



Roberto Rocha C. Pires  
Organizador

# Implementando Desigualdades

Reprodução de Desigualdades na  
Implementação de Políticas Públicas



CEPAL

ipea





Roberto Rocha C. Pires  
Organizador

# Implementando Desigualdades

Reprodução de Desigualdades na  
Implementação de Políticas Públicas



## **Governo Federal**

### **Ministério da Economia**

**Ministro** Paulo Guedes

## **ipea** Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

Fundação pública vinculada ao Ministério da Economia, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiros – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

#### **Presidente**

Carlos von Doellinger

#### **Diretor de Desenvolvimento Institucional, Substituto**

Manoel Rodrigues dos Santos Junior

#### **Diretor de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia**

Alexandre de Ávila Gomide

#### **Diretor de Estudos e Políticas Macroeconômicas**

José Ronaldo de Castro Souza Júnior

#### **Diretor de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais**

Aristides Monteiro Neto

#### **Diretor de Estudos e Políticas Setoriais de Inovação e Infraestrutura**

André Tortato Rauen

#### **Diretora de Estudos e Políticas Sociais**

Lenita Maria Turchi

#### **Diretor de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais**

Ivan Tiago Machado Oliveira

#### **Assessora-chefe de Imprensa e Comunicação**

Mylena Pinheiro Fiori

Ouvidoria: <http://www.ipea.gov.br/ouvidoria>

URL: <http://www.ipea.gov.br>



Roberto Rocha C. Pires  
Organizador

# Implementando Desigualdades

Reprodução de Desigualdades na  
Implementação de Políticas Públicas



CEPAL

ipea

Rio de Janeiro, 2019

Implementando desigualdades : reprodução de desigualdades na implementação de políticas públicas / Roberto Rocha C. Pires  
Organizador. - Rio de Janeiro : Ipea, 2019.

730 p.: il., gráfs., fots, mapas.

Inclui bibliografia.

ISBN 978-85-7811-353-7

1. Desigualdade Social. 2. Políticas Públicas. 3. Programas Sociais.  
4. Administração Pública. I. Pires, Roberto Rocha Coelho. II. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.

CDD 305.8

Ficha catalográfica elaborada por Elizabeth Ferreira da Silva – CRB-7/6844.

A obra retratada na capa desta publicação é Favela ao Amanhecer, de Candido Portinari (1903-1962), datada de 1960. Além da inegável beleza e expressividade de suas obras, Portinari tem importância conceitual para um instituto de pesquisas como o Ipea. O “pintor do novo mundo”, como já foi chamado, retratou momentos-chave da história do Brasil, os ciclos econômicos e, sobretudo, o povo brasileiro, em suas condições de vida e trabalho: questões cujo estudo faz parte da própria missão do Ipea. O instituto agradece ao Projeto Portinari pela honra de usar obras do artista em sua produção.

Direito de reprodução gentilmente cedido por João Candido Portinari.

As publicações do Ipea estão disponíveis para *download* gratuito nos formatos PDF (todas) e EPUB (livros e periódicos).  
Acesse: <http://www.ipea.gov.br/portal/publicacoes>

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou do Ministério da Economia.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

# SUMÁRIO

**AGRADECIMENTOS**..... 11

**INTRODUÇÃO** ..... 13

Roberto Rocha C. Pires

## **PARTE 1 – DESIGUALDADES E POLÍTICAS PÚBLICAS: PONTOS DE PARTIDA**

### **CAPÍTULO 1**

**Desigualdades, interdependência e políticas sociais no Brasil** ..... 53

Sérgio Costa

### **CAPÍTULO 2**

**Interseccionalidade e políticas públicas: aproximações conceituais e desafios metodológicos** ..... 79

Rogério de Souza Medeiros

### **CAPÍTULO 3**

**Políticas no guichê, políticas do guichê** ..... 105

Vincent Dubois

### **CAPÍTULO 4**

**Burocracia de nível de rua e (re)produção de desigualdades sociais: comparando perspectivas de análise** ..... 127

Roberto Rocha C. Pires

Gabriela Lotta

### **CAPÍTULO 5**

**Una visión panorámica de los estudios sobre implementación de políticas públicas y reproducción de las desigualdades en la América Latina extra brasileña** ..... 153

Ernesto Isunza-Vera

## PARTE 2 – ARRANJOS E INSTRUMENTOS DE IMPLEMENTAÇÃO

2.1 – Falhas de Governança, Desequilíbrios de Poder e de Representação Institucional

### CAPÍTULO 6

**Implementação de projetos de infraestrutura e (re)produção de desigualdades: os casos de Belo Monte e da Transnordestina** ..... 179

Alexandre de Ávila Gomide

Raphael Amorim Machado

Ana Karine Pereira

### CAPÍTULO 7

**O arranjo institucional de implementação do PAIF e seus potenciais efeitos no cotidiano de operação do serviço: introduzindo questões para o debate** ..... 201

Tatiana Lemos Sandim

Marcos Arcanjo de Assis

### CAPÍTULO 8

**La inercia en la espiral de la desigualdad. Visión panorámica de un caso de implementación local de políticas públicas en México** ..... 223

Ernesto Isunza-Vera

### CAPÍTULO 9

**Solucionando problemas complexos? Desafios da implementação de políticas intersetoriais** ..... 243

Renata Bichir

Pamella Canato

### CAPÍTULO 10

**A política de prevenção à criminalidade como perpetuação do racismo de Estado** ..... 267

Andreia Sousa de Jesus

### CAPÍTULO 11

**A sub-representação feminina no Codefat: táticas de acomodação e barreiras sociais e institucionais** ..... 283

Cássio Mendes David de Souza

### CAPÍTULO 12

**Desigualdades en la gobernanza del agua en un contexto de extractivismo minero: el caso de la cuenca alta del río Locumba (Tacna, Perú)** ..... 303

Diego Geng



## 2.2 – Instrumentação Seletiva e Dispositivos de Fixação de Sentidos

### CAPÍTULO 13

#### **Instrumentos governamentais reproduzem desigualdades nos processos de implementação de políticas públicas? ..... 329**

Paulo Asafe Campos Spínola

Leila Giandoni Ollaik

### CAPÍTULO 14

#### **Estratificação universitária através de dispositivos de seleção: o caso da Universidade de Brasília ..... 349**

Isabella de Araujo Goellner

### CAPÍTULO 15

#### **Dos estereótipos à cidadania: sobre mulheres, Estado e políticas públicas ..... 375**

Janine Mello

Danusa Marques

### CAPÍTULO 16

#### **Direito à saúde e implementação de políticas: relações entre os sistemas estruturantes da administração pública e a oferta dos serviços a partir das regras de contratação ..... 403**

Bruno Moretti

Eugênio Andrade Vilela dos Santos

### CAPÍTULO 17

#### **A discriminação sentenciada: racismo de Estado e desigualdade no Brasil ..... 423**

Antonio Teixeira Lima Junior

## **PARTE 3 – PRÁTICAS DE IMPLEMENTAÇÃO E INTERAÇÕES NAS LINHAS DE FRENTE DO SERVIÇO PÚBLICO**

### 3.1 – Resistências e Divergências – entre as prescrições formais e a ação local

### CAPÍTULO 18

#### **Silêncio – reagindo à saúde da população negra em burocracias do SUS ..... 441**

Jaciane Milanezi

Graziella Moraes Silva

## CAPÍTULO 19

**Programa Minha Casa Minha Vida-Entidades e sem-tetos “não merecedores”:** a atuação da burocracia federal na diminuição de resistências locais ..... 463

Rafael Viana

## CAPÍTULO 20

**Entre o direito e a culpabilização das famílias: o que pensam os trabalhadores do Sistema Único de Assistência Social (Suas) sobre as ofertas e os beneficiários**..... 485

Luciana Jaccoud

Maria Cristina Abreu

## CAPÍTULO 21

**Interações no Juizado Especial Cível: quem fala com quem?** ..... 505

Olívia A. G. Pessoa

## 3.2 – Classificações e Julgamentos no Acesso a Bens e Serviços Públicos

## CAPÍTULO 22

**Práticas, interações, categorização e julgamentos: análise da ação discricionária dos agentes comunitários de saúde**..... 527

Gabriela Lotta

## CAPÍTULO 23

**Enfrentando o fracasso escolar no nível local: a atuação discricionária de professores e diretores escolares na implementação de uma política educacional**..... 549

Marina Meira de Oliveira

Cynthia Paes de Carvalho

## CAPÍTULO 24

**Produção e reprodução de desigualdades pela política criminal**..... 571

Helder Rogério Sant’Ana Ferreira

Marco Antonio Carvalho Natalino

Maria Paula Gomes dos Santos

## CAPÍTULO 25

**Parceria e construção do “perfil de cliente da reforma agrária” como estratégias para a implementação de políticas públicas pelo Incra** ..... 595

Camila Penna

### 3.3 – Regulação Moral nas Interações em torno da Manutenção/Exclusão do Apoio Público

#### CAPÍTULO 26

**A “boa implementação” do Programa Bolsa Família: a interação entre assistentes sociais e beneficiárias para além das regras burocráticas** ..... 617

Flávio Eiró

#### CAPÍTULO 27

**Trazendo à tona aspectos invisíveis no processo de implementação de políticas públicas: uma análise a partir do Programa Oportunidades** ..... 637

Breyner Ricardo de Oliveira

Maria do Carmo de Lacerda Peixoto

#### CAPÍTULO 28

**Estigma e repercussões do *status* de beneficiária**..... 657

Mani Tebet A. Marins

#### CAPÍTULO 29

**Famílias “da fila” versus famílias “da ocupação”: a reprodução institucional de *status* diferenciado entre famílias atendidas pelo programa Minha Casa Minha Vida em Curitiba** ..... 679

Maria Tarcisa Silva Bega

Viviane Vidal Pereira dos Santos

#### CAPÍTULO 30

**O proibicionismo introjetado: a reprodução da violência e exclusão entre os usuários de um Centro de Atenção Psicossocial Álcool e Outras Drogas** ..... 701

Nicola Worcman

Rafael Morganti

**NOTAS BIOGRÁFICAS** .....719



## AGRADECIMENTOS

O processo de elaboração deste livro começou com a divulgação de uma chamada de capítulos e com o recebimento de diversas propostas. Um comitê editorial foi formado especificamente em torno deste livro para analisar e selecionar as propostas de capítulo, composto por Luseni Maria Cordeiro de Aquino e Felix Garcia Lopez Junior e Roberto Pires. Agradecemos aos membros desse comitê pelo trabalho criterioso de identificação das promissoras propostas que vieram a compor esta publicação.

Agradecemos a cada um dos autores dos capítulos, que se engajaram com a proposta analítica do livro, compartilharam suas pesquisas recentes e buscaram estabelecer um diálogo em torno do aprofundamento dessa agenda de pesquisa sobre implementação de políticas públicas e reprodução de desigualdades sociais. Esse esforço de convergência ocorreu em meio a uma importante diversidade entre os colaboradores envolvidos, oriundos de universidades brasileiras (dezoito) e internacionais (sete), além de pesquisadores de diferentes áreas do Ipea (doze) e servidores públicos atuantes em variados órgãos da administração pública federal (sete), cada qual aportando as diferentes perspectivas teóricas e metodológicas com as quais vêm desenvolvendo suas pesquisas.

Todos os capítulos foram submetidos a pelo menos dois pareceres – elaborados por um membro do comitê editorial do livro, algum autor de outro capítulo da obra ou por um avaliador externo. Agradecemos a todos os pareceristas envolvidos e, em especial, à Luciana Silva Garcia. Agradecemos também aos tradutores responsáveis pela conversão de textos em inglês e francês para o português – Felipe Pavesi, Isabella Goellner e Isabela Smolii – e aos revisores das traduções, em especial, à Lara Flor Richwin Ferreira.

Somos gratos à Comissão Econômica para América Latina e Caribe (CEPAL) pelo apoio que permitiu o envolvimento de autores de outros países latino-americanos, em especial, a participação e a dedicação de Ernesto Isunza-Vera, viabilizadas pelo Programa Executivo de Cooperação entre a Cepal e o Ipea.

Finalmente, cumpre registrar que a realização desse projeto não teria sido possível sem o apoio institucional entusiasmado de Alexandre de Ávila Gomide

e Flávia de Holanda Schmidt ao longo de todo o processo, permitindo que ele pudesse se beneficiar de todas as oportunidades possíveis. Além disso, agradecemos também à toda equipe do editorial do Ipea pelos esforços realizados na revisão, diagramação e preparação para a publicação do livro.

## INTRODUÇÃO<sup>1</sup>

Roberto Rocha C. Pires<sup>2</sup>

Domingo é dia de visitação dos familiares aos adolescentes que estão cumprindo medida numa unidade de internação do sistema socioeducativo. No intervalo entre os horários de visita, profissionais da unidade reuniram um grupo de familiares – em sua grande maioria mães e outras mulheres (irmãs, namoradas etc.) – oferecendo um espaço de escuta e compartilhamento de experiências e sentimentos. De início, muitas reclamações sobre a dificuldade de chegar à unidade, localizada em área remota, sem acesso por transporte público, sobre as humilhações no momento das revistas, além de hostilidade e grosseria por parte de funcionários. Em seguida, os relatos passaram a se concentrar no sentimento de culpa e fracasso, uma vez que percebiam juízes, policiais, familiares, amigos e outros frequentemente interpretando a prisão do filho como uma espécie de confirmação da falha delas enquanto mães. “O povo fica olhando pra gente como se a gente não tivesse educado direito os meninos”; “Nenhuma mãe cria o filho pra ser bandido”; “A gente tem que trabalhar e os meninos ficam lá soltos”; “Me senti muito sozinha, não tive apoio de ninguém, nem do governo, nem da família e nem dos vizinhos... e muita coisa deu errado”; “A gente é muito julgada. Todos botam culpa na gente. Até a própria família: minha mãe virou as costas e não quer que o neto apareça lá. Tem medo de ser roubada”; “O pai sumiu no mundo e nunca veio visitar...”. Na sequência, relatos das inúmeras tentativas frustradas de lidar com as situações de restrição vividas, muitas portas fechadas, sentimento de abandono, dificuldades sem fim em conseguir auxílio, suporte e oportunidades. “Meu menino mesmo foi expulso de várias escolas. Ele é hiperativo, já tentei tratamento, mas a escola só sabia me procurar pra dizer que ele dá problema”; “A professora me olhava como se eu fosse bicho”; “Meu filho ficou dois anos sem ir à escola. Mas não foi por falta de tentativa, não. Eu corri muito atrás, mas não deu...”; “A escola só faz repelir e expulsar, dizer que causa problema e expulsar...”; “Eu queria muito que o meu filho se dedicasse ao esporte. Tentei botar ele no centro esportivo do bairro, mas é difícil de conseguir. Você vai lá e tem isso e aquilo e pedem aqueles documentos e, no fim, dizem que não pode...”; “Já fui no conselho tutelar mil vezes e só recebi

---

1. Uma versão preliminar deste texto foi apresentada na conferência *Overcoming Inequalities in a Fractured World: Between Elite Power and Social Mobilization*, em novembro de 2018, organizada pelo Instituto de Pesquisa das Nações Unidas para o Desenvolvimento Social (United Nations Research Institute for Social Development – UNRISD), e na conferência internacional *Beyond Governance*, em dezembro do mesmo ano, organizada pela Pontifícia Universidade Católica do Chile. O autor agradece os comentários de Katja Hujo, Maggie Monica-Leigh Carter, Juan Pablo Luna e Ines Fynn, que contribuíram para a redação desta versão.

2. Técnico de planejamento e pesquisa na Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest) do Ipea; e professor dos programas de mestrado profissional do Ipea e da Escola Nacional de Administração Pública (Enap). *E-mail*: <roberto.pires@ipea.gov.br>.

bronca...”; “Eu pejei pra colocar meu filho no Jovem Aprendiz, mas como ele tinha uma única reprovação na escola e isso não pode, ele ficou fora...”. A reflexão sobre as dificuldades enfrentadas na trajetória passada se alternava com as angústias sobre o que ainda estaria por vir: “E quando sair daqui, como vai ser? Como vai conseguir emprego? Todo mundo sabe. Ele vai sair daqui marcado, não vai conseguir nada... E, pior, todo mundo tratando ele como ex-presidiário”.<sup>3</sup>

Este livro se dedica a analisar, discutir e compreender em profundidade como os contatos cotidianos entre os segmentos vulneráveis da população e os serviços e as políticas públicas podem, em algumas circunstâncias, contribuir para reforçar (ao invés de mitigar) vulnerabilidades e formas de exclusão, perpetuando, assim, desigualdades sociais já existentes.

Os relatos das mães dos adolescentes em conflito com a lei estão associados a um momento crítico das trajetórias dessas pessoas. Por um lado, as mães buscam entender o que as levou a essa situação indesejável. Por outro, especulam sobre as consequências futuras dos eventos presentes para as suas vidas e a dos seus filhos. As mães identificam as tentativas de culpabilização e reconhecem que outros tentam reduzir o problema a uma dimensão individual, como uma falha pessoal. Entretanto, por meio da reflexão em grupo, identificaram uma variedade de fatores comuns em suas histórias pessoais que tiveram papel importante na definição da situação atual de seus filhos – fatores estes afeitos às relações sociais e ao ambiente institucional no qual se inseriam. Elas se ressentiram não apenas da falta de apoio de familiares, vizinhos e amigos, mas, sobretudo, denunciaram as dificuldades de acesso e fruição de serviços e benefícios públicos, além de tensões vividas nas relações (quando estas ocorriam) com os agentes encarregados de provê-los.

As trajetórias relatadas pelas mães chamam a atenção para um insistente processo de relegação,<sup>4</sup> por meio do qual sujeitos (individuais ou coletivos), em função de suas características, são empurrados e mantidos em posições marginais ou em condições ou locações obscuras e inferiores (Wacquant, 2008; 2016). O relato dessas mães desvela processos pelos quais desigualdades sociais já existentes são efetivamente reproduzidas, de forma gradual e por meio da acumulação de desvantagens ao longo das trajetórias de seus meninos, impactando suas possibilidades de destino. Além de gradual, trata-se, também, como insiste Wacquant (2016), de um processo coletivo, essencialmente relacional, em que as interações cotidianas das populações

---

3. Este fragmento é uma adaptação livre do autor, baseado no relato informal de um dia de trabalho de uma profissional do sistema do socioeducativo de uma capital brasileira. Tem o propósito de cumprir um papel de dispositivo narrativo de ilustração e imersão ao tema, não constituindo evidência empírica produzida por meio de pesquisa científica. Os trechos entre aspas são reconstruções livres do autor, realizadas a partir da narrativa da profissional acerca de múltiplos relatos que emergiram no grupo de familiares.

4. Segundo definições colhidas em múltiplos dicionários, o verbo relegar significa: pôr em segundo plano (preterir, postergar, abandonar, esquecer, perpassar); afastar com desdém (afastar, distanciar, repelir, rechaçar, rejeitar, recusar); desprezar (depreciar, desdenhar, menosprezar, menoscar, desconsiderar, desestimar); banir para um local distante (exilar, expatriar, desterrar, expulsar, degredar, degradar, ablegar).



em situação de vulnerabilidade com os serviços prestados pelo Estado (escola, posto de saúde, agência de emprego, serviço social, polícia etc.) assumem papel importante na construção de trajetórias sociais. Essas interações cotidianas se tornam decisivas, pois podem: *i*) representar fontes de recursos indispensáveis para a mitigação do sofrimento e dos danos associados à exclusão social, oferecendo oportunidades de inserção e desenvolvimento humano; e *ii*) operar no sentido oposto, do reforço e da manutenção desses sujeitos em posições sociais marginais e inferiorizadas.

O conjunto de análises desenvolvidas neste livro parte da convicção sobre a importância da alternativa “*i*” mencionada e da necessidade de expansão e fortalecimento de políticas e serviços públicos voltados ao enfrentamento da exclusão e dos problemas associados à extrema desigualdade social. Busca, contudo, contribuir para este propósito por meio do avanço do nosso conhecimento sobre os problemas associados à alternativa “*ii*”. Isto é, defendemos um melhor entendimento do lado “*ii*” como passo crucial para o aprimoramento e o fortalecimento do lado “*i*”. Por meio da compreensão desses riscos de reprodução de desigualdades sociais, poderemos tornar mais efetivos os processos de produção das mais variadas políticas públicas de inclusão, promoção e proteção social.

Esse tipo de empreendimento pode ser facilitado pela articulação de dois campos de conhecimento. O primeiro envolvendo o desenvolvimento de uma perspectiva multidimensional e interseccional da desigualdade social e o segundo referente ao olhar detido aos processos e atores envolvidos na implementação de políticas públicas. Ambas as correntes têm observado amplo desenvolvimento no cenário global nos anos recentes, porém esforços de aproximação ainda têm sido escassos.

## **1 PERSPECTIVAS MULTIDIMENSIONAIS E INTERSECCIONAIS DAS DESIGUALDADES SOCIAIS**

O primeiro pilar fundamental para o desenvolvimento desse tipo de abordagem se relaciona com o desenvolvimento de perspectivas multidimensionais e interseccionais sobre o fenômeno da desigualdade social. Esse desenvolvimento vem contribuindo para a ampliação de uma concepção de desigualdade social até então restrita à ideia de desigualdade de oportunidades – isto é, diferenças observadas nas chances individuais de acesso e posse de bens socialmente valorizados – para concepções que têm enfatizado as desigualdades de posições ou resultados. A primeira definição se tornou hegemônica no âmbito disciplinar da economia e das agências internacionais, levando ao uso crescente de medidas de diferenças individuais de renda dentro das fronteiras nacionais (índice de Gini). As críticas a este reducionismo têm contribuído para a abertura de caminhos (conforme veremos a seguir) para uma melhor compreensão da persistência e das variadas formas de manifestação e experiência da desigualdade.

Debates em torno de uma compreensão multidimensional da desigualdade há tempos vêm chamando a atenção para o fato de que melhores condições de equidade dificilmente serão atingidas apenas pelo aumento ou pela melhoria da distribuição de renda (Sen, 1999; Feres e Mancero, 2001). Uma pluralidade de formas de desigualdades (e não somente a econômica) impõe barreiras que dificultam a ascensão, o desenvolvimento e a melhoria da qualidade de vida de segmentos socialmente vulneráveis ou tradicionalmente excluídos. Nesse sentido, uma compreensão das interdependências entre essas formas de desigualdade – a qual Sérgio Costa, no capítulo 1 desta obra, nomeia de “desigualdades entrelaçadas”, envolvendo articulações entre desigualdades de quê, entre quem, quando e onde – se torna fundamental para as reflexões sobre estratégias de mitigação ou superação.

Complementam este quadro as contribuições mais recentes provindas de pesquisas que mobilizam o conceito de interseccionalidade, oriundas do campo das teorias feministas e do ativismo feminista negro. Essas elaborações têm apontado de maneira convincente como as posições subordinadas nas estruturas sociais derivam de processos de reforço mútuo de variados tipos de diferenciais de poder, como gênero, raça, classe e outros. Tal como remonta Rogério Medeiros no capítulo 2, o trabalho de Crenshaw (1995) em torno da legislação antidiscriminação racial nos Estados Unidos é um marco importante desta abordagem. Destaca-se ali a relevância da

multidimensionalidade contida nas experiências de subordinação vividas por mulheres negras que são rotineiramente tornadas invisíveis aos olhos da justiça como consequência de concepções unidimensionais dos eixos que definem casos de quebra de direitos, seja por discriminação racial ou de gênero.

A partir de então, o conceito de interseccionalidade veio ganhando contornos mais amplos e orientando análises pela ideia de que a natureza interconectada das opressões estruturadas por raça, classe e gênero constitui uma “matriz de dominação” que opera em todos os níveis das relações sociais, desde o individual até o socioestrutural.<sup>5</sup>

Finalmente, e em linha com a noção de uma matriz de desigualdades sociais, a Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL) vem enfatizando o complexo entrelaçamento do eixo de desigualdades econômicas (classes de renda) com os eixos de desigualdades de gênero, étnico-raciais, territoriais e derivadas de idade ou etapa do ciclo de vida das pessoas, como estruturantes de um processo de produção e reprodução de relações sociais desiguais e experiências pessoais marcadas pela acumulação histórica de exclusões.

---

5. Cabe acrescentar que, neste campo, vem se desenvolvendo um interessante debate crítico entre as noções de “interseccionalidade” e “consustancialidade”. Embora ambos os conceitos derivem do pressuposto central da epistemologia feminista (Hirata, 2014) e do questionamento das definições vigentes como reprodutoras da dominação masculina, o conceito de consustancialidade (Kergoat, 2012) busca restaurar a complexidade histórica, estrutural e material das relações sociais para além de uma combinação (social e historicamente descontextualizada) de categorias de exclusão.

A acumulação ou a potenciação simultânea das disparidades relacionadas com a classe social (ou nível socioeconômico), o gênero, o pertencimento racial ou étnico, o território ou a etapa do ciclo de vida cria um complexo esquema de relações sociais, com discriminações múltiplas que se manifestam em desigualdades de autonomia, bem-estar e empoderamento, assim como também em marcadas diferenças no exercício de direitos e de oportunidades, em capacidades e tratamentos. Essas formas e mecanismos de discriminação assentam-se também nos estereótipos – que hierarquizam e desqualificam determinados grupos sociais em razão de seu sexo, etnia, raça ou cor de pele, orientação sexual, situação socioeconômica ou outra condição – que estão presentes em diversos âmbitos da vida social e que, assim como a discriminação, permeiam as próprias instituições e são reproduzidos por elas (CEPAL, 2016, p. 20, tradução nossa).<sup>6</sup>

Tal como expõe a CEPAL, a produção da igualdade é ainda um horizonte distante, dado que a perpetuação da desigualdade social se apresenta como traço histórico, estrutural e cultural marcante das sociedades latino-americanas, mesmo nos períodos em que os países da região experimentaram crescimento e prosperidade econômica (CEPAL, 2017). Nesse sentido, o enfrentamento da desigualdade social requer reformas em estruturas e normas formais visando ao fortalecimento de sistemas de promoção e proteção social baseados em direitos, mas, também, ao enfrentamento de uma cultura, tanto no nível dos grupos sociais quanto no das instituições, que naturaliza a discriminação e o privilégio de alguns grupos sociais. Em um contexto como este, a igualdade de oportunidades, mais do que um ponto de partida, precisa ser entendida como um resultado a ser perseguido, pois é a estrutura social que determina a estrutura de oportunidades, e não o inverso (CEPAL, 2016, p. 79).

Em suma, o desenvolvimento de perspectivas multidimensionais, entrelaçadas, interseccionais ou matriciais das desigualdades sociais vem contribuindo para salientar as dimensões de (re)produção histórica, processual e relacional do fenômeno, afastando-o de sua abordagem mediada apenas por indicadores econômicos e incorporando a apreensão de sua constituição no cotidiano das pessoas. Tal como afirma Costa no capítulo 1 deste livro, “as interações cotidianas são tanto espaços de construção da desigualdade e de reprodução de estruturas sociais como arenas nas quais as hierarquias sociais são negociadas e transformadas”.

---

6. “La acumulación o potenciación simultánea de las disparidades relacionadas con la clase social (o nivel socioeconómico), el género, la pertenencia racial o étnica, el territorio o la etapa del ciclo de vida crea un complejo esquema de relaciones sociales, con discriminaciones múltiples que se manifiestan en desigualdades de autonomía, bienestar y empoderamiento, así como también en marcadas diferencias en el ejercicio de los derechos y de oportunidades, capacidades y trato. Esas formas y mecanismos de discriminación se asientan también en los estereotipos, que jerarquizan y descalifican a determinados grupos sociales en razón de su sexo, etnia, raza o color de la piel, orientación sexual, situación socioeconómica u otra condición, que están presentes en diversos ámbitos de la vida social y que, así como la discriminación, permean las propias instituciones y son reproducidos por estas.”

## 2 O OLHAR ATENTO PARA OS PROCESSOS DE IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS E SEUS EFEITOS

Entre os múltiplos tipos de interações que fazem parte da vida corriqueira em sociedades modernas, há uma que nos interessa em especial: as interações com os agentes encarregados de prover serviços públicos, conceder benefícios, atribuir certificações formais, fornecer documentos etc. Assim, o segundo pilar sobre o qual se assenta a abordagem proposta neste livro é o campo de estudos sobre implementação de políticas públicas. Trata-se de um campo que, desde os anos 1970, vem desenvolvendo uma perspectiva sobre a atuação do Estado e suas políticas públicas que valoriza o olhar sobre operações, processos e atos ordinários que dão concretude e preenchem o cotidiano da atividade governamental. Nesse sentido, é uma abordagem que se diferencia das tradições mais hegemônicas de pesquisa sobre políticas públicas. Estas tradições tendem a valorizar mais os atos extraordinários da vida governamental e a concentrar suas análises na definição de problemas e agendas no debate público; nos momentos de tomadas de decisão relativas à formulação de novas políticas públicas; na explicação das condições que levam à mudança ou à reforma delas; ou nos discursos, comportamentos e estratégias dos representantes políticos e membros do alto escalão da burocracia pública. Em complementação a estas tradições, os estudos de implementação tenderam a privilegiar o foco sobre os agentes estatais (funcionários públicos concursados, terceirizados etc.) que se situam nas bases ou nos estratos intermediários da hierarquia burocrática (Pires, 2009; 2018).

A partir desse tipo de embocadura, os estudos de implementação vêm trazendo contribuições importantes para debates sobre Estado e políticas públicas. Desde os estudos pioneiros (Pressman e Wildavsky, 1973),<sup>7</sup> reforça-se a constatação de que leis e decisões políticas não são simplesmente executadas, tal como concebidas e planejadas, de forma direta, mecânica ou automática. Muito pelo contrário, esses estudos têm revelado os processos de implementação como momentos de criação e transformação (Majone e Wildavsky, 1984). Isto é, tirar leis e decisões do papel e colocá-las em ação é mais complexo do que pode parecer à primeira vista: requer o envolvimento de uma multiplicidade de atores (organizacionais e individuais), procedimentos e (inter)ações (Bardach, 1977) que, longe de serem neutros, influenciam a forma como as políticas públicas são produzidas, assim como os seus próprios conteúdos e resultados (Hill e Hupe, 2014). Portanto, mais do que um agregado de atos administrativos, técnicos ou operacionais sem relevância, a

---

7. O estudo de Pressman e Wildavsky (1973) sobre a Agência de Desenvolvimento Econômico de Oakland (e o fomento ao emprego de minorias) é um dos marcos fundadores do campo de estudos sobre implementação no debate norte-americano. Esses pesquisadores elegeram para o estudo uma política que, em tese, tinha tudo para ser bem-sucedida: os recursos estavam garantidos, havia consenso entre as várias esferas de governo envolvidas e o setor privado, o desenho institucional era considerado inovador e tecnicamente viável, entre outros atributos. Contudo, o projeto não foi implementado dentro do cronograma esperado e não gerou os resultados almejados. Segundo os autores, a explicação para o fracasso da iniciativa reside em elementos mais prosaicos, que pertencem ao cotidiano da execução de políticas. Pressman e Wildavsky constataram que o processo de implementação de políticas públicas envolve necessariamente complexidades (critérios contraditórios, acomodação de interesses conflitantes, múltiplos atores, processos decisórios longos, tortuosos etc.) muito maiores do que o debate do período poderia supor.

implementação passou a ser concebida como um espaço para atividade política em torno das políticas públicas (Brodkin, 1990), uma vez que, fundamentalmente, diz respeito a questões, conflitos e decisões sobre quem recebe o quê e como (Nakamura e Smallwood, 1980; Thomas e Grindle, 1990; Stein *et al.*, 2006).

Como será detalhado adiante (na discussão sobre os mecanismos, na seção 5), essa literatura sobre implementação evoluiu historicamente a partir de duas subcorrentes (e das diferentes tentativas de combiná-las). Enquanto uma (*top-down*) chamou mais atenção para o desenho institucional (regras e estruturas formais) e as ambições de aprimoramento do controle e do desempenho das políticas públicas, outra (*bottom-up*) privilegiou o olhar para os agentes de implementação, suas ações, comportamentos e formas de interação com os usuários dos serviços públicos.

De uma maneira ou de outra, o avanço dos estudos de implementação tem trazido contribuições importantes para o campo de políticas públicas. Uma dessas contribuições diz respeito à reflexão sobre os efeitos dessas políticas. Tradicionalmente, as discussões e os esforços em torno da avaliação de uma política pública se concentram em mensurar o alcance (ou não) dos resultados (*outputs*) e impactos (*outcomes*) esperados, tal como definidos em objetivos e documentos oficiais que instituem a política. Porém, dada a natureza complexa, política e transformadora dos processos de implementação, não só precisamos passar a considerar maiores níveis de incerteza no atingimento de objetivos pretendidos como devemos passar a considerar a emergência de efeitos não pretendidos.

Em outras palavras, a implementação necessariamente complica a avaliação dos efeitos. Pelo lado da elevação das incertezas e complexidades na concretização dos objetivos formais/declarados, impõe a necessidade de explicitar e examinar as falhas e insuficiências ocorridas nas dinâmicas dessa implementação – ou *implementation gaps* (por exemplo, subfinanciamento, desarticulação, ausência de capacitação) – que respondam pelos resultados frustrados. Já pelo lado dos efeitos não esperados, cabe a identificação dos processos e mecanismos deflagradores de efeitos colaterais – que podem ou não ser antecipados, mas acontecem fora do alvo da intervenção – e/ou de efeitos perversos – em geral, não antecipados, incidentes sobre o alvo, porém em sentidos contrários aos pretendidos pela intervenção (Vedung, 2013).

Há um tipo especial de efeito não pretendido, que será central em diversas análises desenvolvidas ao longo do livro, e que denominaremos de “efeito social da implementação”. O termo busca designar o conjunto de repercussões que o envolvimento com um serviço ou uma política pública pode gerar sobre a posição, a trajetória e a identificação social de um sujeito. Trata-se de um efeito que opera sobre a rede de posições na qual este sujeito está inserido, podendo afastá-lo ou reforçar sua incorporação nela (Wacquant, 2016). Ou, tal como formula Siblot (2006), as diferentes relações estabelecidas com instituições e agentes públicos têm

caráter decisivo na constituição de um “sentido de lugar social” para os indivíduos, pois essas relações têm desdobramentos tanto materiais quanto simbólicos para uma leitura que os usuários fazem sobre sua localização no espaço social.

Ainda que esses desdobramentos materiais e simbólicos se apresentem de forma intimamente interligada nas experiências vividas, eles podem ser analiticamente separados em busca de maior clareza. A dimensão material pode ser compreendida a partir de uma lógica alocativa e distributiva. A depender da maneira como um serviço público é implementado, podem emergir barreiras de acesso ou critérios de seleção não formalmente previstos e que incidam precisamente sobre os segmentos sociais mais precarizados. Em uma sociedade socioeconomicamente muito desigual, esses processos podem promover uma acumulação de desvantagens (em que se somam desigualdades prévias às oriundas do próprio processo de implementação) e *deficit* de atenção, cobertura e cuidado sobre alguns grupos populacionais específicos, como negros, mulheres, jovens, pobres, entre outros. Assim, nesta chave de análise, as dinâmicas inerentes à implementação podem colocar em risco a produção de uma justiça distributiva na alocação dos bens e serviços públicos oferecidos, prejudicando, sobremaneira, os mais necessitados (Cardenas *et al.*, 2010).

A dimensão simbólica, por sua vez, parte do reconhecimento do Estado como esfera de produção de categorias e definições daquilo que é oficial, legal ou tolerado (Bourdieu, 2014), ou seja, da imposição de um ponto de vista específico que passa a ser considerado como o legítimo (Dubois, 2015). As organizações públicas encarregadas da implementação de políticas e serviços são tipicamente “processadoras de pessoas” (*people processing organizations*) e operam por meio da atribuição de *status* público aos seus usuários, com potenciais efeitos no deslocamento ou na estabilização de situações sociais e identidades públicas (Hasenfeld, 1972). Assim, as diferentes relações que podem ser estabelecidas entre pessoas e instituições públicas prestadoras de serviços informam experiências de subjetivação que podem se tornar decisivas na constituição de um sentido de pertença e valor social.

Nesse contexto, “a mera aplicação de categorias administrativas torna-se uma atribuição de *status* e a apreensão da relação administrativa equivale a uma reapreensão das normas da vida social” (Dubois, 1999, p. 138, tradução nossa). Nesse sentido, a interação com a política pública passa a desempenhar um papel importante no ajustamento das estruturas mentais às estruturas sociais. Esse processo se intensifica quanto maiores forem a dependência do usuário em relação ao serviço/benefício e as assimetrias (sociais e informacionais) entre ele e o agente estatal. Em condições de dependência, assimetria e restrições de recursos, os agentes transformam-se em juizes da pertinência e do valor das demandas que lhes são formuladas pelos usuários, introduzindo nas suas relações cotidianas um potencial de violência simbólica. Essa violência poderia se expressar na imposição aos indivíduos de uma definição sobre sua existência social e na interiorização de classificações frequentemente estigmatizantes (por exemplo, “família desestruturada”,

“cotista”, “doente”, “usuário/inscrito no programa tal” etc.), perpetuando suas posições sociais subordinadas em relações estruturais de dominação (Dubois, 1999).

### 3 IMPLEMENTAÇÃO COMO LÓCUS DE REPRODUÇÃO DE DESIGUALDADES: QUESTÕES E CONTRIBUIÇÕES

A combinação de uma perspectiva multidimensional e interseccional da desigualdade com um olhar atento aos processos de implementação de políticas públicas e aos seus efeitos sociais abre possibilidades promissoras. Fundamentalmente, permite elucidar um fenômeno ainda pouco conhecido e estudado, mas que, dada sua extensão na vida cotidiana das pessoas, pode ser entendido como um motor importante de reprodução das desigualdades sociais já existentes. Além disso, oferece base conceitual e analítica para: *i)* abordarmos como as diferentes formas de desigualdades e experiências de exclusão são tratadas cotidianamente nos atos de Estado; e *ii)* explorarmos as repercussões sociais provocadas por processo de implementação sobre sujeitos e grupos vulneráveis, em termos do reforço à relegação e à manutenção de posições sociais inferiorizadas.

É a partir da aproximação das perspectivas analíticas delineadas anteriormente que emergem as questões que animam e orientam as pesquisas relatadas neste livro. Em que medida a implementação de políticas públicas não seria um lócus importante (entre outros) de reforço e estabilização de relações sociais marcadas por desigualdades? Por meio de quais processos a operação cotidiana dos serviços públicos, a atuação dos agentes executores e as interações entre estes e os destinatários das políticas poderiam contribuir para uma distribuição desigual de oportunidades e para a continuidade e a consolidação de formas de exclusão já existentes? Se a implementação produz efeitos sociais não pretendidos, em suas dimensões material e simbólica, que contribuem para a acumulação de desvantagens por parte de grupos sociais vulneráveis, quais seriam os mecanismos responsáveis por deflagrá-los?

Retomando as mães dos adolescentes em conflito com a lei – em especial, seus relatos sobre interações com a escola, os serviços de inclusão no mercado de trabalho, os órgãos de justiça etc. –, caberia inquirirmos o que ocorreu nestas situações e buscarmos compreender as condições, os processos e os mecanismos que fizeram com que essas interações contribuíssem para o malfadado destino dessas famílias. Como explicar as tentativas frustradas dessas mães em obter apoio público, justamente quando buscaram se relacionar com políticas e serviços formalmente voltados para inclusão, promoção ou proteção social?

Com base nessas questões, um dos principais objetivos deste livro foi mapear e sistematizar um conjunto variado de mecanismos por meio dos quais pudéssemos construir ligações entre as dinâmicas de implementação e os encontros cotidianos entre trabalhadores do setor público e usuários de serviços, de um lado, e os efeitos

materiais e simbólicos que contribuem para a reprodução de desigualdades sociais, de outro. Entendemos estes mecanismos como fatores que aumentam as probabilidades de qualquer política criar novas ou agravar velhas formas de desigualdade. Já fomos alertados que a operação desses mecanismos dá ensejo a um “truque da implementação”, tal como formulado por Vincent Dubois, no capítulo 3, pois permite que governos (e sociedades) sustentem um jogo duplo, baseado em leis, normas e discursos oficiais pró-inclusão, mas cuja efetivação prática é sabotada pelas dinâmicas de implementação. Lipsky (1984) também chamou a nossa atenção para o papel desses mecanismos na produção de um amplo processo de “destituição”, baseado em práticas burocráticas rotineiras (*bureaucratic disempowerment*), não em reformas legais que explicitamente propõem a retração de direitos. Isto é, enquanto no plano formal cidadãos continuam sendo concebidos como portadores de direitos sociais, no cotidiano da prestação dos serviços e benefícios que materializem esses direitos, formas de exclusão acabam sendo introduzidas por meio das ações corriqueiras dos diversos agentes envolvidos.

Por isso, acreditamos que há uma contribuição relevante em resgatar tais mecanismos dos esconderijos obscuros da rotina ou da opacidade das ações (ou inações) ordinárias dos agentes públicos e expô-los ao escrutínio do debate público amparado em evidências. Somente assim esses mecanismos deixarão de ser operadores velados da exclusão e da reprodução de desigualdades e passarão a ser considerados como itens importantes a serem tratados nas propostas de reforma do serviço público e dos processos de produção de políticas públicas.

#### **4 SOBRE ESSE ESFORÇO COLETIVO, O PROCESSO DE PRODUÇÃO E AS ANÁLISES DERIVADAS (METODOLOGIA)**

É inegável que as políticas públicas estão entre os principais instrumentos à disposição dos governos para enfrentar os problemas associados às desigualdades entre cidadãos, segmentos da população e unidades do seu território. Essa relação entre políticas públicas e formas de desigualdade, no entanto, é ambígua. Por um lado, algumas iniciativas governamentais são formais e explicitamente desenhadas com o intuito de reduzir disparidades sociais, econômicas e regionais. Por outro lado, outras ações governamentais contribuem na direção oposta, podendo exacerbar as desigualdades já existentes – por exemplo, um sistema tributário regressivo ou políticas monetárias e fundiárias indutoras de concentração – ou até criar novas formas ou nichos de exclusão, como no caso de políticas de imigração. Reconhecemos que esse segundo grupo constitui fonte importante de reprodução de desigualdades sociais, cujos efeitos, já conhecidos, requerem avanços em termos de análises teóricas e empíricas, tal como tem sido feito em estudos recentes para o caso brasileiro (Arretche, 2015; Afonso *et al.*, 2017; Souza, 2018) e em nível internacional (Bourguignon e Atkinson, 2015; Piketty, 2014). O conjunto de análises desenvolvidas neste livro, porém, busca contribuir para os debates contemporâneos a partir de um ângulo distinto e complementar.



O foco das análises aqui desenvolvidas está em compreender os riscos e mecanismos de reprodução de desigualdades que operam no interior de políticas e serviços públicos formalmente desenhados para expandir a inclusão socioeconômica ou mitigar os efeitos da exclusão. Se Bourdieu (1994) definiu o Estado Moderno a partir da tensão derivada da operação simultânea de sua “mão direita” (isto é, concentração da força física, vigilância das classes dominadas, garantia do mercado e da fiscalidade eficiente etc.) e de sua “mão esquerda” (isto é, redistribuição, políticas sociais, direitos civis etc.), o que buscamos aqui é a exploração de possíveis contradições internas dessa mão esquerda. Assim, nosso foco recai sobre os microprocessos que dão concretude cotidiana ao Estado na lida com grupos vulneráveis e sobre a possível contribuição desses processos para a reprodução de desigualdades sociais (Lamont, Beljean e Clair, 2014; Gupta, 2012).

O avanço do nosso conhecimento sobre esta questão demandava o aprofundamento das análises empíricas das experiências vividas por formuladores de políticas, gestores, trabalhadores e usuários de serviços públicos. Isto é, precisávamos ter acesso a um conjunto amplo de estudos situados (estudos sobre casos específicos ou análises comparativas) que se detivessem nos aspectos qualitativos e processuais das experiências de implementação e das interações entre cidadãos e serviços públicos. Tal tarefa só poderia ser realizada de forma coletiva e a partir da conjunção dos esforços de diversos pesquisadores interessados no tema. Esse esforço coletivo teve início com um pequeno grupo de pesquisadores brasileiros, que se reuniam mensalmente (entre outubro de 2016 e dezembro de 2017), no Ipea, para compartilhar e debater suas pesquisas em andamento. Essas discussões levaram à publicação, no final de 2017, de uma edição temática do *Boletim de Análise Político-Institucional* (nº 13), dedicada ao tema da implementação de políticas e reprodução de desigualdades.<sup>8</sup> A referida publicação, além de dar visibilidade aos achados das pesquisas em andamento, proporcionou a base para a elaboração de uma chamada de capítulos no início de 2018, deflagrando os primeiros passos na direção da elaboração deste livro.

A chamada alcançou um grupo mais amplo de pesquisadores que vinham trabalhando com o tema (44), não apenas nas diferentes áreas do Ipea (11) e em universidades brasileiras (19), mas também em universidades estrangeiras (7), além de pesquisadores e servidores públicos atuantes em variados órgãos da administração pública federal (7).

À medida que a rede de pesquisadores se ampliou, o escopo do esforço de pesquisa excedeu as fronteiras nacionais e passou a incorporar sistematizações da literatura recentemente produzida em outros países latino-americanos (capítulo 5) e análises empíricas originais de casos de implementação de políticas públicas no México e no Peru (capítulos 8, 12 e 27). Como resultado, o grupo produziu um conjunto de 25 análises empíricas (capítulos 6 a 30), englobando 39 casos de implementação de políticas públicas, uma vez que diversos capítulos desenvolveram análises comparativas entre múltiplos casos, resumidos no apêndice desta introdução. As análises foram

---

8. Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/boletim\\_analise\\_politico/171020\\_bapi\\_13.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/boletim_analise_politico/171020_bapi_13.pdf)>.

desenvolvidas pelos pesquisadores a partir das diferentes perspectivas teóricas e metodológicas com as quais vinham desenvolvendo seus projetos. No entanto, apesar da diversidade de abordagens, a chamada teve por efeito mobilizar um conjunto de análises de casos empíricos com foco nas dinâmicas de implementação de programas e serviços públicos e nas suas repercussões sobre usuários/beneficiários, em termos do reforço (ou mitigação) de formas de desigualdade social preexistentes.

Assim, este livro se construiu com base nesse esforço coletivo. Em termos de sua estrutura e organização, ele se encontra dividido em três partes (ver sumário). A parte 1, composta por cinco capítulos, agrega os elementos teóricos e conceituais que dão suporte às análises empíricas subsequentes. A jornada inicia-se com a ampliação da compreensão da desigualdade social a partir do reconhecimento de sua multidimensionalidade (capítulo 1) e da incorporação da perspectiva interseccional (capítulo 2). A reflexão sobre as complexas relações entre desigualdades sociais e políticas públicas, iniciada nestes capítulos, é sucedida pela construção de um olhar mais detido aos processos de implementação de políticas públicas. O capítulo 3, de Vincent Dubois, aporta a perspectiva da sociologia do guichê francesa (*sociologie du guichet*), e o capítulo 4, de Roberto Pires e Gabriela Lotta, complementa o quadro com as contribuições da literatura sobre burocracia de nível de rua (*street level bureaucracy*). Por fim, conclui-se a parte 1 com o capítulo 5, de Ernesto Isunza-Vera, que apresenta o resultado de um mapeamento da produção teórica e empírica sobre o tema na América Latina *extra brasileña*.

As partes 2 e 3, por sua vez, acomodam os capítulos focados em análises empíricas de casos de implementação de políticas, programas e serviços públicos (capítulos 6 a 30). A racionalidade por trás da divisão dessas partes e de suas subseções ficará clara mais adiante (a partir da figura 1), pois é consequência de um processo de análise comparativa sistemática dos casos, cujos resultados são apresentados no desenrolar desta introdução (seção 5). Ou seja, apesar de preceder o restante do conteúdo do livro, esta introdução já adianta as conclusões de uma análise sistemática dos argumentos e achados apresentados nos capítulos seguintes. Para tal, atenção especial recaiu sobre os capítulos dedicados a análises de casos empíricos. Cada um desses estudos, como será visto, recorre a abordagens teórico-metodológicas próprias, derivadas dos projetos de pesquisa conduzidos por seus autores. Mas, aqui, foram tomados como fontes secundárias que permitiram a montagem de uma base de dados, contendo 39 casos empíricos (quadro A.1 do apêndice). Essa base tornou possível a identificação e a análise de mecanismos diversos conectando implementação de políticas com perpetuação de desigualdades. Cabe notar que esse conjunto de casos não foi desenhado com o propósito de constituir uma amostra representativa da população de programas e serviços públicos implementados pelo governo brasileiro ou de outros países latino-americanos. Trata-se mais especificamente de uma amostragem por conveniência.<sup>9</sup>

---

9. Amostragem por conveniência é um tipo de amostragem não probabilística que envolve a extração de um conjunto de observações de uma população que esteja acessível, isto é, ao alcance dos pesquisadores que compõem a rede de pesquisa. Esse tipo de amostragem é útil e apropriado para estudos exploratórios, de testes-piloto e de construção de hipóteses (Bussab e Morettin, 2002).

Dado que este trabalho não visa à estimação de efeitos generalizáveis, mas busca explorar, identificar e ilustrar os diferentes tipos de mecanismos associados aos efeitos,<sup>10</sup> a base de dados constituída a partir dos casos empíricos analisados nos capítulos ofereceu uma oportunidade única. O conjunto de 39 casos abordados ao longo dos capítulos das partes 2 e 3 tem uma característica comum fundamental: são programas ou serviços públicos que interferem direta ou indiretamente nas vidas de segmentos vulneráveis da população. Por isso, permitem a exploração dos efeitos das dinâmicas de implementação (e seus mecanismos associados) sobre esses sujeitos e grupos sociais. Apesar dessa similaridade, há importantes variações no interior desse conjunto de casos (quadro 1), em termos de: *i*) áreas/setores de políticas públicas; *ii*) níveis de governo responsáveis pela coordenação da implementação; *iii*) contextos de implementação e seus níveis de análise; ou *iv*) focalização em públicos-alvo específicos ou acesso universal.

#### QUADRO 1

##### Variações internas ao conjunto de casos empíricos

Áreas/setores de política pública (n=39)	Assistência social (8)
	Cultura (1)
	Desenvolvimento rural (4)
	Educação (4)
	Habitação (2)
	Infraestrutura (5)
	Justiça e segurança pública (5)
	Recursos hídricos/meio ambiente (1)
	Saúde (5)
	Trabalho, emprego e renda (1)
	Urbano (3)
Níveis de governo responsáveis pela coordenação da implementação (n=39)	Governo central (24)
	Governos estaduais/provinciais (4)
	Governos locais (11)
Contexto/nível de análise da implementação (n=39)	Nível nacional (11)
	Nível estadual/regional (5)
	Nível local (23)
Focalização em públicos-alvo específicos (ou grupos vulneráveis) (n=39)	Sim (18)
	Não (21)

Elaboração do autor.

As diferenças observadas entre os casos analisados criaram condições propícias para a identificação e a análise dos mecanismos de reprodução de desigualdades,

10. Isto é, a abordagem metodológica aqui adotada, com foco em "mecanismos", visa compreender "a causa dos efeitos" e não "o efeito das causas" (Goertz e Mahoney, 2012), apoiando-se nas bases epistemológicas e em técnicas de pesquisa tipicamente qualitativas.

uma vez que a operação destes pôde ser analisada sob variadas situações e contextos, evitando interpretações específicas ou limitadas a casos singulares, tal como será desenvolvido a seguir.

## **5 UMA CARTOGRAFIA DOS MECANISMOS E RISCOS DE REPRODUÇÃO DE DESIGUALDADES EM PROCESSOS DE IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS**

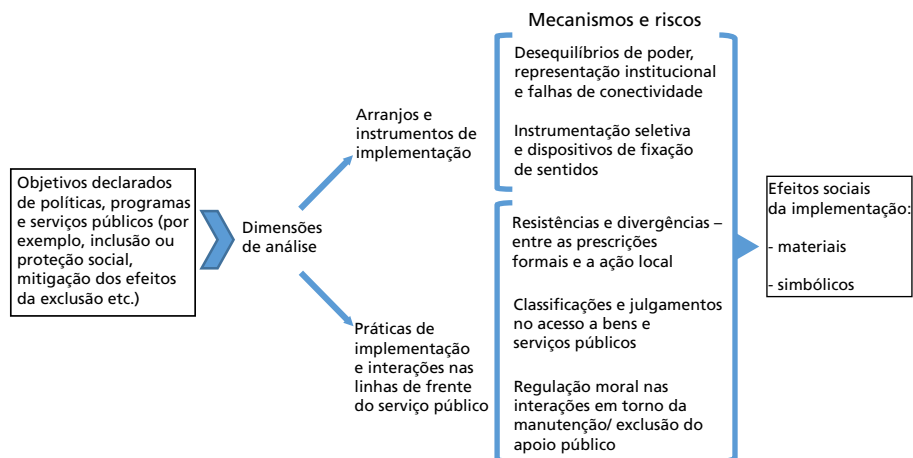
Esta introdução busca acrescentar ao conjunto de reflexões teóricas e empíricas que compõem o livro os resultados de uma análise comparativa dos casos, voltada à sistematização dos mecanismos e riscos de reprodução de desigualdades observados empiricamente nos processos de implementação de políticas públicas estudados pelo amplo grupo de autores desta obra. A análise comparativa se desenrolou em duas etapas. Primeiramente, para cada uma das políticas/serviços, identificamos seus objetivos formais/declarados, os efeitos não pretendidos observados nos estudos de caso e, por fim, os mecanismos que engendraram esses efeitos no processo de implementação. Em um segundo momento, examinamos em maior profundidade as relações entre os mecanismos e os efeitos observados, buscando identificar os principais padrões emergentes no conjunto variado de casos estudados.

Por meio desse procedimento, conseguimos visualizar os mecanismos que desempenhavam papéis semelhantes em diferentes casos (isto é, áreas de política pública) e situações (ou seja, nas dinâmicas de implementação típicas dos governos centrais ou locais). Isso permitiu que os mecanismos pudessem ser descritos e definidos de forma mais abstrata – não restrita ao contexto específico de um único caso. Assim, com base na extração de elementos dos estudos de casos (singulares ou comparativos), pudemos cartografar analiticamente os mecanismos operantes em dinâmicas de implementação de políticas que produzem efeitos materiais e simbólicos sobre seu público, contribuindo para a perpetuação de desigualdades sociais já existentes.

A figura 1 representa graficamente os achados dessa análise comparativa, e foi a partir deles que se deu a organização dos capítulos e subseções internas às partes 2 e 3, como apresentado no sumário. Os tópicos desta seção foram organizados da mesma forma. Primeiramente, discutiremos os dois tipos de mecanismos identificados com a dimensão de análise relativa ao desenho institucional dos processos de implementação (seus arranjos e instrumentos). Em seguida, apresentaremos os três tipos de mecanismos associados à dimensão analítica que enfatiza práticas de implementação e interações nas linhas de frente do serviço público. Em ambos os casos a descrição dos mecanismos é apoiada por exemplos empíricos oriundos dos capítulos que integram o livro. A lista de mecanismos é indicativa das variadas formas por meio das quais processos de implementação podem engendrar riscos de reprodução de desigualdades sociais. Como tal, apresenta-se como elementos

potencialmente úteis para exercícios de avaliação de políticas públicas (seja nas modalidades *ex ante* ou *ex post*).

FIGURA 1  
Mecanismos e riscos de reprodução de desigualdades em processos de implementação



Elaboração do autor.

## 5.1 Arranjos e instrumentos de implementação

Nos debates sobre implementação de políticas públicas, as abordagens conhecidas como “de cima para baixo” (ou *top-down*) há muito salientaram o desenho institucional como uma dimensão-chave para a compreensão de como objetivos declarados, conteúdos e formatos de políticas públicas vão sendo transformados no decurso das atividades de implementação (Hill e Hupe, 2014). Colocar leis, normas e decisões políticas em prática requer o envolvimento de múltiplos atores (sejam governamentais ou não governamentais), assim como objetos (recursos, tecnologias etc.), em arranjos institucionais que deem suporte organizacional à realização das ações públicas (Pires e Gomide, 2016). Esses arranjos representam nada menos que o modelo de governança que está sendo exercitado no processo de implementação (Capano, Howlett e Ramesh, 2015; Marques, 2013). Um olhar atento aos arranjos institucionais de implementação provoca dois tipos de questões fundamentais para reflexões sobre reprodução de desigualdades.

- 1) Quem teve (ou não) a oportunidade de fazer parte do arranjo e ter seus interesses e pontos de vista institucionalmente representados? E, considerando que os arranjos frequentemente envolvem uma distribuição desigual de poder, recursos e papéis entre os atores participantes, quais são as capacidades (conectividade, centralidade etc.) de cada ator de interferir em decisões críticas sobre as estratégias de implementação e os cursos de ação a serem seguidos?

- 2) Dado que o processo de estabilização das relações entre os múltiplos atores envolvidos no arranjo envolve o desenvolvimento ou a adoção de instrumentos (procedimentos formais, protocolos, sistemas de informação, indicadores, formulários etc.), quais visões, valores e concepções sobre os usuários e seus modos de vida são fixados? Quais as implicações desses instrumentos, supostamente técnicos, para os usuários dos serviços e programas?

Tal como pretendemos argumentar em seguida, esses dois aspectos relativos à dimensão do desenho institucional, dos arranjos e dos instrumentos de implementação introduzem potenciais riscos e mecanismos que engendrem efeitos materiais e simbólicos sobre os usuários dos serviços, contribuindo para a perpetuação de desvantagens e vulnerabilidades acumuladas por parte de alguns segmentos da população.

#### 5.1.1 Desequilíbrios de poder, representação institucional e falhas de conectividade

O primeiro mecanismo (figura 1) que introduz potenciais riscos de exclusão, falta de atenção e danos a grupos desfavorecidos durante o processo de implementação deriva da composição do arranjo de implementação (quem participa e tem seus pontos de vista institucionalmente representados?) e do posicionamento, da conectividade e da capacidade de influência dos atores nessa rede de relações. Há tempos, o momento da implementação, dentro do processo mais amplo de produção de políticas públicas, é também reconhecido como uma arena política relevante (Grindle, 1980). Dado que a implementação envolve oportunidades de introdução de transformações, atores interessados – ou que não tenham sido contemplados no momento de formulação – buscam participar, influenciar e controlar as decisões relativas às estratégias operacionais e às ações no plano administrativo (Scott, 1969). Portanto, investigar quais atores foram bem-sucedidos em tomar parte e quais foram deixados de fora do arranjo é um primeiro passo na compreensão de riscos de reprodução de desigualdades em processos de implementação.

O capítulo 11 oferece um exemplo da operação desse mecanismo quando aborda a implementação de políticas de emprego e qualificação profissional. Cássio Mendes analisou o Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador (Codefat), órgão colegiado composto por representantes dos trabalhadores, dos empregadores e do governo, atuando como gestor do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) e de suas aplicações financeiras em programas de qualificação profissional, seguro-desemprego, entre outros, com o objetivo de corrigir distorções e apoiar o desenvolvimento do mercado de trabalho brasileiro.

O autor conduziu uma análise minuciosa das atas de reuniões e das decisões do conselho entre 1990 e 2016 para descobrir que, apesar de desigualdades de gênero (salários, informalidade etc.) visíveis e persistentes no mercado de trabalho brasileiro, o assunto foi raramente abordado pelo Codefat (apenas 12 de 780 resoluções).

A investigação dos mecanismos subjacentes revelou, primeiramente, que a presença feminina no conselho sempre foi muito baixa (5,9%, em média, do conjunto de conselheiros). Em segundo lugar, o autor observou que, durante as reuniões, sempre que temas associados à desigualdade de gênero ou à situação das mulheres no mercado de trabalho emergiam, os conselheiros empregavam quatro tipos de táticas discursivas para evitá-los: não falar, adiar, não buscar informações adicionais e não especificar, deixando em forma abstrata. Além disso, o conselho não buscou nem recebeu nem bem propostas de parcerias institucionais com outros órgãos do governo responsáveis por promover igualdade de gênero ou programas e serviços voltados às mulheres. Como resultado, o Codefat tem permanecido insensível às questões de gênero e aos desafios enfrentados pelas mulheres no mercado de trabalho. Assim, neste caso, observou-se que uma combinação de representação feminina insuficiente na arena de implementação, distribuição desigual de recursos e poder entre os atores (conselheiros homens e mulheres) e articulação fraca com outras organizações sensíveis à agenda de gênero reforçou barreiras à inclusão e perpetuou formas de exclusão da questão na agenda do conselho.

Um segundo passo na análise de arranjos de implementação com vistas a reconhecer riscos de reprodução de desigualdades envolve reflexões sobre a conectividade dos atores envolvidos. Em diversos casos, observamos situações em que a dimensão representativa estava aparentemente resolvida – isto é, o arranjo de implementação contemplava, pelo menos do ponto de vista formal, a participação dos diversos atores interessados e impactados pela política. Os arranjos de implementação ditos intersetoriais ou transversais se caracterizam precisamente por conceber articulações entre diferentes tipos de atores governamentais e não governamentais, na tentativa de enfrentar problemas percebidos como complexos, por meio de abordagens integradas. No cotidiano da execução dos serviços, porém, essas desejadas articulações podem não acontecer e, então, falhas de conectividade emergem. Essas falhas de conectividade seriam, pois, reveladoras de “vulnerabilidades institucionais” (Spink, 2017; Sandim, 2018), que se somam às vulnerabilidades sociais existentes.

Dessa forma, se a prestação de apoio a pessoas em situação de vulnerabilidade requer abordagens mais complexas e integradas por parte do poder público, e se os arranjos de implementação que deveriam viabilizar essas abordagens apresentam falhas de conectividade, o problema que deu origem à ação pública não só não é resolvido como pode ser agravado. A conectividade das redes de serviços vai além de um aspecto operacional e institucional e passa a representar uma questão de acesso a direitos e ao apoio público, ou seja, repercute na inclusão ou exclusão de cidadãos à esfera dos bens e serviços fornecidos pelo Estado. Assim, a falha em conectar serviços, equipamentos e instituições pode incorrer em riscos de perpetuação de vulnerabilidades por parte de grupos sociais que já se encontram em trajetórias de dificuldade de acesso ao Estado.

Um exemplo que enfatiza os riscos associados à baixa (ou ausente) conectividade entre atores que formalmente integram arranjos institucionais de implementação é oferecido por Tatiana Sandim e Marcos Assis (capítulo 7), ao analisarem o serviço de Proteção e Atenção Integral à Família (PAIF) e sua inserção no Sistema Único de Assistência Social (Suas). Neste caso, novamente, o arranjo formal do programa se baseia na articulação de uma rede de serviços (unidades de saúde, órgãos de justiça, concessionárias de água e luz, creches, entre outros). Entretanto, ao investigarem a implementação de fato do programa nos municípios de Belo Horizonte e São Paulo, os autores perceberam que a conectividade da rede institucional falhava com relativa frequência. Ademais, essas falhas tendiam a afetar mais intensivamente as famílias mais carentes, pois os custos associados ao “conserto” dessas desconexões institucionais eram transferidos inteiramente para elas, sob a forma de custos de transporte, atrasos no acesso a benefícios, assim como o fardo de prover repetidamente a documentação comprobatória das suas condições precárias de vida. Em situações como esta, a própria busca pelo apoio público pode acabar se tornando parte de um processo mais amplo por meio do qual vulnerabilidades presentes podem se deteriorar (material e simbolicamente) ainda mais.

O programa Fica Vivo! (capítulo 10), implementado no estado de Minas Gerais desde 2006, com o objetivo de prevenir o aumento da criminalidade entre jovens de baixa renda em territórios definidos como violentos, é outro exemplo bem pertinente. De acordo com Andreia de Jesus, o arranjo institucional do programa se baseou em parcerias entre a polícia, a secretaria de assistência social e organizações da sociedade civil – como associações de bairro e organizações não governamentais (ONGs) –, buscando combinar ações de apoio social (qualificação profissional, atividades culturais, serviços e benefícios assistenciais, por exemplo) com policiamento estratégico e intervenções de justiça criminal. O discurso da abordagem integrada, segundo a autora, foi instrumental para o aumento do orçamento dedicado à prevenção da criminalidade, se comparado às tentativas anteriores nesta área. Entretanto, à medida que as ações de implementação transcorreram, desequilíbrios de poder e desarticulações institucionais entre os parceiros policiais e os agentes da área social levaram a uma maior apropriação dos recursos pelas intervenções policiais e, como consequência, ao subdesenvolvimento do componente social do programa. Como resultado, foi-se produzindo uma intervenção pública que enfatizava desproporcionalmente as atividades policiais em territórios habitados predominantemente por famílias negras e de baixa renda. A sobre-exposição dessas famílias à vigilância estatal contribuiu não apenas para o aumento da tensão e dos níveis de encarceramento, mas também para o reforço simbólico das associações estereotípicas entre pobreza, raça e violência.

Há outros capítulos no livro que oferecem análises e exemplos da operação do mecanismo relativo a falhas de conectividade, desequilíbrios de poder e



de representação institucional em arranjos institucionais de implementação. Tal como pode ser observado no quadro A.1 do apêndice, trata-se de um total de quinze casos empíricos, em diferentes localidades do Brasil, assim como também em experiências no México e no Peru. Os capítulos 6 e 12, de autoria, respectivamente, de Alexandre Gomide, Raphael Machado e Ana Karine Pereira e Diego Geng, abordam casos envolvendo os efeitos das intervenções públicas sobre comunidades locais, tradicionais ou indígenas. Em ambos os casos, é problematizada a forma de inclusão e representação dessas comunidades (como conselhos, comitês, audiências) nos arranjos de implementação de políticas de infraestrutura e gestão de recursos hídricos. Debatem-se a temporalidade da inclusão e o escopo e a capacidade de influência dos atores marginalizados, indicando como esses aspectos podem contribuir para o reforço das situações de vulnerabilidade já vividas por estes grupos sociais.

O capítulo 8, de Ernesto Isunza-Vera, desenvolve uma análise panorâmica de um amplo conjunto de políticas e serviços urbanos em um único município (Xalapa, capital do estado de Veracruz, no México). A análise dos arranjos de implementação evidencia como as configurações institucionais existentes carregam consigo elementos reprodutores de desvantagens para os segmentos mais carentes da população, reforçando suas condições desfavoráveis, em vez de mitigá-las. E, finalmente, o capítulo 9, de Renata Bichir e Pamella Canato, encara o tema da intersectorialidade e analisa como deficiências na concretização dessa estratégia, observadas em termos de desafios de articulação em arranjos institucionais de três diferentes políticas públicas na cidade de São Paulo, introduzem riscos de danos materiais e simbólicos a grupos já imersos em situação de vulnerabilidades.

### 5.1.2 Instrumentação seletiva e dispositivos de fixação de sentidos

Além da representação de interesses, dos desequilíbrios de poder e dos problemas de articulação entre atores, outro aspecto importante na análise do desenho institucional de estratégias de implementação diz respeito à rotinização das relações entre os múltiplos atores envolvidos por meio da adoção ou do desenvolvimento de instrumentos. Por instrumentos referimo-nos às entidades não humanas ou a objetos que não só estabilizam, mas conferem sentido e formas específicos às relações que se desdobram no decurso da ação coletiva da implementação. Exemplos desses instrumentos incluem sistemas de informação, protocolos, procedimentos operacionais padronizados, indicadores, formulários, entre muitos outros objetos, que rotinizam e organizam as trocas entre organizações governamentais, assim como entre estas e os usuários dos serviços públicos.

De acordo com Lascoumes e Le Galès (2007), instrumentos não são apenas aparatos técnicos, mas também dispositivos sociais, uma vez que carregam consigo representações sociais sobre os atores e fixam os significados das interações que

regulam. Instrumentos materializam concepções e valores e, portanto, não são uma procedimentalização neutra. Eles podem acabar por (des)empoderar alguns atores, distribuir desigualmente o ônus e o bônus, tornar as coisas mais fáceis e acessíveis para alguns e mais difíceis e fora do alcance para outros. Em suma, ao examinarmos os instrumentos que rotinizam as relações entre os múltiplos atores envolvidos no esforço de implementação, podemos perceber como visões específicas, valores e concepções são materializados (Le Galès, 2010), assim como a seletividade que eles operam entre os diferentes grupos de usuários ou beneficiários dos serviços públicos.

Um exemplo claro da operação desse tipo de mecanismo pode ser visto no caso do Programa Bolsa Família (PBF). Essa iniciativa de transferência condicionada de renda visa aliviar a pobreza extrema e interromper o ciclo intergeracional da pobreza, exigindo que os filhos de famílias pobres frequentem regularmente os serviços de educação e saúde. Um procedimento operacional padrão do PBF é que a transferência de renda deve ser feita diretamente às mães, porque elas são concebidas como mais propensas a usar o dinheiro em favor das necessidades das crianças (ou seja, comida, higiene e material escolar). Como resultado, para muitas mulheres pobres, o PBF proporcionou sua primeira e única fonte independente de renda, contribuindo para seu empoderamento na gestão das necessidades do lar. Porém, como Janine Mello e Danusa Marques (capítulo 15) – e também Mani Marins (capítulo 28) – argumentam, o procedimento operacional padrão do PBF acabou por cristalizar uma expectativa das beneficiárias como as únicas responsáveis pelo cuidado das crianças, reforçando um estereótipo de gênero, com claros impactos na vida cotidiana dessas mulheres, no sentido de amplificar suas desvantagens e reduzir suas oportunidades de inserção econômica.

Outro exemplo, no campo da educação, chama a atenção para os instrumentos embutidos nos processos seletivos para ingresso na educação superior pública. O caso é tratado por Isabella Goellner (capítulo 14), por meio da comparação entre três diferentes procedimentos de seleção empregados pela Universidade de Brasília (UnB), entre 2012 e 2016. O primeiro e mais antigo dos três métodos é o vestibular – um teste de conhecimento formal aplicado após a conclusão do ensino médio. O segundo, chamado Programa de Avaliação Seriada (PAS), também se baseia no teste de conhecimento formal, porém é aplicado em série, ao final de cada ano do ensino médio. O terceiro método, o mais recente, o Exame Nacional do Ensino Médio/Sistema de Seleção Unificada (Enem/Sisu), foca a articulação de conteúdo, ao invés de sua separação por disciplinas, e é aplicado duas vezes por ano. Enquanto os dois primeiros são formulados e aplicados pela UnB, o terceiro é um teste padronizado em nível nacional, formulado pelo Ministério da Educação e válido para todas as universidades federais do país.

Em suma, os procedimentos de seleção diferem em termos de forma, conteúdo e regulação. As análises estatísticas conduzidas pela autora confirmaram que os três métodos selecionam grupos significativamente diferentes de entrantes. Enquanto os dois primeiros tenderam a favorecer a seleção de ingressantes brancos, oriundos de famílias de renda relativamente mais alta e com experiência prévia em escolas particulares, o terceiro método de seleção abriu maior espaço para o ingresso de estudantes negros, oriundos de famílias de renda relativamente mais baixa e com uma trajetória educacional plena em escolas públicas. Portanto, a depender do instrumento utilizado para a transformação de concluintes do ensino médio em estudantes do ensino superior, a seletividade operada pelo arranjo de implementação pode diferir, seja favorecendo grupos já incluídos, por meio da criação de barreiras adicionais de entrada aos desvantajados, seja mitigando as desigualdades existentes ao favorecer a entrada dos últimos.

A análise dos instrumentos e de seus riscos de reprodução de desigualdades é abordada em mais outros três capítulos que integram este livro. Tal com sistematizado no quadro A.1 do apêndice, temos um total de nove casos, em diferentes localidades e esferas de governo no Brasil, que abordam a operação desse tipo de mecanismo. O capítulo 13, de Paulo Spínola e Leila Ollaik, faz uma competente recapitulação teórica do tema, aproximando os conceitos abstratos a casos empíricos nas áreas da cultura, da educação e do desenvolvimento rural. O capítulo 16, elaborado por Bruno Moretti e Eugênio Santos, adentra a discussão sobre as regras de contratação de insumos e os procedimentos de controle na área da saúde, enfatizando seus efeitos em termos de restrições à realização do direito à saúde, reduzindo a capacidade do Estado de enfrentar desigualdades de acesso a bens e serviços públicos nesta área. Finalmente, o capítulo 17, de Antonio Lima Junior, leva esta reflexão ao sistema penitenciário, discutindo como, da rua até a prisão, um conjunto de mecanismos seletivos concorrem para fazer do cárcere um território predominantemente negro. Ênfase é dada à discussão sobre as consequências que o cárcere, enquanto um tipo de instrumento ou dispositivo foucaultiano, produz para todo um grupo social que se relaciona com este sistema.

## **5.2 Práticas de implementação e interações nas linhas de frente do serviço público**

A segunda dimensão de análise para pensarmos os mecanismos de reprodução de desigualdades também se assenta nos debates clássicos sobre implementação de políticas públicas. Nesse campo, há muito já se reconhecem os ganhos analíticos advindos de uma perspectiva de “baixo para cima” (ou *bottom-up*), a qual enfatiza os papéis desempenhados pelos agentes de implementação, suas crenças, comportamentos e práticas cotidianas (Hill e Hupe, 2014). De acordo com esta perspectiva, o exame das questões relativas ao desenho institucional – seus arranjos e instrumentos –

ofereceria apenas uma compreensão limitada dos riscos de reprodução de desigualdades engendrados pelos processos de implementação.

O conceito de burocracia de nível de rua (Lipsky, 1980; Hupe, Hill e Buffat, 2015) buscou precisamente chamar a atenção para o papel crucial desenvolvido por atores até então ignorados nas avaliações de políticas públicas, mas cujo trabalho cotidiano apresenta sérias implicações em termos da redefinição dos objetivos e do conteúdo de uma política, assim como das formas de relação com seus públicos (usuários, beneficiários, alvos etc.). Segundo esta vertente, o trabalho desses agentes se torna importante porque eles gozam inevitavelmente de discricionariedade na forma como conduzem suas atividades cotidianas e executam os comandos legais e hierárquicos. Isto se deve às condições sob as quais esses agentes da linha de frente desempenham suas funções, marcadas por objetivos ambíguos, um emaranhado de regras complexas, excesso de demanda, escassez de recursos, distância da supervisão hierárquica, e em interações face a face com os destinatários da ação pública. Em função dessas condições, esses agentes se encontram em meio a um contínuo exercício de acomodação entre o desiderato formal e as condições reais e específicas da execução. Nesse processo, diversos elementos e referências que não fazem parte do conjunto de prescrições legais e formais passam a se embrenhar nas atividades de implementação de uma política pública (Dodier, 1989).

Esses ajustamentos abrem caminhos para que os agentes de implementação consigam retomar algum controle sobre suas rotinas e cargas de trabalho perante as situações caóticas que se apresentam diante deles. Além disso, são oportunidades para que julgamentos morais, baseados em valores e preconceções compartilhados pelos agentes (e às vezes até pelos usuários), adentrem a esfera da execução da política pública. O uso corriqueiro da discricionariedade pode levar a inovações e soluções de problemas emergentes, mas pode também provocar consequências indesejadas sobre os usuários/beneficiários da ação pública, conforme Dubois (1999) e o capítulo 3 desta obra. Por isso, não se pode compreender a implementação de políticas públicas sem consideração à atuação cotidiana desses trabalhadores da linha de frente (professores, policiais, fiscais etc.), além das suas trajetórias, posições sociais e situações por eles vivenciadas no exercício de suas funções.

Na sequência, abordaremos três diferentes tipos de mecanismos (figura 1) associados às consequências potencialmente negativas do uso da discricionariedade. Esses mecanismos foram percebidos a partir de uma visão panorâmica e sistemática do conjunto de análises de casos que compõem essa coletânea. Cada um desses mecanismos estabelece um vínculo próprio entre, de um lado, os comportamentos e as práticas ordinárias dos agentes de implementação e, de outro, os efeitos materiais e simbólicos associados à perpetuação de desigualdades sociais.

### 5.2.1 Resistências e divergências entre as prescrições formais e a ação local

Um primeiro mecanismo, associado ao uso da discricionariedade pelos trabalhadores da linha frente, diz respeito à resistência desses agentes em colocar em prática as normas, prescrições e diretrizes formais, assim como as decisões dos superiores hierárquicos. Em algumas circunstâncias, agentes de implementação podem simplesmente decidir ignorar ou divergir em relação às orientações institucionais, ainda que de forma velada e silenciosa. Como veremos a seguir, quando as orientações institucionais apontam no sentido da busca por maior inclusão, tolerância, expansão do acesso ou focalização em grupos vulneráveis, a resistência em colocar tais orientações em prática pode levar a *deficit* de atenção/ação, invisibilidade ou formas inadequadas de se abordarem públicos necessitados de apoio público.

Um exemplo ilustrativo dessas situações é desenvolvido por Jaciane Milanezi e Graziella Silva (capítulo 18). As autoras examinaram a implementação das diretrizes da Política Nacional em Saúde Integral da População Negra (PNSIPN) no contexto de três Unidades Básicas de Saúde (UBS), no município do Rio de Janeiro. A política visava melhorar os indicadores de saúde da população negra, dado que evidências estatísticas demonstravam graves disparidades nas condições de saúde entre brancos e negros no Brasil. Esse objetivo deveria ser alcançado por meio de uma atenção especial a este segmento da população, que se concretizaria na articulação de diferentes equipamentos e serviços de saúde nos distritos locais. A pesquisa etnográfica conduzida pelas autoras revelou uma forma de resistência às diretrizes formais, operada por meio do silêncio. Os profissionais de saúde das unidades pesquisadas raramente conversavam sobre a PNSIPN, que nunca emergia como assunto em suas reuniões regulares de equipe, nem em medidas específicas para transformar suas diretrizes formais em práticas e procedimentos concretos. Buscando compreender as motivações e racionalidades por detrás desses silêncios, as autoras descobriram que os agentes de implementação não concordavam com a proposta de se oferecer uma atenção diferenciada à população negra. Eles concebiam isto como uma forma de racismo e acreditavam que deveriam negar as diferenças raciais se quisessem oferecer um serviço de saúde de acesso universal. Eles resistiram às diretrizes e regras formais da PNSIPN porque não compartilhavam uma mesma visão do problema com os formuladores da política. Enquanto isso, um segmento da população que deveria estar recebendo uma forma diferenciada de tratamento, tal como demonstrado pelos indicadores de condições de saúde, permanecia invisibilizado e não abordado de maneira adequada no cotidiano dos centros de saúde.

Outro exemplo no qual o mecanismo da resistência mediou processos de implementação e resultados desfavoráveis a segmentos vulneráveis da população é o caso da Política Nacional de Assistência Social (PNAS) (capítulo 20). De acordo com Luciana Jaccoud e Maria Cristina Abreu, a PNAS se estruturou nos anos 2000, com base no reconhecimento de que serviços e benefícios assistenciais deveriam

ser entendidos como direito do cidadão e dever do Estado. A partir de então, o Suas começou a se materializar, envolvendo a divisão de papéis entre os governos federal, estadual e municipal. Em 2016, já se somavam aproximadamente 10 mil equipamentos públicos e 240 mil trabalhadores prestando serviços no nível local. Neste cenário, as autoras conduziram uma pesquisa de opinião pública (*survey*) em nível nacional, com o objetivo de compreender as percepções dos agentes de implementação local sobre a PNAS, sobre o trabalho cotidiano por eles desenvolvido e sobre os beneficiários destas ações. Os resultados indicaram divergências significativas nos entendimentos dos agentes sobre essas questões. Enquanto alguns profissionais demonstravam aderência às prescrições e às diretrizes formais da política (ou seja, uma perspectiva baseada em direitos), outros sistematicamente desprezaram os usuários como “preguiçosos”, “oportunistas” e culpados por um suposto fracasso na construção de suas trajetórias. Para os últimos, os serviços e benefícios prestados eram compreendidos como benesses ou favores, ao invés de uma responsabilidade governamental de cuidar daqueles em necessidade. Assim, neste caso, a resistência às prescrições, diretrizes e regras formais da política pública tomou a forma de divergências nas interpretações dos agentes encarregados da implementação. A ideia de divergência sugere que a resistência pode ser um fenômeno localizado em um subgrupo dentro do conjunto dos agentes de implementação, cuja operação pode nos auxiliar a compreender os resultados heterogêneos, no tempo e no espaço, das intervenções públicas.

O mecanismo da resistência – seja sob a forma do silêncio, da negação ou da divergência – apareceu também em outros casos estudados neste livro (quadro A.1 do apêndice). O capítulo 19, de Rafael Viana, ao abordar o programa Minha Casa Minha Vida-Entidades (MCMV-E), chama a atenção para a resistência dos agentes de implementação local em colocar em prática as regras definidas nacionalmente, envolvendo a execução de projetos de habitação social em parceria com movimentos sociais e associações civis. A resistência desses agentes vinha dificultando um processo de inclusão mais intensiva do público-alvo (“sem-teto”) nas decisões sobre os projetos habitacionais, tal como preconizado pelos formuladores da política no nível nacional. Já o capítulo 21, de Olívia Pessoa, transporta as discussões presentes ao universo do Poder Judiciário. A autora, ao observar o cotidiano das audiências e do funcionamento de um Juizado Especial Cível (JEC), aponta a resistência dos magistrados e de outros servidores públicos em adotar uma postura mais acessível, compreensível e menos formalista, indo na contramão dos preceitos fundamentais e objetivos declarados dos JECs de aproximar e incluir parcelas da população antes excluídas do sistema de justiça.

### 5.2.2 Classificações e julgamentos no acesso a bens e serviços públicos

Um segundo tipo de mecanismo que se manifesta nos encontros entre trabalhadores e usuários dos serviços públicos são as operações de classificação. O recurso à discricionariedade por parte dos agentes de implementação traz consigo incertezas e

dilemas sobre como proceder em cada situação. Em resposta, os trabalhadores da linha de frente desenvolvem, ao longo do tempo, estratégias práticas para reduzir a complexidade e manejar as incertezas. Uma das mais comuns são os sistemas de classificação que lhes permitem rapidamente diferenciar os usuários à sua frente e designar-lhes as respostas cabíveis – prestação do serviços, dedicação extra, dureza, negação, pedidos adicionais de documentação etc. Esses sistemas de classificação, por sua vez, mesclam as categorias formais fornecidas pelos atos normativos, que dão suporte à política pública com julgamentos morais baseados em valores, estereótipos e preconceções dominantes de uma sociedade. Tal como afirma Lipsky (1980, p. 115, tradução nossa),

a diferenciação é intrínseca à burocracia do nível de rua, mas esse processo se apoia na desigualdade social, a qual ajuda a explicar as clivagens a partir das quais as diferenciações são construídas. Assim, a necessidade de rotinizar e simplificar o trabalho e diferenciar o público atendido, em contextos de desigualdade social, leva à institucionalização das tendências de estereotipização que permeiam a sociedade. Burocratas de nível de rua, como quaisquer indivíduos, podem cultivar (ou não) quaisquer formas de preconceito. Mas, quando a execução do seu trabalho lhes demanda diferenciar a população atendida, então, podemos dizer que há uma receptividade estrutural a atitudes preconceituosas (...). O estereótipo é cultivado em um contexto no qual se transforma em instrumento para dividir a população atendida em segmentos.<sup>11</sup>

Maynard-Moody e Musheno (2003; 2012) avançam nessa mesma direção. Segundo os autores, a aplicação de regras e procedimentos formais da política/serviço público passa a ser mediada por julgamentos normativos e classificações identitárias que os agentes de ponta constroem sobre o público atendido. Essas classificações e esses julgamentos, por sua vez, são portadores de preconceções sobre os usuários, permitindo situá-los como mais ou menos merecedores dos benefícios oferecidos pelo Estado e dos esforços empreendidos pelos agentes em favor de suas demandas. Em suma, os encontros cotidianos entre os funcionários da linha de frente e a população usuária de serviços operam uma importante transformação: pessoas com trajetórias de vida e problemas singulares são processadas em termos de categorias (formais e informais), as quais permitem aos agentes driblar incertezas e definir o tratamento ou curso de ação considerado “adequado”. A categorização dos usuários chama a atenção para uma dimensão interpretativista do processo de implementação, tornando-se objeto privilegiado para a análise crítica de políticas públicas (Dubois, 2015). Nesse sentido, as percepções, as visões de mundo, os valores e as representações que os agentes de implementação compartilham a

---

11. *“Differentiation is intrinsic to street-level bureaucracy, but social inequality supports it and helps account for the cleavages in terms of which differentiation takes place. Thus the need to routinize, simplify, and differentiate in the context of inequality leads to the institutionalization of the stereotypical tendencies that permeate the society. Whatever prejudices street-level bureaucrats as individuals do or do not have, the structure of their work appears to call for differentiation of the client population, and thus there is structural receptivity to prejudicial attitudes (...). The stereotype is nurtured in a context where it functions to divide up the client population.”*

respeito do seu trabalho e do público atendido passam a adquirir destaque na busca de explicações para a produção institucional da discriminação, da desatenção, da imposição de barreiras ao acesso, dos maus-tratos e da humilhação dispensados a grupos vulneráveis da população (Pires, 2017).

Um exemplo da operação desse tipo de mecanismo pode ser observado no caso de uma escola da rede pública municipal da cidade do Rio de Janeiro que implementava um programa de aceleração de aprendizagem envolvendo a formação de uma turma especial focada nos estudantes com atraso escolar, voltada para corrigir as distorções idade-nível (capítulo 23). Marina Oliveira e Cynthia Carvalho focaram a análise nas interpretações, nos sentidos e nos usos das decisões de diretores e professores de alocar os alunos nessas turmas especiais. As autoras desvendaram que, para além dos critérios formais definidos pela política pública (ou seja, o *deficit* idade-nível de pelo menos dois anos), outros critérios informais adentravam o julgamento e a classificação dos alunos. A direção e o corpo docente cultivavam uma narrativa sobre o “perfil ideal” de alunos para essas classes especiais, por meio do qual conseguiam diferenciar aqueles cujo atraso escolar derivava das suas dificuldades de aprendizado (aspecto cognitivo) de outros cujo atraso se relacionava a aspectos atitudinais. Dessa classificação decorriam dois principais tipos de encaminhamento: uma atenção extraordinária para aqueles alunos mercedores, alocados nas turmas especiais, e uma oferta inferior para os não mercedores, que permaneceriam enfrentando seu atraso escolar nas turmas regulares. Os agentes de implementação justificavam suas práticas nesses casos em termos de “salvar aqueles que podem ser salvos”. Consequentemente, os estudantes cujo atraso escolar fosse atribuído à indisciplina, ao desinteresse ou à falta de “boa vontade” eram rapidamente estigmatizados e dispensados de qualquer tipo de suporte ou apoio especial.

O mesmo tipo de mecanismo também foi observado nas análises, desenvolvidas por Gabriela Lotta (capítulo 22), sobre a atuação dos agentes comunitários de saúde (ACS). A autora observou os processos de construção e uso de formas de categorização e julgamento dos pacientes, destacando suas consequências em termos de inclusão e exclusão. Identificou que a ação discricionária pode resultar em políticas mais includentes quando ACS usam estilos de interação que aproximam diferentes saberes ou quando utilizam práticas adaptadas ao território. Por outro lado, a discricionariedade também pode resultar em exclusão quando ACS realizam classificações baseadas em sistemas de julgamento normativo, que provocam a segmentação dos usuários através de suas atitudes e comportamentos, associada a formas desiguais de acesso aos serviços de saúde.

O capítulo 24, de autoria de Helder Ferreira, Marco Natalino e Maria Paula dos Santos, trata da política criminal brasileira. Segundo os autores, amparando-se em



conceitos do campo da criminologia crítica, uma seletividade perversa em relação aos públicos-alvo se inicia no próprio desenho das normas e políticas de controle social penal. No entanto, o fenômeno alcançaria seu ápice na mobilização dos sistemas de classificação por parte dos diversos agentes do sistema de justiça (policial, promotor, juiz etc.). Tomando como exemplo o caso da aplicação da Lei de Drogas de 2006 (Lei nº 11.343) no Brasil, discorre-se sobre como as burocracias dos sistemas de segurança pública e de justiça criminal, no exercício de suas funções de combater o tráfico de drogas, acabam por promover uma escalada das taxas de encarceramento de pessoas situadas nos mais baixos estratos sociais, reproduzindo – e maximizando – as amplas desigualdades econômicas e sociais que atravessam a sociedade brasileira.

Finalmente, outro exemplo importante vem do estudo de Camila Penna (capítulo 25) sobre a implementação da política de reforma agrária pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra), na região Norte do Brasil. O trabalho etnográfico focou as interações ordinárias entre os agentes de implementação e os beneficiários de assentamentos da reforma agrária. A análise privilegiou os esforços dos agentes em adaptar uma legislação nacional complexa e exigente às situações locais emergentes durante o processo de certificação da ocupação dos lotes. Para decidir quais lotes/famílias deveriam ser considerados para efeitos dos benefícios da política pública, os agentes de implementação mobilizavam múltiplas táticas e critérios informais para definir o “perfil do cliente”, tais como examinar as mãos e a pele para determinar se a família está engajada em trabalho agrícola, verificar a utilização do fogão a lenha e se os alimentos consumidos são localmente produzidos ou industrializados. Tal como observou a autora, a avaliação desses vestígios tinha papel crucial no julgamento dos agentes sobre se a família deveria ser classificada como dentro do perfil e merecedora de permanecer no lote. Caso estes (e outros) critérios informais não fossem satisfeitos, os agentes classificariam a família como ocupante irregular e demandariam a expropriação do lote.

### 5.2.3 Regulação moral nas interações em torno da manutenção/exclusão do apoio público

O terceiro, e último, tipo de mecanismo associado à produção de riscos de reprodução de desigualdade no decurso das interações de implementação se relaciona com a regulação moral das condutas dos beneficiários da ação pública. Enquanto os dois mecanismos abordados anteriormente – resistência e classificação – tendem a operar no contexto das decisões sobre o acesso (ou não) aos serviços ou benefícios públicos, a regulação moral está mais associada às interações que ocorrem em torno da manutenção do apoio, a partir do momento em que o sujeito já passou a se reconhecer e a ser reconhecido como beneficiário. Este mecanismo chama a atenção para o fato de que ser um beneficiário de uma política pública traz consequências ao sujeito para além do serviço prestado ou do benefício concedido.

Ao refletir sobre o contexto socioeconômico contemporâneo da França, Dubois (2015, p. 2, tradução nossa) afirmou que

a precarização da situação de indivíduos da classe trabalhadora e a elevada competição entre eles por trabalho, benefícios assistenciais e habitação vêm conduzindo a uma renovação das formas de separação social e simbólica (Lamont, 2000), não apenas entre aqueles que trabalham e aqueles que não trabalham, mas, também, no segundo grupo, entre aqueles que “merecem” apoio e se comportam adequadamente e aqueles que assim não o fazem.<sup>12</sup>

Guardada a devida distância entre as realidades francesa e brasileira (ou latino-americana), essa passagem chama a atenção para o reconhecimento crescente de que o apoio público às pessoas necessitadas deveria ser acompanhado de contrapartidas comportamentais. Isto é, ser beneficiário deveria pressupor formas “certas” de ser e agir. A regulação moral de condutas pode ser exercida pelos agentes de implementação sobre os usuários ou, também, por estes mesmos ou suas comunidades locais. Este mecanismo tende a possuir maior afinidade com os efeitos simbólicos, uma vez que as interações em torno do serviço/benefício público podem interferir na construção do sentido de lugar e valor social dos usuários, por meio da internalização de culpa ou de uma imagem subordinada ou estigmatizada de si mesmo (Dubois, 1999; Siblot, 2006).

Exemplo ilustrativo da operação desse mecanismo pode ser encontrado no capítulo 26, no qual Flávio Eiró aborda o PBF no Brasil. O autor aponta, a partir de uma pesquisa etnográfica em um município do Ceará, que os agentes de implementação encarregados de acompanhar as famílias beneficiadas estavam indo além dos seus papéis formalmente prescritos. Isso se tornou saliente nas visitas domiciliares conduzidas pelos agentes, nas quais estes se engajam em avaliações sobre como as mães vinham gastando o dinheiro fornecido pelo governo. A análise revelou que uma hierarquia moral do gasto orientava a atuação dos agentes nessas visitas. Isto é, os agentes valorizavam quando as mães gastavam o dinheiro com comida, roupas ou material escolar para as crianças. Desaprovavam, porém, outros gastos considerados “fúteis”, como eletrodomésticos, telefones celulares ou motos. Para os agentes de implementação, os últimos eram indicativos de que a família talvez não necessitasse tanto do benefício, que deveria, então, ser realocado para outras famílias. Tal como desenvolvido pelo autor, essas interações cotidianas contribuíam para a internalização de representações sociais da pobreza pelos pobres, reforçando uma interpretação sobre o seu lugar social subordinado.

---

12. *“The precarization of working-classes individuals and the heightened competition for jobs, housing and welfare benefits among them have been conducive to renewed forms of social and symbolic separation (Lamont, 2000) between those who work and those who do not, and, among them, those who ‘deserve’ support and behave properly and those who do not.”*

O mesmo tipo de política pública, envolvendo transferências condicionadas de renda, é abordado no capítulo 27, embora, dessa vez, no contexto mexicano. Breyner Oliveira e Maria do Carmo Peixoto analisaram o Programa Oportunidades (PO), focando as dinâmicas de implementação envolvendo o monitoramento do componente educacional (frequência das crianças na escola) e as interações entre os trabalhadores das escolas e as beneficiárias do PO. Escolas públicas do ensino fundamental, no México, há muito vêm sofrendo com problemas de subfinanciamento. Como consequência, diretores de escolas dependem de doações mensais espontâneas feitas pelos pais de alunos. Nesse cenário, as mães beneficiárias do PO se tornaram um alvo de especial interesse no esforço arrecadatário. Dado que recebem uma transferência regular do governo, diretores e professores entendiam que elas teriam uma obrigação moral em contribuir. Em alguns casos, diretores chegaram a convocar a equipe do programa para vir à escola fazer palestras e ajudar a colocar pressão nas mães beneficiárias. Além das doações em espécie, a estas mães também eram requisitados outros tipos de serviços, como a limpeza regular e a manutenção do local. Caso não contribuíssem, os funcionários se refeririam a elas como oportunistas e descomprometidas com a escola e com o cuidado dos filhos. Nenhuma dessas exigências tem lastro formal e sua introdução informal pela mão dos agentes de implementação contribuiu para aumentar o fardo já carregado por mães de baixa renda, além de impor a elas um sentimento de dívida moral com o governo e seus funcionários.

Para além das situações em que a regulação moral é exercida pelos agentes estatais, os capítulos 28, 29 e 30 relembram que este processo também é passível de ser complementado pelas relações entre os próprios beneficiários, assim como nas relações entre estes e suas comunidades de referência. No capítulo 28, ainda abordando o caso do PBF, Mani Marins explorou as implicações do *status* de beneficiária para as mulheres. Partindo de uma abordagem etnográfica, o estudo revelou, por exemplo, as tentativas por parte de mães de esconder o *status* de beneficiária na escola dos seus filhos, por se sentirem envergonhadas de receber um benefício público, conhecido por ser concedido somente para pessoas em situação de “extrema pobreza”. Em relação aos vizinhos e à comunidade local, ser beneficiária foi equacionado a “estar em débito com o governo”, ao invés de estar exercendo um direito ou a sua cidadania. Assim, a condição de beneficiária abre espaço para que outros exerçam formas de regulação moral sobre as condutas dessas mães.

O capítulo 29, de Maria Tarcisa Bega e Viviane Santos, reporta uma investigação tanto das relações entre assistentes sociais da Companhia de Habitação Popular de Curitiba (COHAB-CT) e famílias de baixa renda atendidas pelo MCMV quanto da sociabilidade cotidiana dos moradores de um conjunto habitacional vertical (convívio diário, assembleias de condomínio etc.). Chama a atenção o fato de as relações cotidianas entre as famílias moradoras se apoiarem em categorias normativas empregadas pelos funcionários da COHAB-CT no processo de

alocação dessas famílias (“famílias da fila” *versus* “famílias da ocupação”) para a demarcação de divisões simbólicas entre as “merecedoras” de estarem ali e aquelas cujo comportamento se mostra inadequado à boa vida em um condomínio.

Finalmente, o capítulo 30, de Nicola Worcman e Rafael Morganti, relata a experiência de um Centro de Atenção Psicossocial Álcool e Outras Drogas (CAPS-AD), no município do Rio de Janeiro. Trata-se de um serviço cujas diretrizes formais enfatizam o tratamento a partir da ideia de “redução de danos” e com baixas exigências em termos de compromissos e comportamentos por parte dos usuários para entrada ou continuidade no tratamento. Os autores apresentam, porém, situações concretas em que os profissionais foram pressionados por alguns usuários a adotarem posturas rígidas e punitivas em relação a outros usuários cujos comportamentos haviam sido considerados reprováveis. Assim, apesar do nível de abertura preconizado pelo serviço, o capítulo salienta como um padrão de regulação moral, definido pelos autores como o “proibicionismo introjetado”, pode ser (re)introduzido e mantido pelos próprios usuários, promovendo tensionamentos com os preceitos formais do modelo e com a atuação dos seus profissionais.

## 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A desigualdade social tem sido persistente e seu enfrentamento continua sendo um desafio fundamental para os países da América Latina. Apesar de avanços na primeira década do século XXI, desde 2015, registram-se retrocessos, particularmente no que se refere à pobreza extrema na região (CEPAL, 2019). O caráter persistente indica que processos de reprodução dessa desigualdade seguem em marcha e que uma maior atenção a esta dinâmica reprodutora e seus efeitos pode ser um caminho analítico promissor. Dinâmicas de reprodução de desigualdades sociais operam em variadas esferas da vida social, e já sabemos que as decisões governamentais e suas políticas públicas têm um papel importante nesse quesito. Por mais que a relação entre políticas públicas e desigualdades sociais seja complexa e ambígua, como discutido anteriormente, buscamos explorar neste livro, com o apoio das abordagens multidimensionais e interseccionais da desigualdade e dos aportes do campo de implementação de políticas públicas, de que forma e sob quais condições as atividades cotidianas de prestação de serviços podem engendrar riscos de reprodução de desigualdades sociais.

Com a reunião de um conjunto amplo e variado de análises de casos, tornou-se possível visualizarmos os diferentes tipos de mecanismos que articulam dinâmicas de implementação com os efeitos materiais e simbólicos que contribuem para reforçar as desigualdades já existentes. O foco nos mecanismos visou lançar luzes sobre a natureza difusa e complexa desses processos, que operam em um nível mesoanalítico (entre a ação individual e a estrutura social), evitando as abordagens

simplistas de culpabilização dos servidores públicos e profissionais envolvidos com a implementação de políticas públicas. Fundamentalmente, defende-se que a percepção desses mecanismos oferece caminhos úteis para reflexões preventivas (*ex ante*) ou avaliações de resultados (*ex post*) de políticas públicas e suas estratégias de implementação. Esse tipo de pensamento, baseado em uma compreensão empírica, pode contribuir para o desenvolvimento de estratégias direcionadas à reversão das tendências observadas e para fazer com que políticas e serviços públicos se tornem mais efetivos na busca dos objetivos do desenvolvimento sustentável.

## REFERÊNCIAS

- AFONSO, J. R. *et al.* **Tributação e desigualdade**. Belo Horizonte: Letramento, 2017.
- ARRETCHE, M. (Org.). **Trajetórias da desigualdade**: como o Brasil mudou nos últimos 50 anos. São Paulo: Editora da Unesp, 2015.
- BARDACH, E. **The implementation game**. Cambridge, United States: MIT Press, 1977.
- BOURDIEU, P. **Raisons pratiques**: sur la théorie de l'action. Paris: Éditions du Seuil, 1994.
- \_\_\_\_\_. **Sobre o Estado**. São Paulo: Companhia das Letras, 2014.
- BOURGUIGNON, F.; ATKINSON, A. (Ed.). **Handbook of income distribution**. Oxford: Elsevier, 2015. v. 2.
- BRODKIN, E. Z. Implementation as policy politics. *In*: PALUMBO, D.; CALISTA, D. (Ed.). **Implementation and policy process**: opening up the black box. Westport, United States: Greenwood, 1990. p. 107-118.
- BUSSAB, W.; MORETTIN, P. **Estatística básica**. São Paulo: Saraiva, 2002.
- CAPANO, G.; HOWLETT, M.; RAMESH, M. Re-thinking governance in public policy: dynamics, strategy and capacities. *In*: CAPANO, G.; HOWLETT, M.; RAMESH, M. (Ed.). **Varieties of governance**. Basingstone, United Kingdom: Palgrave Macmillan, 2015. p. 3-24.
- CARDENAS, J. *et al.* Discriminación en la prestación de servicios sociales para los pobres: un estudio experimental de campo. *In*: NOPO, H.; CHONG, A.; MORO, A. (Org.). **Discrimination in Latin America**: an economic perspective. Washington: Inter-American Development Bank; The World Bank, 2010. p. 41-106.
- CEPAL – COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA E O CARIBE. **La matriz de la desigualdad social en América Latina**. Santiago: CEPAL, 2016.
- \_\_\_\_\_. **Panorama social da América Latina 2016**. Santiago: CEPAL, 2017.

- \_\_\_\_\_. **Panorama social da América Latina 2018**. Santiago: CEPAL, 2019.
- CRENSHAW, K. Mapping the margins: intersectionality, identity politics, and violence against women of color. **Stanford Law Review**, v. 43, n. 6, p. 1241-1299, 1995.
- DODIER, N. Le travail d'accomodation des inspecteurs du travail en matière de securité. **Cahiers du Centre d'Étude de l'Emploi**, n. 33, p. 281-306, 1989.
- DUBOIS, V. **La vie au guichet**: relation administrative et traitement de la misère. Paris: Economica, 1999. (Collection Études Politiques).
- \_\_\_\_\_. **What do public policies do to their publics?** Trabalho apresentado à 10th International Conference in Interpretive Policy Analysis, Lille, France, 8 July 2015. Disponível em: <<https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-01862309/document>>.
- FERES, J. C.; MANCERO, X. **El método de las necesidades básicas insatisfechas (NBI) y sus aplicaciones en América Latina**. Santiago: CEPAL, 2001. (Serie Estudios Estadísticos y Prospectivos, n. 7).
- GOERTZ, G.; MAHONEY, J. **A tale of two cultures**: qualitative and quantitative research in the social sciences. Princeton: Princeton University Press, 2012.
- GRINDLE, M. **Politics and policy implementation in the third world**. Princeton: Princeton University Press, 1980.
- GUPTA, A. **Red tape**: bureaucracy, structural violence, and poverty in India. Durham, North Carolina: Duke University Press, 2012.
- HASENFELD, Y. People processing organizations: an exchange approach. **American Sociological Review**, v. 37, n. 3, p. 256-263, 1972.
- HILL, M. J.; HUPE, P. L. **Implementing public policy**: an introduction to the study of operational governance. London: Sage, 2014.
- HIRATA, H. Gênero, classe e raça: interseccionalidade e consubstancialidade das relações sociais. **Tempo Social**, v. 26, n. 1, p. 61-73, 2014.
- HUPE, P.; HILL, M.; BUFFAT, A. **Understanding street-level bureaucracy**. Bristol, United Kingdom: University of Bristol, 2015.
- KERGOAT, D. **Se battre, disent-elles...** Paris: La Dispute, 2012.
- LAMONT, M. **The dignity of working men**: morality and the boundaries of race, class, and immigration. New York: Russell Sage Foundation, 2000.
- LAMONT, M.; BELJEAN, S.; CLAIR, M. What is missing? Cultural processes and causal pathways to inequality. **Socio-Economic Review**, n. 12, p. 573-608, 2014.
- LASCOURMES, P.; LE GALÈS, P. Introduction: understanding public policy through its instruments – from the nature of instruments to the sociology of public policy instrumentation. **Governance**, v. 20, n. 1, p. 1-21, 2007.

LE GALÈS, P. Policy instruments and governance. *In*: BEVIR, M. (Ed.) **The SAGE handbook of governance**. London: SAGE Publications, 2010. p. 235-253.

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

\_\_\_\_\_. Bureaucratic disenfranchisement in social welfare programs. **Social Service Review**, Chicago, p. 3-27, Mar. 1984.

MAJONE, G.; WILDAVSKY, A. Implementation as evolution. *In*: PRESSMAN, J.; WILDAVSKY, A. (Ed.). **Implementation**. 3. ed. Berkeley, United States: University of California, 1984.

MARQUES, E. Government, political actors and governance in urban policies in Brazil and São Paulo: concepts for a future research agenda. **Brazilian Political Science Review**, v. 7, n. 3, p. 8-35, 2013.

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

\_\_\_\_\_. Social equities and inequities in practice: street-level workers as agents and pragmatists. **Public Administration Review**, v. 71, n. 1, p. 16-23, 2012.

NAKAMURA, R.; SMALLWOOD, F. **The politics of policy implementation**. New York: Saint Martin's Press, 1980.

OLIVEIRA JUNIOR, A.; LIMA, V. Segurança pública e racismo institucional. **Boletim de Análise Político-Institucional**, Rio de Janeiro, n. 4, p. 21-26, 2013.

PIKETTY, T. **O capital no século XXI**. Rio de Janeiro: Editora Intrínseca, 2014.

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**, Brasília, n. 13, p. 7-14, 2017.

\_\_\_\_\_. O trabalho na burocracia de médio escalão e sua influência nas políticas públicas. *In*: PIRES, R.; LOTTA, G.; OLIVEIRA, V. (Org.). **Burocracia e políticas públicas no Brasil: interseções analíticas**. Brasília: Ipea, 2018, p. 185-206.

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

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.

SANDIM, T. **Da vulnerabilidade social para a vulnerabilidade institucional:** uma análise da Política Nacional de Assistência Social e de suas práticas em Belo Horizonte e São Paulo. 2018. Tese (Doutorado) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getulio Vargas, São Paulo, 2018.

SCOTT, J. Corruption, machine politics, and political change. **American Political Science Review**, v. 63, n. 4, p. 1142-1158, 1969.

SEN, A. **Development as freedom.** New York: Knopf, 1999.

SIBLOT, Y. **Faire valoir ses droits au quotidien:** les services publics dans les quartier populaire. Paris: Presses de Sciences Po, 2006.

SOUZA, P. H. **Uma história da desigualdade:** a concentração de renda entre os ricos no Brasil, 1926-2013. São Paulo: Hucitech; Anpocs, 2018.

SPINK, P. **Urban vulnerability from the other side of the street.** Trabalho apresentado à XII Interpretive Policy Analysis Conference, Leicester, United Kingdom, July 2017.

STEIN, E. H. *et al.* (Coord.). **La política de las políticas públicas:** progreso económico y social em América Latina. Washington: BID; Cambridge, United States: Havard University; David Rockefeller Center, 2006.

THOMAS, J.; GRINDLE, M. After the decision: implementing policy reforms in developing countries. **World Development**, v. 18, n. 8, p. 1163-1181, 1990.

VEDUNG, E. Side effects, perverse effects and other strange effects of public interventions. *In:* SVENSSON, L.; BRULIN, G. (Ed.). **Capturing effects of projects and programmes.** Lund, Sweden: Studentlitteratur, 2013. p. 35-62.

WACQUANT, L. **Urban outcasts:** a comparative sociology of advanced marginality. Cambridge, United Kingdom: Polity Press, 2008.

\_\_\_\_\_. Revisiting territories of relegation: class, ethnicity and state in the making of advanced marginality. **Urban Studies**, v. 53, n. 6, p. 1077-1088, 2016.



## APÊNDICE

## QUADRO A.1

## Síntese das principais características dos casos estudados no livro

	Política/programa/serviço	Área/setor	Nível de governo/ nível de análise	Período	Mecanismos observados	Dimensão de análise	Autores/capítulo
1	Política municipal para o desenvolvimento integral da primeira infância (São Paulo Carinhosa)	Assistência social (intersectorial)	Local/município de São Paulo	2013-2016	Desequilíbrios de poder e de representação institucional	Arranjos e instrumentos	Bichir e Canato – capítulo 9
2	Oficina Boraceia	Assistência social (intersectorial)	Local/município de São Paulo	2003-2017	Desequilíbrios de poder e de representação institucional	Arranjos e instrumentos	Bichir e Canato – capítulo 9
3	Usina hidrelétrica de Belo Monte	Infraestrutura	Central/Altamira, Pará	2005-2013	Desequilíbrios de poder e de representação institucional	Arranjos e instrumentos	Gomide, Machado e Pereira – capítulo 6
4	Ferrovia Transnordestina	Infraestrutura	Central/Nordeste	2006-2016	Desequilíbrios de poder e de representação institucional	Arranjos e instrumentos	Gomide, Machado e Pereira – capítulo 6
5	Água e saneamento	Infraestrutura/urbano	Local/Xalapa, Veracruz (México)	~2000-2017	Desequilíbrios de poder e de representação institucional	Arranjos e instrumentos	Izunza-Vera – capítulo 8
6	Infraestrutura viária	Infraestrutura/urbano	Local/Xalapa, Veracruz (México)	~2000-2017	Desequilíbrios de poder e de representação institucional	Arranjos e instrumentos	Izunza-Vera – capítulo 8
7	Equipamentos urbanos	Infraestrutura/urbano	Local/Xalapa, Veracruz (México)	~2000-2017	Desequilíbrios de poder e de representação institucional	Arranjos e instrumentos	Izunza-Vera – capítulo 8
8	Segurança pública	Justiça e segurança pública	Local/Xalapa, Veracruz (México)	2011-2017	Desequilíbrios de poder e de representação institucional	Arranjos e instrumentos	Izunza-Vera – capítulo 8
9	Programa Fica Vivo!	Justiça e segurança pública (intersectorial)	Estadual/Minas Gerais	2006-2017	Desequilíbrios de poder e de representação institucional	Arranjos e instrumentos	Jesus – capítulo 10

(Continua)

(Continuação)

	Política/programa/serviço	Área/setor	Nível de governo/nível de análise	Período	Mecanismos observados	Dimensão de análise	Autores/capítulo
10	Conselho de Recursos Hídricos e Gestão da bacia do Locumba	Recursos hídricos/meio ambiente	Estadual/província de Cándarave (Peru)	2016-2017	Desequilíbrios de poder e de representação institucional	Arranjos e instrumentos	Geng – capítulo 12
11	Programa De Braços Abertos (DBA)	Saúde (intersetorial)	Local/município de São Paulo	2014-2016	Desequilíbrios de poder e de representação institucional	Arranjos e instrumentos	Bichir e Canato – capítulo 9
12	Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador (Codelat)	Trabalho, emprego e renda	Central/Brasil	1990-2017	Desequilíbrios de poder e de representação institucional	Arranjos e instrumentos	Souza – capítulo 11
13	Coleta de resíduos sólidos	Urbano	Local/Xalapa, Veracruz (México)	~2000-2017	Desequilíbrios de poder e de representação institucional	Arranjos e instrumentos	Isunza-Yera – capítulo 8
14	Desenvolvimento e regulação urbana	Urbano	Local/Xalapa, Veracruz (México)	~2000-2017	Desequilíbrios de poder e de representação institucional	Arranjos e instrumentos	Isunza-Yera – capítulo 8
15	Transporte público urbano	Urbano/mobilidade	Local/Xalapa, Veracruz (México)	~2000-2017	Desequilíbrios de poder e de representação institucional	Arranjos e instrumentos	Isunza-Yera – capítulo 8
16	Edital Mais Museus/Política Nacional de Museus	Cultura	Central/Brasil	2018	Instrumentação seletiva e dispositivos de fixação de sentidos	Arranjos e instrumentos	Spínola e Ollaik – capítulo 13
17	Programa de Fomento às Atividades Produtivas Rurais	Desenvolvimento rural	Central/Brasil	2011	Instrumentação seletiva e dispositivos de fixação de sentidos	Arranjos e instrumentos	Mello e Marques – capítulo 15
18	Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER)	Desenvolvimento rural	Central/Ceará	2017	Instrumentação seletiva e dispositivos de fixação de sentidos	Arranjos e instrumentos	Spínola e Ollaik – capítulo 13

(Continua)

(Continuação)

	Política/programa/serviço	Área/setor	Nível de governo/ nível de análise	Período	Mecanismos observados	Dimensão de análise	Autores/capítulo
19	Programa Nacional de Documentação da Trabalhadora Rural (PNDTR)	Desenvolvimento rural (intersetorial)	Central/Brasil	2007	Instrumentação seletiva e dispositivos de fixação de sentidos	Arranjos e instrumentos	Mello e Marques – capítulo 15
20	Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico (Pronatec)	Educação	Central/Brasil	2011	Instrumentação seletiva e dispositivos de fixação de sentidos	Arranjos e instrumentos	Mello e Marques – capítulo 15
21	Processos de seleção universitária na Universidade de Brasília (UnB)	Educação	Central/Brasília	2012-2016	Instrumentação seletiva e dispositivos de fixação de sentidos	Arranjos e instrumentos	Goellner – capítulo 14
22	Plano de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (Reuni)	Educação	Central/Brasília	2007-2012	Instrumentação seletiva e dispositivos de fixação de sentidos	Arranjos e instrumentos	Spínola e Ollalick – capítulo 13
23	Sistema prisional	Justiça e segurança pública	Central e estadual/ Brasil	2015-2018	Instrumentação seletiva e dispositivos de fixação de sentidos	Arranjos e instrumentos	Lima Junior – capítulo 17
24	Política Nacional de Assistência Farmacêutica	Saúde	Central/Brasil	2004-2017	Instrumentação seletiva e dispositivos de fixação de sentidos	Arranjos e instrumentos	Moretti e Santos – capítulo 16
25	Programa de Assistência Integral à Família (PAIF)	Assistência social	Central e local/ Belo Horizonte	2017	Desequilíbrios de poder e de representação institucional + classificações e julgamentos	Arranjos e instrumentos + interações e práticas cotidianas	Sandim e Assis – capítulo 7
26	PAIF	Assistência social	Central e local/ município de São Paulo	2017	Desequilíbrios de poder e de representação institucional + classificações e julgamentos	Arranjos e instrumentos + interações e práticas cotidianas	Sandim e Assis – capítulo 7
27	Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incras)	Desenvolvimento rural	Central/Marabá, Pará	2011-2012	Classificações e julgamentos	Interações e práticas	Penna – capítulo 25

(Continua)

(Continuação)

	Política/programa/serviço	Área/setor	Nível de governo/ nível de análise	Período	Mecanismos observados	Dimensão de análise	Autores/capítulo
28	Correção de fluxo e combate ao fracasso escolar	Educação	Local/município do Rio de Janeiro	2016	Classificações e julgamentos	Interações e práticas	Oliveira e Carvalho – capítulo 23
29	Política criminal - aplicação da Lei de Drogas de 2006	Justiça e segurança pública	Estadual/Brasil	2006-2017	Classificações e julgamentos	Interações e práticas	Ferreira, Natalino e Santos – capítulo 24
30	Estratégia Saúde da Família (ESF) e agentes comunitários de saúde (ACS)	Saúde	Central e local/ Sobral, Ceará; Taboão da Serra, São Paulo; e município de São Paulo	2006-2010 + 2016-2017	Classificações e julgamentos	Interações e práticas	Lotta – capítulo 22
31	Programa Oportunidades (PO)	Assistência social	Central/México	2001-2014	Regulação moral	Interações e práticas	Oliveira e Peixoto – capítulo 27
32	Programa Bolsa Família (PBF)	Assistência social	Central e local/ "Angico", Ceará	2013-2015	Regulação moral	Interações e práticas	Eiró – capítulo 26
33	PBF	Assistência social	Central e local/Taboaraí, Rio de Janeiro	2015	Regulação moral	Interações e práticas	Marins – capítulo 28
34	Programa Minha Casa Minha Vida (MCMV)	Habituação	Central e local/ Curitiba	2017-2018	Regulação moral	Interações e práticas	Bega e Santos – capítulo 29
35	Centro de Atenção Psicossocial Álcool e Outras Drogas (CAPS-AD)	Saúde	Central e local/ município do Rio de Janeiro	2016	Regulação moral	Interações e práticas	Worcmann e Morganti – capítulo 30
36	Política Nacional de Assistência Social (PNAS)/Sistema Único de Assistência Social (Suas)	Assistência Social	Central e local/Brasil	2016	Resistências e divergências	Interações e práticas	Jaccoud e Abreu – capítulo 20
37	Programa Minha Casa Minha Vida-Entidades (MCMV-E)	Habituação	Central e local/Brasil	2015-2016	Resistências e divergências	Interações e práticas	Viana – capítulo 19
38	Juizado Especial Cível (JEC)	Justiça e segurança pública	Estadual/ Distrito Federal	2015-2016	Resistências e divergências	Interações e práticas	Pessoa – capítulo 21
39	Política Nacional em Saúde Integral da População Negra (PNS/IN) em Unidade Básica de Saúde (UBS)	Saúde	Central e local/ município do Rio de Janeiro	2016-2018	Resistências e divergências	Interações e práticas	Milanezi e Silva – capítulo 18

Elaboração do autor.



PARTE 1

# Desigualdades e Políticas Públicas: pontos de partida



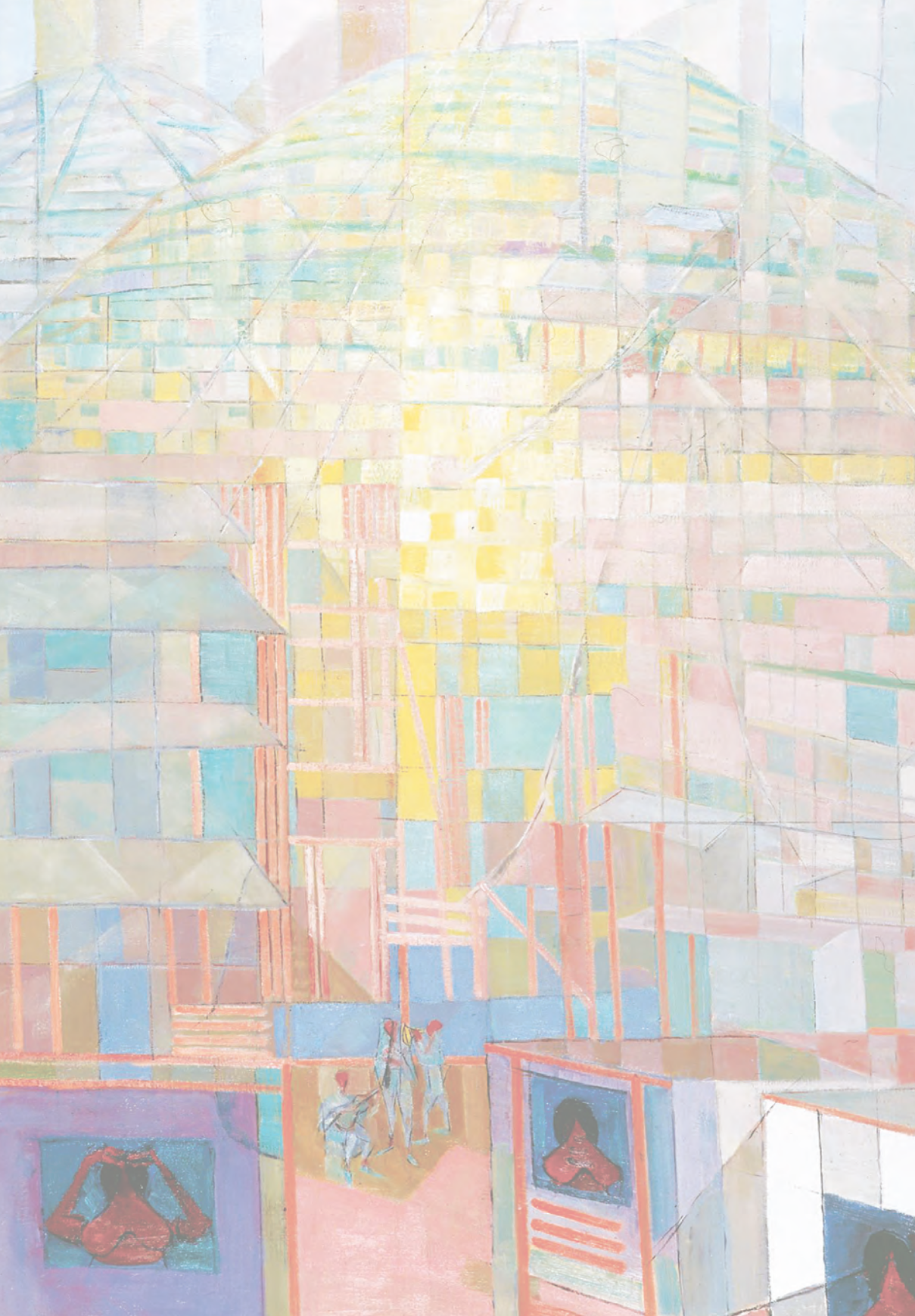
Capítulo 1

Capítulo 2

Capítulo 3

Capítulo 4

Capítulo 5



## DESIGUALDADES, INTERDEPENDÊNCIA E POLÍTICAS SOCIAIS NO BRASIL

Sérgio Costa<sup>1</sup>

### 1 INTRODUÇÃO

Como tema que acompanhou desde sempre a história das ciências sociais, a desigualdade social foi e continua sendo definida de maneira muito variada, dependendo dos propósitos analíticos e políticos de quem define. No final do século XX, as abordagens neoclássicas alcançaram especial relevância tanto no campo disciplinar da economia quanto nas principais organizações internacionais, como as agências de desenvolvimento da Organização das Nações Unidas (ONU) e o World Bank. Nesses contextos, privilegiou-se uma definição específica de desigualdades, que ainda hoje continua muito influente no âmbito das agências internacionais e públicas. Segundo ela, desigualdades sociais referem-se às diferenças observadas nas chances individuais de acesso e posse de bens socialmente valorizados. Assim, as diferenças individuais de renda, estudadas dentro das fronteiras nacionais e medidas na maior parte dos casos pelo índice de Gini, tornaram-se a forma, por excelência, de abordá-las.

Essa definição restrita do que são desigualdades apresenta vantagens práticas na medida em que oferece uma base mensurável para comparações entre indivíduos e sociedades nacionais. No entanto, não leva adequadamente em conta outras dimensões cruciais, captadas por conceituações mais complexas. Objeções recentes a essa definição podem ser classificadas em quatro grupos distintos, conforme o aspecto específico privilegiado, a saber: *i)* desigualdades de quê; *ii)* desigualdades entre quem; *iii)* desigualdades quando; e *iv)* desigualdades onde.

As mudanças observadas nas últimas décadas na América Latina, nos países dirigidos por governos de esquerda ou de centro-esquerda – a chamada *maré rosa* –, representam um contexto privilegiado para analisar a evolução das desigualdades a partir das ampliações do seu conceito, segundo estas quatro dimensões.<sup>2</sup>

---

1. Professor no Instituto de Estudos Latino-Americanos e no Instituto de Sociologia da Freie Universität Berlin (Alemanha).

2. Normalmente, o ciclo de domínio da centro-esquerda na América Latina, em seu conjunto, é referido na literatura como *pink tide* – ou *maré rosa* – e compreende os seguintes países e períodos: Argentina (2003-2015), Bolívia (desde 2006), Brasil (2003-2015), Chile (2006-2010, 2014-2018), Equador (2007-2017), El Salvador (2009-2019), Nicarágua (desde 2007), Paraguai (2008-2012), Peru (2011-2016), Uruguai (desde 2005) e Venezuela (desde 1999).

Embora as políticas de transferência de renda adotadas por esses governos tenham reduzido significativamente a pobreza, esse tipo de intervenção demonstrou um poder muito limitado para transformar as estruturas de desigualdade persistentes. Quando os governos da maré rosa tentaram promover mudanças mais enfáticas nas hierarquias sociais existentes, as elites locais reagiram, desestabilizando-os. Isso aconteceu em condições diversas – mas com um enredo político semelhante – na Argentina, no Chile, no Paraguai e no Brasil.

O caso brasileiro é paradigmático. Aqui, as políticas de transferência de renda reduziram pela metade as taxas de pobreza em cerca de dez anos. Aumentos reais do salário mínimo e novas oportunidades econômicas criadas durante o ciclo de crescimento econômico também tiveram impacto na vida cotidiana, na medida em que os “emergentes” começaram a disputar espaços e bens de distinção reservados até então às classes médias estabelecidas. Essa disputa de espaços e bens, e a recessão econômica iniciada em 2015, além das investigações e prisões por corrupção, que inibiram o acesso dos mais ricos ao Estado e colocaram em xeque o sistema de formação de maioria parlamentar, levaram ao golpe parlamentar de 2016.<sup>3</sup>

Entre 2002 e 2013, a desigualdade de renda no Brasil, medida pelo coeficiente de Gini, diminuiu de 0,59 para 0,53 (CEPAL, 2014). No que diz respeito às desigualdades relacionadas às categorizações raciais e de gênero, mesmo que tenham permanecido expressivas, houve uma importante redução das assimetrias de renda durante os governos liderados pelo Partido dos Trabalhadores (PT) (Costa, 2015).

Entre os analistas da estrutura social brasileira, há um amplo consenso de que a redução das desigualdades durante os governos do PT foi mais uma consequência dos processos econômicos (como o aumento dos preços internacionais das *commodities* e movimentos no mercado de trabalho brasileiro) que das políticas sociais adotadas (Gaulard, 2011; Lavinias, 2013; Lustig, Pessino e Scott, 2013). Os analistas também questionam a sustentabilidade da diminuição das desigualdades no Brasil, em razão da atual confluência adversa de crescimento econômico modesto (ou mesmo negativo), da desindustrialização precoce, da reprimarização da economia e da queda dos preços das *commodities*, além da aceleração da financeirização.<sup>4</sup>

---

3. Esse argumento está desenvolvido em Costa (2017a).

4. Economistas usam a expressão desindustrialização precoce para se referir à queda abrupta da participação da produção industrial no produto interno bruto (PIB) antes que o processo de industrialização tenha se completado. Argumenta-se que a desindustrialização brasileira, além de fatores globais, como enfatizado por Hiratuka e Sarti (2017), é motivada por uma combinação de fatores internos: o real supervalorizado (até 2015) leva ao estímulo da importação de produtos industrializados, enquanto as altas taxas de juros e os baixos níveis de captação de capital estrangeiro limitam os investimentos na inovação tecnológica e na produção industrial. A reprimarização, por sua vez, refere-se à crescente participação dos produtos agropecuários e advindos da mineração na pauta de exportação (Cooney, 2016). A financeirização, para resumir em uma frase um debate longo e difícil, trata do padrão de acumulação capitalista, no qual “todos os tipos de ativos financeiros crescem mais que a economia real” (Lavinias, 2018, p. 504-505, tradução nossa).



Além disso, desde que o vice-presidente Temer assumiu o governo em 2016, as perspectivas de correção das desigualdades pioraram substantivamente. Além de extinguir agências vinculadas ao combate das disparidades em termos de gênero e raça, o governo Temer buscou reverter, sistematicamente, avanços sociais obtidos nos últimos anos e adotou medidas que estabilizam ou até agravam as desigualdades existentes. Entre essas medidas, constam privatizações e concessões facilitadas a grandes empresas, congelamento dos gastos sociais por vinte anos e cortes orçamentários em setores vitais – como saúde, educação e atendimento a minorias (Venturini, 2018; Costa e Motta, no prelo).

Não há dúvida de que, comparando-se com o que ocorreu no governo Temer, as mudanças no panorama das desigualdades no Brasil observadas nos governos do PT mais se parecem com uma revolução social. Analiticamente, contudo, a referência para avaliar a profundidade e a consistência de políticas de combate à desigualdade não pode ser a comparação com governos inteiramente descomprometidos com os mais pobres. O mais prudente é começar da própria pesquisa sobre desigualdades e, a partir do estado da arte neste campo, constituir um marco analítico-teórico para analisar os avanços observados.

É isso que pretende este texto. Primeiramente, resumem-se alguns desenvolvimentos recentes nas análises da estrutura social, de sorte a construir uma perspectiva interdependente de estudo das desigualdades, a que damos o nome de desigualdades entrelaçadas.<sup>5</sup> No que se segue, o texto estuda algumas políticas redistributivas adotadas no Brasil, durante o período em que o país esteve governado pelo PT (2003-2016) – o Programa Bolsa Família, as cotas de acesso ao ensino superior e a política de correção do salário mínimo. A análise se dá em dois níveis: no primeiro, da investigação convencional, fundada nas variações da renda individual; e no segundo, em que se faz um balanço dos avanços e limites das políticas adotadas nos governos do PT, partindo-se da perspectiva das desigualdades entrelaçadas. A expectativa é que este exercício duplo evidencie a complementariedade dessas duas visões e as novas possibilidades analíticas que a interpretação interdependente e entrelaçada das desigualdades traz consigo.

Depreende-se dessa sequência de passos argumentativos a estrutura deste texto. Na seção 2, que se segue, reconstruo o avanço das pesquisas sobre desigualdades, a fim de reunir os elementos que conformam a perspectiva entrelaçada. Na seção 3,

---

5. A expressão desigualdades entrelaçadas é inspirada no termo modernidade entrelaçada (*entangled modernity*, em inglês, ou *verworbene Moderne*, em alemão), cunhado por Conrad e Randeria (2002) para se referir ao caráter interdependente e simultâneo que caracteriza a constituição da modernidade nas diferentes partes do mundo. O conceito se contrapõe, assim, tanto ao entendimento macrossociológico, que confere à Europa precedência lógica e cronológica no desenvolvimento moderno, quanto à abordagem das modernidades múltiplas, que identifica trajetórias distintas e separadas da modernidade nas diferentes regiões do mundo. Segundo os autores, entrelaçamentos globais como o colonialismo e a escravidão entrecruzaram, isto é, promoveram a interpenetração do desenvolvimento da modernidade nas diversas regiões do mundo, desde seus primórdios e de forma irremediável (Costa, 2018).

avaliar os efeitos de políticas sociais adotadas durante os governos do PT, a partir da perspectiva analítica convencional. Por fim, na seção 4, analiso os desenvolvimentos recentes da perspectiva das desigualdades entrelaçadas, resumindo, ao final, as conclusões gerais do capítulo.

## 2 DESIGUALDADES E INTERDEPENDÊNCIAS

### 2.1 Desigualdades de quê?

Um foco exclusivo nas desigualdades de chances ou oportunidades implica, implícita ou explicitamente, aceitar o ideal liberal de acordo com o qual as posições sociais nas sociedades modernas são exclusivas ou, principalmente, determinadas pelos esforços e pelas realizações individuais. Seguindo essa lógica, se os indivíduos têm oportunidades sociais semelhantes, as disparidades em suas condições de vida refletem, supostamente, as diferenças em termos de esforço individual. Essa suposição tem sido amplamente criticada e confrontada com o argumento de que adscrições relativas a gênero, raça, etnia e outras continuam sendo extremamente relevantes para as possibilidades de mobilidade social – mesmo nas sociedades em que vige mais plenamente a democracia liberal.<sup>6</sup>

Nas sociedades latino-americanas, o papel de adscrições diversas na formação das desigualdades sociais é, como sabido, especialmente relevante. Categorizações que remontam, em muitos casos, a classificações criadas no período colonial com o claro propósito de dominar e controlar populações inteiras – como “negro”, “mestiço” ou “índio” – ainda determinam, em grande parte, a posição ocupada pelos indivíduos nas hierarquias socioeconômicas existentes.

Para não reproduzir a ideologia liberal da meritocracia, segundo a qual posições sociais são resultado de conquistas pessoais (*achievements*) e não de adscrições sociais (*ascriptions*), a pesquisa sobre desigualdades vem crescentemente dirigindo-se para o estudo das desigualdades de posição ou de resultado, em oposição à de oportunidades. É também fundamental ampliar as dimensões, ou seja, os tipos de desigualdade considerados.

Não há dúvida de que as desigualdades socioeconômicas, medidas em termos de renda e riqueza, são cruciais para apontar as diferenças nas condições de vida concretas – afinal, os grupos mais ricos têm melhor moradia, melhor assistência médica, mais e melhor lazer e maiores expectativas de vida que grupos que ocupam uma posição inferior na estrutura socioeconômica. Não obstante, duas outras dimensões das desigualdades sociais, em geral desconsideradas da investigação

---

6. Para uma crítica abrangente, ver Boatcă e Roth (2016).

convencional, são também decisivas para determinar as distâncias nas condições de vida dos diferentes grupos sociais: as assimetrias de poder e as desigualdades socioecológicas.

As desigualdades de poder podem ser definidas como as diferentes possibilidades que indivíduos ou grupos têm de exercer influência nas decisões que afetam suas trajetórias e convicções pessoais, materializando-se, ainda, na distribuição assimétrica dos direitos políticos e sociais. As assimetrias de poder apresentam obviamente um vínculo claro com as desigualdades socioeconômicas. Todavia, elas mostram uma outra dimensão que não está refletida na posição socioeconômica individual – trata-se das desigualdades relacionadas ao nível de prevalência dos direitos de cidadania e esquemas de proteção social.

Sociedades que dispõem de um estado de bem-estar forte e amplo, capaz de oferecer bons serviços públicos de educação, saúde ou transporte, contribuem enormemente para diminuir o impacto das desigualdades socioeconômicas sobre as condições de vida existentes. Isto é, ainda que tenham nível de renda distintos, cidadãos de uma sociedade com um estado de bem-estar consolidado podem ter condições de vida similares (Kreckel, 2004; Therborn, 2013). Em contraste, os Estados que investem pouco em políticas sociais ou concentram suas políticas nas transferências de renda para os pobres contribuem pouco para reduzir as disparidades entre as condições concretas de vida de seus cidadãos (Lavinias, 2013).

As desigualdades socioecológicas, por sua vez, referem-se às diferenças de acesso a bens ambientais, como água potável, ar limpo, parques etc., e às possibilidades desigualmente distribuídas para a proteção contra riscos ambientais, como desastres naturais e perigos produzidos pela ação humana (poluição, irradiação etc.). Como os bens ambientais são amplamente mercantilizados nas sociedades contemporâneas e os riscos ambientais podem também ser externalizados e até mesmo exportados, as desigualdades socioecológicas não são um produto linear da distribuição geográfica “natural” desses bens e riscos ambientais. Pelo contrário: estudos recentes neste campo defendem a ideia de um “nexo coconstitutivo” entre natureza e sociedade, de sorte que a forma como a natureza “é produzida, conhecida, apropriada, representada e transformada socialmente é uma das variáveis que explicam as desigualdades sociais” (Dietz, 2017, p. 84, tradução nossa).

Permitam-me resumir os argumentos desenvolvidos até este ponto. Pesquisar as desigualdades a partir de uma ótica interdependente requer, em primeiro lugar, uma mudança de perspectiva, de maneira a estender a investigação das desigualdades de oportunidades para as de posições ou resultados. Em segundo lugar, implica um conceito multidimensional de desigualdade capaz de contemplar, de forma consistente e coerente, as desigualdades socioeconômicas, socioecológicas e de poder.

## 2.2 Desigualdades entre quem?

Valendo-se de conceitos e referências como desigualdades horizontais – em contraste com as verticais (Stewart, 2010)<sup>7</sup> – e desigualdades categoriais<sup>8</sup> (Tilly, 1999), diferentes autores buscaram enfatizar a importância de pesquisas desigualdades não apenas entre indivíduos, mas também entre grupos definidos por categorizações sociais, sejam elas autoatribuídas ou adscritas. A contribuição de Tilly (1999, p. 7, tradução nossa) ao estudo das desigualdades persistentes (*durable inequalities*) é particularmente influente no debate.

Desigualdades significativas entre seres humanos correspondem mais propriamente a diferenças categoriais, como negro/branco, feminino/masculino, cidadão/estrangeiro ou muçulmano/judeu, que a diferenças individuais em atributos, propensões ou desempenhos.

Hoje, passados quase vinte anos da publicação do livro de Tilly, estudos em campos diversos vêm mostrando a importância de categorias intermediárias, entre e dentro das construções binárias usadas por Tilly, para determinar as desigualdades sociais. Enfatiza-se, por exemplo, que, dentro do par categórico cidadão/estrangeiro, é possível identificar séries importantes de gradações referentes ao *status* legal dos imigrantes, seu país de origem etc. Essas gradações indicam os direitos e as possibilidades de se ter acesso ao estado de bem-estar, e disso derivam variações significativas nas desigualdades que afetam os diferentes grupos de “estrangeiros” dentro de um mesmo país. Mesmo entre os cidadãos nacionais pode haver diferenciações, na medida em que descendentes de imigrantes, por exemplo, ainda que tenham a nacionalidade do país onde residem, são frequentemente discriminados no mercado de trabalho ou mesmo no cotidiano.

Além disso, mudanças importantes que podem se dar ao longo do tempo são negligenciadas quando se fala de desigualdades categoriais persistentes. Isto é, ignora-se que as categorias – a partir das quais os grupos se autoidentificam ou são identificados, seja pelo direito, pelo Estado ou por outros grupos – mudam ao longo do tempo. Grupos que antes se definiam como camponeses podem, mais tarde, serem identificados como indígenas, afrodescendentes ou quilombolas, o que quer dizer que a desigualdade persistente que afeta grupos demográficos semelhantes pode ser expressa por categorias distintas em diferentes circunstâncias históricas (Gonçalves e Costa, 2016).

7. Conforme a economista do desenvolvimento Frances Stewart (2010), as desigualdades existentes são a soma das desigualdades verticais, que dizem respeito ao lugar dos indivíduos na estrutura social, e das desigualdades horizontais, que afetam os indivíduos enquanto parte de um grupo definido por adscrições de gênero, raça, etnicidade etc. A abordagem das desigualdades verticais/horizontais tem inspirado pesquisas empíricas relevantes, que iluminam o papel das categorizações sociais para definir as desigualdades sociais – ver, por exemplo, o agudo estudo sobre o caso peruano de Thorp e Paredes (2010).

8. São comuns as traduções da expressão original de Tilly, *categorical inequalities*, tanto para o português como para o espanhol, como desigualdades categóricas. A despeito da semelhança fonética, a expressão categórica carrega no português e no espanhol o sentido de absoluto, irremediável, e não a conotação de próprio ou derivado de uma categoria – daí a preferência aqui pelo adjetivo categorial/categoriais.

Com essas objeções, não se quer, naturalmente, dizer que noções como desigualdades categoriais ou horizontais são analiticamente inúteis. Pelo contrário, esses conceitos permanecem fundamentais porque indicam a importância das adscrições na estabilização dos padrões de desigualdade. O que se pretende enfatizar aqui é que a consideração do impacto das distintas categorizações sociais sobre as desigualdades requer matizes e gradações ausentes nos trabalhos pioneiros de Tilly ou Stewart. Nesse contexto, são muito bem-vindas contribuições mais recentes, provindas da pesquisa sobre interseccionalidade, que mostraram de maneira convincente que as posições nas estruturas sociais sempre derivam de interações complexas de categorizações de raça, gênero, classe etc.

Há duas novidades importantes na nova geração de estudos sobre interseccionalidade, como aqueles desenvolvidos por Anthias (2013; 2016). Diferentemente dos primeiros estudos que cunharam a expressão interseccionalidade, surgidos no final dos anos 1980 (Crenshaw, 1989), os mais recentes investigam as categorizações relativas a raça, etnicidade etc. não como dadas, mas dedicam-se a entender o processo de construção e mobilização dessas categorias no âmbito institucional e das relações cotidianas.<sup>9</sup> Além disso, trabalhos que estudam a interseccionalidade nos contextos de imigração introduzem a categoria nacionalidade ou cidadania como marca adscritiva, permitindo entender a face de Janus dos direitos da cidadania – os quais, ao mesmo tempo que podem promover a redução das desigualdades no plano nacional, reforçam as desigualdades no plano global, ao garantir que os mecanismos de redistribuição de bem-estar e riqueza não extrapolem as fronteiras nacionais (Boatcă e Roth, 2016).

### 2.3 Desigualdades quando?

Os economistas geralmente estudam as desigualdades de uma perspectiva sincrônica e contemporânea, sem prestar atenção ao fato de que as estruturas sociais existentes refletem necessariamente processos históricos de longo prazo (López-Calva e Lustig, 2010).

Desde a contribuição paradigmática de Tilly (1999), diferentes estudos procuraram ampliar sua perspectiva temporal a fim de identificar a constituição histórica das estruturas de desigualdade presentes. No caso da América Latina, alguns trabalhos buscaram reconstruir o nexo entre as desigualdades contemporâneas e a história da região, moldada pelo colonialismo (externo e interno), pela escravidão,

---

9. Jelin (2017) mostra que, na América Latina, as interseções entre etnicidade e classe, raça e classe ou sexo/gênero e classe já vinham sendo estudadas desde os anos 1950, por meio de autoras e autores como Rodolfo Stavenhagen, Florestan Fernandes ou Heleith Saffioti. As condições desiguais de circulação do conhecimento acadêmico não permitiram, contudo, que esses predecessores ganhassem a mesma visibilidade internacional conferida aos importantes debates sobre interseccionalidade iniciados pelas feministas negras estadunidenses a partir de final dos anos 1980.

bem como pela difusão do racismo científico após as independências nacionais (Hoffman e Centeno, 2003; Andrews, 2004).

Reconstruir os nexos entre as desigualdades passadas e contemporâneas encontradas na América Latina continua sendo um desafio conceitual complicado. Afinal, as desigualdades persistentes foram assumindo historicamente novas características em função de fatores internos ou externos, como a incorporação recente de direitos coletivos multiculturais ao arcabouço da cidadania na região, ou o grau variável de integração entre economias locais e globais. Melo (2015) usa a metáfora geológica “desigualdades em camadas” (*layered inequalities*) para buscar responder, ao menos no plano conceitual, a esta dificuldade de mostrar como se inter-relacionam desigualdades passadas e presentes. De acordo com esse conceito, as desigualdades que emergiram em uma certa época histórica são superpostas por novas disparidades sociais, mas não substituídas, isto é, elas não desaparecem.

Uma outra maneira de equacionar o fato de que as desigualdades persistem, mas também variam ao longo da história, é recorrer à ideia de regimes de desigualdades (Costa, 2011; Góngora-Mera, 2017). No âmbito teórico, eles combinam o conceito de regime como uma unidade relacional de análise – a exemplo dos casos de regime de direitos humanos ou regime climático global – com uma perspectiva foucaultiana mais crítica, segundo a qual um regime sempre implica assimetrias de poder e controle social.

Um regime de desigualdade engloba pelo menos quatro dimensões: *i*) lógicas de estratificação e redistribuição definidas como estáticas (sociedades de castas), dinâmicas (sociedades de classes) ou combinadas (classe e adscrições de gênero, etnoraciais etc.); *ii*) discursos políticos, científicos e populares, segundo os quais os indivíduos ou grupos interpretam e constroem suas próprias posições e as dos outros na sociedade; *iii*) estruturas legais e institucionais (por exemplo, leis segregacionistas, leis multiculturais ou políticas antidiscriminação); e *iv*) modelos de convivência na vida cotidiana (formas conviviais integradoras ou segregadoras).

Empiricamente, essa abordagem foi aplicada ao estudo das desigualdades que afetam afrodescendentes na América Latina. Nesse caso, identificamos quatro regimes de desigualdade: escravidão (até o século XIX), nacionalismo racista (do final do século XIX até as primeiras décadas do século XX), nacionalismo mestiço (dos anos 1930 aos anos 1980) e regime multicultural (neo)liberal (a partir dos anos 1980) (Costa, 2011).

A transição de um regime histórico de desigualdade a outro não implica um completo desaparecimento das desigualdades criadas em um regime anterior. Assim, os discursos racistas que apareceram durante a escravidão, por exemplo, foram reforçados ao final do século XIX com a propagação do racismo científico na América Latina. Embalados em novas imagens – atualmente, a ênfase é mais

na dimensão cultural que na inferioridade biológica dos grupos discursivamente inferiorizados –, esses discursos racistas subsistiram até mesmo ao nacionalismo que festejava a mestiçagem e estão presentes ainda hoje, no atual regime de desigualdade caracterizado por políticas compensatórias em favor das populações afrodescendentes.

## 2.4 Desigualdades onde?

Enquanto os estudos convencionais pesquisam as desigualdades, normalmente, no âmbito nacional, novas abordagens buscam ampliar o espectro da investigação, de modo a capturar as interdependências transnacionais e globais que moldam as estruturas de desigualdade locais e nacionais. Nesse campo de debates, duas abordagens vêm se destacando como particularmente influentes: o transnacionalismo e as teorias do sistema-mundo.

Os transnacionalistas (Weiss, 2005; Pries, 2008; Faist, 2016) se interessam em compreender como, para grupos específicos – por exemplo, transmigrantes ou profissionais transnacionais (executivos, programadores) –, diferentes estruturas sociais nacionais se interconectam, moldando seus horizontes de oportunidades e possibilidades. O argumento central é que há um olhar convencional sobre desigualdades, limitado à estrutura social de um só país.

As abordagens do sistema-mundo, por sua vez, voltam-se para o estudo das desigualdades macroestruturais globais vistas de uma perspectiva histórica. Interessa comparar, por exemplo, padrões de desigualdade em diferentes países, em séries históricas, que podem abranger séculos. Pode-se também investigar como mudam as posições na estrutura social global de um migrante que sai do Haiti, por exemplo, para trabalhar no Canadá (Korzeniewicz e Moran, 2009; Boatcă, Komlosy e Nolte, 2017).

Acompanhando e ampliando esses novos desenvolvimentos no campo da pesquisa sobre desigualdade, cunhamos – no âmbito de uma rede de pesquisa sobre desigualdades interdependentes na América Latina, sediada em Berlim, [desiguALdades.net](http://desiguALdades.net) – o conceito de desigualdades entrelaçadas, entendidas como distâncias:

entre posições de certos indivíduos ou grupos de indivíduos em um contexto relacionalmente (não espacialmente) determinado. Isso diz respeito a posições econômicas (definidas por renda, acesso a recursos e assim por diante), bem como a direitos políticos e legais (prestações sociais, poder político etc.). Para entender os nexos diversos a partir dos quais as posições desiguais na estrutura social surgem, é necessário ter unidades relacionais de análise que são dinamicamente definidas no próprio processo de investigação. De maneira semelhante, a interação de categorizações sociais (gênero, raça, classe, etnia etc.) não pode ser articulada *ex ante* em uma fórmula. Ela só pode ser estudada no respectivo contexto específico (Costa, 2011, p. 21, tradução nossa).

A abordagem das desigualdades entrelaçadas apresenta também grande afinidade com o interesse mais recente em entender as desigualdades na América Latina a partir de uma perspectiva etnográfica (Ystanes e Strønen, 2017). Ambas as abordagens insistem na constituição histórica e no caráter interseccional das desigualdades sociais e ampliam, assim, o escopo da pesquisa sobre desigualdade para muito além dos indicadores econômicos, a fim de captar o impacto das desigualdades estruturais no cotidiano das pessoas. Isso não acarreta uma divisão dicotômica entre estruturas sociais e vida cotidiana, mas exatamente o oposto. Isto é, ao integrar essas duas dimensões, tais abordagens lançam luz sobre as interconexões entre elas, para demonstrar que as interações cotidianas são tanto espaços de construção da desigualdade e de reprodução de estruturas sociais como arenas nas quais as hierarquias sociais são negociadas e transformadas.

O quadro 1 busca resumir algumas das principais características das distintas abordagens de estudo das desigualdades comentadas até aqui, de forma a evidenciar as contribuições específicas de cada uma delas.

QUADRO 1

**Pesquisa contemporânea sobre desigualdades: abordagens e características**

Abordagem/ Dimensões	Abordagem convencional (exemplo: López-Calva e Lustig, 2010)	Abordagem etnográfica (exemplo: Ystanes e Strønen, 2017)	Abordagem do sistema-mundo (exemplo: Korzeniewicz e Moran, 2009)	Abordagem transnacional (exemplo: Faist, Pries e Weiss)	Desigualdades entrelaçadas Rede desiguALdades.net
Unidade de análise ou observação	Nacional	Local	Regiões mundiais: centro, periferia, semiperiferia	Espaços transnacionais/plurilocais	Contextos relacionais: regimes e configurações de desigualdade
Desigualdades em foco	Renda	Riqueza, poder, interações, formas de vida	Renda, poder	Renda, poder	Riqueza, poder, desigualdades socioecológicas
Eixos de desigualdade	Estratos de renda (decil, quintil etc.)	Classe, raça, gênero, etnicidade, redes sociais	Classe	Classe, nacionalidade, redes sociais	Interdependências entre diversos eixos de desigualdade
Temporalidade	Sincrônica	Sincrônica/diacrônica	Diacrônica	Sincrônica	Sincrônica/diacrônica

Elaboração do autor.

### 3 O IMPACTO DO ESTADO NA REDISTRIBUIÇÃO DE RENDA

Os Estados nacionais fazem pouco ou nada para mitigar desigualdades globais. Ao contrário, buscam – por meio de medidas protecionistas, guerras comerciais e fiscais e restrições à imigração – preservar e ampliar as desigualdades entre “seus” cidadãos e membros de outros Estados. No plano nacional, todavia, o Estado continua sendo o protagonista principal das políticas voltadas para a redução das desigualdades criadas pelas atividades econômicas em sociedades capitalistas.



Como mostram os estudos convencionais sobre o tema, as políticas tributária e social, bem como a oferta de bens públicos e semipúblicos, são os instrumentos clássicos usados para intervir nas estruturas domésticas de desigualdade.

A maneira e a intensidade como o Estado utiliza seus instrumentos redistributivos variam enormemente. Isso fica mais evidente em estudos que comparam o nível de concentração de renda antes e depois de impostos e transferências, como no caso da compilação preparada pelo World Bank (2014). De acordo com o estudo, o coeficiente de Gini, antes dos impostos e transferências nos países-membros europeus da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE) e nos países da América Latina, é praticamente idêntico. Isto é, a economia capitalista gera um nível de desigualdade mais ou menos similar nos dois grupos de países. No entanto, o coeficiente final de Gini, após a intervenção do Estado é muito maior nos países da América Latina do que nos da Europa.

A comparação entre Alemanha e Peru ilustra bem essa tendência geral: o coeficiente de Gini, em ambos os países, antes de impostos e transferências, é de cerca de 0,50. Depois de deduzidos os impostos e as transferências do Estado aos cidadãos, ele cai para 0,30; enquanto, no Peru, mantém-se no mesmo patamar (World Bank, 2014, p. 27). Ou seja, do ponto de vista meramente do coeficiente de Gini, o peso do Estado peruano na redistribuição de renda é nulo; na Alemanha, o Estado é capaz de cortar as desigualdades de renda produzidas pelo mercado quase pela metade.

Repare-se que essas considerações levam em conta apenas dados de renda. Se considerarmos o impacto redistributivo produzido pelos bens públicos e semipúblicos (escola e transporte públicos, moradia subsidiada etc.) ofertados aos mais pobres na Alemanha e no Peru, as diferenças observadas no poder redistributivo do Estado nos dois países ficariam ainda mais evidentes.

Embora os padrões distintos de transferências de Estado (isto é, quanto e para quem o Estado investe seus recursos) expliquem parcialmente esses resultados contrastantes da intervenção estatal na Europa e na América Latina, a principal diferença está na estrutura tributária, muito mais progressiva na Europa. Excetuando-se casos pontuais, como a taxação da soja exportada na Argentina ou o imposto de herança introduzido no Equador, os governos da maré rosa na América Latina não mudaram essa tendência. Onde houve reformas tributárias, estas buscaram, em geral, mais eficiência na arrecadação, mas sem mudar a estrutura previamente existente – ou seja, os sistemas tributários continuam sendo baseados na alta taxação de salários e consumo e na baixa ou mesmo inexistente taxação de ganhos e lucros de capital (Jiménez e Azcúnaga, 2012).

No caso do Brasil, a arrecadação total de impostos de fato aumentou: foi de 31,8% do produto interno bruto (PIB) em 2003 para 35,9% em 2012, excedendo

o número médio de países da OCDE, que é de 34,6% (Castro, 2014). No entanto, a composição das receitas tributárias no Brasil difere substancialmente daquela que existe nos países onde o Estado tem maior poder redistributivo.

Assim, enquanto os impostos indiretos que incidem sobre o consumo (e que são, por definição, regressivos, já que os pobres gastam com o consumo uma proporção maior de sua renda) representam 49,7% de todos os impostos cobrados no Brasil, eles detinham uma participação muito menor no total de impostos arrecadados nos países europeus – a título de exemplo: 29,2% na Alemanha e 27,3% na Noruega (European Union, 2014). No Brasil, a composição das receitas tributárias não variou substancialmente desde que o PT tomou posse, em 2003 (Oliveira, 2018, p. 127). Isso também é verdade para outras características regressivas do sistema tributário brasileiro, como a inexistência de taxaço para dividendos – em países da OCDE, esse tributo pode chegar a 49,5%, como no caso do Canadá, ou mesmo a 51%, na Irlanda – e a baixa tributação da renda dos muito ricos – no Brasil, a maior alíquota é 27,5%, enquanto na Suécia, por exemplo, chega a 56,6% (Castro, 2014; Gobbetti e Orair, 2017).

Essa estrutura de arrecadação de impostos também é incapaz de alterar a concentração de riqueza abrangendo propriedades e outros ativos. Com base na análise de mais de 25 milhões de declarações fiscais, Castro (2014) conclui que apenas 406.064 contribuintes (0,2% da população brasileira) possuem cerca de 47% da riqueza declarada no Brasil. Ainda conforme Castro (2014), o coeficiente de Gini para a riqueza se manteve praticamente estável desde 2006, nomeadamente em torno do valor extraordinariamente alto de 0,85.

No que diz respeito à concentração de renda, a simples introdução de uma tributação de 15% para os lucros financeiros e de capital, combinada com alíquotas de 35% e 40% para altos salários, poderia reduzir o coeficiente de Gini em cerca de 20% (Gobbetti e Orair, 2017). Isso seria mais do que o que foi alcançado durante os doze anos das administrações petistas, o período mais bem-sucedido em termos de redução da desigualdade na história brasileira.

Antes de o PT chegar ao poder, o partido já estava ciente do impacto dos impostos sobre as desigualdades, como o seu então programa de governo demonstrava inequivocamente:

a primeira das reformas a ser encarada pelo novo governo, ainda no primeiro ano de mandato, tem como objetivo o aumento da eficiência econômica e a redução das desigualdades sociais através da correção de distorções na área tributária (PT, 2002, p. 16).

Dilma Rousseff também insistiu, durante sua defesa no âmbito do processo de *impeachment* no Senado Federal brasileiro, em agosto de 2016, no fato de que

o sistema tributário do Brasil limita, dramaticamente, a redistribuição de riqueza no país. Ora, se o PT e até mesmo a presidente deposta reconheciam o impacto concentrador dos impostos na distribuição de renda e riqueza no país, por que Dilma e seu antecessor, Lula, não mudaram a estrutura tributária brasileira regressiva? Embora os cientistas sociais ainda não tenham oferecido uma resposta consensual a essa questão (Zugman, 2016), parece razoável pensar que a explicação só pode ser buscada nas relações de poder. Isto é, em função de seus aliados conservadores no Congresso brasileiro e do apoio de diferentes naturezas recebido de setores que lucram com a estrutura tributária regressiva – como o agronegócio, grandes empresas dos setores de mineração, bebidas e construção, além de bancos –, os governos do PT não se sentiram suficientemente fortes para aprovar uma reforma tributária contrária aos interesses dos mais ricos.

Qualquer que seja a perspectiva adotada, fica evidente que as políticas sociais implementadas recentemente no Brasil tiveram baixo impacto nas desigualdades, em comparação com o potencial redistributivo de reformas tributárias. A fim de avaliar os impactos de diferentes estratégias adotadas pelos governos do PT, três políticas serão discutidas a seguir: *i)* o programa de transferência de renda Bolsa Família; *ii)* cotas em universidades federais; e *iii)* política de reajuste do salário mínimo.

### 3.1 Programa Bolsa Família

Esse programa de transferências diretas de renda para famílias muito pobres e/ou pobres, com filhos matriculados em escolas, tornou-se a marca política mais destacada dos governos Lula e Dilma. Enquanto o programa anterior, criado durante o governo de Fernando Henrique Cardoso, proporcionou benefícios para 3,6 milhões de famílias em 2002, o Bolsa Família beneficiou 14,1 milhões de famílias, com valores mensais de cerca de R\$ 142 milhões em 2013 – observando-se, ainda, uma grande maioria de mulheres e negros entre seus beneficiários (Bielschowsky, 2014).

Financiado por recursos públicos que representam apenas 0,5% do PIB brasileiro, o programa atinge 25% da população brasileira, e tem desempenhado um papel importante na redução da pobreza no Brasil. Não obstante, a contribuição do Bolsa Família para reduzir desigualdades sociais – e, particularmente, de renda – é insignificante. Conforme Medeiros e Souza (2013), o Programa Bolsa Família, juntamente com todas as outras medidas de transferência direta de renda, responde a somente 1% da composição do coeficiente de Gini.

### 3.2 Cotas em universidades federais

Os governos de Lula e Dilma implementaram um conjunto relevante de novas políticas para mitigar as desigualdades associadas às adscrições de gênero e raça. Para este fim, duas agências extraordinárias, com *status* ministerial, também foram

criadas em 2003: uma para políticas voltadas para mulheres – Secretaria Nacional de Políticas para Mulheres (SEPM) – e outra para as de promoção da igualdade racial – Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (SEPPIR).

Como mostrado alhures (Costa, 2015), a maioria das medidas implementadas concentra-se no combate à discriminação, que é apenas um entre vários mecanismos que atuam na reprodução de assimetrias raciais e de gênero. Além disso, as medidas adotadas atingem apenas um pequeno fragmento de brasileiros negros e mulheres. O programa de cotas introduzido nas universidades federais do Brasil em 2012 é um desses casos.

Como se sabe, o programa reserva 50% de todas as vagas em instituições federais de ensino superior para alunos egressos de escolas públicas recrutados de acordo com a proporção dos distintos grupos de raça ou cor (brancos; indígenas; e negros e pardos, tomados em conjunto), na respectiva região. Não obstante, quando se leva em conta que em 2016 apenas aproximadamente 2 milhões de todos os 8,2 milhões de estudantes de graduação no Brasil estavam matriculados em instituições federais (INEP, 2018) – e também considerando que negros e indígenas representam cerca de 51% e 0,5% do total da população brasileira –, está claro que o programa de cotas federais, em sua vigência plena, distribuirá apenas cerca de 515 mil vagas em universidades de acordo com critérios raciais/étnicos.

Portanto, mesmo que os egressos dos programas de cotas na universidade lograrem obter boas colocações no mercado de trabalho, tais programas, devido ao seu desenho, beneficiam um grupo relativamente pequeno entre os mais de 100 milhões de negros e 800 mil indígenas que vivem no Brasil. Por isso, seu impacto sobre as desigualdades socioeconômicas entre indígenas, negros e brancos no país será mínimo.

Segundo seus adversários, o programa de cotas também contribui para a racialização das relações cotidianas, pois os beneficiários são obrigados a reconhecer-se segundo categorias etnorraciais, apesar de a sociedade brasileira ser caracterizada pela existência de um sistema poroso de classificação de cores, não por uma oposição dicotômica entre negros e brancos.

Defensores das cotas, por sua vez, contra-argumentam de forma convincente que, diferentemente da autorrepresentação ainda dominante da nação brasileira, aquela de um país mestiço, sem grandes divisões etnorraciais, negros e brancos vivem cotidianos marcados pela segregação racial e social. Nesse contexto, políticas como as de cotas, em vez de separarem, promovem a coexistência inter-racial em uma sociedade racialmente segregada (Costa, 2017b).

A apresentação de argumentos críticos ao programa de cotas não tem aqui o sentido de deslegitimá-lo, mas de qualificar seus efeitos. A intenção é mostrar que

a análise convencional das desigualdades, baseada nas diferenças individuais de renda, é limitada para compreender o alcance de tais programas, cuja legitimidade não se baseia na redução das desigualdades de renda, e sim no imperativo moral e político de combater o racismo e na redução das assimetrias de poder. Voltarei a este ponto nas conclusões, quando a análise se orienta pela perspectiva das desigualdades entrelaçadas.

Até o final de 2018, o governo Temer não havia abolido o sistema de cotas nas universidades federais. No entanto, essas instituições sofreram cortes dramáticos em seu orçamento, com perda de bolsas e benefícios também para alunos admitidos por cotas. Medidas dessa natureza implicam pior qualidade e restrições de monta para o conjunto do sistema federal de ensino superior – e, mais particularmente, para os alunos com menos recursos admitidos pelo sistema de cotas (Lima, 2018).

### 3.3 Salário mínimo

A redemocratização e as pressões políticas continuadas, articuladas por federações e sindicatos, levaram o governo brasileiro a reajustar o salário mínimo em termos reais por anos consecutivos, chegando a um resultado agregado de monta: entre 2002 e 2013, cresceu 75% em termos reais; entre 1995 e 2014, o crescimento real foi de 128,8%. Saboia e Hallek Neto (2016) estimam que o aumento real do salário é responsável por mais da metade da queda do coeficiente de Gini observada no período 2004-2013. Múltiplos fatores explicam os efeitos redistributivos do aumento real do salário mínimo.

- 1) Como cerca de 70% dos trabalhadores brasileiros têm uma renda de menos de dois salários mínimos por mês, um aumento real do salário mínimo tem grande impacto agregado (DIEESE, 2014).
- 2) Esse aumento reforça o poder de barganha inclusive dos trabalhadores cujos salários não são atrelados a ele, até mesmo para os informais, já que o salário mínimo serve, nestes casos, “como uma referência para as negociações salariais individuais” (Berg, 2012, p. 8, tradução nossa).
- 3) O reajuste automático de valores menores de aposentadoria pelo salário mínimo resulta em incremento da renda dos idosos de estratos de renda mais baixos e suas famílias (Saboia e Hallek Neto, 2016).
- 4) Como há concentração de mulheres e negros em setores de baixa remuneração, como o trabalho doméstico, aumentos reais do salário mínimo contribuem para reduzir as desigualdades em termos de gênero e raça.<sup>10</sup>

---

10. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br/retrato/>>.

- 5) Além de seus impactos para melhorar a distribuição de renda entre indivíduos e grupos, o aumento do salário mínimo tem um importante efeito sobre a distribuição funcional da renda, na medida em que promove uma redistribuição em favor da remuneração do fator trabalho, em detrimento da remuneração do capital (Saboia e Hallek Neto, 2016).

A metodologia de ajuste do salário mínimo, que tem validade legal até 2019 e que permitiu o aumento real nos últimos anos, apresenta um limite claro. Como esse aumento está atrelado ao crescimento econômico verificado dois anos antes, nos períodos de contração ou crescimento muito modesto do PIB – como o que se vive desde 2014 –, o salário mínimo pode até reduzir-se em termos reais. Se, quando em alta, ele contribui para a diminuição das desigualdades sociais, quando cai, em termos reais, promove a concentração de renda não só em termos de classes e estratos, mas também em relação à distribuição de renda relativa a gênero e raça. O impacto preciso dessas variações ainda não foi avaliado adequadamente.

#### **4 CONSIDERAÇÕES FINAIS: DESIGUALDADES ENTELAÇADAS E DESENVOLVIMENTOS RECENTES NO BRASIL**

Se a análise convencional baseada nas diferenças individuais de renda e riqueza evidencia limites importantes das políticas redistributivas adotadas recentemente no Brasil, como mostrado na seção anterior, a abordagem das desigualdades entrelaçadas permite matizar esses limites, além de tornar visíveis outras insuficiências e ambivalências. Para desenvolver esse argumento, retomo a distinção entre desigualdades de *quê*, entre quem, quando e onde, apresentadas anteriormente.

No âmbito das desigualdades de *quê*, pode-se constatar que as diferenças de renda entre indivíduos foram – pelo menos até 2015 – ligeiramente reduzidas. A falta de sustentabilidade da redução da desigualdade, contudo, deve ser enfatizada. Assim que a economia brasileira começou a estagnar, os trabalhadores menos qualificados foram os primeiros a perder seus empregos e, com eles, a posição social alcançada durante a *maré rosa* (Costa, 2017a). Além do mais, a redução na desigualdade de renda não levou necessariamente a um acesso menos desigual a bens socialmente relevantes, já que a concentração de riqueza (ativos, patrimônios etc.) permaneceu inalterada. Ademais, o acesso a serviços como escolas e saúde de qualidade e a um sistema de mobilidade urbana eficiente continuou distribuído de forma muito desigual. Considerando o avanço na privatização da saúde e da educação, além da ênfase na mobilidade individual observada durante os governos do PT, pode-se inferir que a desigualdade de acesso a esses serviços se agravou no período.

Avaliar as mudanças nas assimetrias de poder ocorridas durante os governos petistas é um empreendimento complexo e incerto, uma vez que não existem

indicadores transparentes para medir desigualdades de poder. A análise é, por isso, sempre qualitativa e parcial. Em termos gerais, pode-se afirmar que os governos do PT não representaram uma inflexão de poder em favor das classes trabalhadoras e dos segmentos mais pobres. Uma prova disso é a manutenção da estrutura tributária regressiva, que isenta de tributação lucros financeiros e ganhos de capital e grava de forma particularmente pesada – comparando-se com países mais igualitários – o consumo e a renda advinda do trabalho. Não obstante, alguns grupos específicos – especialmente mulheres e afrodescendentes – foram politicamente fortalecidos na medida em que suas reivindicações foram mais efetivamente incorporadas à agenda política, sendo contempladas por políticas compensatórias específicas.

No entanto, esses ganhos políticos são voláteis, uma vez que foram institucionalizados da mesma maneira que os programas de assistência à pobreza: não como direitos concedidos por instituições sólidas de um estado de bem-estar, mas como benefícios dentro de programas sociais transitórios (Lavinias, 2013). Com base no vocabulário que Chatterjee (2004) aplica à política indiana, podemos afirmar que, no âmbito dos programas sociais introduzidos pelas administrações do PT, os beneficiários representam populações-alvo, que recebem benefícios – não são cidadãos plenos, detentores de direitos inegociáveis. Com essa distinção, não estou negando a enorme relevância desses programas para reduzir a pobreza e conferir, ao menos temporariamente, mais recursos e visibilidade pública a minorias. Minha intenção é enfatizar algumas insuficiências dessas políticas para a produção de um deslocamento significativo das estruturas de poder em favor dos pobres e das minorias no Brasil. Têm razão também aqueles que afirmam que as políticas adotadas, ao estabelecerem condicionalidades de acesso (como submissão regular a certos exames médicos, frequência regular à escola etc.) e sanções, no caso de essas condicionalidades não serem observadas, representam mais claramente um “dispositivo para controlar a população” que um instrumento para fortalecer, politicamente, os cidadãos (Bueno, 2009, p. 44).<sup>11</sup>

A implementação do Bolsa Família, das cotas nas universidades e de outras políticas sociais como programas, não como direitos constitucionais, tem também como consequência perversa o fato de que os obstáculos institucionais e políticos para removê-las são pequenos. A fragilidade dos ganhos obtidos durante os governos do PT pelos pobres e pelos grupos mais afetados pelas desigualdades socioeconômicas e de poder – a exemplo da população afrodescendente e das mulheres – tornou-se evidente quando Temer assumiu o governo após o *impeachment* de Rousseff. Usando medidas administrativas relativamente simples de implementar, seu governo, a despeito de possuir legitimidade e popularidade próximas de zero,

---

11. Ver também capítulos 27 e 28 nesta obra.

cortou importantes benefícios sociais e políticos que esses grupos obtiveram nos últimos anos.

A avaliação do desenvolvimento das desigualdades socioecológicas também é complexa e imprecisa, principalmente quando não se trata de uma localidade específica, mas de indicadores para todo o país. Em linhas gerais, é possível dizer que a expansão da produção e exportação de *commodities* criou novos riscos e gerou danos sobretudo às populações residentes nas áreas de expansão da fronteira agrícola e de exploração mineral. O uso intensivo de fertilizantes, pesticidas e sementes geneticamente modificadas, além de técnicas temerárias de exploração de recursos minerais, fez crescer os riscos abstratos e os níveis de contaminação e comprometimento da saúde das pessoas mais expostas a esses perigos – trabalhadores rurais, populações indígenas e quilombolas, e a população pobre que mora próximo dos focos de contaminação (Zhourri, 2014; Motta, 2019; Cooney, 2016). Também para a população urbana, especialmente os mais pobres residentes nas áreas periféricas, a expansão sem precedentes do número de automóveis e motocicletas, no período, alongou de maneira expressiva o tempo gasto com locomoção, além de piorar as condições ambientais, dados os níveis de ruído e contaminação do ar, produzindo uma explosão do número de acidentes com vítimas fatais.<sup>12</sup>

Passemos ao segundo nível compreendido pelas desigualdades entrelaçadas: desigualdades entre quem. Neste âmbito, é relevante destacar que, dada a interpenetração entre as desigualdades referentes às adscrições de classe, raça, gênero ou região, políticas destinadas a reduzir as desigualdades de classe (como o Bolsa Família ou o aumento real do salário mínimo) parecem ter promovido melhorias mais substantivas do nível de renda de um número maior de negros e mulheres, em comparação com as criadas exclusivamente para diminuir desigualdades vinculadas a gênero e raça (como as de ação afirmativa).

Como mostrado, menos que reduzir desigualdades materiais, ações afirmativas em favor de negros, indígenas ou mulheres são fundamentais para mitigar as assimetrias de poder e combater o racismo e o sexismo presentes nas instituições e nas relações cotidianas. Na medida em que mais negros, mulheres e indígenas possuam um título acadêmico ou ocupem posições de liderança em organizações e espaços sociais estruturados hierarquicamente, estarão contribuindo para remover preconceitos construídos ao longo de séculos de supremacia branca e

---

12. Entre 2001 e 2012, o número de automóveis em circulação no Brasil mais que duplicou, passando de 24,5 milhões a 50,2 milhões, enquanto o número de motocicletas quase quintuplicou – de 4,5 milhões para 19,9 milhões (Observatório das Metrópoles, 2013). Conforme os números apurados pelo pagamento do seguro obrigatório de danos pessoais causados por veículos automotores de vias terrestres (DPVAT), em 2002, houve, aproximadamente, 37 mil casos envolvendo vítimas fatais e 16 mil vítimas com invalidez permanente em acidentes de trânsito. Em 2015, foram 42 mil vítimas fatais e 516 mil vítimas com invalidez permanente (Associação Brasileira de Prevenção dos Acidentes de Trânsito, 2018). Este crescimento astronômico do número de vítimas de acidentes foi motivado, sobretudo, pelos acidentes com motociclistas e pedestres, ou seja, os participantes do trânsito pertencentes aos estratos de menor renda.



masculina e para transformar a igualdade garantida no nível formal em experiência vivida no cotidiano.

A consideração da dimensão histórica das desigualdades (desigualdades quando) permite inferir as tendências de longo alcance inscritas nos movimentos recentes observados na estrutura social brasileira. Se forem consideradas as assimetrias históricas entre ricos e pobres, é forçoso constatar que, a despeito do importante reconhecimento político da “dívida social” acumulada, os governos comandados pelo PT, historicamente, pouco contribuíram para remover as desigualdades persistentes neste âmbito.

Para reverter essas assimetrias, são necessárias políticas que alterem, estruturalmente, a distribuição da renda e da riqueza numa sociedade, promovendo reformas profundas (tributária, agrária, urbana etc.) –, as quais os governos do PT não quiseram ou não puderam implementar. No caso de outras desigualdades persistentes, chamadas de categoriais por Tilly (1999), como no caso daquelas entre negros e brancos ou entre mulheres e homens, parece ter havido mais vontade política para a transformação, como ficou evidente com a criação de secretarias com *status* ministerial dedicadas a esses temas. Depois que Temer, em 2016, aboliu as respectivas secretarias, pode-se prever que as desigualdades persistentes relativas a raça e gênero voltarão a crescer no Brasil.

Por fim, no que diz respeito aos vínculos entre desigualdades nacionais e globais (desigualdades onde), as mudanças estruturais da economia brasileira observadas nos últimos anos – desindustrialização precoce, reprimarização, aprofundamento da financeirização – agravaram a dependência econômica do Brasil, fazendo com que as possibilidades de mitigar as desigualdades domésticas fiquem cada vez mais subordinadas a fatores que o país não controla, como preços das *commodities* no mercado internacional, atração de investimentos externos, volatilidade cambial etc.

Além disso, economias exportadoras de matérias-primas geram, comumente, sociedades marcadas por desigualdades sociais profundas e duradouras, como mostram séries estatísticas de longa duração. Isto se deve a razões históricas (colonialismo, concentração dos recursos naturais nas mãos de poucos etc.), que são reproduzidas no contexto da “globalização neoliberal”, na medida em que a exportação de *commodities* fortalece o peso político de grupos pouco comprometidos com a redistribuição – mineradoras, agronegócio etc. (El Gindi, 2017). Neste sentido, o poder político desproporcional assumido recentemente no Brasil por certos grupos e pessoas, como os irmãos Batista e a JBS, Eike Batista e a Vale, Eraí e Blairo Maggi, não conforma uma singularidade ou excrescência nacional: é a regra geral das sociedades dependentes da exportação de bens primários.

Cabe concluir destacando que a análise convencional das desigualdades, baseada nas variações individuais de renda e riqueza, permite identificar limites importantes no impacto redistributivo das políticas adotadas no Brasil no ciclo da chamada maré rosa, quando comparadas com o efeito de políticas baseadas na tributação progressiva e na consolidação das instituições do estado de bem-estar. A perspectiva das desigualdades entrelaçadas, por sua vez, possibilita visualizar esses limites de forma mais nuançada, além de revelar outras insuficiências relativas a aspectos e dimensões das desigualdades ignoradas pela perspectiva convencional.

Esta avaliação crítica das políticas adotadas pelos governos comandados pelo PT não deve servir, sob nenhum pretexto, para deslegitimar a adoção de políticas redistributivas. Ao contrário: o que a análise aqui desenvolvida quer é lançar luzes sobre o poder equalizador das políticas públicas. Quando adequadamente desenhada para compreender as desigualdades a partir de seu caráter histórico, relacional, multidimensional e interdependente, a intervenção do Estado promove a redistribuição de recursos materiais, ambientais e de poder nas sociedades, aplainando as hierarquias sociais, abjetas do ponto de vista moral e condenáveis do ponto de vista político.

## REFERÊNCIAS

ANDREWS, G. R. **Afro-Latin America: 1800-2000**. Oxford: Oxford University Press, 2004.

ANTHIAS, F. Social categories, embodied practices, intersectionality: towards a translocational approach. *In*: CÉLLERI, D.; SCHWARZ, T.; WITTGER, B. (Ed.). **Interdependencies of social categorisations**. Madrid: Iberoamericana Vervuert, 2013. p. 7-26.

\_\_\_\_\_. Interconnecting boundaries of identity and belonging and hierarchy-making within transnational mobility studies: framing inequalities. **Current Sociology**, v. 64, n. 2, p. 172-90, 2016.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE PREVENÇÃO DOS ACIDENTES DE TRÂNSITO. **Estatísticas do seguro obrigatório DPVAT**. [s.l.]: Associação Brasileira de Prevenção dos Acidentes de Trânsito, 2018. Disponível em: <[http://vias-seguras.com/os\\_acidentes/estatisticas/estatisticas\\_nacionais/estatisticas\\_do\\_seguro\\_dpvat](http://vias-seguras.com/os_acidentes/estatisticas/estatisticas_nacionais/estatisticas_do_seguro_dpvat)>. Acesso em: 8 ago. 2018.

BERG, J. Labour market institutions: the building blocks of just societies. *In*: BERG, J. (Ed.). **Labour market institutions for just societies**. Geneva: International Labour Office, 2012. p. 1-35.

BIELSCHOWSKY, R. O modelo de desenvolvimento proposto por Lula e Dilma. **Brasil em Debate**, 26 set. 2014. Disponível em: <<http://brasildebate.com.br/o-modelo-de-desenvolvimento-proposto-por-lula-e-dilma/#sthash.WtLZN74s.dpuf>>. Acesso em: 8 ago. 2018.

BOATCĂ, M.; KOMLOSY, A.; NOLTE, H.-H. (Ed.). **Global inequalities in world-systems perspective: theoretical debates and methodological innovations**. London: Routledge, 2017.

BOATCĂ, M.; ROTH, J. Unequal and gendered: notes on the coloniality of citizenship. **Current Sociology**, v. 64, n. 2, p. 191-212, 2016.

BUENO, M. As condicionalidades do Programa Bolsa Família: o avesso da cidadania. **Lugar Comum**, v. 29, p. 33-46, 2009.

CASTRO, F. A. de. **Imposto de renda da pessoa física: comparações internacionais, medidas de progressividade e redistribuição**. 2014. Dissertação (Mestrado) – Departamento de Economia, Universidade de Brasília, Brasília, 2014.

CEPAL – COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE. **Panorama social de América Latina 2014**. Santiago de Chile: CEPAL, 2014.

CHATTERJEE, P. **The politics of the governed**. New York: Columbia University Press, 2004.

CONRAD, S.; RANDERIA, S. Einleitung: geteilte geschichten – Europa in einer postkolonialen welt. *In*: CONRAD, S.; RANDERIA, S. (Ed.). **Jenseits des Eurozentrismus: postkoloniale perspektiven in den geschichts-und kulturwissenschaften**. Frankfurt: Campus, 2002. p. 9-49.

COONEY, P. Reprimarization: implications for the environment and development in Latin America: the cases of Argentina and Brazil. **Review of Radical Political Economics**, v. 48, n. 4, p. 553-561, 2016.

COSTA, S. **Researching entangled inequalities in Latin America: the role of historical, social, and transregional interdependencies**. Berlin: desigualdades.net, 2011. (Working Paper, n. 9).

\_\_\_\_\_. Protection without redistribution? Conceptual limitations of policies meant to reduce inequalities concerning race and gender in Brazil. *In*: FRITZ, B.; LAVINAS, L. (Ed.). **A moment of equality for Latin America? Challenges for redistribution**. Farnham, United Kingdom: Ashgate, 2015. p. 235-252.

\_\_\_\_\_. Millionaires, the established, the outsiders, and the poor: social structure and political crisis in Brazil. *In*: JELIN, E.; MOTTA, R. C.; COSTA, S. (Ed.). **Global entangled inequalities: conceptual debates and evidence from Latin America**. London: Routledge, 2017a. p. 178-195.

\_\_\_\_\_. Dilemmas of inter-American anti-racism. Re-visiting 'On the Cunning of Imperialist Reason'. *In*: RAUSSERT, W. (Ed.). **The Routledge companion to inter-American studies**. London: Routledge, 2017b. p. 338-349.

\_\_\_\_\_. The research on modernity in Latin America: lineages and dilemmas. **Current Sociology**, 2018. Disponível em: <<https://doi.org/10.1177/0011392118807523>>.

COSTA, S.; MOTTA, R. C. Social classes and the far right in Brazil. *In*: FOLEY, C. (Ed.). **In spite of you: voices of the Brazilian resistance**. London: OR Books, no prelo.

CRENSHAW, K. Demarginalizing the intersection of race and sex: a black feminist critique of antidiscrimination doctrine, feminist theory and antiracist politics. **University of Chicago Legal Forum** 1989, p. 139-167, 1989.

DIEESE – DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATÍSTICA E ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS. **A política de valorização do salário mínimo: persistir para melhorar**. São Paulo: DIEESE, 2014. (Nota Técnica, n. 136).

DIETZ, K. Researching inequalities from a socio-ecological perspective. *In*: JELIN, E.; MOTTA, R. C.; COSTA, S. (Ed.). **Global entangled inequalities: conceptual debates and evidence from Latin America**. London: Routledge, 2017. p. 76-92.

EL GINDI, T. Natural resource dependency, neoliberal globalization, and income inequality: are they related? A longitudinal study of developing countries (1980-2010). **Current Sociology**, v. 65, n. 1, p. 21-53, 2017.

EUROPEAN UNION. **Taxation trends in the European Union: data for the EU member states, Iceland and Norway**. Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2014.

FAIST, T. Cross-border migration and social inequalities. **Annual Review of Sociology**, n. 42, p. 323-347, 2016.

GAULARD, M. Balance sobre la cuestión de las desigualdades en Brasil. **Revista Problemas del Desarrollo**, v. 166, n. 42, p. 111-134, 2011.

GOBBETTI, S. W.; ORAIR, R. O. Taxation and distribution of income in Brazil: new evidence from personal income tax data. **Revista Brasileira de Economia Política**, v. 37, n. 2, p. 267-286, 2017.

GONÇALVES, G. L.; COSTA, S. The global constitutionalization of human rights: overcoming contemporary injustices or juridifying old asymmetries? **Current Sociology**, v. 64, n. 2, p. 311-331, 2016.

GÓNGORA-MERA, M. Transregional articulations of law and race in Latin America: a legal genealogy of inequality. *In*: JELIN, E.; MOTTA, R. C.; COSTA, S. (Ed.). **Global entangled inequalities: conceptual debates and evidence from Latin America**. London: Routledge, 2017. p. 42-58.

HIRATUKA, C.; SARTI, F. Transformações na estrutura produtiva global, desindustrialização e desenvolvimento industrial no Brasil. **Brazilian Journal of Political Economy**, v. 37, n. 1, p. 189-207, 2017.

HOFFMAN, K.; CENTENO, M. A. The lopsided continent: inequality in Latin America. **Annual Review of Sociology**, v. 29, p. 263-290, 2003.

INEP – INSTITUTO DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA. **Censo da educação superior 2017**. Brasília: INEP, 2018. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/web/guest/sinopses-estatisticas-da-educacao-superior>>. Acesso em: 8 ago. 2018.

JELIN, E. Unequal differences: gender, ethnicity/race and citizenship in class societies (historical realities, analytical approaches). In: JELIN, E.; MOTTA, R. C.; COSTA, S. (Ed.). **Global entangled inequalities: conceptual debates and evidence from Latin America**. London: Routledge, 2017. p. 109-127.

JIMÉNEZ, J. P.; AZCÚNAGA, I. L. **¿Disminución de la desigualdad en América Latina?** El rol de la política fiscal. Berlín: [desiguALdades.net](http://desiguALdades.net), 2012. (Working Paper Series, n. 33).

KORZENIEWICZ, R. P.; MORAN, T. P. **Unveiling inequality: a world-historical perspective**. New York: The Russell Sage Foundation, 2009.

KRECKEL, R. **Politische soziologie der sozialen Ungleichheit**. Frankfurt: Campus, 2004.

LAVINAS, L. 21st century welfare. **New Left Review**, v. 84, n. 6, p. 5-40, 2013.

\_\_\_\_\_. The collateralization of social policy under financialized capitalism. **Development and Change**, v. 49, n. 2, p. 502-517, 2018.

LIMA, J. A crise das universidades federais. E uma análise sobre o problema. **Nexo Jornal**, 8 fev. 2018. Disponível em: <<https://www.nexojornal.com.br/expresso/2018/02/08/A-crise-das-universidades-federais.-E-uma-an%C3%A1lise-sobre-o-problema>>. Acesso em: 8 ago. 2018.

LÓPEZ-CALVA, L. F.; LUSTIG, N. (Ed.). **Declining inequality in Latin America: a decade of progress?** Baltimore: UNDP; Brookings Institution Press, 2010.

LUSTIG, N.; PESSINO, C.; SCOTT, J. **The impact of taxes and social spending on inequality and poverty in Argentina, Bolivia, Brazil, Mexico, Peru and Uruguay: an overview**. New Orleans: Commitment to Equity, 2013. (Working Paper, n. 13).

MEDEIROS, M.; SOUZA, P. Estado e desigualdade de renda no Brasil: fluxos de rendimentos e estratificação social. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 28, n. 83, p. 141-150, 2013.

MELO, J. B. Layered inequalities: land grabbing, collective land rights, and afro-descendant resistance in Colombia. **Politics, Society and Community in a Globalizing World**, v. 16, 2015.

MOTTA, R. C. **Mobilização social, capitalismo global e lutas pela alimentação: um estudo comparado da Argentina e do Brasil**. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2019.

OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES. **Evolução da frota de automóveis e motos no Brasil 2001-2012**: relatório 2013. Rio de Janeiro: INCT; Observatório da Metrópoles, 2013.

OLIVEIRA, F. A. O sistema tributário brasileiro: evolução, distorções e os caminhos da reforma (1891-2017). *In*: FAGNANI, E. (Ed.). **A reforma tributária necessária: diagnóstico e premissas**. Brasília: ANFIP; FENAFISCO; São Paulo: Plataforma Política Social, 2018. p. 112-129.

PRIES, L. Transnationalisierung und soziale Ungleichheit. Konzeptuelle Überlegungen und empirische Befunde aus der Migrationsforschung. *In*: BERGER, P. A.; WEISS, A. (Ed.). **Transnationalisierung sozialer Ungleichheiten**. Wiesbaden: VS, 2008. p. 41-64.

PT – PARTIDO DOS TRABALHADORES. **Programa de governo 2002**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2002.

SABOIA, J.; HALLAK NETO, J. Salário mínimo e distribuição de renda no Brasil a partir dos anos 2000. **Economia e Sociedade**, v. 27, n. 1, p. 265-285, 2016.

STEWART, F. Por qué persisten las desigualdades de grupo? Las trampas de la desigualdad horizontal. *In*: JIMÉNEZ, F. **Teoría económica y desigualdad social: exclusión, desigualdad y democracia**. Homenaje a Adolfo Figueroa. Lima: Fondo Editorial de la PUC-Perú, 2010. p. 269-298.

THERBORN, G. **The killing field of inequality**. Cambridge, United Kingdom: Polity Press, 2013.

THORP, R.; PAREDES, M. **Ethnicity and the persistence of inequality: the case of Peru**. Houndmills: Palgrave Macmillan, 2010.

TILLY, C. **Durable inequality**. Los Angeles: Berkeley; London: University of California Press, 1999.

VENTURINI, L. Do *impeachment* à intervenção: como chegamos até aqui. **Nexo Jornal**, 24 fev. 2018. Disponível em: <<https://www.nexojournal.com.br/expresso/2018/02/24/Do-impeachment-%C3%A0-interven%C3%A7%C3%A3o-como-chegamos-at%C3%A9-aqui>>.

WEISS, A. The transnationalization of social inequality: conceptualizing social positions on a world scale”. **Current Sociology**, v. 53, n. 4, p. 707-728, 2005.

WORLD BANK. **Social gains in the balance**: a fiscal police challenge for Latin America and the Caribbean. Washington: World Bank, 2014.

YSTANES, M.; STRØNEN, I. A. (Ed.). **The social life of economic inequalities in contemporary Latin America**: decades of Change. London: Palgrave, 2017.

ZHOURI, A. **Mapping environmental inequalities in Brazil**: mining, environmental conflicts and impasses of mediation. Berlin: desiguALdades.net, 2014. (Working Paper, n. 75).

ZUGMAN, D. L. Reflexões sobre as possíveis razões para não ocorrer uma reforma tributária no Brasil. **Revista Direito GV**, v. 12, n. 3, p. 610-631, 2016.

#### BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios**. Brasília: IBGE, 2012. Disponível em: <[http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/trabalhoerendimento/pnad2012/default\\_sintese.shtm](http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/trabalhoerendimento/pnad2012/default_sintese.shtm)>. Acesso em: 8 ago. 2018.





## **INTERSECCIONALIDADE E POLÍTICAS PÚBLICAS: APROXIMAÇÕES CONCEITUAIS E DESAFIOS METODOLÓGICOS<sup>1</sup>**

Rogério de Souza Medeiros<sup>2</sup>

### **1 INTRODUÇÃO**

A perspectiva interseccional, como procurarei argumentar neste capítulo, parece apontar para um ganho analítico, em complexidade e profundidade, na abordagem de formas múltiplas de desigualdade e subordinação social. Isso pode contribuir significativamente para aperfeiçoar as análises sobre as políticas públicas de combate às desigualdades sociais.

Para que se torne possível propor uma interface entre os estudos interseccionais e o campo de estudos sobre políticas públicas é necessário, no entanto, reconstruir, ainda que parcialmente, o debate conceitual subjacente ao campo das teorias feministas no que diz respeito ao enquadramento teórico das questões relativas aos efeitos de reforço mútuo de muitos tipos de diferenciais de poder, sejam eles de gênero, raça, classe ou outros.

Sendo assim, o texto inicia-se por um resgate das primeiras elaborações da noção de interseccionalidade como conhecemos atualmente e de algumas ideias correlatas. Além disso, exploro também classificações propostas por algumas autoras feministas que defendem a necessidade de identificar diferenças entre diversos usos, propósitos, abrangências e significados que o termo vem assumindo ao longo do tempo.

Em seguida, procuro, ainda, apresentar alguns argumentos acerca dos desafios observados na transposição do referido conceito dentro da gramática política do feminismo negro para o campo da análise acadêmica, enfatizando questões epistemológicas, de teoria e de método.

---

1. Artigo elaborado como parte do projeto de pesquisa intitulado *Income Transfer, Poverty And Social Vulnerability in Intersectional Perspective*, desenvolvido entre 2018 e 2019 na Universidade de Harvard, por meio de uma bolsa de pesquisador visitante concedida pela Comissão Fulbright.

2. Professor associado do Departamento de Ciências Sociais (DCS) e do Programa de Pós-Graduação em Sociologia da Universidade Federal da Paraíba (PPGS/UFPB); e pesquisador visitante no Afro-Latin American Research Institute, do Hutchins Center – Universidade de Harvard.

A seguir, procuro analisar várias possibilidades de aproximação entre os campos de estudos interseccionais e de análise sobre políticas públicas, explorando alguns modelos analíticos existentes. Por fim, busco investigar a literatura atualmente existente sobre tentativas e modelos concretos de incorporação da interseccionalidade no processo de produção de políticas públicas.

Assim, o objetivo principal deste capítulo é propor um conjunto de questões que devem estar no horizonte de qualquer reflexão minimamente informada a respeito da incorporação dessa perspectiva crítica ao campo das políticas públicas.

## **2 A IDEIA DE INTERSECCIONALIDADE: ALGUMAS REFERÊNCIAS HISTÓRICAS E PRIMEIROS DESENVOLVIMENTOS TEÓRICOS NA GRAMÁTICA DO FEMINISMO NEGRO**

As principais ideias contidas na noção de interseccionalidade não são propriamente novas. O conceito de que desigualdades de gênero, raça e classe não apenas coexistem, mas são mutuamente constituídas e reforçadas está presente há muito tempo no debate feito pelo movimento feminista na Europa e nos Estados Unidos. Como aponta Lykke (2010), uma “análise feminista interseccional implícita” sempre esteve presente nos debates e na teorização feminista acerca dos cruzamentos entre normatividades e marcadores de identidade de raça, gênero e classe, constituindo uma dimensão integral da teorização de diferentes tradições feministas sobre as formas de subordinação a que estão submetidas as mulheres como categoria sócio-histórica.

Por análise feminista interseccional implícita, Lykke (2010, p. 77, tradução nossa) entende que são as “análises sobre interseções de categorizações sociais que não fazem das reflexões metateóricas da interseccionalidade o centro da análise”. Entre as referências históricas levantadas pela autora encontram-se as tensões presentes nos debates sobre classe e gênero travados entre o movimento feminista e o socialista na Europa; e, também, o trabalho de Brah e Phoenix (2004), como exemplo de investigação histórica que já identifica as genealogias da ideia de interseccionalidade no pensamento feminista do século XIX, nas tensões entre o movimento feminista e o abolicionista norte-americano acerca dos entrecruzamentos de raça e gênero.

No entanto, é exatamente do debate feminista dos anos 1960 e 1970 nos Estados Unidos e, mais especificamente, do posicionamento e das elaborações do feminismo negro que irá emergir o conceito de interseccionalidade com os contornos e as ênfases que conhecemos atualmente. Diversas autoras (Manuel, 2006; Kantola e Nousiainen, 2009; Lykke, 2010) convergem ao reconhecer nos escritos da professora de direito, especialista em teoria crítica de raça (*critical race theory*) e defensora dos direitos civis nos Estados Unidos, Crenshaw (1989; 1991), o ponto de partida dos debates atuais sobre interseccionalidade, embora muito já tenha sido escrito e debatido acerca dos possíveis desdobramentos e necessários

aprofundamentos de suas elaborações conceituais originais (Carbado *et al.*, 2013; Nash, 2019).

Crenshaw (1989) publica o artigo *Demarginalizing the intersection of race and sex: a black feminist critique of antidiscrimination doctrine, feminist theory and antiracist politics*. Nele, a autora propõe uma releitura e uma reformulação geral tanto do discurso feminista quanto da legislação antidiscriminação racial, para dar conta da multidimensionalidade contida nas experiências de subordinação vividas por mulheres negras que são rotineiramente tornadas invisíveis aos olhos da justiça, como consequência de concepções unidimensionais dos eixos que definem casos de quebra de direitos, sejam por discriminação racial ou de gênero.

Na construção de seu argumento acerca da necessidade de se incorporar nos discursos e práticas antidiscriminação a noção de interseccionalidade, a autora recorre a casos reais emblemáticos de decisões tomadas por tribunais de justiça nos Estados Unidos, em que ações por discriminação movidas por mulheres negras foram negadas exatamente por não encontrarem ressonância nem na legislação existente sobre discriminação por sexo, nem na legislação referente à discriminação racial. Dessa forma, Crenshaw (1989) conseguiu identificar situações concretas em que injustiças sofridas por mulheres negras, exatamente naquilo que a identidade e o perfil sociocultural revelam acerca das condições combinadas, entrelaçadas, mutuamente referidas, de raça e gênero, as tornam singularmente desprovidas de recursos de defesa aos olhos do sistema de justiça.

Da análise feita pela autora, tornou-se mundialmente famoso o caso DeGraffenreid *versus* General Motors, de 1976, em que cinco mulheres processaram a empresa automobilística acusando-a de sistematicamente negar contratação a mulheres negras, configurando assim um caso de discriminação a ser reparado pela legislação antidiscriminação. A corte, no entanto, em resposta à ação movida, eximiu de punição a companhia ao buscar enquadrar a questão ora como um caso de discriminação racial, ora como discriminação por sexo. Tendo demonstrado durante o processo que a empresa efetivamente contratava mulheres brancas para os cargos de atendimento ao público e homens negros para os trabalhos pesados na produção industrial, os advogados da General Motors asseguraram a defesa da empresa contra a acusação.

No texto de Crenshaw (1989), esse caso, em conjunto com dois outros julgamentos ocorridos nos anos 1970 e 1980 no Estados Unidos,<sup>3</sup> evidencia precisamente o caráter interseccional da dupla discriminação sofrida pelas mulheres afro-americanas, no entrecruzamento das categorizações feitas pela legislação antirracismo e antissexismo, entre a condição de mulher e de afrodescendente.

---

3. Os outros dois casos são *Payne v Travenol Laboratories, Inc.*, de 1976, e *Moore v Hughes Helicopters, Inc.*, de 1982. Para detalhes sobre os três casos, ver Crenshaw (1989).

Em outro artigo (Crenshaw, 1991), a autora avança na elaboração da ideia de interseccionalidade e propõe três dimensões fundamentais do conceito, que embora indissociáveis na prática, podem ser diferenciadas para dar conta de distintas esferas de conhecimento e arenas de disputa em que o conceito incide. Assim, sugere a existência de uma interseccionalidade estrutural, uma política e outra representacional.

Ao tratar do primeiro conceito, a autora põe ênfase na localização social de mulheres negras, precisamente na interseção entre categorias de gênero e raça, o que torna a sua experiência de vítimas de violência – tema específico da autora no texto – distinta daquela sofrida por mulheres não negras. Quando trata de interseccionalidade política, Crenshaw busca identificar de que forma as interseções entre os discursos e as práticas do movimento feminista e do movimento negro, paradoxalmente, contribuem para marginalizar a violência sofrida por mulheres de cor.<sup>4</sup> Por fim, a interseccionalidade representacional refere-se à construção cultural das mulheres de cor na cultura popular, ou à forma como as representações culturais da mulher negra contribuem para aumentar a invisibilidade interseccional da violência sofrida por essas mulheres.

Outra elaboração igualmente influente no pensamento feminista contemporâneo sobre esse tema é aquela apresentada por Collins (1993a), propondo a reconceitualização de raça, gênero e classe como categorias analíticas, buscando evitar leituras unilaterais e superficiais de múltiplas formas de dominação e subordinação. Para tanto, propõe, antes de tudo, superar análises meramente aditivas das formas de opressão. Essas análises, segundo a autora, constroem visões distorcidas da realidade vivida pelos indivíduos, ao dicotomizar dimensões (negro/branco, homem/mulher, razão/emoção) intrinsecamente interconectadas da vida social, concebendo-as como parciais e hierarquizadas. De acordo com Collins (1993a), análises convencionais do tipo “isso ou aquilo” favorecem a reprodução de uma espécie de miopia conceitual fundamentada na generalização indevida de características peculiares de gênero, raça ou classe como se fossem atributos universais. Para exemplificar esse ponto do argumento, sugere a caracterização bastante comum que define o homem como agressivo, líder, racional, forte e intelectual, e a mulher como passiva, obediente, emotiva, fraca e física.

---

4. Aqui a utilização da expressão *women of color* advém de uma tradução direta de *women of color*, como está no texto original de Crenshaw (1991). Sempre que possível, e na medida em que não prejudique a compreensão de alguma dimensão conceitual original específica, ao traduzir termos utilizados ou criados no debate político do ativismo feminista negro norte-americano, procurarei fazer adequações e aproximações à linguagem do debate político feito no Brasil. Não tenho, no entanto, a pretensão, e nem é o foco deste capítulo, fazer uma análise crítica detalhada acerca dos usos dos termos em disputa e dos problemas relacionados à tradução, não apenas linguística, mas também cultural e política. Para uma análise histórica atualizada do desenvolvimento da gramática política do Movimento Negro no Brasil, recomendo os trabalhos de Rios (2008; 2012; 2014) e a obra de Saillant (2014). Para uma discussão detalhada e atualizada sobre os significados culturais e políticos das categorias de raça e cor no Brasil, recomendo Telles (2004), Guimarães (2012) e Monk Junior (2016). Cabe ainda esclarecer apenas que em seu uso corrente, nos Estados Unidos, a expressão *women/men of color* designa todos os grupos caracterizados por uma classificação sociocultural de raça que não se enquadra na categoria brancos(as), incluindo populações hispânicas, indígenas e outras.

Essa lista não apenas reflete o pensamento dicotômico do tipo "e/ou" e a necessidade de classificar hierarquicamente ambos os lados da dicotomia, mas se pergunta exatamente quais homens e mulheres você tinha em mente ao compilar essas características. Esta lista se aplica quase exclusivamente a homens e mulheres brancos de classe média. (...) Homens negros e hispânicos agressivos são vistos como perigosos, não como poderosos, e são frequentemente penalizados quando exibem alguma das características supostamente "masculinas". Homens brancos trabalhadores e pobres se saem um pouco melhor e a eles também são negados os supostos símbolos "masculinos" de liderança, competência intelectual e racionalidade humana. Mulheres de cor e da classe trabalhadora e mulheres brancas pobres também não estão representadas nesta lista, pois nunca tiveram o luxo de serem "senhoras". Aquelas que parecem ser categorias universais representativas de todos os homens e mulheres são, em vez disso, desmascaradas como aplicáveis apenas a um pequeno grupo (Collins, 1993a, p. 32-33, tradução nossa).

Partindo da diferenciação feita por Harding (1986) entre as dimensões institucional, simbólica e individual da opressão de gênero, Collins (1993b) examina os usos das categorias de raça, gênero e classe para questionar diferenças de poder e privilégio e buscar identificar possíveis elementos de convergência na construção de empatia entre diferentes grupos e de possíveis alianças políticas capazes de avançar a luta por mudanças sociais efetivas. O trabalho de Collins (1993b), em consonância com outras teóricas do feminismo negro (Hooks, 1984; 1986; King, 1988; Brewer, 1993; Collins, Dill e Zambrana, 2009), produziu a ideia de que a natureza interconectada das opressões estruturadas por raça, classe e gênero constitui uma matriz de dominação que opera em todos os níveis das relações sociais, desde o individual até o socioestrutural. Essa concepção representa uma contribuição importante ao debate político feminista das últimas décadas, ao aprofundar a análise sobre os diversos diferenciais de poder que atravessam o processo de construção da identidade das mulheres e, conseqüentemente, todo o debate político do movimento acerca da relação entre a necessidade de desenvolver ações estratégicas na busca por dimensões comuns e interesses compartilhados e a imensa tarefa de lidar com as condições conflitantes que derivam dos diversos outros eixos de dominação e subordinação, como classe, raça, etnia, orientação sexual e religiosa, origem regional, entre outros.

Essa rápida incursão histórica pelos escritos das primeiras autoras feministas a elaborar a noção de interseccionalidade já nos permite pensar em algumas ideias-força que permanecem centrais nos atuais estudos interseccionais.

Uma noção presente desde as primeiras elaborações sobre tal conceituação é a ideia do mapeamento social, ou da centralidade da dimensão de localização social na configuração de privilégios e desvantagens a que estão sujeitos indivíduos e grupos situados em diferentes pontos do mapa social. Junto com essa ênfase estrutural dada à localização social também está presente a ideia de que privilégios e vantagens são criados e mantidos a partir de padrões distintos de distribuição de recursos de

poder que correspondem a diferentes eixos de dominação, como gênero, raça e classe, e outros, que, além de constituírem importantes marcadores de diferença, também funcionam de maneira interconectada como uma matriz de dominação. Nesse sentido, o conceito de interseccionalidade, em seus contornos mais amplos, direciona a análise para a interseção entre identidades sociais, especialmente de minorias sociais, e sistemas, ou estruturas, de dominação e discriminação.

Além disso, para uma leitura informada do conceito, em seus diversos usos e aplicações atuais, é importante ter em mente os aspectos históricos que marcam o seu surgimento, alguns deles mencionados anteriormente. É preciso não esquecer que o conceito é introduzido no vocabulário intelectual contemporâneo a partir das disputas político-jurídicas sobre justiça social no debate sobre legislação antidiscriminação, como resultado da atuação de intelectuais ativistas negras. Como parte desse contexto histórico de surgimento, portanto, a dimensão de crítica sociopolítica e cultural permanece como parte constitutiva do conceito, de sua composição mais fundamental, tanto política quanto epistemológica. Muito dos desenvolvimentos recentes do conceito se dará em convergência e em tensão com esses aspectos originais fundamentais. A seguir, discutiremos alguns desses desenvolvimentos.

### 3 A TRANSPOSIÇÃO DO CONCEITO PARA O UNIVERSO DA ANÁLISE ACADÊMICA

Apesar de ter permanecido ausente por muito tempo de campos importantes da reflexão acadêmica, a interseccionalidade tem sido gradualmente introduzida nos debates das ciências sociais nas últimas décadas. Alguns atribuem esse crescente interesse tanto a uma recente diversificação étnico-racial, de gênero e de classe da população acadêmica, quanto a fatores que favorecem o aumento da circulação e a troca de informações sobre as experiências e peculiaridade das condições de vida de um número crescente de populações e grupos sociais marginalizados ao redor do globo. Tudo isso em conjunto com um renovado interesse em questões de diversidade e diferença nas organizações, movimentos e arenas políticas internacionais (Manuel, 2006, p. 178-179).

Por um lado, não é difícil perceber o volume e a densidade da produção acadêmica feminista dos últimos dez ou quinze anos sobre tal conceito (McCall, 2005; Hancock, 2007; Walby, 2009; Viveros Vigoya, 2009; 2010; Kantola e Nousiainen, 2009; Choo e Ferree, 2010; Lykke, 2010; Levine-Rasky, 2011; Krizsan, Skjeie e Squires, 2012; Carbado *et al.*, 2013; Cho, Crenshaw e McCall, 2013; May, 2015; Kantola e Lombardo, 2017). Por outro, também não é rara a produção acadêmica que expressa críticas e ceticismos quanto à capacidade analítica de um termo com uma carga política tão marcante. Esse ceticismo, que muitas vezes advém do próprio pensamento crítico feminista, ora assume a forma de crítica quanto à validade ou relevância teórica do conceito de interseccionalidade

(Davis, 2008; Prins, 2006), ora se concentra nas fragilidades relacionadas a certa indefinição metodológica na aplicação do conceito (Nash, 2008).

May (2015), por exemplo, chama atenção para usos e aplicações dessa forma de interação que paradoxalmente resultam na invisibilização dos aspectos da realidade social que o próprio conceito pretendia abordar. É o que a autora chama de "derrapagens" na aplicação da interseccionalidade. Entre os fatores mais comuns por trás desses equívocos está justamente um apagamento do caráter intrinsecamente político e crítico do conceito. Em certas aplicações, afirma May, isso se transforma numa caracterização fundamentalmente individualizada das desigualdades e diferenças, minimizando as dimensões estruturais às quais essas desigualdades e diferenças correspondem, acabando por despolitizar o debate sobre a interseccionalidade e obliterar as possibilidades de crítica tanto a padrões amplos quanto a mecanismos institucionais específicos de reprodução de desigualdades sociais e políticas. Um outro uso comum – e igualmente equivocado – do conceito é a consideração dos vários eixos de desigualdade e dominação como meras variáveis estatísticas de controle.

Quaisquer que sejam, no entanto, os ceticismos e as críticas acerca do intercâmbio político-acadêmico sobre o referido conceito, torna-se fundamental conhecer não apenas a sua origem e a trajetória no vocabulário político do ativismo feminista e do feminismo negro, mas também as principais elaborações conceituais do pensamento crítico feminista que têm orientado pesquisas acadêmicas sobre a temática.

Muitas têm sido as tentativas de sintetizar os principais avanços e dificuldades no uso da interseccionalidade como fundamento teórico e metodológico para as pesquisas acadêmicas de um modo geral. Primeiro procurarei apresentar algumas dessas proposições, com o intuito de identificar características gerais do conceito. Essa caracterização ampla servirá tanto para mapear uma parte importante do campo de estudos interseccionais – embora sem qualquer intenção de ser exaustivo nessa tarefa – quanto para guiar a discussão feita na parte seguinte do capítulo sobre as possíveis aproximações entre essa perspectiva de estudo e a análise de políticas públicas.

Acrescentando à caracterização feita por Crenshaw (1991), que diferencia interseccionalidade estrutural, política e representacional, Donaldson e Jedwab (2003) propõem a distinção entre formas verticais e horizontais do conceito. Para os autores, horizontal se refere a diferenças internas a determinadas categorias, a exemplo de coreanos, japoneses e chineses, dentro da categoria de imigrantes asiáticos. A vertical se refere a diferenças entre grupos, como aquelas observadas entre negros, asiáticos, latinos etc. Caracterização similar é aquela proposta por McCall (2005), que, ao fazer uma revisão ampla da produção teórica feminista

sobre interseccionalidade, procura sintetizar as várias abordagens existentes em três grandes grupos: análises e teorias anticategóricas, intracategóricas e intercategóricas.<sup>5</sup> Para a autora, o primeiro grupo possui um caráter eminentemente desconstrutivista, que parte da premissa de que todas as categorias sociais são sempre reducionistas e, por isso, busca desconstruí-las para revelar a irreduzível complexidade das relações sociais e do processo de formação dos sujeitos. O segundo grupo põe ênfase nos pontos cegos de interseção que invisibilizam as condições de subordinação e opressão vividas por grupos sociais específicos localizados nas fronteiras entre diferentes categorias. O terceiro tipo busca discutir as desigualdades existentes entre grupos sociais distintos e as mudanças na relação entre as várias formas de desigualdades a partir de dimensões múltiplas e conflitantes.

As dificuldades e a falta de consenso não estão presentes apenas nas tentativas de sintetizar as principais contribuições da abordagem interseccional. Quando se trata da própria definição do conceito, também encontramos uma grande variação em termos de ênfase, abrangência e escopo. Lykke (2010, p. 50, tradução nossa), ao apresentar uma grande variedade de versões do conceito de interseccionalidade, a partir de diferentes tradições teóricas e epistemológicas, propõe uma definição bastante ampla.

Pode, em primeiro lugar, ser considerada como uma ferramenta teórica e metodológica para analisar como historicamente tipos específicos de diferenciais de poder e/ou normatividades restritivas, baseados em categorizações socioculturais discursivamente, institucionalmente e/ou estruturalmente construídas, como sexo, etnia, raça, classe, sexualidade, idade/geração, deficiência física, nacionalidade, língua materna e assim por diante, interagem e, ao fazê-lo, produzem diferentes tipos de desigualdades sociais e relações sociais injustas.

Dada a amplitude da definição proposta por Lykke, pode-se dizer que ela acaba funcionando também como uma tentativa de sintetização dos principais elementos da abordagem interseccional.<sup>6</sup>

Também Weber (1998), em um esforço considerável de síntese conceitual e metodológica, procura reunir os elementos centrais do pensamento feminista sobre a temática, ao identificar seis temas que caracterizam essa abordagem. Os cinco primeiros apresentam a forma como raça, classe, gênero e sexualidade são concebidos enquanto sistemas de opressão; e o último, diz a autora, refere-se a um pressuposto epistemológico geral.

- 1) As categorias de raça, classe, gênero e sexualidade são contextuais. Ainda que essas categorias sejam bastante duradouras historicamente,

5. Os termos originais são *anticategorical*, *intracategorical* e *intercategorical*.

6. Para uma análise crítica de como essa definição funciona dentro de correntes e tradições teóricas distintas no pensamento feminista contemporâneo, sugiro a leitura do capítulo 5 do livro de Lykke (2010).



- as hierarquizações que elas produzem não são estáticas. Elas variam não apenas no tempo, mas também de lugar para lugar, de cultura para cultura.
- 2) São sempre construções sociais e, por isso, as oposições, hierarquias e os valores associados a elas sempre se vinculam aos grupos sociais dominantes, que criam seus discursos e mecanismos de justificação e legitimação.
  - 3) As categorizações de raça, classe, gênero e sexualidade são sistemas de relações de poder. Elas funcionam como hierarquias nas quais grupos exercem poder, asseguram posições de dominação e interferem diretamente na distribuição dos recursos materiais e não materiais valorizados.
  - 4) As relações de raça, gênero e classe dão sentido e forma às relações sociais tanto no nível socioestrutural (macro) quanto no nível individual-subjetivo (micro).
  - 5) As categorizações de raça, classe e gênero operam simultaneamente em todas as situações sociais. Em nível macro, esses sistemas de hierarquização social estão entrelaçados no âmbito das instituições. Em nível micro, todos os indivíduos vivenciam seu cotidiano e constituem suas identidades ao longo dessas categorias, seja como subordinados, seja como dominantes ou ambos.
  - 6) Os estudos sobre raça, gênero, classe e sexualidade revelam uma interdependência entre conhecimento e ativismo, na medida em que se desenvolvem como formas de compreender a opressão para fomentar mudança social e promover justiça social (Weber, 1998).

O que se evidencia nessas sistematizações é um certo paradoxo na análise interseccional. Qual seja, o esforço teórico ora parece conduzir a análise para uma busca por elementos e dimensões irredutíveis e incomparáveis, ora para dimensões transversais, compartilhadas e estruturalmente reproduzidas das formas de desigualdade e dominação. Parece evidente que todos os esforços de compilar os principais pressupostos da abordagem interseccional trazem essa tensão inerente à teoria, entre os diversos níveis de análise e as possíveis dimensões dos fenômenos a serem analisadas.

### 3.1 Interseccionalidade como paradigma de pesquisa

Também podemos enxergar esse paradoxo, ou essa aparente indefinição teórica, como consequência de natureza aberta e inclusiva da interseccionalidade como paradigma de pesquisa (Hancock, 2007). Aliás, é exatamente esse o argumento defendido por Davis (2008), quando discute, na perspectiva da sociologia do conhecimento, as razões da crescente popularidade do conceito nos últimos anos. A autora resgata o argumento desenvolvido por Murray S. Davis quando se debruçou sobre os clássicos da sociologia (Durkheim, Marx e Weber) para

tentar explicar por que certas teorias conseguem capturar a atenção e despertar o interesse de um abrangente público acadêmico (Davis, 1971; 1986). Segundo esse autor, nenhuma teoria jamais se tornou famosa por ser mais verdadeira ou coerente do que outras. Ocorre exatamente o contrário. Teorias se desenvolvem e ampliam sua ressonância com base em ambiguidade e incompletude. Elaboraões teóricas que são amplamente adotadas normalmente apelam para problemas tidos como fundamentais para os estudiosos e fazem isso de maneira inesperada e caracteristicamente ambígua e aberta.

Se, no entanto, o argumento de Davis (2008) é bastante persuasivo para compreendermos o aumento do interesse acadêmico pela temática, a introdução dessa perspectiva em qualquer campo específico de investigação deve ainda, necessariamente, ser acompanhada por mediações conceituais e certa inventividade metodológica. Nesse sentido, com o objetivo de percebermos com maior clareza os principais pressupostos metodológicos envolvidos nos estudos interseccionais, consideremos a seguir uma sistematização bastante conhecida acerca da interseccionalidade como paradigma de pesquisa.

#### QUADRO 1

#### Diferenças conceituais entre abordagens para o estudo de raça, gênero, classe e outras categorias de diferença na ciência política

	Abordagem unitária	Abordagem múltipla	Abordagem interseccional
Quantas categorias são abordadas?	Uma.	Mais de uma.	Mais de uma.
Qual o relacionamento postulado entre as categorias?	A categoria em análise é a principal.	Categorias têm a mesma importância, em uma relação predefinida entre elas.	Categorias têm a mesma importância; a relação entre elas é uma questão empírica aberta.
Como são contextualizadas as categorias?	De forma estática, em nível individual ou institucional.	De forma estática, em nível individual ou institucional.	Interação dinâmica entre fatores individuais e institucionais.
Qual a composição presumida de cada categoria?	Uniforme.	Uniforme.	Diversa; membros frequentemente diferem em formas politicamente significativas.
Quais níveis de análise são considerados viáveis em uma única análise?	Individual ou institucional.	Individual e institucional.	Individual integrado com institucional.
Qual a convenção metodológica adotada na análise?	Empírico ou teórico; método único preferido; método múltiplo possível.	Empírico ou teórico; método único suficiente; método múltiplo desejável.	Empírico e teórico; método múltiplo necessário e suficiente.

Fonte: Hancock (2007, p. 64, tradução nossa).

Embora tendo partido do mesmo ponto que Weber (1998), McCall (2005) e Crenshaw (1989; 1991), ou seja, de uma revisão ampla dos estudos já realizados sobre o tema, Hancock (2007) constrói uma tipologia diferente das demais, mas igualmente esclarecedora. Sua ênfase marcadamente metodológica – em contraste com o foco eminentemente teórico e/ou epistemológico das outras sistematizações

consideradas anteriormente – ganha importância particular a partir desse ponto da minha exposição, quando procuro identificar caminhos de aproximação entre a abordagem interseccional e as análises de políticas sociais.

Ao apresentar as características da interseccionalidade como paradigma de pesquisa, a autora argumenta que é necessário um esforço constante no sentido de precisar os caminhos metodológicos que permitam operacionalizar os princípios teóricos introduzidos pela ideia no âmbito da análise acadêmica. Segundo ela,

a interseccionalidade se localiza ontologicamente entre a pesquisa reducionista que busca cegamente apenas aquilo que é generalizável e a pesquisa particularizada, que, de tão especializada, não consegue contribuir para a teoria (Hancock, 2007, p. 74, tradução nossa).

Finalmente, antes de passar para a última parte deste capítulo, gostaria de considerar ainda a leitura sobre a perspectiva interseccional feita por Choo e Ferree (2010), que, em vários sentidos, é complementar aos argumentos metodológicos de Hancock e das outras sistematizações teóricas discutidas até aqui. Choo e Ferree se perguntam sobre quais as consequências práticas da adoção da perspectiva interseccional para a pesquisa sociológica e chegam a uma tipificação que identifica três modelos de análise: foco em grupos, em processos e em sistemas.<sup>7</sup>

O primeiro tipo refere-se a análises que colocam a perspectiva de grupos sociais sujeitos a múltiplas formas de subordinação e desigualdade no centro da pesquisa. O foco da análise, nesses casos, recai sobre o aspecto da inclusão, ou melhor, sobre a necessidade de incorporar e colocar em evidência as particularidades da condição de vida desses grupos. As elaborações clássicas do pensamento feminista negro (Crenshaw, 1991; McCall, 2005; Hancock, 2007) discutidas anteriormente se enquadram nesse grupo de análises, tanto no que McCall (2005) chamou de interseções múltiplas quanto na caracterização que ela propôs sobre análises intracategóricas, que procuram explorar as experiências de marginalização vividas por subgrupos de uma mesma categoria. Ao mesmo tempo que inauguram o debate sobre interseccionalidade na análise acadêmica, esses estudos revelam que inclusão está longe de ser uma questão trivial, teórica e metodologicamente.

O segundo tipo de abordagens interseccionais destacado por Choo e Ferree (2010) – foco em processos – enfatiza a necessidade de considerar as interações, em um modelo analítico fundamentalmente relacional, que explora as intrincadas tramas de relações materiais e culturais na reprodução dos padrões de desigualdade e subordinação. Na elaboração de McCall (2005), para esse tipo de abordagem, o objetivo de tentar compreender a interação entre diferentes estruturas de dominação, agindo simultaneamente e a partir de combinações varáveis, exige um esforço

---

7. Os termos originais são: *group-centered*, *process-centered* e *system-centered*.

metodológico que insiste em comparações em níveis acima do individual. Nesse tipo de abordagem interseccional, apontam Choo e Ferree (2010, p. 134), construtivistas sociais compreendem tal conceito tanto em sentido anticategórico (crítica e desconstrução de categorizações sociais) quanto intercategorico (comparativamente, nas interações entre diferentes categorias), nos termos de McCall (2005), e priorizam forças dinâmicas no lugar de categorias. Preferem racialização, no lugar de raça, exploração econômica, no lugar de classe, *gendering* e *performance* de gênero, no lugar de gêneros. Dado seu caráter construtivista, essa abordagem exige dados oriundos de múltiplos níveis da realidade social observada, ao tentar dar conta tanto da agência dos indivíduos na construção do mundo social quanto dos efeitos generativos e restritivos do mundo social já construído.

Finalmente, o que Choo e Ferree (2010) consideram como modelo de análise com foco em sistemas é aquele utilizado nas abordagens que concebem a interseccionalidade como constitutiva de todo o sistema social, se afastando dos estudos que procuram relacionar desigualdades específicas a instituições específicas. O tipo define um modelo analítico com foco em processos determinados historicamente, totalmente interativos e irredutivelmente complexos. Nesse tipo de abordagem, nenhum sistema (classe, raça, gênero ou outros) é concebido como principal, da mesma forma que não é possível (ou mesmo preferível) isolar nenhum efeito principal das interações complexas em nível sistêmico. Esse tipo de análise muitas vezes se aproxima da teorização sociológica de Luhmann (2016) sobre sistemas complexos, principalmente quando as sociedades são concebidas como sistemas construídos histórica e arbitrariamente delimitados, em que cada um dos subsistemas (por exemplo, raça, classe, gênero) que as constitui funciona como meio para todos os outros subsistemas e ao qual eles têm que responder constantemente, em um processo de crescente complexificação. Para Choo e Ferree (2010) são exemplos de análises interseccionais sistêmicas os trabalhos de Glenn (2002), Peterson (2005), Acker (2006) e Walby (2009).

Do que foi considerado até o momento, sobre aspectos teóricos e desafios metodológicos, podemos concluir sinteticamente que os estudos interseccionais partem da ideia de que existem dimensões na condição de subordinação e marginalização sociocultural que apenas podem ser reveladas quando considerados os efeitos combinados e simultâneos dessas condições. Do ponto de vista conceitual, a perspectiva interseccional de análise questiona ideias e concepções muito arraigadas nas práticas de pesquisa das ciências sociais. É o caso da tendência em analisar de maneira isolada as diversas formas de subordinação social, que acaba por ocultar os efeitos das formas cruzadas de exclusão e marginalização social, que só são percebidos quando concebidos como efeitos qualitativamente distintos daqueles que derivam de condições específicas quando tomadas isoladamente.

A perspectiva interseccional como paradigma de pesquisa (Hancock, 2007) parece apontar, portanto, para um ganho analítico, em complexidade e profundidade, nas análises sobre formas múltiplas de desigualdade e subordinação. No entanto, que aspectos da análise interseccional podem/devem ser ressaltados se pretendemos fazer uma aproximação ao campo de análises sobre políticas públicas? Que dimensões ou enfoques revelados pelas pesquisas sugerem avanços analíticos na abordagem de políticas sociais? Na intenção de identificar caminhos possíveis, a seguir apresentarei um conjunto de estudos que já procuram analisar tentativas concretas de incorporar a interseccionalidade no campo das políticas públicas.

#### 4 INTERSECCIONALIDADE E POLÍTICAS PÚBLICAS

Nesta seção resgatarei algumas tentativas de sistematizar distintos modelos de análise interseccional aplicados às políticas públicas. Primeiro, discutirei algumas abordagens recentes para o problema de como incorporar o conceito ao desenvolvimento e análise de políticas públicas. Por fim, tratarei de uma literatura que reflete tentativas concretas de incorporar a interseccionalidade nas políticas públicas. Trata-se de um conjunto de artigos que buscam refletir acerca de experiências reais de institucionalização da interseccionalidade como princípio estruturador de políticas públicas.

Para Manuel (2006), a questão filosófica fundamental sobre “como viver a vida boa?” encontra o seguinte paralelo entre especialistas em políticas públicas: “como construímos a boa sociedade?”. Em um campo que se tornou fundamentalmente interdisciplinar, o conhecimento sobre criação, implementação e análise de políticas públicas tem procurado operacionalizar essa questão fundamental por meio de pesquisas que respondam à questão de como mobilizar um conjunto de instituições e moldar diretrizes operacionais de governança, possibilitando às pessoas buscar seus objetivos, no sentido de aumentar seu bem-estar individual e coletivo.

Com a finalidade de contribuir para essa aproximação entre interseccionalidade e as pesquisas em políticas públicas, Manuel (2006) propõe a aplicação do conceito a duas subáreas, ou subconjuntos de questões centrais para a análise de políticas públicas: *i*) como as políticas públicas afetam os comportamentos individuais – mais especificamente, como as políticas afetam as escolhas que as pessoas fazem sobre suas próprias vidas; e *ii*) como mulheres de cor emergem e se legitimam como lideranças políticas. Em que contexto elas atuam e impactam as políticas públicas.

Para tratar do primeiro subconjunto de questões, Manuel (2006) se utiliza das pesquisas sobre acesso e exercício do direito à licença familiar (*family leave*)<sup>8</sup> nos Estados Unidos, que revelam grandes disparidades em relação ao acesso e ao gozo

8. De acordo com o Family and Medical Leave Act, de 1993, trabalhadores têm direito a até doze semanas de licença para cuidar de cônjuge, filhos, filho recém-nascido ou de sua própria condição crítica de saúde. A licença é não remunerada.

desse direito. Por ser uma licença não remunerada, os pesquisadores têm identificado fortes diferenças de renda quanto ao acesso a esse direito. Estima-se que cerca de um quarto dos casos de ingresso na condição de pobreza nos Estados Unidos se dá a partir do nascimento do primeiro filho. Pesquisas e bases de dados oficiais (Cantor, 2001; Commission on family and medical leave, 1996) mostram que uma proporção significativa das pessoas que não tiram ou encurtam o tempo da licença o faz primordialmente por questões financeiras.

Adotando uma perspectiva interseccional, a autora aborda essas disparidades a partir das diferenças de localização social de diferentes grupos de baixa renda. Assim, para compreender a variação das respostas que essa população dá à política de licença familiar, o conceito de localização social é operacionalizado a partir de: *i)* tamanho e estrutura das famílias; *ii)* diferenças culturais de raça/etnia em termos de atitude quanto a questões de trabalho e maternidade; e *iii)* diferenças de setores de atividade e trabalho. Assim, Manuel mostra que o estudo revelou grande variação no impacto da política entre mulheres com diferentes *backgrounds* étnico-raciais. Por exemplo, entre famílias de baixa renda, a política de licença familiar praticamente não tem efeito sobre o afastamento do trabalho entre mulheres hispânicas; já a política aumenta significativamente o número de dias das licenças tiradas por mulheres brancas e negras (não hispânicas); e o impacto maior foi entre mulheres asiáticas e indígenas (*native american*), que dramaticamente aumentam o tempo longe do trabalho depois de terem filhos.

Resultados de pesquisa como esses, argumenta Manuel (2006), são fundamentais para a análise de políticas públicas, exatamente por demonstrar as limitações de explicações unidimensionais sobre os efeitos das políticas públicas, principalmente pelo fato de não conseguirem dar conta da complexidade das disparidades existentes entre grupos. Ou seja, as dinâmicas individual, familiar ou organizacional, quando tomadas isoladamente como explicações para sucesso ou falha de políticas específicas, deixam de capturar detalhes fundamentais que moldam os resultados dessas políticas. Além disso, abordagens interseccionais como esta levantam questões de ordem estrutural sobre qual o perfil das pessoas com maior probabilidade de trabalhar em empregos que concedem licença remunerada e conseguem manter afastamentos mais longos do trabalho e, ainda, como isso se relaciona com a reprodução dos padrões de pobreza na população afetada por tal política. Como afirma a autora:

se um dos objetivos da pesquisa em políticas públicas é melhorar a eficácia das políticas, nossos resultados apoiam a ideia de que é importante utilizar uma ampla gama de medidas de apoio ao trabalho que abordem explicitamente as diferentes localizações sociais das mulheres ou, pelo menos, reconheçam que essas variações existem (Manuel, 2006, p. 189, tradução nossa).

O outro exemplo de aplicação da interseccionalidade utilizado por Manuel refere-se à análise sobre as relações entre as dimensões de raça, gênero e outros marcadores de identidade e diferença que possibilitam, dificultam ou moldam a forma como mulheres de cor emergem e atuam como lideranças políticas. A autora sinaliza três aspectos dessa abordagem: *i*) como essas lideranças surgem e ganham legitimidade; *ii*) como identificam, articulam e defendem os interesses de seus eleitores; e *iii*) como afetam (e são afetadas pelo) o processo de desenvolvimento de políticas públicas.

Resumidamente, os resultados encontrados por ela revelam ao menos três aspectos que não são normalmente tratados na literatura geral sobre a formação de lideranças políticas. Primeiro, há peculiaridades na emergência de lideranças femininas de cor (*women of color leaders*) que podem ser percebidas quando um mesmo ponto de partida em suas trajetórias – a reiterada invisibilidade política na representação de seus interesses ou as recorrentes discriminações sofridas – pode resultar tanto no abandono completo de qualquer atividade política quanto na busca por formas de expressar descontentamento que se transforma em atividade política permanente. Como representantes políticas, essas mulheres comumente são mais afetadas pelas condições interseccionais de seus apoiadores. Isso faz com que, ao identificar e advogar pelo interesse de populações específicas, essas lideranças tanto sofram a pressão de seu eleitorado no sentido de considerar situações cada vez mais específicas, naquilo que Hum e Simpson (2003) chamam de progressão para o pequeno (*progression to small*), como uma tendência a considerar marcadores de diferença, e seus interesses correspondentes, cada vez mais específicos, acabando por dificultar a construção de coalizões políticas mais amplas e isolar essas líderes por identificá-las com causas demasiadamente restritas.

Esses aspectos já revelam como essas mulheres líderes são obrigadas a escolher suas bandeiras de forma muito mais cautelosa quando se compara com os padrões de atuação de outras lideranças. Enfim, a perspectiva interseccional permite compreender como, apesar do aumento do número de mulheres de cor líderes políticas, elas ainda enfrentam enormes obstáculos para influenciar a adoção de políticas que beneficiem os seus eleitores.

Por fim, consideremos alguns modelos propostos para inserção da perspectiva interseccional no campo das políticas públicas. Para isso, farei uso da explanação feita por Hankivsky e Cormier (2011) sobre os trabalhos de Rönnblom (2008), Bishwakarma, Hunt e Zajicek (2007) e Parken e Young (2007; 2008).

Depois de sistematizar algumas das principais vantagens e dificuldades envolvidas na adoção da perspectiva interseccional para a análise de políticas públicas, Hankivsky e Cormier (2011) detalham três abordagens especificamente desenhadas para inserir a interseccionalidade no debate sobre políticas públicas.

A primeira delas se relaciona com Rönblom (2008), que aponta o espaço como dimensão analítica na análise de políticas públicas. Nesse modelo, a dimensão espacial é inserida como uma ferramenta interseccional para tornar mais preciso o sentido de contexto na produção de políticas públicas e, com isso, revelar quatro dimensões adicionais do contexto (especialmente definido) por intermédio da tentativa de responder às questões a seguir.

- 1) Como a política específica em tela tem sido produzida historicamente?
- 2) Que tipo de texto define essa política? Foi escrito por quem? Com que propósito?
- 3) Qual a concepção de espaço/lugar subjacente ao texto?
- 4) Como o espaço é produzido no texto em termos de agência e de relações de poder? (Hankivsky e Cormier, 2011, p. 221).

De acordo com Rönblom (2008), a resposta para essas questões tem implicações concretas para a análise de políticas ao permitir enxergar as relações de poder sob novo aspecto, a partir da análise da produção do espaço dentro e fora do texto da política. Segundo a autora, essa perspectiva tanto aprofunda a análise quanto a aproxima da dimensão material, exigindo que as questões conceituais sobre o poder sejam constantemente elucidadas no contexto da política em tela.

O segundo tipo de abordagem, relacionado ao trabalho de Bishwakarma, Hunt e Zajicek (2007), é caracterizado por Hankivsky e Cormier (2011) como análise do processo de políticas de interseccionalidade. A abordagem procura identificar como isso pode/deve ser inserido em cada etapa do processo de desenvolvimento da política, utilizando o conhecido ciclo da política (*policy cycle*). Segundo os autores citados, se uma política for concebida para promover a inclusão de populações marginalizadas, deve-se analisar de que forma e em que medida o conceito precisa estar inserido em cada uma das etapas de produção da política, desde a definição do problema (*agenda setting*) até a sua avaliação.

A terceira abordagem, ou projeto múltiplos fatores (*multi-strand project*), é inspirada na experiência do Reino Unido na implementação do princípio definido no art. 13 do Tratado de Amsterdã – assinado em 1997 e em vigor desde 1999, no âmbito da União Europeia –, que estabeleceu a necessidade de que os Estados-membro definissem mecanismos efetivos para coibir discriminações com base em diferentes aspectos, como gênero, raça, origem étnica, credo religioso, deficiência física, idade e orientação sexual. Em 2006, o Reino Unido aprovou o Equality Act e, em 2007, criou uma instituição específica para lidar com essa questão, a Comissão de Igualdade e Direitos Humanos (Equality and Human Rights Commission – EHRC).

Ao propor o modelo, Parken e Young (2007; 2008) argumentam que era necessário desenvolver uma abordagem inclusiva baseada em evidências,



capaz de promover igualdade por meio do desenho das políticas. Para tanto, propõem um modelo dividido em quatro etapas: mapeamento, perspectiva, testes e monitoramento/avaliação (*mapping, visioning, road testing e monitoring/evaluation*). O objetivo do modelo, elaborado a partir de uma experiência original desenvolvida no País de Gales e apoiada pela EHRC, é explorar as possibilidades e alternativas sobre como promover igualdade e direitos humanos nas seis áreas prioritárias: gênero, raça, religião, deficiência física, geração e orientação sexual. Historicamente, cada uma dessas áreas era explorada separadamente, partindo de metas e objetivos distintos, alcançando graus variados de influência sobre a formação de políticas em cada um dos campos de interesse. Se contrapondo a essa tendência, o Multi-strand Project reuniu representantes de cada campo num processo de negociação, alterando as premissas originais que antes buscavam priorizar a dimensão de gênero nos debates sobre promoção de igualdade e estabelecendo que cada área seria da mesma forma importante no processo de promoção de igualdade e construindo a ideia de que cada campo de política seria afetado pelo pacto construído no processo.

De acordo com os quatro estágios, o conhecimento existente (*expertise*) sobre cada uma das áreas é incorporado a cada uma das etapas de desenvolvimento das políticas de promoção de igualdade e direitos humanos, buscando identificar e promover as necessárias mudanças de atitude e de concepção quanto a ações e diretrizes implicadas na condução das políticas envolvidas.

Como ressaltam Hankivsky e Cormier (2011), cada um dos três modelos de incorporação da interseccionalidade na produção de políticas públicas aponta para aspectos e dimensões distintas das políticas que buscam formar. Por exemplo, o modelo proposto por Rönnblom (2008) define uma dimensão específica do processo de formação das políticas, a dimensão espacial, que teria o objetivo de manter em evidência as relações de poder. A análise sobre os espaços de poder revela concepções dominantes sobre a sociedade e o seu funcionamento, destacando o poder como fator predominante em qualquer área de política.

Os outros dois modelos, por sua vez, procuram localizar cada campo de política específico em um contexto sócio-histórico mais amplo, mas também revelam diferenças marcantes entre si. Enquanto o modelo proposto por Bishwakarma, Hunt e Zajicek (2007) pode ser criticado pela forma esquemática e um tanto estática com que concebe o ciclo da política<sup>9</sup> – pressupondo níveis equivalentes de dificuldades para a incorporação de fatores múltiplos no processo –, o modelo de Parken e Young propõe uma abordagem bem mais fluida e abrangente para incorporar e manter

9. Para uma perspectiva crítica acerca do simplismo dessas abordagens, ver os argumentos de Sabatier (1999) sobre as limitações do que ele chama de heurística das etapas (*stages heuristics*), em que discute as diversas estratégias teórico-conceituais disponíveis para lidar com a complexidade dos processos concretos de geração de políticas públicas que vão muito além do modelo tradicional do ciclo das políticas. Para uma outra perspectiva em defesa da complexidade na análise de políticas públicas, ver o artigo de Howlett, Ramesh e Wu (2015) acerca do papel dos fatores políticos e da incerteza na análise das falhas recorrentes nas políticas públicas. Eu devo esse ponto do argumento aos comentários feitos por Renata Bichir na primeira versão do artigo.

em evidência os processos de interação entre as diversas dimensões geradoras de desigualdade e diferença. Um aspecto crucial para esse último modelo é o fato de os debates para a elaboração das diretrizes adotadas em cada estágio da política não partirem de questões ou preocupações próprias de cada fator (gênero, raça, religião etc.), mas do que se tem de informação e conhecimento sobre uma determinada área de política, para daí iniciar a análise sobre como cada um dos fatores interage com os demais naquele campo específico de política, seja para padrões já existentes de (re)produção de desigualdades na história de efetivação daquela política, seja na antecipação dos efeitos positivos ou negativos de maneiras alternativas de conduzir a política naquele campo.

Para ilustrar como o modelo poderia revelar dimensões comumente negligenciadas das políticas públicas, Hankivsky e Cormier (2011) discutem o caso da política de educação no governo Obama. O presidente adotou uma política de melhoria da educação baseada no aumento do número de escolas *charter* de alta qualidade, recompensando professores por desempenho (vinculando aumento da remuneração com base no desempenho dos alunos nos testes padronizados) e reformando escolas públicas com baixo desempenho.

Esse modelo de política, argumentam as autoras, negligencia completamente os efeitos da localização social sobre o aproveitamento escolar. Antes de tudo, a pressuposição de que o aproveitamento escolar dependa prioritariamente do desempenho dos professores é falha. Sabe-se que fatores sociais muito fortes interferem diretamente no aproveitamento escolar, a exemplo daqueles alunos em risco iminente de abandonar a escola, cujo perfil coincide com o de jovens residentes de localidades de baixa renda com problemas de segurança alimentar.

Esse mesmo perfil revela interseções bastante evidentes de raça, etnia, de *status* de imigração etc. Em uma abordagem interseccional, a política de melhoria do aproveitamento escolar não poderia estar prioritariamente centrada na escola, nem em resultados de testes padronizados. Deveria buscar identificar as relações entre as disparidades nos índices de aproveitamento escolar e o contexto de vida dos alunos. Onde moram, como vivem, que acesso eles têm a moradia, alimentação, assistência médica, por exemplo. Identificar essas condições requer a incorporação das perspectivas das pessoas afetadas pela política. Em outras palavras, uma perspectiva interseccional na abordagem de uma área de política como essa iria requerer a identificação das múltiplas formas de subordinação às quais estão sujeitas as pessoas afetadas por essa política. Só assim seria possível explorar alternativas para atacar o problema em tela, nesse caso, a redução das disparidades de aproveitamento escolar.

Em todo caso, como apontam Hankivsky e Cormier (2011), cada uma das quatro abordagens identificadas por elas deve ser tomada como exemplo de

tentativas de operacionalizar interseccionalidade na produção de políticas públicas e de interferir na sua efetivação em todas as etapas de seu desenvolvimento. Portanto, devem servir como forma de enxergar caminhos, identificar falhas e perceber potenciais de operacionalização do referido conceito. No entanto, em se tratando de uma ideia ainda muito nova no repertório dos formuladores e analistas de políticas, muita experimentação ainda deve ser feita e muitas alternativas ainda precisam ser testadas, mas é exatamente a escassez de experiências práticas na institucionalização desse conceito que torna valioso cada caso concreto existente.

Nesse sentido, começa a surgir nos últimos anos uma literatura dedicada especificamente a comparar experiências nacionais de incorporação da perspectiva interseccional no desenvolvimento de políticas de promoção de igualdade. É o caso da coletânea organizada por Krizsan, Skjeie e Squires (2012), que reúne estudos de casos sobre os diferentes regimes de igualdade na Europa, em um esforço comparativo entre países, com o objetivo de identificar possibilidades de institucionalização da interseccionalidade. O contexto mais amplo por trás dessas experiências é o mesmo Tratado de Amsterdã, de 1997, mas os casos abordados na coletânea extrapolam o conjunto de países-membro da União Europeia, o que adiciona certa variação regional também em termos dos imperativos político-institucionais definidos pela política de integração do bloco. Há ainda os trabalhos de Hankivsky *et al.* (2012; 2014) sobre experiências no Canadá e nos Estados Unidos, o de Alonso (2010; 2012) sobre Portugal, as pesquisas de Kantola e Nousiainen (2009) sobre outros países da Europa, o trabalho de Mollett (2017) sobre direitos humanos e segregação institucional na América Latina, bem como o de Costa (2011) sobre *entangled inequalities*<sup>10</sup> também na América Latina.

## 5 CONCLUSÃO

Neste capítulo procurei identificar alguns dos principais desafios teóricos e metodológicos para a aproximação entre os estudos de interseccionalidade e o campo de análise de políticas públicas. Parti de um resgate das primeiras formulações do conceito na gramática do pensamento crítico feminista e, mais especificamente, da perspectiva do feminismo negro, para em seguida identificar o processo de incorporação dessa perspectiva no universo da análise acadêmica. Para tanto, busquei apresentar algumas sistematizações conceituais elaboradas nos últimos anos, que procuram identificar as principais dimensões teóricas e metodológicas do conceito como modelo crítico de análise e paradigma de pesquisa desenvolvido para dar conta de múltiplas e simultâneas formas de desigualdade e subordinação social, econômica, política e cultural. Por fim, detalhei algumas proposições recentes acerca de modelos de incorporação da interseccionalidade na produção de políticas públicas, como forma de ilustrar diversos desafios e possibilidades encontrados na

---

10. Expressão que pode ser traduzida como desigualdades entrelaçadas.

ainda pouco explorada tarefa de institucionalizar a perspectiva interseccional em diferentes campos de políticas e contextos.

A partir de tudo o que foi discutido é possível perceber tal conceito como um potencial paradigma de pesquisa (perspectiva metodológica e modelo analítico), particularmente profícuo para a análise de campos de políticas específicas em contextos de desigualdades múltiplas e duradouras (Tilly, 1998), ao permitir elucidar áreas pouco conhecidas e estudadas dos contextos em que essas desigualdades são produzidas, reproduzidas e agravadas. Também é possível perceber as várias formas pelas quais a perspectiva interseccional desafia o campo de análise sobre políticas públicas, no sentido de revelar como políticas e ações governamentais específicas afetam determinados grupos e suas relações com as estruturas de poder.

Os desafios à incorporação da interseccionalidade nas políticas públicas, por sua vez, ainda são muito grandes. Eles envolvem desde dificuldades técnicas e operacionais – escassez de recursos humanos, limitações institucionais dos órgãos de administração pública, entre tantas outras – até possíveis incompatibilidades entre a lógica inclusiva e necessariamente complexa da ideia de interseccionalidade e a natureza padronizada e simplificadora do processo de definição de políticas de grande abrangência, como tem sido o caso da maior parte das políticas de combate à desigualdade, à discriminação e à pobreza.

Como parece ser próprio do funcionamento de qualquer sistema complexo (Luhmann, 2016), as políticas públicas operam por um processo de redução da complexidade para conseguir oferecer respostas palpáveis aos problemas que afetam a população. Nessa linha de raciocínio, a defesa pela incorporação da interseccionalidade nas políticas públicas pode ser colocada como uma necessidade do próprio sistema (regimes de igualdade ou de bem-estar) de se adaptar para dar conta de novas fontes de complexidade – nesse caso, as incontornáveis reivindicações por mais igualdade e equidade –, que não podem mais ser tratadas de forma residual e devem passar a integrar a própria dinâmica de seu funcionamento, por meio de um processo inevitável de complexificação do próprio sistema. Ou seja, a superação das dificuldades existentes (técnicas e políticas) passa, obrigatoriamente, pela necessidade de se encontrarem caminhos conceituais e metodológicos condizentes com o tamanho dos desafios apresentados, e a defesa da incorporação da perspectiva interseccional na análise e na formulação de políticas públicas é parte de um esforço de identificar os múltiplos fatores que aumentam as possibilidades de qualquer política de criar novas ou agravar velhas desigualdades.

## REFERÊNCIAS

ACKER, J. Inequality regimes: gender, class, and race in organizations. **Gender and Society**, v. 20, p. 441-464, 2006.

ALONSO, A. A introdução da interseccionalidade em Portugal: repensar as políticas de igualdade(s). **Revista Crítica de Ciências Sociais**, v. 90, p. 25-43, 2010.

\_\_\_\_\_. Intersectionality by other means? New equality policies in Portugal. **Social Politics**, v. 19, n. 4, p. 596-621, 2012.

BISHWAKARMA, R.; HUNT, V.; ZAJICEK, A. **Intersectionality and informed policy**. [s.l.]: [s.n.], 2007. Manuscript.

BRAH, A.; PHOENIX, A. Ain't I a woman? Revisiting intersectionality. **Journal of International Women's Studies**, v. 5, n. 3, p. 75-86, 2004.

BREWER, R. Theorizing race, class and gender: the new scholarship of black feminist intellectuals and black women's labor. In: JAMES, S. M.; BUSIA, A. (Ed.). **Theorizing black feminisms: the visionary pragmatism of black women**. Abingdon-on-Thames: Routledge, 1993.

CANTOR, D. **Balancing the needs of families and employers: family and medical leave surveys**. Rockville, United States: Westat, 2001.

CARBADO, D. W. *et al.* Intersectionality: mapping the movements of a theory. **Du Bois Review: social science research on race**, v. 10, n. 2, p. 303-312, 2013.

CHO, S.; CRENSHAW, K. W.; MCCALL, L. Toward a field of intersectionality studies: theory, applications, and praxis. **Signs: Journal of Women in Culture and Society**, v. 38, n. 4, p.785-810, 2013.

CHOO, H. Y.; FERREE, M. M. Practicing intersectionality in sociological research: a critical analysis of inclusions, interactions, and institutions in the study of inequalities. **Sociological Theory**, v. 28, n. 2, p.129-149, 2010.

COLLINS, P. H. Toward a new vision: race, class, and gender as categories of analysis and connection. **Race, Sex and Class**, v. 1, n. 1, 1993a.

\_\_\_\_\_. Black feminist thought in the matrix of domination. In: LEMERT, C. (Ed.). **Social theory: the multicultural and classic readings**. Abingdon-on-Thames: Routledge, 1993b. p. 615-625.

COLLINS, P. H.; DILL, B. T.; ZAMBRANA, R. E. **Emerging intersections: race, class, and gender in theory, policy, and practice**. New Brunswick, Canada: Rutgers University Press, 2009.

COMMISSION ON FAMILY AND MEDICAL LEAVE. **A workable balance: report to the congress on family and medical leave policies**. Washington: US Department of Labor, 1996.

COSTA, S. **Researching entangled inequalities in Latin America: the role of historical, social and transregional interdependencies**. Berlin: desigualdades.net, 2011. (Working Paper, n. 9).

CRENSHAW, K. Demarginalizing the intersection of race and sex: a black feminist critique of antidiscrimination doctrine, feminist theory and antiracist politics. **The University of Chicago Legal Forum**, [s.l.], [s.n.], p. 139-167, 1989.

\_\_\_\_\_. Mapping the margins: intersectionality, identity politics, and violence against women of color. **Stanford Law Review**, p. 1241-1299, 1991.

DAVIS, K. Intersectionality as buzzword: a sociology of science perspective on what makes a feminist theory successful. **Feminist Theory**, v. 9, p. 67-85, 2008.

DAVIS, M. S. That's interesting!: towards a phenomenology of sociology and a sociology of phenomenology. **Philosophy of the Social Sciences**, v. 1, p. 309-344, 1971.

\_\_\_\_\_. 'That's Classic!' The phenomenology and rhetoric of successful social theories. **Philosophy of the Social Sciences**, v. 16, p. 285-301, 1986.

DONALDSON, I.; JEDWAB, J. Intersections of diversity. **Canadian Ethnic Studies**, n. 35, p. 1-6, 2003.

GLENN, E. N. **Unequal freedom**: how race and gender shaped american citizenship and labor. Cambridge, United Kingdom: Harvard University Press, 2002.

GUIMARÃES, A. S. A. **Colour and race in Brazil**: from whitening to the search of afro-descent. [s.l.]: The British Academy, 2012. p. 17-34.

HANCOCK, A. M. When multiplication doesn't equal quick addition: examining intersectionality as a research paradigm. **Perspectives on politics**, v. 5, n. 1, p. 63-79, 2007.

HANKIVSKY, O.; CORMIER, R. Intersectionality and public policy: some lessons from existing models. **Political Research Quarterly**, v. 64, n. 1, p. 217-229, 2011.

HANKIVSKY, O. *et al.* Intersectionality-based policy analysis. *In*: HANKIVSKY, O. (Ed.). **An intersectionality-based policy analysis framework**. [s.l.]: Institute for Intersectionality Research and Policy, 2012. p. 33-45.

\_\_\_\_\_. An intersectionality-based policy analysis framework: critical reflections on a methodology for advancing equity. **International Journal for Equity in Health**, v. 13, n. 1, p. 119, 2014.

HARDING, S. G. **The science question in feminism**. Ithaca, New York: Cornell University Press, 1986.

HOOKS, B. **Feminist theory**: from margin to center. Boston: South End Press, 1984.

\_\_\_\_\_. Sisterhood: political solidarity between women. **Feminist Review**, v. 23, n.1, p. 125-138, 1986.

HOWLETT, M.; RAMESH, M.; WU, X. Understanding the persistence of policy failures: the role of politics, governance and uncertainty. **Public Policy and Administration**, v. 30, n. 3-4, p. 209-220, 2015.

HUM, D.; SIMPSON, W. Labour market training of new Canadians and limitations to the intersectionality framework. **Canadian Ethnic Studies**, v. 35, n. 56, p. 57-73, 2003.

KANTOLA, J.; LOMBARDO, E. **Gender and the economic crisis in Europe**: politics, institutions and intersectionality. [s.l.]: Springer, 2017.

KANTOLA, J.; NOUSIAINEN, K. Institutionalizing intersectionality in Europe: introducing the theme. **International Feminist Journal of Politics**, v. 11, n. 4, p. 459-477, 2009.

KING, D. Multiple jeopardy, multiple consciousness: the context of a black feminist ideology. **Signs**, v. 14, n. 1, p. 42-72, 1988.

KRIZSAN, A.; SKJEIE, H.; SQUIRES, J. Institutionalizing intersectionality: a theoretical framework. *In*: KRIZSAN, A.; SKJEIE, H.; SQUIRES, J. (Ed.). **Institutionalizing Intersectionality**: the changing nature of European equality regimes. Basingstoke, England: Palgrave Macmillan, 2012. p. 1-32.

LEVINE-RASKY, C. Intersectionality theory applied to whiteness and middle-classness. **Social Identities**, v. 17, n. 2, p. 239-253, 2011.

LUHMANN, N. **Sistemas sociais**: esboço de uma teoria geral. Petrópolis, Rio de Janeiro: Editora Vozes, 2016.

LYKKE, N. **Feminist studies**: a guide to intersectional theory, methodology and writing. Abingdon-on-Thames, United Kingdom: Routledge, 2010.

MANUEL, T. Envisioning the possibilities for a good life: exploring the public policy implications of intersectionality theory. **Journal of Women, Politics and Policy**, v. 28, n. 3-4, p.173-203, 2006.

MAY, V. M. **Pursuing intersectionality, unsettling dominant imaginaries**. Abingdon-on-Thames, United Kingdom: Routledge, 2015.

MCCALL, L. The complexity of intersectionality. **Signs: Journal of Women in Culture and Society**, v. 30, n. 31, p. 1771-1802, 2005.

MOLLETT, S. Irreconcilable differences? A postcolonial intersectional reading of gender, development and human rights in Latin America. **Gender, Place and Culture**, v. 24, n. 1, p. 1-17, 2017.

MONK JUNIOR, E. P. The consequences of “race and color” in Brazil. **Social Problems**, v. 63, n. 3, p. 413-430, 2016.

NASH, J. C. Re-thinking intersectionality. **Feminist review**, v. 89, n. 1, p. 1-15, 2008.

\_\_\_\_\_. **Black feminism reimaged: after intersectionality** (Next Wave: new directions in women's studies). Duke University Press Books, 2019.

PARKEN, A.; YOUNG, H. **Integrating the promotion of equality and human rights for all**. Cardiff, United Kingdom: Towards the Commission of Equality and Human Rights, 2007.

\_\_\_\_\_. **Facilitating cross-strand working**. Cardiff, United Kingdom: Welsh Assembly Government, 2008. Disponível em: <<https://gov.wales/docs/caecd/research/080301-facilitating-cross-strand-working-en.pdf>>.

PETERSON, V. S. How (the meaning of) gender matters in political economy. **New Political Economy**, v. 10, p. 499-521, 2005.

PRINS, B. Narrative accounts of origins: a blind spot in the intersectional approach? **European Journal of Women's Studies**, v. 13, n. 3, p. 277-290, 2006.

RIOS, F. M. **Institucionalização do movimento negro no Brasil contemporâneo**. Dissertação (Mestrado) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2008.

\_\_\_\_\_. O protesto negro no Brasil contemporâneo (1978-2010). **Lua Nova**, n. 85, 2012.

\_\_\_\_\_. **Elite política negra no Brasil: relação entre movimento social, partidos políticos e Estado**. Tese (Doutorado) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2014.

RÖNNBLUM, M. Policy, power and space: towards an intersectionality methodology in policy analysis. *In*: POWER CONFERENCE, 2008, Tampere, Finland. Tampere: [s.n.]: 2008.

SABATIER, P. A. The need for better theories. *In*: SABATIER, P. A. (Ed.). **Theories of the policy process**. Cambridge: Westview Press, 1999. p. 3-17.

SAILLANT, F. **Le mouvement noir au Brésil (2000-2010): reparations, droits et citoyenneté**. Louvain-la-Neuve, Belgium: Éditions Academia-L'Harmattan, 2014.

TELLES, E. E. **Race in another America: the significance of skin color in Brazil**. Princeton: Princeton University Press, 2004.

TILLY, C. **Durable inequality**. San Diego: University of California Press, 1998.

VIVEROS VIGOYA, M. La sexualización de la raza y la racialización de la sexualidad en el contexto latinoamericano actual. **Revista Latinoamericana de Estudios de Familia**, v. 1. p. 63-81, 2009.

\_\_\_\_\_. **La interseccionalidad: perspectivas sociológicas y políticas**. Ponencia presentada en el Seminario Internacional Direitos Sexuais, Feminismos e Lesbianidades-Olhares diversos. Cedefes: Brasil, 2010.



WALBY, S. **Globalization and inequalities**: complexity and contested modernities. London: Sage, 2009.

WEBER, L. A conceptual framework for understanding race, class, gender, and sexuality. **Psychology of Women Quarterly**, v. 22, n. 1, p.13-32, 1998.

#### BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

GUIMARÃES, A. S. A. **Black identities in Brazil**: ideologies and rhetoric. Berlin: desigualdades.net, 2013.

\_\_\_\_\_. Sociology beyond social class: the theoretical status of race and sex. **Journal of the Brazilian Sociological Society**, Porto Alegre, v. 2, n. 1, p. 60-76, jan./jun. 2016.

HANCOCK, A. M. **The politics of disgust**: the public identity of the welfare queen. New York: NYU Press, 2004.

STAUNAES, D. Where have all the subjects gone? Bringing together the concepts of intersectionality and subjectification. **NORA – Nordic Journal of Feminist and Gender Research**, v. 11, p. 101-110, 2003.

WILSON, W. J. **The truly disadvantaged**: the inner city, the underclass, and public policy. Chicago: University of Chicago Press, 2012.



## POLÍTICAS NO GUICHÊ, POLÍTICAS DO GUICHÊ<sup>1,2</sup>

Vincent Dubois<sup>3</sup>

*Não é mais a barricada que discerne, que separa em dois o bom povo da França das populações do reino. É um dispositivo muito menor, mas infinitamente mais difundido, especialmente hoje em dia, chamado de guichê. Algumas molduras de madeira mais ou menos móveis, telas de arame, mais ou menos fixas, compõem o tal guichê. É com ele que se governa muito bem a França. (...) Nós não temos hoje a barricada discriminadora. Nós temos o guichê discriminante. É uma pessoa atrás do guichê e outra à sua frente. Aquele que está sentado atrás e aqueles que estão de pé a sua frente como em uma marcha ou desfile de servidão livremente consentida.*

Charles Péguy<sup>4</sup>

### 1 INTRODUÇÃO

Materialização das relações diretas com a administração por meio de seus agentes subordinados, o guichê consiste, há muito tempo, em um símbolo – muitas vezes negativo – das relações entre instituições públicas e as pessoas sujeitas a sua administração. Isso é o que revela Péguy (1907), quando foca nesse “pequeno dispositivo” a sua amargura sarcástica para denunciar o declínio, a partir do início do século XX, da “verdadeira” política em favor de um sistema em que o oportunismo demagógico dos líderes e o materialismo do povo se reforçam mutuamente. O guichê é um marco de separação e ao mesmo tempo um ponto de encontro (Chevalier, 1983). É por intermédio dele que os indivíduos percebem as autoridades públicas e sua ação, tanto para estabelecer limites ou restrições como também para alcançar sua utilidade social – visto que, por exemplo, existem mobilizações contra o fechamento de serviços públicos locais.

---

1. Texto originalmente publicado em francês como *Politiques au guichet, politiques du guichet*. In: Borraz, O. ; Guiraudon, V. (Org.). *Politiques publiques: changer la société*. Paris: Presses de Sciences-Po, 2010. p. 265-285. Tradução de Isabella Araujo Goellner e Isabela Borges Smolij, que apoiaram o Ipea por meio do serviço de voluntariado *online* das Nações Unidas ([www.onlinevolunteering.org](http://www.onlinevolunteering.org)). Revisão da tradução feita por Iara Flor Richwin Ferreira e Roberto Pires.

2. Agradecimentos a Olivier Borraz, Virginie Guiraudon e Yasmine Siblot por seus comentários sobre uma versão anterior deste texto.

3. Professor do Instituto de Estudos Políticos da Universidade de Estrasburgo, na França.

4. Péguy (1907, p. 27-28).

Com essa crítica contra o “partido do guichê”, Péguy também nos convida a apreender a dimensão política dessa relação, comumente percebida somente em seu aspecto funcional. É isso que nos propomos a fazer nesta contribuição. Mais do que um aparato físico, o guichê é um dispositivo do governo. “É com isso que se governa a França” de forma mais eficaz, por meio de indivíduos que se colocam sob sua tutela, em um “desfile de servidão livremente consentida” (Péguy, 1907). Tal como em uma cabine de votação, que contribui para “produzir” um eleitor conforme uma certa definição de sufrágio universal e um tipo de laço político que ele promove (Garrigou, 1988), o guichê simboliza a relação do estado e das instituições públicas com os indivíduos (administrado, usuários, cidadãos, beneficiários ou clientes) ao mesmo tempo em que organiza e contribui para a regulação prática dos comportamentos que o constituem. Por isso, a atenção às relações de guichê pode conduzir a boas análises dos modos de governo a elas associados.

Como qualquer dispositivo cujo significado social muda de acordo com seus usos, o guichê também pode ser um indicador das mudanças que afetam seus usuários. Péguy viu isso como um signo do sistema republicano minado por um clientelismo perigosamente eficaz, uma vez que atendia aos interesses de curto prazo dos governados, bem como dos governantes. Em representações comuns, tradicionalmente, o guichê se refere a uma burocracia anônima que aplica critérios padronizados. Quando olhamos para guichês das prefeituras, das agências de previdência social, dos órgãos de justiça e segurança, isto é, para as interações cotidianas com os “pequenos burocratas”,<sup>5</sup> será que o que vemos revela algo sobre as formas de administrar, conduzir políticas públicas e governar populações na França atualmente? É isso que gostaria de discutir neste capítulo. Veremos, primeiramente, como a evolução da organização dos serviços públicos e das burocracias de nível de rua (Lipsky, 1980), envolve transformações do seu lugar e funções no espaço social, além de mudanças internas. Essa mudança é articulada a uma transformação de outra natureza, observável em muitas áreas, a qual abordaremos em uma segunda fase. Trata-se de uma inflexão que consiste em conferir um crescente papel aos escalões mais baixos das hierarquias burocráticas, depositando neles as contradições das políticas governamentais e, ao fazê-lo, atribuí-lhes uma função que pode ser importante na produção cotidiana dessas políticas e nos seus efeitos sobre as populações envolvidas.

---

5. O autor utiliza o termo *petits fonctionnaires* para se referir aos funcionários que atuam nas linhas de frente do serviço público.

## 2 SERVIÇOS PÚBLICOS, SERVIÇO AO PÚBLICO: REFORMAS E TRANSFORMAÇÕES SOCIAIS

Os escalões inferiores e as relações diretas que eles têm com os usuários obviamente não escaparam da reforma sacrossanta que vem ocorrendo há várias décadas, quase como um sinônimo do governo das administrações (Bezès, 2009). Embora as mudanças que os afetam provenham também das suas próprias ações, elas não se limitam à mera implementação dos programas de “modernização”, realizados principalmente em nome da “simplificação administrativa” ou da “melhoria da qualidade do serviço”: elas remetem às transformações mais gerais que atingem a organização das administrações públicas.

### 2.1 A relação administrativa sob o risco da modernização

O discurso sobre o necessário aprimoramento das relações com os usuários não é muito mais recente que o da reforma do Estado: encontram-se traços a partir dos anos 1880 (Warin, 2002a) ou dos anos 1940 (Dubois, 2010, p. 8). Isso não deve ofuscar, contudo, a intensificação desse discurso e das iniciativas que o acompanham e, tampouco, a inflexão de sua orientação, a partir de meados da década de 1980. Para simplificar, trata-se de uma passagem do serviço público – fundado na afirmação de prerrogativas e responsabilidades públicas constitutivas dos direitos do usuário – para o serviço ao público, que visa à satisfação dos usuários, considerados principalmente como clientes (Chambat, 1990).

A Carta Marianne<sup>6</sup> (*Charte Marianne*) de boas práticas no acolhimento do serviço público constitui um bom exemplo recente dessa mudança. Lançada em 2005 sob os auspícios do ministro do Serviço Público e do secretário de Estado da reforma do Estado, essa carta estabelece cinco princípios que são também compromissos com os usuários: “Facilitar o acesso dos usuários aos serviços; atender de maneira atenta e cortês; responder de maneira compreensível e em um prazo determinado; processar sistematicamente a reclamação; receber as propostas de usuários para melhorar a qualidade do serviço público”. Nesse sentido, a Carta Marianne é exemplar do “cliente-centrismo” (Muller, 2006) que marca uma parte das políticas e das administrações públicas contemporâneas. Sua denominação tem a intenção de republicanizar e afrancesar um modelo de importação (Carta Mark,<sup>7</sup> selo de qualidade lançado em 1992) proveniente da Grã-Bretanha, inspirado na Nova Gestão Pública (Bezès, 2009). A Carta Marianne destina-se a ser utilizada em serviços descentralizados e em instituições estatais que acolhem

6. Trata-se de um ato normativo que compreende cinco categorias de compromissos: acesso mais fácil; recepção atenta e cortês; uma resposta compreensível; uma resposta sistemática às reclamações; e escuta do usuário. Disponível em: <[https://www.fonction-publique.gouv.fr/archives/home20051107/communications/dossiers-presse/archives/CharteMarianne\\_20050103.pdf](https://www.fonction-publique.gouv.fr/archives/home20051107/communications/dossiers-presse/archives/CharteMarianne_20050103.pdf)>.

7. Charter Mark é o esquema de melhoria de qualidade do governo britânico para atendimento ao cliente. É uma ferramenta de aprimoramento de qualidade e padrão para auxiliar na prestação de serviços ao cliente. O novo padrão Carta Mark foi testado em 2003 e tornou-se totalmente operacional a partir do início de 2004. A partir de 2008 foi renovado e renomeado como Customer Service Excellence. Disponível em: <<http://www.customerserviceexcellence.uk.com/>>.

o público, como hospitais ou universidades. Centrada no acolhimento físico, ela ganha espaço em um vasto conjunto de reformas, procedimentos e inovações que supostamente devem “evitar as complicações administrativas” e “facilitar a vida cotidiana” dos usuários, tais como a simplificação da linguagem administrativa, a formação “relacional” dos agentes que mantém contato com o público ou, ainda, a expansão de governo eletrônico.

Por estar vinculada à reforma do Estado, essa política multiforme de modernização das relações com os usuários não é, contudo, o apanágio do Estado central. De modo mais geral, ela concerne ao conjunto das organizações públicas ou paraestatais, nacionais ou locais (Warin, 1997), desde os fundos de seguridade social (Weller, 1999) até os correios ou as prefeituras (Siblot, 2006).

O desenvolvimento do governo eletrônico constitui, sem dúvida, uma das principais características desses processos de reforma. Essa evolução, além do aspecto prático, que é o mais frequentemente evidenciado e que permite ao usuário obter um documento, preencher um formulário ou sua declaração de rendimentos por meio da internet, ou evitar deslocamentos e telefonemas, apresenta muitos desafios. Tal medida, ao confiar ao usuário-cliente tarefas anteriormente desempenhadas por funcionários públicos, consiste em uma terceirização de parte do trabalho que, evidentemente, está relacionada com uma política de contração dos efetivos do serviço público. Essa transferência também transforma a relação das instituições com o usuário, do qual se espera, a partir de então, que seja mais “autônomo” em suas iniciativas e procedimentos e que participe mais ativamente em sua própria administração. Esse movimento segue uma tendência geral de responsabilização individual, em direção à qual muitas políticas são orientadas – como a ativação na busca por emprego, os contratos de integração para os imigrantes e as despesas de saúde. À redução dos gastos orçamentários com empregos públicos, combina-se, portanto, uma economia moral, fundada na responsabilização dos usuários pela produção das informações que lhes concernem e/ou pela resolução de seus problemas. Por fim, embora o uso do governo eletrônico esteja aumentando e se difundindo rapidamente, ele ainda atinge apenas uma minoria da população.<sup>8</sup> Faltam dados precisos sobre esse ponto, mas não há razões para pensar que a distribuição social do uso do governo eletrônico seja fundamentalmente diferente daquela do acesso à internet de modo geral, que resta intensamente desigual tanto em termos geracionais quanto sociais (Donnat, 2009, p. 45). Dessa forma, o governo eletrônico, juntamente com outros fatores, pode estar contribuindo indiretamente com a tendência à especialização involuntária do acolhimento físico no tratamento às categorias menos dotadas de recursos financeiros e culturais (Dubois, 2010, p. 31-32; Siblot, 2006).

---

8. Quarenta por cento, percentual equivalente ao *e-commerce* em 2009, segundo Bigot e Croutte (2009).

Portanto, as mudanças não são apenas técnicas. A evolução comercial ligada a essas relações é uma tendência bem conhecida; embora não sistemática, ela é amplamente compartilhada.<sup>9</sup> É fácil imaginar que ela seja observada primeiramente e de forma mais intensa nos serviços públicos comerciais – ou que envolvem transações, como em um mercado. Não se limita, no entanto, à venda, mas corresponde mais amplamente à importação de técnicas comerciais, como o atesta o conteúdo de certos treinamentos para profissões relacionais nos serviços públicos não comerciais ou, ainda, o uso corrente de pesquisas de satisfação, tomadas de empréstimo do campo do *marketing*. Outro desenvolvimento – sem dúvida menos conhecido e, *a priori*, contraditório com essa tendência comercial – consiste em orientar, voluntariamente ou não, os serviços públicos que estão diretamente em contato com os usuários em direção ao tratamento das populações desfavorecidas. Percebe-se isso, por exemplo, em emergências hospitalares, cujo trabalho é, no mínimo, tão social quanto estritamente médico (Peneff, 1992; Camus e Dodier, 1997). Trata-se, principalmente, de um efeito da precarização de um segmento crescente da população, que procura uma resposta para suas dificuldades nos lugares mais facilmente acessíveis, ainda que não sejam os mais adequados (Dubois, 2010; Jeannot, 1996), o que conduz ao que Warin (2002) chama de “transbordamento do social”. A reforma gerencial ou comercial e a “adaptação” aos “públicos difíceis” não são necessariamente contraditórias. Ao contrário, elas podem complementar-se mutuamente em

um empreendimento de redefinição dos serviços públicos que tende ao seu desdobramento, de um lado, em serviços geridos segundo as normas de eficiência administrativa e até mesmo de rentabilidade, voltados para toda a população, e, de outro lado, em serviços específicos que visam à garantia de funções sociais (Siblot, 2005, p. 71).

Embora esses dois desenvolvimentos possam ser estruturalmente complementares, sua combinação conduz a contradições no funcionamento dos serviços e nas relações com o público. O caso da La Poste<sup>10</sup> fornece uma ilustração exemplar (Siblot, 2006). Os funcionários de linha de frente devem dar prioridade aos “produtos rentáveis”, oferecer pacotes prontos para postar ou aplicações financeiras do banco postal. Eles estão submetidos a injunções comportamentais que imitam de forma caricatural as práticas prescritas nas relações comerciais privadas (sorrir, personalizar trocas etc.), cujo cumprimento é controlado pela gestão (por meio da técnica conhecida como “cliente oculto”). Ao mesmo tempo, os clientes bancários da instituição postal que mais frequentam o guichê estão entre os mais

9. Mesmo a ponto de constituir o enredo de um romance, num contexto de “modernização” da Associação para o Emprego na Indústria e no Comércio (Association pour l’emploi dans l’industrie et le commerce – Assedic): Heidsieck (2005).

10. La Poste corresponderia a Empresa de Correios e Telégrafos (ECT) brasileira, contudo, com uma gama maior de serviços e responsabilidades legais no contexto francês.

desprovidos e, nos bairros de baixa renda, os clientes requerem uma escuta e uma atenção que são contrárias aos imperativos da lucratividade. Essa função “social”, que é avaliada de diferentes formas pelos funcionários de linha de frente (Siblot, 2006), não é valorizada pela hierarquia, que a vê como possibilidade de custos adicionais e de congestionamento do serviço ou como um risco de dissuasão da clientela “interessante”.

Além disso, a modernização das administrações não tem apenas efeitos positivos no atendimento aos usuários. O governo eletrônico também envolve o uso massivo de informações digitalmente arquivadas, cruzadas e interconectadas para fins de controle (Dubois *et. al.*, 2003). A racionalização gerencial e o estabelecimento de concorrência entre os agentes também constituem uma pressão que repercute nos usuários, que devem ser tratados, se não de modo mais eficaz, pelo menos de forma mais rápida (o critério de produtividade, em algumas situações, envolve inclusive um controle de tempo dos atendimentos), em detrimento da qualidade de serviço que, no entanto, está no cerne dos discursos reformistas.

## 2.2 As classes populares, o emprego público e a condução das políticas

Complementando os trabalhos clássicos inspirados na sociologia das organizações ou aqueles inspirados na sociologia interacionista das relações de serviço, diversas pesquisas recentes estabeleceram uma relação entre o funcionamento da administração pública e as características sociais de seus agentes, indo além de uma visão interna das organizações burocráticas (Langumier *et. al.*, 2005). Ao mostrar, por exemplo, como as reformas afetam o recrutamento social dos funcionários públicos de linha de frente, compreende-se melhor não apenas a resistência que pode surgir em relação a elas (Schwartz, 1997), mas também as transformações sociais mais amplas das quais elas participam. Nesse caso, “o serviço público de base parece ser marcado atualmente pela exclusão progressiva das categorias populares e de seus valores, com exceção dos filhos de trabalhadores e empregados com maior nível educacional” (Avril, Cartier e Siblot, 2005, p. 11). Embora não se trate de glorificar uma idade de ouro perdida, e tampouco de concluir muito rapidamente sobre o fim de qualquer possibilidade, é necessário, contudo, constatar que o acesso à função pública é cada vez menos uma via de promoção social para as jovens das classes populares (Gollac, 2005), em decorrência da diminuição das possibilidades de contratação e também das dificuldades de progressão nas carreiras enfrentadas pelos funcionários com baixa qualificação.

Essas mudanças atingem todas as categorias de agentes, particularmente os “pequenos burocratas” (*petits fonctionnaires*) que estão em contato com o público e formam um grande efetivo, frequentemente encurralado entre o martelo da redução dos quadros e do gerencialismo e a bigorna das situações e demandas sociais cada vez mais difíceis de serem atendidas (Warin, 2002b). Nesse sentido, os



agentes operacionais das diretorias de infraestrutura da rede rodoviária (na esfera governamental dos departamentos) – muitas vezes trabalhadores do setor privado que se tornaram funcionários públicos – valorizavam um serviço fundado em convivência e intercâmbios estreitos com a população local, garantidos por uma ancoragem territorial típica das classes populares. As reformas de modernização puseram em questão os fundamentos sociais desse tipo de serviço público, tornando mais difícil o recrutamento de agentes originários das classes populares e a presença territorial do Estado a serviço do público (Langumier, 2005). De forma semelhante, a evolução comercial da La Poste é indissociável das transformações ocorridas no recrutamento social e nas identidades e práticas profissionais dos carteiros (Cartier, 2003). A modernização gerencial apoia-se, portanto, sobre uma nova geração de carteiros, com maior nível de escolarização e investidos de maneira muito diferente no trabalho relacional, sustentando a ideia de que o modelo “clássico” de serviço público adotado pelos “velhos” carteiros de origem popular seria obsoleto e fadado a desaparecer.

Em certa medida, as transformações no emprego das classes populares no setor público apenas seguem uma mudança mais geral, que já foi bem pesquisada, por exemplo, no caso dos trabalhadores da indústria (Beaud e Pialoux, 1999). O recurso ao emprego precarizado contribui para reduzir as diferenças entre os setores privado e público. Ainda que de modo específico, no setor público também se observa o declínio da identificação e do pertencimento coletivo, relacionado, entre outros fatores, com a diversificação das formas de contratação (trabalhadores temporários, contratos subsidiados etc.) e com a correspondente diminuição da sindicalização. Embora essas transformações sejam comparáveis, as suas implicações não são idênticas nos setores privado e público. Ao mesmo tempo, também se transformam as formas de adesão aos valores constitutivos da função pública. Nem a abstração jurídica, nem a cultura profissional unificada ou a mitificação corporativista; sem dúvida, o que agora corresponde mais precisamente às condições objetivas dos agentes relacionais do setor público é a forma de um “sentido prático do serviço público” (Siblot, 2006, p. 306). Esse sentido prático não mais consiste na aplicação de um discurso oficial, em relação ao qual ele pode inclusive se diferenciar ou se opor. Assim, a clássica palavra de ordem da “defesa do serviço público” pode ser ouvida também como uma expressão da “miséria de posição” da “mão esquerda do Estado” (Bourdieu, 1993) que, diretamente confrontada com problemas sociais que lhe impõem cada vez mais dificuldades de resolução, faz o que pode com meios muitas vezes insuficientes e em um quadro normativo incerto.

Assim, esse sentido prático do serviço público reencontra o serviço ao público ao qual nos referimos. Para além das diferenças estatutárias e apesar da insistente difusão de um modelo referido ao setor privado, esses agentes relacionais não perderam completamente aquilo que diferencia e singulariza sua atividade com relação às

exigências de uma atividade privada estritamente comercial. Paradoxalmente, é possível que a manutenção da especificidade da função pública seja decorrente da confrontação direta com os problemas e as necessidades da população que, embora gere sofrimento no trabalho, também funda o sentimento de uma utilidade social, própria ao setor público.<sup>11</sup>

As transformações sociais das administrações públicas também afetam as atividades dos funcionários públicos de linha de frente que, além de darem visibilidade à ação pública, traduzem-na em prática e conferem-lhe seu conteúdo concreto (Lipsky, 1980). Nesse sentido, Alexis Spire mostra como o endurecimento e a rigorosidade das políticas de imigração, embora impulsionados pelas cúpulas dos Estados europeus (Guiraudon, 2008), repousam, também, sobre as práticas daqueles que as implementam. Os funcionários das agências locais do serviço de imigração (*préfectures de police*),<sup>12</sup> oriundos das frações superiores das classes populares ou dos segmentos inferiores da classe média, podem sentir que estão defendendo seus próprios interesses em termos de salário e proteção social quando agem no sentido de limitar os “abusos” dos estrangeiros. Assim, o endurecimento das políticas migratórias seria sustentado também pelas práticas dos agentes subalternos do Estado, cujas posições são ameaçadas ou, no mínimo, sentidas como tal (Spire, 2008). Nesse contexto, percebe-se, portanto, uma distância significativa em relação a uma busca pela “satisfação do usuário”.

Nesse ponto, encontra-se a expressão aguda de uma tendência cada vez mais difundida. Uma propensão crescente de recrutamento dos funcionários públicos da linha de frente oriundos de segmentos sociais e educacionais mais elevados combina-se, muitas vezes, com a recorrente deterioração da situação do público que eles acolhem, aprofundando o fosso social entre um lado e outro do guichê. Somando-se aos efeitos das sucessivas reorganizações, da individualização do trabalho ou mesmo das reduções no quadro de pessoal, essa ampliação da distância social entre funcionários e usuários é, sem dúvida, um dos principais fundamentos sociais dos problemas contemporâneos identificados no exercício de ocupações relacionais, muitas vezes tematizados em termos psicológicos (mal-estar, estresse) ou atribuídos aos comportamentos dos usuários (incivilidade, violência).<sup>13</sup> Certamente, esse também é um elemento de explicação para as atitudes de retraimento, desimplementação

---

11. Indicações nesse sentido podem ser encontradas no fato de que os servidores públicos declaram mais facilmente terem “orgulho de seu papel” (Baudelot e Gollac, 2003).

12. *Préfectures de police* são autoridades ligadas ao Ministério do Interior, responsáveis pelo sistema interno de segurança no território e pela ordem pública. Asseguram, no território pelo qual são responsáveis, a gestão de todo o sistema interno de segurança, em particular a ação dos diversos serviços e forças disponíveis para o Estado em matéria de segurança interna.

13. Por exemplo, pense fora do guichê, para o setor da educação. Ver Buisson-Fenet (2008); Millet e Thin (2005).

ou excessivo rigor dos agentes sem predisposição nem preparo para a realização de um trabalho “social” com públicos “difíceis”.<sup>14</sup>

Não obstante, os efeitos das mudanças das posições sociais dos agentes sobre as suas próprias práticas não são, de forma alguma, inequívocos. Por exemplo, a superqualificação pode levar a um desinvestimento dos carteiros nessa ocupação, mas também pode conduzi-los a um investimento dotado de um sentido político. A elevação do perfil social dos agentes, derivada das formas contemporâneas de contratação, pode, por um lado, traduzir-se em um distanciamento deles em relação às populações desfavorecidas, mas pode também resultar na valorização do exercício de um papel social por parte desses agentes (Cartier, 2003). Da mesma forma, o declínio de *status* dos agentes que monitoram a concessão de benefícios sociais (*contrôleurs des aides sociales*) pode vir acompanhada de uma severidade estendida aos “assistidos”, pois essa relação não apenas os remetem ao seu próprio declínio estatutário, mas também à necessidade de se distinguirem dos mais pobres. Por outro lado, essa busca de uma superioridade social, combinada com suas competências e perspectivas de mobilidade profissional podem, ao contrário, promover atitudes mais compreensivas (Dubois, 2009). É precisamente por conta dessa diversidade de reações que vamos agora tentar entender os fundamentos dessas dinâmicas sociais.

### 3 A CASUÍSTICA BUROCRÁTICA COMO MODO DE GOVERNO

O trabalho daqueles que se chamam agentes de execução raramente se reduz a uma simples e estrita aplicação de regras e instruções, as quais jamais serão claras o bastante para evitar a possibilidade de reinterpretções, nem mesmo suficientemente completas para dispensar adaptações em casos singulares. A possibilidade de jogar com as regras (Bourdieu, 1990) constitui-se, sem dúvida, em uma manifestação das “dinâmicas da burocracia” (Blau, 1955), tal como foi amplamente demonstrado pelas pesquisas da sociologia das organizações sobre a administração pública francesa (Dupuy e Thoening, 1985). Mesmo nos sistemas tomados como os mais hierarquicamente controlados, “os jogos burocráticos” permitem o desenvolvimento e o uso de margens de manobra nas decisões e ações cotidianas (Dubois, Lozac’h e Rowell, 2005).

A sua importância, no entanto, é variável. Geralmente, essas margens de manobra se ampliam de maneira proporcional à distância existente entre os agentes que “aplicam” as normas e aqueles que as formulam (Barros, 2008). De forma semelhante, em contextos de baixa prioridade política ou de concorrência entre instituições com diferentes orientações, os “pequenos funcionários” (*petits fonctionnaires*) tendem a desempenhar um papel decisivo no direcionamento de uma política pública, como demonstrou Spire (2005) em seu estudo sobre a política de imigração dos anos 1945-1975. A burla ou a criação de exceções, a reinterpretção,

---

14. Em comparação, veja, sobre assistentes sociais, Serre (2009).

a adaptação ou o excessivo zelo burocrático intervêm especialmente nas relações diretas entre usuários e agentes, que engajam seu corpo físico e seu *habitus* (Dubois, 2010), assim como sua “identidade de papel” (Dardy, 1990), e onde a influência da lógica situacional (distância *versus* empatia, tensão *versus* cooperação etc.) compete com a conformação das normas institucionais. Embora muitas vezes haja uma tendência a colocar a ideia de flexibilidade no topo da hierarquia e a de rigidez na parte inferior,<sup>15</sup> os agentes de base também praticam a acomodação e, além disso, podem se engajar ativamente na organização e definição do conteúdo concreto das políticas públicas (Lipsky, 1980). Nessa perspectiva, podemos apresentar a hipótese de que as políticas públicas contemporâneas, em muitos casos, permitem uma crescente reponsabilidade aos escalões subalternos para julgar as condições e modalidades de seus atos de implementação, o que se reflete, particularmente, na importância das relações ao guichê e dos julgamentos nelas operados.

### 3.1 Poder discricionário e truques da implementação

O poder discricionário designa, no direito, o poder reconhecido da administração pública de agir com base em sua própria avaliação da situação, para além de uma simples aplicação de regras, mas ainda assim permanecendo dentro da estrutura legal. Baseando-se na sociologia weberiana do direito, a qual afirma que as atividades são orientadas por regras legais mais do que sistematicamente determinadas por elas (Weber, 1995, p. 11-23), podemos ampliar e “sociologizar” essa noção para analisar a maneira como agentes administrativos, mesmo quando ocupam posições subordinadas, tomam decisões e não apenas as executam (Spire, 2005; 2008, p. 63-88). A premissa de um poder discricionário – considerado ainda mais difícil de se limitar, tendo em vista que o gerenciamento hierárquico tem pouco controle sobre um trabalho que consiste em interações locais ou por detrás de portas fechadas – é o núcleo da teoria da burocracia do nível de rua, a qual pretende demonstrar o papel dos funcionários da linha de frente na reorientação das políticas públicas (Lipsky, 1980). As contribuições dessa teoria já foram amplamente debatidas (Evans e Harris, 2004). Para abordar seriamente essas questões, porém, faz-se necessário nos desvincularmos dos implícitos normativos de tal debate e considerar, simultaneamente, a discricionariedade como uma garantia de flexibilidade e adaptação às “realidades do terreno” ou como o risco da arbitrariedade burocrática contrária à igualdade de tratamento dos usuários, colocando inclusive em perigo a liberdade deles. O uso das margens de manobra pelos *petits fonctionnaires* não é em si bom ou ruim, mas constitui uma realidade

15. Em seu estudo, Dupuy e Thoenig (1985, p. 49) observaram a coexistência de “duas culturas contraditórias” dentro das administrações de governos locais, nas quais “o prefeito geria uma lógica de acomodação e os prestadores de serviços uma lógica do igualitarismo perante a lei”.

a ser descrita e analisada por meio da observação empírica. Da mesma forma, devemos ter cuidado para não dar a essa questão um enfoque muito genérico e teórico, que oporia militantes e detratores de uma tese “discricionária”, considerada aplicável em todos os casos ou inaplicável em nenhuma situação. É melhor fazermos interrogações que levantem outras questões de pesquisa, como: em que momentos, em que áreas da política pública e sobre quais populações um poder discricionário é exercido ou não? Caso seja exercido, como ele é e quais efeitos promove?

Parece razoável, nessa perspectiva, levantarmos a hipótese de um desenvolvimento desse poder discricionário na condução da ação pública, o qual, mesmo não sendo generalizável a qualquer caso, mostra-se bastante significativo na França contemporânea. Entre outros, dois fatores característicos da evolução recente de políticas públicas podem ser identificados como fontes desse desenvolvimento. Primeiramente, a intensificação das mudanças institucionais, da descentralização à reforma de escalões desconcentrados, passando por reorganizações internas, confunde a distribuição de competências e as relações hierárquicas, o que pode conduzir agentes intermediários a poder (ou dever) tomar decisões as quais já não sabemos claramente a quem competem. As incertezas que resultam das mudanças organizacionais são adicionadas às incertezas associadas ao conteúdo das reformas e das políticas a serem implementadas, cuja multiplicação e, por vezes, imprecisão tornam opacas as diretrizes oficiais que deveriam orientar as decisões dos funcionários de base. Seria muito simples limitar nossa percepção, acerca desses últimos elementos, a um defeito temporário de organização, passível de correção durante um período de adaptação. Poderíamos visualizar, então, se não a aplicação de um plano concebido de forma abrangente, um modo de governo que tenha elementos de coerência e lógica.

As análises clássicas colocam em evidência as discrepâncias que separam os objetivos oficiais de uma política de sua aplicação concreta, acusando um “*deficit de implementação*”, associado à incapacidade dos dirigentes de monitorar a execução das decisões (Pressman e Wildawky, 1984). Para o caso em questão, podemos formular uma nova hipótese. Nela, a questão central deixa de ser a discrepância entre os objetivos e sua aplicação e passa a ser a proclamação de objetivos cuja realização é conhecidamente improvável, ou a realização de objetivos outros que não aqueles anunciados. Em ambos os casos, as insuficiências poderiam ser atribuídas aos “implementadores” do nível administrativos e aos aspectos associados aos políticos “tomadores de decisões”. Mais do que uma oposição entre o topo (que decide) e a base (que aplica), é, portanto, a metáfora teatral que melhor convém para caracterizar as relações entre a cena – local dos anúncios públicos e afirmação de princípios – e os bastidores – lugar da organização prática, onde se faz o que é possível, mas sempre fora de vista (Spire, 2008, p. 8). Para retomar outra metáfora, a “mão direita” do Estado (líderes políticos centrais, altos funcionários

da administração financeira) não ignora, necessariamente, o que é feito pela “mão esquerda” (os funcionários de base, particularmente da área social em seu sentido amplo) (Bourdieu, 1993, p. 222). A primeira submete a segunda a uma situação em que ela seja conduzida, para além da administração das contradições da política oficial, a assumir as consequências de realizar, ainda que sem querer, as políticas que a mão direita deseja sem necessariamente dizer. Para resumir em uma fórmula, seria menos o caso de um *deficit* de implementação (*implementation gap*) do que o de um truque de implementação (*implementation trick*).

Muitos exemplos recentes têm mostrado que “o diabo mora na implementação” e chamado a atenção para a importância dos detalhes, não como obstáculos que se opõem à realização de objetivos planejados, mas no sentido de que é nesse nível de análise que se revelam as contradições estruturais e suas intenções denegadas. Casos ilustrativos envolvem a “flexibilização do mapa escolar”, visando promover uma “nova diversificação social”, a partir de critérios desconhecidos, e uma “liberdade de escolha”, impossível de ser realizada na prática por todos (Oberti, 2007); ou a transferência do rendimento mínimo de inserção/renda solidária ativa (*Revenu minimum d'insertion/Revenu de solidarité active – RMI/RSA*)<sup>16</sup> para a gestão dos conselhos gerais,<sup>17</sup> em busca de um atendimento e de concessões mais eficazes, mas sem provisão dos recursos necessários para tal (Avenel, 2005); ou ainda a reforma hospitalar que depositou sobre os funcionários a responsabilidade pela sua própria reorganização (Belorgey, 2009). Em cada caso, seguindo modalidades específicas, os funcionários do “chão de fábrica” são colocados na situação de ter que arbitrar e responder aos dilemas impostos pelas reformas sem que elas lhes tenham fornecido respostas, ou de ter que decidir sobre situações que essas reformas não previram explicitamente, mas que não hesitaram em criar e impor (por exemplo, a limitação do número de beneficiários do RMI). Em resumo, trata-se de abordar tecnicamente o que não foi decidido politicamente e, portanto, de fabricar, ainda que sob forte restrição, as políticas públicas.

No guichê, e mais amplamente no tratamento burocrático de casos individuais, revela-se uma aparente contradição entre políticas formuladas a partir de todo um rigor regulamentar, mas que cuja realização repousa, pelo menos parcialmente, sobre uma atividade de bricolagem, quase que caso a caso. Se há poder discricionário dos agentes de base nas políticas de combate a fraudes, por exemplo, este é exercido em um sistema relacional que o orienta: preferivelmente para a leniência em relação aos “descuidos” dos grandes contribuintes nas fraudes tributárias e fiscais

16. RMI e RSA são benefícios sociais oferecidos pelo governo francês, voltados à garantia de uma renda mínima para famílias em situação de vulnerabilidade.

17. Na França, os conselhos gerais constituem uma assembleia eletiva que administra a coletividade territorial associada à esfera de governo dos departamentos.

(Spire, 2009), e não a severidade em relação aos “trapaceiros”, nos casos de fraude junto aos benefícios sociais (Dubois, 2009).

Retomemos o exemplo dos “guichês de imigração” (Spire, 2008), que ilustra perfeitamente a nossa hipótese de um truque de implementação. O contínuo endurecimento nas análises de concessão de *status* migratório na França, especialmente a partir de 2003, fez com que as políticas de imigração entrassem em contradição com as normas internacionais referentes ao asilo humanitário e ao respeito aos direitos humanos. Essas contradições foram resolvidas por meio de uma política de fachada (a “política de guichê”): “De um lado, adotam leis repressivas, mas que aparentemente respeitam os direitos fundamentais; de outro, delegam aos escalões administrativos inferiores a tarefa de tornar esses direitos inoperantes” (Spire, 2008, p. 8). Para isso, os agentes subalternos dos órgãos locais de segurança (*prefectures de police*), dos departamentos de trabalho ou dos consulados são dotados de um alto grau de autonomia em suas atividades profissionais. Eles colocam essa autonomia a serviço de uma missão de manutenção da ordem nacional, de forma tal que o caráter repressivo não seja identificado como originário de uma predisposição autoritária ou racista da política oficial. Pode-se dizer que o caráter repressivo derive mais da organização do trabalho e da socialização profissional dos agentes de implementação. Mais do que seguirem as regras formais, esses agentes apreendem rotinas burocráticas que estimulam o endurecimento de suas posturas e decisões em relação aos estrangeiros. Lado a lado a esse tipo de postura, existem também um grande número de agentes que poderiam ser definidos como pragmáticos: eles favorecem um tratamento rápido dos casos, sem envolvimento moral ou sentimental e movidos por uma orientação de eficiência e produtividade.

Finalmente, há também uma minoria de agentes que se define por uma postura refratária ao tratamento repressivo. Buscando resistir simultaneamente às inclinações de seus colegas e ao ambiente social ao seu redor, eles não resistem por muito tempo e acabam abandonando o trabalho ou endossando a orientação dominante, a qual compreende um grupo de agentes que podem ser definidos como “empreendedores morais”, em geral, envolvendo os funcionários mais antigos, convencidos de sua missão e alinhados ao objetivo de lutar contra os “clandestinos”. Eles desempenham o papel de pedagogos em relação a outros agentes, devido à sua senioridade e competência técnica. De maneira geral, o poder discricionário dos agentes de base orienta a política de imigração em um sentido mais repressivo do que o previsto nos textos oficiais, não por desvios descontrolados, mas porque as práticas administrativas passam a concretizar aquilo que não pode ser oficialmente prescrito. Assim, revela-se algo que se associa menos a um *deficit* do que a um “truque” de implementação.

### 3.2 De Estado social à regulação dos pobres

A valorização da “proximidade” (Weller, 2003), a tendência a compreender os indivíduos como unidade da ação pública (Cantelli e Genard, 2007) ou ainda a “responsabilização” dos agentes administrativos (sendo a Lei Orgânica relativa às Leis de Finanças – LOLF – exemplar) como também dos usuários constituem diferentes vetores que têm reforçado a importância potencial das relações de guichê. O desenvolvimento do poder de apreciação dos agentes de base não é, entretanto, contraditório à manutenção ou ao reforço de uma forte restrição hierárquica, via uso de indicadores de desempenho e das avaliações individuais. O crescimento conjunto da autonomia individual e do controle constitui uma marca das transformações contemporâneas do trabalho. Diferenças importantes, no entanto, separam as instituições e os setores de ação pública: se é possível observar, em maior ou menor grau, todas as políticas a partir das relações que se estabelecem “no guichê”, isso não significa dizer que todas sejam “políticas de guichê”, no sentido de serem transformadas e reconstituídas a partir das relações de guichê, tal como observado no exemplo da implementação da política de imigração. Focalizaremos aqui um espectro maior da ação pública, as políticas sociais e de emprego, nas quais essa lógica e o papel das relações de guichê são particularmente presentes.

Faz-se necessário, primeiramente, recordar a importância da evolução dos direitos sociais e seus modos de atribuição, particularmente a partir da década de 1980, no processo de questionamento e desmantelamento do chamado modelo “clássico” de Estado de bem-estar social (Dubois, 2005). Para simplificar, esse modelo refere-se à constituição de um regramento que estabelece direitos. A relação com a administração pode se limitar a uma troca formal, cujo desenrolar não deveria ter impacto direto na concessão do serviço ou benefício. O trabalho do funcionário no guichê consiste na verificação dos documentos requeridos para o processamento da solicitação e no fornecimento de informações adicionais sobre o cálculo dos benefícios legais ou o prazo para seu pagamento. O usuário do serviço deve fornecer as certificações e atestados solicitados, se possível acompanhados de explicações em casos de situação mais complexa. A situação muda bastante quando passamos da noção de direitos sociais para um modelo baseado na noção de benefícios e ajudas em espécie, concedidos a partir de avaliações caso a caso, aproximando-se de uma ideia de caridade pública. A confrontação às instituições é uma das formas mais complexas e constitui-se em um verdadeiro problema, uma vez que os agentes analisam as situações dos requerentes e apreciam as características que julgam ter que ser consideradas para a tomada de decisão. É o que alguns autores chamam de “magistratura social”, que prevalece em uma “política de situações” (Astier, 2000). O requerente deve expor sua situação e sua pessoa de maneira a fundamentar bem a validade do seu pedido. Algumas dinâmicas cruciais passam a estruturar essa troca: o estabelecimento da veracidade da história para decidir



sobre a adequação da ajuda, da forma e da sua quantidade. Nessa lógica, a relação administrativa é uma situação tensa, complexa e decisiva, na medida em que, nessa ocasião, é definida a obtenção ou não do apoio público.

Seria muito simples e prematuro dizer que as políticas sociais na França teriam passado do primeiro para o segundo modelo, mesmo diante da constatação da crescente importância das políticas que se baseiam na avaliação de demandas individuais. Os critérios de fato (sujeitos à apreciação) competem com os critérios legais (vinculados a um estatuto ou regramento), tornando o trabalho de qualificação de situações individuais mais decisivo (Choquet e Sayn, 2000). Essa casuística fundamentada nas histórias individuais, produzidas pelos representantes institucionais e sujeitos à sua apreciação, atua a serviço da atribuição de mínimos sociais, como o RMI (Astier, 2000) ou na cobertura universal de serviços de saúde (Leduc, 2008). Ela prevalece também para a ajuda de emergência (Fassin, 2000) e, em grande medida, para os subsídios de desemprego, nos quais a concessão tem implicado a avaliação dos esforços de procura ativa de emprego e, por conseguinte, uma apreciação da “força de vontade” individual dos solicitantes. Em todos os casos, a complexidade das situações combinada com a imprecisão dos critérios de avaliação confere ao encontro direto com a administração uma importância inédita.

Essa confrontação direta, contudo, não se limita a uma função procedimental, mas pode, ela mesma, constituir-se em um modo de ação pública ou, como sugerido no início, em um modo de governo. De fato, pode tratar-se de “governar pela escuta” (Fassin, 2006) ou, em outras palavras, de um tratamento dos problemas sociais a partir da atenção prestada às dificuldades individuais, tendencialmente apreendidas sob um ângulo psicológico. Esse não é um papel exclusivo de médicos, psicólogos e, tampouco, assistentes sociais: simples agentes administrativos são igualmente levados a desempenhá-lo, em razão das transformações sociais mencionadas anteriormente. Pode tratar-se também de intervir sobre as disposições pessoais dos indivíduos a serem tratados. Nesse sentido, as ações dos agentes que auxiliam os jovens na busca de emprego estão menos relacionadas com a função de encontrar um trabalho do que com a função de consolidar com os jovens desempregados um “senso de colocação”, levando-os a formular um projeto “realista” ao longo das interações, que também tendem a normalizar seu comportamento (roupas, linguagem) e sua relação com o tempo (pontualidade, previsão) (Zunigo, 2008). As entrevistas com os conselheiros de emprego na Agência Nacional de Emprego (Agence Nationale pour l’Emploi – ANPE) e, mais recentemente, no Pôle Emploi<sup>18</sup> – que se tornaram mensais desde 2005 –, não se limitam mais a uma função de (re)colocação no mercado de trabalho (Benarrosh, 2006). Quando as ofertas de emprego são raras,

---

18. Trata-se de uma instituição pública responsável pela promoção e intermediação de emprego na França, criada em dezembro de 2008, resultante da fusão entre a ANPE e a Assedic, como uma agência do trabalhador.

essas entrevistas consistem, antes de mais nada, em uma forma de lembrar e reforçar as expectativas institucionais com relação aos desempregados, os quais devem, acima de tudo, esforçar-se para mostrar que as atendem e respeitam. O guichê, portanto, não é apenas o ponto de contato necessário entre as políticas e as populações por elas visadas (as políticas no guichê). Ele constitui, também, o lugar em que repousa o modo de operação de uma intervenção pública que tem o objetivo de regular essas populações (as políticas do guichê).

#### 4 CONCLUSÃO

O que vemos quando olhamos para as políticas contemporâneas “no nível do guichê” que possa nos ajudar a melhor compreendê-las? Observamos, primeiramente, como se combinam os efeitos das reformas neogerenciais das administrações públicas, as transformações do recrutamento de seus agentes de base e a intensificação das demandas da população relacionadas às dificuldades socioeconômicas – a partir das práticas, trajetórias e relações sociais – na formação daquilo que se convencionou chamar de “crise” do serviço público “à francesa”. Tal crise não é apenas intelectual ou jurídica, nem pode ser somente associada a uma consequência direta da integração europeia ou da globalização econômica – o que não significa dizer que essas questões não sejam importantes. Além de se apresentar como produto das interações entre diferentes campos (político, administrativo, econômico, jornalístico etc.) que, em nível nacional, orientam de forma mais ampla a condução das políticas, essa crise também está ligada às tensões bem concretas que nascem quando um “sistema acabado” é gradualmente revisto a partir de baixo enquanto a “demanda infinita”, a qual ele deveria enfrentar, mantém-se ou segue em crescimento.<sup>19</sup>

A observação das relações ao guichê revela, também, maneiras de condução da ação pública que, por não serem totalmente inéditas, desenharam um modo de governo parcialmente novo. A multiplicação das reformas de todas as ordens, assim como os conteúdos das novas políticas (nos setores sociais, de emprego, imigração ou educação, por exemplo), ampliaram o número de casos nos quais os escalões inferiores se encontram obrigados a decidir sobre bases incertas e ter participação mais ativa na definição das políticas que eles deveriam implementar. Justificado pela busca por flexibilidade e possibilidades de adaptação local, esse reforço a um poder discricionário, acompanhado de uma cobrança por resultados (avaliação, “política de números”), leva à responsabilização de agentes em todos os níveis, no sentido de lhes confiar mais responsabilidades, mas, também, de torná-los responsáveis pelas ações realizadas. Essa é uma das manifestações dos “truques de implementação”, aqui hipotetizado. Essa responsabilização afeta tanto, ou mais, os destinatários das políticas públicas – dos pais de estudantes convocados a ingressar na “comunidade educacional”

---

19. Para retomar a formulação a respeito da previdência social, ver Foucault (2001).

aos beneficiários dos serviços sociais – que passam a ser exigidos a contribuir para uma melhor gestão dos gastos públicos em saúde, a satisfazer expectativas em termos de “esforços de integração”, nos caso dos imigrantes, ou a se engajar ativamente nas “atividades de busca de emprego” que passam a fazer parte da própria definição de desemprego, para além da condição econômica vivida. Isso sugere que a ação pública, cada vez mais, vem buscando se relacionar não apenas com as situações das populações envolvidas, mas, também, com os comportamentos individuais de seus membros. Esse governo individualizado das condutas opera no curso de interações diretas com os “burocratas de nível de rua”, engrenagens essenciais dessa máquina de administração. É também nesse sentido que podemos falar de políticas do guichê.

## REFERÊNCIAS

ASTIER, I. Droit à l'emploi et magistratures sociales: vers une politique des situations. **Droit et Société**, n. 44-45, p. 143-155, 2000.

AVENEL, C. Évaluer la décentralisation du RMI: les enjeux et les principes. **Recherches et Prévisions**, v. 79, p. 65-81, 2005.

AVRIL, C.; CARTIER, M.; SIBLOT, Y. Le rapport aux services publics des usagers et agents de milieux populaires : quels effets des réformes de “modernisation”? **Sociétés Contemporaines**, v. 58, p. 5-18, 2005.

BARROS, F. de. Les acteurs municipaux et “leurs” étrangers (1919-1984): gains et contraintes d'un détour communal pour l'analyse d'un travail de catégorisation étatique. **Genèses**, v. 72, n. 3, p. 42-62, 2008.

BAUDELLOT, C.; GOLLAC, M. **Travailler pour être heureux?** Paris: Fayard, 2003.

BEAUD, S.; PIALOUX, M. **Retour sur la condition ouvrière.** Paris: Fayard, 1999.

BELORGEY, N. **Réformer l'hôpital, soigner les patients:** une sociologie ethnographique du nouveau management public, thèse de sociologie. Paris: EHESS, 2009.

BENARROSH, Y. **Recevoir les chômeurs à l'ANPE.** Paris: L'Harmattan, 2006.

BEZÈS, P. **Réinventer l'État:** les réformes de l'administration française (1962-2008). Paris: PUF, 2009.

BIGOT, R.; CROUTTE, P. **La diffusion des technologies de l'information et de la communication dans la société française.** Paris: Centre de Recherche pour l'Etude et l'Observation des Conditions de Vie, 2009. (Collection des Rapports, n. 261). Disponivel aqui: <<https://www.credoc.fr/publications/la-diffusion-des-technologies-de-linformation-et-de-la-communication-dans-la-societe-francaise-2009>>.

BLAU, P. **The dynamics of bureaucracy:** a study of interpersonal relations in two government agencies. Chicago: University of Chicago Press, 1955.

BOURDIEU, P. Droit et passe-droit. Le champ des pouvoirs territoriaux et la mise en œuvre des règlements. **Actes de la Recherche en Sciences Sociales**, v. 81, n. 1, p. 86-96, 1990.

\_\_\_\_\_. (Dir.). **La misère du monde**. Paris: Seuil, 1993.

BUISSON-FENET, H. Usages de l'usager et distinctions professionnelles. Le cas des conseillers principaux d'éducation. *In*: BIANIC, T. le.; VION, A. (Dir.). **Action publique et légitimités professionnelles**. Paris: LGDJ, 2008. p. 145-159.

CAMUS, A.; DODIER, N. L'admission des malades. Histoire et pragmatique de l'accueil à l'hôpital. **Annales**, v. 52, n. 4, p. 733-763, 1997.

CANTELLI, F.; GENARD, J.-L. (Dir.). **Action publique et subjectivité**. Paris: LGDJ, 2007.

CARTIER, M. **Les facteurs et leurs tournées**: un service public au quotidien. Paris: La Découverte, 2003.

CHAMBAT, P. Service public et néolibéralisme. **Annales**, v. 45, n. 3, p. 615-647, 1990.

CHEVALLIER, J. L'administration face au public. *In*: CHEVALLIER, J.; DRAI, R.; RANGEON, F. **La communication administration-administrés**. Centre Universitaire de Recherches Administratives et Politiques de Picardie (CURAPP). Paris: PUF, 1983. p. 21-76.

CHOQUET, L.-H.; SAYN, I. Droit de la Sécurité sociale et réalité de l'organisation: l'exemple de la branche famille. **Droit et Société**, n. 44-45, p. 111-125, 2000.

DARDY, C. **Identités de papier**. Paris: Lieu commun, 1990.

DONNAT, O. **Les pratiques culturelles des Français à l'ère numérique**. Paris: La Découverte; Ministère de la Culture, 2009.

DUBOIS, V. Le guichet des organismes sociaux ou l'institution des pauvres. *In*: ION, J. (Dir.). **Les débats du travail social**. Paris: La Découverte, 2005. p. 205-218.

\_\_\_\_\_. Le paradoxe du contrôleur. Incertitude et contrainte institutionnelle dans le contrôle des assistés sociaux. **Actes de la Recherche en Sciences Sociales**, v. 178, p. 28-49, 2009.

\_\_\_\_\_. **La Vie au guichet**. Paris: Economica, 2010.

DUBOIS, V. *et al.* **Les conditions sociopolitiques de la rigueur juridique**: politique de contrôle et lutte contre la fraude aux prestations sociales à la CNAF et dans les CAF. Paris: Centre de sociologie européenne, 2003. (Dossier d'études, n. 48).

DUBOIS, V.; LOZAC'H, V.; ROWELL, J. Jeux bureaucratiques en régime communiste. **Sociétés Contemporaines**, n. 57, 2005.

DUPUY, F.; THOENIG, J.-C. **L'Administration en miettes**. Paris: Fayard, 1985.

EVANS, T.; HARRIS, J. Street level bureaucracy, social work and the (exaggerated) death of discretion. **British Journal of Social Work**, v. 34, n. 6, p. 871-895, 2004.

FASSIN, D. La supplique. Stratégies rhétoriques et constructions identitaires dans les demandes d'aide d'urgence. **Annales**, v. 55, n. 5, p. 955-981, 2000.

\_\_\_\_\_. Souffrir par le social, gouverner par l'écoute. Une configuration sémantique de l'action publique. **Politix**, v. 73, n. 1, p. 137-157, 2006.

FOUCAULT, M. Un système fini face à une demande infinie. *In*: FOUCAULT, M. **Dits et Écrits II**. 4<sup>ème</sup> ed. Paris: Gallimard, 2001. p. 1186-1202.

GARRIGOU, A. Le secret de l'isoloir. **Actes de la Recherche en Sciences Sociales**, n. 71-72, p. 22-45, 1988.

GOLLAC, S. La fonction publique : une voie de promotion sociale pour les enfants des classes populaires? **Sociétés Contemporaines**, n. 58, p. 41-64, 2005.

GUIRAUDON, V. Les politiques de gestion des frontières et de l'immigration. *In*: BORRAZ, O.; GUIRAUDON, V. (Dir.). **Politiques publiques 1: la France dans la gouvernance européenne**. Paris: Presses de Sciences Po, 2008. p. 173-194.

HEIDSIECK, E. **Notre aimable clientèle**. Paris: Denoël, 2005.

JEANNOT, G. When non-social public services take care. *In*: SCHULZE, H.-J.; WIRTH, W. (Ed.) **Who cares?** Social service organizations and their users. Londres: Cassel, 1996. p. 63-75.

LANGUMIER, J. Des ouvriers de la fonction publique d'État face aux réformes de modernisation. Enquête auprès des agents d'exploitation de la DDE. **Sociétés Contemporaines**, n. 58, p. 65-84, 2005.

LANGUMIER, J. *et al.* Classes populaires et services publics. **Sociétés Contemporaines**, n. 58, 2005.

LEDUC, S. **Les Ressentiments de la société du travail**: la couverture maladie universelle en quête de légitimité. 2008. Tese (Doutorado) – Université Paris Nanterre, Nanterre, França, 2008.

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

MILLET, M.; THIN, D. **Ruptures scolaires**. L'école à l'épreuve de la question sociale. Paris: Presses universitaires de France, 2005.

MULLER, P. Le client-centrisme: une nouvelle forme de relation entre l'Etat et les citoyens. **Politiques et Management Public**, v. 24, n. 3, 2006.

OBERTI, M. **L'École dans la ville**. Ségrégation, mixité, carte scolaire. Paris: Presses de Sciences Po, 2007.

PÉGUY, C. De la situation faite au parti intellectuel. **Cahiers de la Quinzaine**, v. 9, n. 1, 1907.

PENEFF, J. **L'Hôpital en urgences**. Paris, Métailié, 1992.

PRESSMAN, J. L.; WILDAWKY, A. **Implementation**. Berkeley, United States: University of California Press, 1984.

SCHWARTZ, O. Sur la question corporative dans le mouvement social de décembre 1995. **Sociologie du Travail**, v. 97, n. 4, p. 449-471, 1997.

SERRE, D. **Les Coulisses de l'État social**. Enquête sur les signalements d'enfant en danger. Paris: Raisons d'agir, 2009.

SIBLOT, Y. "Adapter" les services publics aux habitants des "quartiers difficiles". Diagnostics misérabilistes et réformes libérales. **Actes de la Recherche en Sciences Sociales**, 159, p. 70-87, 2005.

\_\_\_\_\_. **Faire valoir ses droits au quotidien**: les services publics dans les quartiers populaires. Paris: Presses de Sciences Po, 2006.

SPIRE, A. **Étrangers à la carte**. L'administration de l'immigration en France (1945-1975). Paris: Grasset, 2005.

\_\_\_\_\_. **Accueillir ou reconduire**. Enquête sur les guichets de l'immigration. Paris: Raisons d'agir, 2008.

\_\_\_\_\_. Échapper à l'impôt? La gestion différentielle des illégalismes fiscaux. **Politix**, v. 22, n. 3, p. 143-165, 2009.

WARIN, P. **Quelle modernisation des services publics?** Les usagers au cœur des réformes. Paris: La Découverte, 1997.

\_\_\_\_\_. Les droits-créances aux usagers : rhapsodie de la réforme administrative. **Droit et Société**, v. 51-52, n. 2, p. 437-455, 2002a.

\_\_\_\_\_. **Les dépanneurs de justice**. Les petits fonctionnaires entre qualité et équité. Paris: LGDJ, 2002b.

WEBER, M. **Économie et société 2**: l'organisation et les puissances de la société dans leur rapport avec l'économie. Paris: Pocket, 1995.

WELLER, J.-M. **L'État au guichet**. Sociologie cognitive du travail et modernisation administrative des services publics. Paris: Desclée de Brouwer, 1999.

\_\_\_\_\_. Le travail administratif, le droit et le principe de proximité. **L'année Sociologique**, v. 53, n. 2, p. 431-458, 2003.

ZUNIGO, X. L'apprentissage des possibles professionnels. Logiques et effets sociaux des missions locales pour l'emploi des jeunes. **Sociétés Contemporaines**, v. 70, p. 115-132, 2008.

#### **BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR**

BEZES, P. Le tournant néomanagérial de l'administration française. *In*: GUIRAUDON, O. B. (Dir.). **Politiques publiques 1**: la France dans la gouvernance européenne. Paris: Presses de Sciences Po, 2008. p. 215-254.





## **BUROCRACIA DE NÍVEL DE RUA E (RE)PRODUÇÃO DE DESIGUALDADES SOCIAIS: COMPARANDO PERSPECTIVAS DE ANÁLISE<sup>1</sup>**

Roberto Rocha C. Pires<sup>2</sup>  
Gabriela Lotta<sup>3</sup>

### **1 INTRODUÇÃO**

Poder, conhecimento, renda e oportunidades são frequentemente distribuídos de maneira desigual nas sociedades, e a relação entre políticas públicas e formas de desigualdade é extremamente complexa. Enquanto algumas iniciativas do governo são formalmente projetadas com o objetivo explícito de reduzir disparidades sociais, econômicas ou regionais, paralelamente outras ações governamentais podem exacerbar as desigualdades já existentes (por exemplo, um sistema tributário regressivo) ou até mesmo criar novas formas e nichos de exclusão (por exemplo, políticas de imigração). Se nos concentrarmos apenas naquelas políticas que visam atenuar os problemas derivados da exclusão socioeconômica – as chamadas políticas sociais –, ainda é possível visualizar um duplo risco envolvido na busca pela promoção da igualdade de direitos e oportunidades. Em primeiro lugar, elas podem simplesmente falhar em atingir suas metas e entregar os bens e serviços pretendidos, não contribuindo muito para melhorar as desigualdades existentes (Schneider e Ingram, 1997). Em segundo, mesmo quando são efetivas, suas operações cotidianas podem engendrar processos de reprodução de desigualdades sociais.

Este capítulo se concentra no segundo tipo de situação. Argumentaremos que pesquisadores e praticantes do campo de políticas públicas precisam ser capazes de identificar esses tipos de riscos e explorar suas possíveis consequências. Já sabemos que a implementação é mais do que apenas uma coleção de atos

---

1. Traduzido do original em inglês para o português por Felipe Pavesi e revisto por Roberto Rocha Coelho Pires. Este capítulo é uma versão modificada de um capítulo a ser publicado, em inglês, pela Editora Edward Elgar, no *Research Handbook on Street-Level Bureaucracy: the ground floor of government in context*, editado por Peter Hupe.

2. Técnico de planejamento e pesquisa na Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest) do Ipea; professor do mestrado profissional em políticas públicas e desenvolvimento do Ipea; e professor do mestrado profissional em governança e desenvolvimento na Escola Nacional de Administração Pública (Enap). *E-mail*: <roberto.pires@ipea.gov.br>.

3. Professora de administração pública e governo na Fundação Getúlio Vargas (FGV); e coordenadora do Núcleo de Estudos da Burocracia (NEB). *E-mail*: <gabriela.lotta@fgv.br>.

administrativos e que nela transcorre “a política das políticas” (Brodkin, 1990), uma vez que “burocratas do nível da rua” tomam decisões importantes (Lipsky, 2010) – consequentemente, as políticas públicas só obtêm sua substância e forma finais no “encontro burocrático” (Goodsell, 1981; Hupe e Hill, 2014; Hupe, Hill e Buffat, 2015; Lotta, 2015). No entanto, se começarmos a reconhecer a implementação de políticas públicas como profundamente enraizada em estruturas de relações sociais desiguais, quais são as implicações de tais encontros burocráticos para a (re)produção de desigualdades sociais?

O estudo das desigualdades sociais em associação à análise de processos de implementação oferece potenciais analíticos, bem como apresenta desafios para os pesquisadores. Os potenciais se devem ao lugar central ocupado por questões de desigualdade nos estudos de políticas públicas, com crescentes preocupações contemporâneas em aspectos relacionados à reprodução da desigualdade social. Sendo assim, tornam-se também um desafio, uma vez que os efeitos potenciais sobre a desigualdade social muitas vezes aparecem apenas como consequências não intencionais da implementação de políticas públicas.

Além disso, como argumentaremos nas páginas seguintes, olhar as desigualdades na implementação não é uma tarefa simples em termos metodológicos, pois se manifestam de maneiras diferentes – no contexto de pré-implementação, na interação entre implementadores e usuários e como uma consequência dessa implementação. Assim, ainda há passos a serem dados na direção da construção de lentes analíticas adequadas para compreender a (re)produção de desigualdades sociais na implementação de políticas públicas, por meio de múltiplas perspectivas e considerando as diferentes formas de manifestação dessas desigualdades.

Dessa maneira, nosso objetivo é apresentar essas interseções entre o estudo da implementação no “nível da rua” e a desigualdade social como um problema de pesquisa, além de abordar as seguintes questões: como a desigualdade social costuma ser tratada na pesquisa sobre a burocracia do nível de rua? Quais são os desafios, problemas e lacunas que surgem ao realizar este tipo de pesquisa? Por fim, ao enfrentar essas situações, como pesquisadores e gestores públicos poderiam lidar melhor com elas, em termos de explorar suas consequências tanto para a política quanto para o bem-estar de seus usuários/beneficiários?

A literatura hegemônica sobre o tema tende a tratar a desigualdade social como uma consequência da implementação – isto é, um entre os muitos resultados e impactos associados à tomada de decisão discricionária e ao decorrente tratamento desigual dos cidadãos. Argumentamos que há um problema em fazer pesquisa sobre burocracia de nível de rua dessa forma: a incorporação de dimensões de desigualdade social torna-se severamente restrita e deixamos de perceber que tal desigualdade é também um elemento constitutivo de processos de implementação,

fazendo-se presente nas interações que os permeiam. Apesar de avanços importantes nas últimas décadas na literatura – sobre implementação no nível da rua – e em nosso conhecimento a respeito dos usos da discricionariedade e seus impactos nas políticas públicas, ainda há um potencial amplamente subexplorado de análises, as quais têm o objetivo de conectar a atuação dos agentes de implementação com os processos de reprodução das desigualdades sociais (Brodkin, 2012).

Procuraremos apresentar formas alternativas de levar a desigualdade social ao centro de análises de processos de implementação, como elemento que interfere na agência dos burocratas do nível de rua, nos comportamentos e nas suas interações com os usuários. Buscaremos, portanto, complementar as abordagens tradicionais – que geralmente tratam a desigualdade como um resultado potencial, via efeito distributivo – com visões alternativas, que destacam o papel constitutivo da desigualdade nos encontros entre trabalhadores e usuários.

Primeiro, chamaremos atenção para a mobilização de normas sociais mais amplas e valores dominantes (e suas definições implícitas de *status* e posições sociais) em julgamentos normativos sobre o “valor” dos usuários. Segundo, ressaltaremos as assimetrias, dependências e formas de dominação que podem ocorrer no curso das interações entre agentes de implementação e usuários de serviços públicos.

Acreditamos que há ganhos claros na incorporação de um olhar atento a questões relativas à desigualdade social na pesquisa sobre implementação de políticas públicas. Apesar de ter havido um progresso considerável na redução dessas desigualdades ao longo do século XX em alguns países desenvolvidos e em desenvolvimento, o fenômeno não só continuou a ser disseminado para as sociedades humanas como também demonstra claros sinais de deterioração nas próximas décadas. Em um contexto global de reformas de austeridade, contração de políticas e direitos sociais, bem como de crescentes pressões por desempenho, é mais provável vermos um aumento das tensões nas linhas de frente do serviço público e um potencial amplificado dos danos sociais aos usuários e ao público.

Visando melhor ilustrar e embasar empiricamente a discussão, utilizamos o caso fictício de um Centro de Serviços e Benefícios Sociais (CSBS). O CSBS é o ponto de entrada em um sistema de serviços e benefícios sociais. É composto por uma equipe multiprofissional – assistentes sociais, psicólogos, educadores e funcionários administrativos – e é cofinanciado pelos governos nacional, estaduais e locais. O público atendido pelo CSBS inclui famílias e indivíduos em múltiplas situações de vulnerabilidade, e o dia a dia do centro envolve vários tipos de encontros entre seus trabalhadores e usuários. Os últimos entram para demandar apoio, enquanto os primeiros podem responder fornecendo diretamente os serviços e benefícios disponíveis ou encaminhando os usuários para outros serviços ou agências especializadas – por exemplo, seguro-desemprego, aposentadorias e

ensões, transferências monetárias e treinamento profissional. Uma das principais funções do CSBS é a entrada, a triagem e o cadastramento dos usuários, iniciando ou retomando suas carreiras institucionais no sistema de assistência social.

O caso de que este texto trata não corresponde exatamente a uma situação da vida real, mas foi desenvolvido com base nos elementos que encontramos em nossas próprias pesquisas empíricas, bem como na literatura. Ele nos acompanhará à medida que cruzarmos as diferentes perspectivas analíticas, servindo para ilustrar suas principais contribuições, diferenças, vantagens e deficiências.

Mostraremos, primeiramente, como a desigualdade social tem sido tradicionalmente incorporada na pesquisa sobre burocracia do nível de rua. Em seguida, destacaremos suas contribuições analíticas, mas também a transformaremos em um objeto de crítica. Apresentaremos, logo após, duas abordagens alternativas ou emergentes, que nos permitem expandir as maneiras pelas quais as pesquisas sobre burocracia do nível de rua podem lidar com as desigualdades sociais na análise de processos de implementação – destacando fundamentos teóricos, principais conceitos, categorias analíticas e contribuições. Por fim, delinaremos uma comparação entre as diferentes abordagens exibidas anteriormente, resumindo a discussão sobre as formas como elas podem ajudar a avançar uma agenda de pesquisa sobre o tema.

## **2 UM OLHAR RESTRITO SOBRE A DESIGUALDADE SOCIAL NA PESQUISA SOBRE BUROCRACIA DO NÍVEL DE RUA**

Naquela semana eu estava sozinha na recepção. Minha colega estava de licença médica e não havia mais ninguém para compartilhar a carga dos primeiros procedimentos de triagem comigo. A recepção do centro estava lotada durante todo o dia, (...) sem assentos disponíveis, (...) pessoas em pé por todo o lado, (...) um pesadelo total. Sabe, nossa economia local não tem passado por um período bom e, a cada dia, mais pessoas estão enfrentando situações difíceis e buscando ajuda. A admissão estava ficando fora de controle e eu precisava fazer algo sobre isso. Meu primeiro pensamento foi deixar de lado o questionário sobre segurança na vizinhança, que havia sido recentemente introduzido pelo governo central nas versões mais recentes dos protocolos de serviço. (...) Afinal, era muito demorado e eu nunca entendi por que eu deveria me preocupar com isso. (...) Em seguida, decidi priorizar primeiro os casos mais fáceis, (...) pessoas que chegam com demandas mais simples, ou melhor documentação, ou coisas que podem ser direcionadas rapidamente a outros centros ou agências. (...) Eu pensei que, fazendo muitos destes casos, poderia acelerar a fila e colocar tudo no eixo novamente. Então, eu programei os casos mais complicados para as semanas seguintes, dizendo às pessoas que eles deveriam retornar mais tarde, quando minha colega de trabalho estivesse de volta. (...) Aí, eu cuidei dos mais fáceis o mais rápido que pude (relato de uma funcionária do CSBS – caso fictício).

A forma mais comum pela qual a preocupação com a desigualdade social incorporou-se na pesquisa sobre burocracia do nível da rua é a investigação dos efeitos da tomada de decisão discricionária dos agentes de implementação. Uma tradição há muito estabelecida, que se baseia em estudos da sociologia jurídica, da implementação de políticas e da administração pública, e que tem se dedicado à reflexão sobre os efeitos dos usos da discricionariedade pelos trabalhadores situados nos níveis mais baixos da hierarquia administrativa (Wilson, 1968; Davis, 1969; Lipsky, 1969; 1980; Silbey, 1981).

Enquanto alguns enfatizaram as repercussões em termos de desafios para o controle hierárquico e a prestação de contas – por exemplo, Hupe e Hill (2007) e Pires (2011) –, outros chamaram a atenção para o fato de que os usos da discricionariedade pelos burocratas do nível da rua poderiam ter efeitos distributivos e levar os serviços públicos a oferecer acesso, tratamento e atenção desiguais a seus públicos – como Goetz (2001), Korteweg (2003) e Rosenthal e Peccei (2005).

Em outras palavras, o comportamento discricionário começou a ser visto em desacordo com o princípio burocrático do tratamento isonômico, uma vez que incluiu alguns e excluiu outros com base nos mesmos critérios prescritos pela lei ou pelo comando superior. As práticas cotidianas dos burocratas do nível de rua criam padrões diferenciais de distribuição de bens e serviços públicos para o público-alvo. O tratamento desigual resultante poderia, então, ser entendido como um potencial contribuinte para reforçar as desigualdades sociais existentes, em vez de colaborar para reduzi-las ou mitigá-las. Portanto, a literatura predominante sobre a burocracia do nível da rua tem tratado essa questão como um resultado potencial (frequentemente não intencional) ou um efeito distributivo da tomada de decisão discricionária por tais burocratas.

Esse modo de abordar a desigualdade social no estudo das burocracias do nível da rua é muito bem representado pelo trabalho seminal de Lipsky (2010). O autor retratou esses burocratas como atores racionais que buscam sua autopreservação ao lidar com condições de trabalho caracterizadas por complexidade, escassez e imediatismo. Eles geralmente atuam sob condições estressantes e adversas, que envolvem demandas excessivas, recursos escassos e metas ou regras ambíguas, as quais elevam as incertezas sobre o que fazer.

Sob essas condições e muitas vezes trabalhando longe da vigilância direta de seus superiores, os burocratas do nível de rua desfrutam de discricionariedade e adaptam objetivos gerais, regras formais e comandos hierárquicos às situações concretas e específicas que enfrentam no dia a dia. Assim, em resposta às circunstâncias frequentemente inadequadas sob as quais trabalham, eles usam a discricionariedade como um meio de obter um melhor controle da situação. Os burocratas do nível da rua podem adaptar as regras formais e reorganizar a maneira como realizam o

trabalho diariamente, a fim de domesticar as demandas, tornar suas tarefas e cargas de trabalho factíveis e obter controle sobre o fluxo de atividades.

Esse raciocínio forneceu a base para interessantes desenvolvimentos conceituais, ao longo de mais de três décadas de pesquisa, sobre burocracia do nível de rua (Brodkin, 2012). Nessa trajetória, algumas noções, que evoluíram de forma inter-relacionada, merecem nossa atenção, pois estão diretamente associadas aos efeitos distributivos da tomada de decisão discricionária.

Uma delas é a noção de *coping*, entendida como os mecanismos ou estratégias empregadas pelos trabalhadores para lidar com incertezas, estresse e exigências psicológicas do trabalho, além de permitir o domínio do fluxo de atividades, por meio do racionamento de serviços e da seleção, triagem e priorização de clientes, por exemplo (Lipsky, 2010; Nielsen, 2006; Tummers *et al.*, 2015).

Outra noção importante é a de *creaming*, um tipo especial de racionamento de serviços que envolve a seleção de casos fáceis e bem definidos – em vez dos difíceis, amorfos e demorados – ou o atendimento de casos com maior propensão de sucesso e a protelação dos mais complicados ou indesejáveis (Lipsky, 2010; Nielsen, 2006).

A terceira noção, a de *gatekeeping*, está associada às modificações, por parte dos trabalhadores, de suas concepções de clientes, às reinterpretações da elegibilidade dos usuários e ao desenvolvimento de critérios informais, ou à imposição de custos adicionais, no acesso a bens e serviços públicos (Lipsky, 2010; Brodkin e Majmudar, 2010; Ellis, 2011).

Essas são apenas algumas das principais categorias que nos permitem reconhecer os padrões de prática desenvolvidos pelos burocratas do nível de rua, à medida que eles adaptam informalmente seu trabalho às regras, estruturas e situações formais sob as quais operam. Como afirma Lipsky (2010, p. 116, tradução nossa):

pode haver pouco reconhecimento oficial de que o viés existe, quando ele é burocraticamente funcional. Clientes e cidadãos envolvidos percebem um comportamento tendencioso. Já os burocratas do nível de rua enxergam atitudes forjadas a partir da experiência e reforçadas diariamente em função de sua eficácia. Enquanto clientes veem injustiça; burocratas do nível de rua veem respostas racionais às necessidades burocráticas.<sup>4</sup>

No caso do CSBS, os trabalhadores do nível da rua enfrentavam pressões de demanda, como exposto na passagem ao início da seção. Para suportar o estresse e as exigências psicológicas da situação, os funcionários do centro usaram duas táticas comuns. Primeiro, decidiram seletivamente quais regras formais eram mais ou menos importantes – eles optaram por abandonar uma exigência formal que consumia tempo

4. "There can be little official recognition that bias exists if it is bureaucratically functional. Clients and concerned citizens see biased behaviour. Street-level bureaucrats on a daily basis see attitudes forged from experience reinforced in their validity. Clients see unfairness; street-level bureaucrats see rational responses to bureaucratic necessities".

e era considerada pouco pertinente para lidar com a situação. Em seguida, examinaram e escolheram os casos de acordo com sua complexidade, ou seja, o nível de esforço necessário para que pudessem ser processados adequadamente. Segundo a lógica de autopreservação dos burocratas do nível de rua, fazia sentido concentrarem-se nos casos “mais fáceis”, porém as escolhas que consideram adequadas para lidar com as pressões têm consequências distributivas, que podem não ser favoráveis a alguns usuários.

Com muita frequência, os casos “complicados” correspondem a situações de grande vulnerabilidade e necessidade. De fato, é precisamente o grau de vulnerabilidade que dificulta que esses casos se mostrem como “mais fáceis” de serem processados. Não ser capaz de apresentar demandas claramente, de possuir uma documentação organizada ou de cumprir protocolos, etiquetas e cronogramas burocráticos pode ser sinal de precariedade. No CSBS, as pessoas classificadas como “casos complicados” precisaram enfrentar, no entanto, custos e dificuldades maiores em termos de acesso e inclusão. Elas tinham de ir ao encontro do assistente social duas vezes ou mais para, então, qualificar-se para um atendimento.

Portanto, o que pode parecer uma estratégia viável para recuperar o controle do fluxo de trabalho, instituída pelos agentes de implementação, pode implicar pessoas mais necessitadas e vulneráveis sendo deixadas sem atendimento – ou precisando esperar mais tempo para acessar bens ou serviços públicos.

Podemos extrair outro exemplo do estudo de Spire (2007) sobre a implementação da política de imigração na França. As unidades de serviços locais (Préfecture de Police) – geralmente com carência de pessoal e recursos insuficientes, operando em instalações precárias e com salas de espera sempre lotadas – eram responsáveis por lidar com todos os pedidos de asilo humanitário. Os trabalhadores eram contratados por meio de contratos temporários e sujeitos a metas de desempenho – eles tinham de processar um número mínimo de solicitações antes de poder sair do local de trabalho. Como resultado, os funcionários do serviço de imigração tinham uma preferência clara pelos arquivos menos complicados (isto é, formulários preenchidos e documentação completa), porque permitiam que cumprissem a meta de desempenho diário com mais conforto.

Essa adaptação racional dos trabalhadores ao ambiente de trabalho teve implicações claras para os usuários. Spire (2007) descobriu que solicitações de requerentes de asilo chineses ocupavam um lugar privilegiado no sistema de representação dos trabalhadores. Estes preferiam claramente os arquivos daqueles, pois seus documentos eram impecavelmente preenchidos e organizados, o que tornava o processamento muito mais fácil e possibilitava que atingissem suas metas mais cedo e terminassem seu trabalho mais rapidamente.

Pela mesma lógica, os demandantes de asilo de outras nacionalidades estavam associados a arquivos mal preenchidos e mais problemáticos, devendo ser evitados

tanto quanto fosse possível. Mais uma vez, o uso da discricionariedade como uma maneira de se adaptar às circunstâncias do trabalho pode fornecer aos trabalhadores uma solução funcional para os desafios envolvidos no desempenho de suas tarefas. Mesmo que de forma não intencional, no entanto, o resultado foi claramente uma distribuição desigual do acesso ao serviço público – o que favorece as pessoas de uma nacionalidade enquanto exclui outras cujos pedidos de asilo possam ser até mais urgentes ou decisivos em suas trajetórias de vida.

Em suma, o comportamento discricionário dos trabalhadores do setor público, em resposta às condições sob as quais atuam, fornece um prisma através do qual podemos ver como a implementação pode reproduzir as desigualdades sociais. Essa é uma perspectiva, porém, que trabalha essa relação de maneira muito limitada. O primeiro problema é que ela incorpora a desigualdade social como apenas um resultado potencial da implementação do nível de rua. Ao fazê-lo, deixa de perceber essa desigualdade como algo que pode estar enraizado no próprio processo de implementação, seja como uma pré-condição ou como um elemento constitutivo para os encontros entre os trabalhadores e o público que eles deveriam servir.

Há, ainda, outro problema que os pesquisadores podem encontrar ao estudar o tópico por meio dessa abordagem. Torna-se difícil compreender a variação entre indivíduos ou grupos de trabalhadores numa mesma unidade organizacional, ou até entre unidades envolvidas com tipos semelhantes de serviços na mesma região ou país. Se o tratamento desigual resulta dos usos da discricionariedade, que, por sua vez, são respostas ao ambiente e às condições de trabalho, como é possível explicar os diferentes usos da discricionariedade pelos servidores públicos que trabalham em ambientes e condições semelhantes?

Vamos supor que a segunda assistente social do CSBS retorne de sua licença e enfrente uma situação muito semelhante na recepção (como relatado na abertura desta seção), mas responda de maneira distinta e tome outras medidas. Esses tipos de situações não são incomuns quando fazemos pesquisa de campo (ou outras formas de pesquisa empírica). Se as circunstâncias em que se realiza o trabalho são semelhantes, a abordagem dominante não nos preparará para lidar com essas situações e explicar a variação observada no comportamento e nos padrões de tomada de decisão. Então, de que outra forma poderíamos esclarecer os usos da discricionariedade pelos burocratas do nível de rua? Além disso, de que maneira essas explicações poderiam nos ajudar a entender e explorar melhor a interação entre a implementação e as desigualdades sociais? Estas são precisamente as questões que abordaremos na seção seguinte.



### 3 AMPLIANDO OS OLHARES PARA A RELAÇÃO ENTRE IMPLEMENTAÇÃO E DESIGUALDADE SOCIAL NA PESQUISA SOBRE BUROCRACIA DO NÍVEL DE RUA

O trabalho de Lipsky (2010, p. xi), como definido por ele próprio, é uma “busca pelo lugar do indivíduo no serviço público” e uma exploração dos dilemas enfrentados pelos trabalhadores quando confrontados com as discrepâncias entre os objetivos das políticas formais e as condições reais sob as quais atuam para implementá-las. Apesar de suas contribuições inestimáveis, essa linha de pesquisa não reconheceu plenamente os trabalhadores do nível de rua como agentes socialmente situados – e não tirou proveito, do ponto de vista analítico, do fato de que eles participam de múltiplos grupos e se engajam em diferentes mundos sociais.

Como já demonstrado pelo trabalho acadêmico na sociologia do direito e das organizações, há forças e processos sociais que ocupam o espaço entre a “lei no papel” e a “lei em ação” e interferem nos usos da discricionariedade dos burocratas do nível de rua.

O uso de regras envolve discricionariedade, mas o uso da discricionariedade também envolve regras... muito do que é frequentemente considerado como o uso livre e flexível da discricionariedade pelos atores jurídicos é, de fato, um processo guiado e constrangido por regras. Essas regras, no entanto, tendem a não ser jurídicas [formais], mas sociais e de caráter organizacional (Hawkins, 1992, p. 12-13, tradução nossa).<sup>5</sup>

Os constrangimentos que tornam decisões discricionárias consistentes e previsíveis não são encontrados primariamente em estatutos e procedimentos formais, mas nas leis sociais que regem cada encontro entre agentes da lei e cidadãos, (...) fazendo com que casos semelhantes venham a ser resolvidos de forma semelhante (Baumgartner, 1992, p. 150, tradução nossa).<sup>6</sup>

Essas (e outras) percepções vêm levando os estudiosos da burocracia do nível de rua a incorporar uma perspectiva sociológica sobre os comportamentos dos funcionários públicos e os seus usos da discricionariedade. Stone (2002), Yanow (2003) e Schneider e Ingram (2005), por exemplo, argumentam que as categorias definidas pelo Estado com base nos critérios de elegibilidade não são apenas apropriadas pelos formuladores de políticas como elementos técnicos e oficiais, mas redefinidas a partir da cosmovisão desses mesmos atores. Independentemente de seu papel burocrático, esses atores são, ao mesmo tempo, classificadores e agentes classificados, de modo que a operação da discricionariedade está embutida em elementos das condições de trabalho e no mundo social (Stone, 2002).

---

5. "The use of rules involves discretion, while the use of discretion involves rules... much of what is often thought to be the free and flexible application of discretion by legal actors is in fact guided and constrained by rules. These rules, however, tend not to be legal [formal], but social and organizational in character".

6. "The constraints that render discretionary decisions consistent and predictable are not found primarily in statutes and procedures, rather they are found in the social laws governing each encounter between law enforcers and citizens (...) leading similar cases to be resolved in similar ways".

Mais recentemente, os trabalhos de Møller (2009; 2016), Harrits e Møller (2011; 2013) e Møller e Stone (2013) procuraram discutir a forma como olhamos para a ação dos trabalhadores do setor público, buscando entender sua história e trajetória social como uma variável contextual importante para a construção de suas rotinas, suas práticas e seus usos cotidianos da discricionariedade.

Vários outros estudos também buscaram situar socialmente a ação dos trabalhadores do nível de rua – analisando como seu comportamento afeta diretamente a prestação de serviços – e reformular a própria implementação de políticas como um processo essencialmente interacional (Winter, 2003; Durose, 2011; Portillo e Rudes, 2014). As obras de Thomann e Rapp (2018) também fazem essa transição de uma percepção funcional mais tradicional do comportamento do nível de rua para uma perspectiva mais sociológica. Eles buscaram compreender as construções sociais que podem ser encontradas na implementação das políticas de bem-estar social e como essas construções afetam o acesso dos beneficiários aos benefícios sociais.

Por fim, até mesmo conceitos tradicionais no estudo da burocracia do nível de rua – como o *coping* – estão sendo cada vez mais explorados sob diferentes perspectivas. Tummers (2017), por exemplo, examinou até que ponto as estratégias de adaptação e enfrentamento das situações de serviço (*coping*) são justificadas pela pressão do Estado ou pela preocupação dos burocratas do nível de rua em atender os cidadãos.

Em síntese, há um movimento visível na literatura em direção a uma maior incorporação de forças, regras, estruturas e processos sociais nas análises da implementação e do comportamento dos trabalhadores da linha de frente. Como consequência, além de se concentrar em como burocratas do nível de rua adaptam funcionalmente seu trabalho às circunstâncias, os pesquisadores devem considerar esses agentes como dependentes de múltiplos outros atores sociais – e, mais importante, como tais interdependências podem afetar a construção e o desempenho de seus próprios papéis (Silbey, 2011).

Isso implica compreender as decisões e os comportamentos discricionários dos burocratas do nível de rua como socialmente padronizados e socialmente previsíveis. Ao trilhar esse caminho, passamos a obter informações sobre outras formas de entender os usos da discricionariedade e as ações e os comportamentos decorrentes. Conseqüentemente, novas dimensões para a incorporação das desigualdades sociais na pesquisa de implementação do nível de rua se abrem. Além de serem entendidas como um resultado potencial ou efeito distributivo da ação discricionária, as desigualdades sociais podem agora ser percebidas como elementos constitutivos da implementação de políticas públicas, pois podem interferir: *i*) nas tomadas de decisão e nos comportamentos dos trabalhadores de serviços, derivados de suas concepções do cliente; e *ii*) na constituição de relações assimétricas e desiguais nas interações cotidianas desses trabalhadores com os usuários. Cada uma dessas possibilidades será abordada nas subseções a seguir.

### 3.1 Os julgamentos morais e a reprodução de valores, normas e posições sociais dominantes

Lidar com pessoas em situações de vulnerabilidade é difícil. Todos eles precisam de algo, mas sempre querem tudo. E você sabe, não há o suficiente para todos. Nosso orçamento vem sendo cortado ano após ano. Para mim, o mais difícil é quando vejo nosso serviço falhando em atender uma família que trabalha duro. (...) Você sabe, as pessoas que realmente merecem nosso apoio. (...) Quando vejo uma mãe, um pai e seus filhos juntos e fazendo tudo o que podem para superar as dificuldades, procurar trabalho e buscar uma vida melhor, eu me esforço ainda mais por eles. (...) Faço tudo o que posso para conseguir agendar uma entrevista para eles, ajudo-os a juntar a documentação necessária, (...) mas, infelizmente, não é sempre assim aqui. (...) Vejo alguns dos meus colegas de trabalho fazendo isso de forma diferente. Temos programas destinados a oferecer suporte para as famílias. Uma família para mim são os filhos mais uma mãe, um pai, ou, em alguns casos, avós. Foi assim que cresci e fui ensinado. Eu também faço parte desse grupo na igreja, chamado “casado para sempre”. (...) Nos fins de semana, nós visitamos casais problemáticos e tentamos inspirá-los para resolver suas situações... Então, para mim, as famílias verdadeiras são a prioridade do nosso programa, (...) mas às vezes eu olho à minha volta e vejo muitas mães solteiras conseguindo atendimento e benefícios, (...) ou até homens sob o efeito do álcool, visivelmente bêbados, drogados, sujos e fedidos, de todo o jeito, obtendo alguns tipos de benefícios que só devem ser concedidos a pessoas ativamente em busca de trabalho. (...) Eu não sei, mas acho isso meio injusto (relato de um funcionário no CSBS – caso fictício).

Como se sabe, a fim de lidar com as circunstâncias de seu trabalho, os burocratas do nível de rua avaliam, classificam e diferenciam os usuários dos serviços. Diferentemente da perspectiva anterior, no entanto, eles o fazem, sim, como respostas funcionais às necessidades burocráticas, mas também guiados por valores, normas e outros elementos culturais, derivados de seu pertencimento a distintos tipos de grupos sociais.

Esse ponto foi reconhecido por diferentes estudiosos do tema,<sup>7</sup> porém foi provavelmente mais bem articulado como uma crítica à visão tradicional nos trabalhos de Maynard-Moody e Musheno (2003; 2012). Segundo os autores, a noção proeminente de que o trabalhador da linha de frente usa a discricionariedade para adequar o comportamento à lei, às regras formais e aos objetivos da política – a “narrativa agente-estado” – deve ser equilibrada e complementada por uma “narrativa agente-cidadão”, permitindo-nos mudar de um enfoque exclusivo na “orientação em direção às regras” para uma “orientação direcionada a faces”. Seguindo o argumento, as regras e os procedimentos fornecem apenas limitações fracas nos julgamentos do nível de rua.

7. Até o próprio Lipsky (2010, p. 147) admitiu um papel para as “considerações ideológicas e o meio social” ou os “preconceitos da sociedade em geral” (*op. cit.*, p. 156), embora estes não fossem temas centrais de sua argumentação. O trabalho de Evans (2010; 2011) deve ser destacado aqui, por chamar a atenção para o papel de profissões e ocupações – como grupos sociais – no uso da discricionariedade pelos trabalhadores da linha de frente.

O trabalho nas linhas de frente do serviço público é, ironicamente, saturado de regras, mas não a elas restrito. Em vez de depender dessas regras para guiar as chamadas decisões discricionárias sobre os casos, os trabalhadores estabelecem, primeiro, as identidades dos usuários e fazem julgamentos sobre “quem são os merecedores”. A partir daí, recorrem às normas e regras da política pública ou do serviço para embasar a concessão ou racionalizar e justificar seus julgamentos, em caso negativo. Portanto, “os trabalhadores se concentram em quem são as pessoas, em relação a tipos previamente imaginados, e põem em prática uma conformidade cultural que se sobrepõe à obediência legal” (Maynard-Moody e Musheno, 2012, p. 17, tradução nossa).<sup>8</sup>

Essa perspectiva nos permite entender os usos da discricionariedade dos burocratas do nível de rua como um processo moralmente complexo, no qual o raciocínio baseado em identidades define a maneira como as regras, os procedimentos e as políticas são colocados em prática; ou quem recebe os serviços e quem é ignorado, ou até mesmo importunado, de maneiras semelhantes em diferentes espaços e ambientes (Baumgartner, 1992).

Assim, compreender como esses julgamentos são feitos proporciona uma janela analítica para a investigação sobre como as desigualdades sociais podem penetrar e se reproduzir na implementação de políticas e serviços públicos. Como normas sociais, valores e preconceitos frequentemente incorporam definições coletivamente compartilhadas de estima e posições sociais entre diferentes grupos, sua mobilização em julgamentos de usuários de serviços pode levar à persistência de representações culturalmente sancionadas de dignidade, respeito e merecimento ou desprezo – Baumgartner (1992, p. 157, tradução nossa) declara que “a discricionariedade, na prática, equivale ao que é comumente conhecido como discriminação”.<sup>9</sup> Além disso, como demonstrado empiricamente por Epp, Maynard-Moody e Haider-Markel (2014), na análise das intercepções policiais nos Estados Unidos, as práticas discriminatórias nas ruas foram amplamente embasadas por critérios raciais, tendo efeitos profundos e deletérios sobre afrodescendentes e outras comunidades de minorias, levando à perpetuação da divisão racial do país.

Em suma, a implementação torna-se um espaço para a reprodução das desigualdades sociais – por meio de preconceitos raciais, de gênero ou outras formas de viés e favoritismo –, que se cristalizaram ao longo do tempo em culturas locais, regionais ou nacionais e são cotidianamente mobilizadas pelos agentes de linha de frente em interação com os seus públicos-alvo.

No nosso caso fictício relatada no início desta subseção, o funcionário do CSBS indica claramente que pode identificar qual parcela de sua clientela é mais

8. “Workers concentrate on who people are, in relation to their imagined selves, and enforce cultural abundance over legal abundance”.

9. “Discretion, in practice, amounts to what is commonly known as discrimination”.

merecedora. O trabalhador mobiliza concepções de família que adquiriu ao longo da vida e que ainda têm sido ativamente alimentadas por meio do engajamento em um grupo social. Em seguida, ele usa essas concepções para reconhecer as situações que acredita serem as que merecem seus esforços especiais e que também representam os “casos verdadeiros” para os quais o programa foi desenhado.

Assim, as normas e os valores internalizados pelo trabalhador influenciam diretamente os usos da discricionariedade na triagem, classificação dos casos e redefinição dos critérios de elegibilidade.<sup>10</sup> Ao fazê-lo, o trabalhador da linha de frente está mobilizando as posições sociais e os diferentes *status* atribuídos às pessoas por meio de valores e normas sociais amplamente compartilhados.

Esses valores e normas atuam como referência para o julgamento do “merecimento” de seus clientes e como um meio de decidir “quem deve receber o quê e por quê” (Oorschot, 2008). O merecimento e o direito à política são construções sociais (Schneider e Ingram, 2005) nas quais os trabalhadores do nível de rua são agentes ativamente engajados. Como observado em alguns casos, o merecimento pode ser articulado em termos das percepções desses trabalhadores sobre a motivação dos clientes para se envolver com o serviço, uma vez que tal motivação oferece uma forma de descrever alguns como moralmente superiores e merecedores de mais investimentos que outros (Tummers, 2017).

Dessa maneira, em situações como a do CSBS, indivíduos que não gozam de *status* e posições elevadas nas hierarquias de valor social dos trabalhadores do nível da rua – como mães solteiras, pessoas em situação de uso de drogas etc. – encontram obstáculos adicionais para acessar o apoio das políticas governamentais supostamente destinadas a segmentos vulneráveis. As desigualdades sociais representadas nas estruturas normativas de uma sociedade ou de um grupo social são reproduzidas na ação dos trabalhadores do nível da rua.

O estudo de Bourgeois (2015) sobre a implementação da política de habitação de interesse social na França (*habitation à loyer modéré* – HLM) oferece outro exemplo. Os trabalhadores das organizações da HLM foram responsáveis por colocar em prática o princípio jurídico da diversidade étnico-racial no preenchimento das vagas em cada projeto habitacional. Ao mesmo tempo, eles também deviam se preocupar em compor unidades habitacionais de forma que seu grupo de habitantes pudesse sustentar financeiramente o projeto e manter a boa ordem nos edifícios.

---

10. Essa linha de argumentação – na qual questões como quem o burocrata é e de onde ele veio adquirem importância – aproxima-se das discussões associadas à noção de burocracia representativa. De acordo com essa literatura, origens/perfis socioeconômicos, étnicos ou territoriais dos trabalhadores devem explicar grande parte de seus comportamentos cotidianos e, principalmente, de suas decisões em termos de tratamento diferenciado e distribuição de bens e serviços às suas clientelas. Para mais sobre o assunto, ver Groeneveld e Walle (2010), Sowa e Selden (2003), Gooden e Portillo (2011) e Andrews *et al.* (2005).

A pesquisa com os trabalhadores revelou que eles recorriam fortemente a estereótipos étnicos, socialmente difundidos, ao classificar os pedidos e decidir quais famílias deveriam ter acesso a determinadas unidades habitacionais. Apesar de serem maneiras de simplificação que resumem e passam a representar fenômenos mais complexos, os estereótipos gozam de uma forma de validade em que as pessoas tendem a acreditar e se apoiar. Assim, os agentes habitacionais gerenciavam a ocupação dos projetos avaliando o comportamento futuro dos candidatos por suas origens étnicas, separando os “bons”, bem-comportados e merecedores daqueles considerados “maus” ou potencialmente causadores de problemas.

Em vez de basear a análise em avaliações complexas da trajetória dos candidatos, situação presente e necessidade real – como prescrito pela legislação e pelos protocolos da política em questão –, os trabalhadores classificaram seus clientes em termos de preconceções amplamente difundidas a respeito de grupos étnicos de origem. Como resultado, do ponto de vista dos usuários, as decisões de alocação frequentemente reproduziam preconceitos, não contribuíam para satisfazer plenamente às suas demandas e não colaboravam para a realização do princípio da diversidade étnico-racial.

Outro exemplo envolvendo discriminação de gênero e preconceito contra as mulheres foi descrito por Goetz (2001). A autora analisou a implementação de programas de microcrédito rural em Bangladesh e descobriu que os agentes de crédito (homens, em sua maioria), mesmo quando submetidos a incentivos e regulamentações formais, não puderam aumentar a sua produtividade em termos de empréstimos a mulheres. Goetz (2001) até comparou programas de microcrédito distintos (um administrado pelo governo e outro por uma organização não governamental), mas descobriu que as diferenças entre esses tipos de organizações eram menos importantes que as visões culturalmente compartilhadas e as predisposições comportamentais dos agentes em relação às requerentes.

Assim, a percepção dos agentes de crédito de que “as mulheres não trabalham” – ou de que o trabalho doméstico não é trabalho – impactava severamente a avaliação das capacidades de pagamento dos empréstimos a serem concedidos. Preconceitos e vieses desses agentes entravam em jogo quando eles lançavam mão de sua discricionariedade para determinar a elegibilidade das requerentes. Por considerarem as mulheres pessoas incapazes de utilizar o empréstimo de maneira produtiva, dificilmente usariam sua discricionariedade para favorecer as solicitações delas.

Nesses exemplos, nota-se claramente que as desigualdades sociais, além de serem um resultado potencial da implementação do nível de rua, transformam-se também em um fator que influencia as decisões e os comportamentos – ou a agência – dos trabalhadores encarregados de implementar as políticas e os serviços. Valores e normas sociais, abrangendo definições de *status* e posições na sociedade, adentram o processo de implementação porque são compartilhados por esses trabalhadores, os quais

participam da cultura por meio do seu envolvimento em diversos tipos de grupos sociais – desde comunidades profissionais e ocupacionais até comunidades religiosas, políticas e recreativas, movimentos e associações etc. Nesse sentido, podemos falar de desigualdades sociais prévias, inscritas na cultura, que são, então, mobilizadas e reproduzidas pela ação dos agentes de implementação.

### 3.2 As consequências simbólicas das interações entre trabalhadores e usuários

Uma mulher de 54 anos finalmente conseguiu um horário para uma entrevista no CSBS.

Trabalhador do CSBS: Senhora P., por favor, preencha este formulário?

Sra. P.: Claro! (...) Ah, na verdade, desde que eu tenho tomado esses medicamentos, tem sido muito difícil para eu escrever... minhas mãos tremem muito e é difícil manter a escrita dentro dessas pequenas caixinhas do formulário.

Trabalhador do CSBS: Ok, não há problema. A senhora pode apenas marcar esta caixa em que está escrito “incapaz de escrever”.

Sra. P.: Mas eu sei escrever! Eu terminei meus estudos do ensino médio. (...) É só agora, você sabe... essa condição. (...) Eu não posso.

Trabalhador do CSBS: Senhora P., temos que seguir em frente com a entrevista, as pessoas estão esperando na fila e a senhora só tem duas opções. A senhora pode preencher o formulário ou marcar essa caixa. Depende da senhora.

Ela marcou a caixa e a entrevista continuou.

Trabalhador do CSBS: Senhora P., a senhora é casada atualmente?

Depois que a senhora balançou a cabeça positivamente, o trabalhador continuou.

Trabalhador do CSBS: Qual é o nome do seu marido?

Sra. P.: Ah, ela é na verdade minha namorada, esposa. (...) O nome dela é Carmen Ferreira.

Trabalhador do CSBS: Opa! Assim não vai funcionar.

Ele demonstrou surpresa e explicou que o sistema de dados não registraria essa informação; enquanto digitava alguma coisa no teclado e olhava fixamente para a tela do computador, complementou.

Trabalhador do CSBS: Como não podemos fazer assim, eu vou colocar a senhora aqui como solteira. Isso será mais fácil (...) e poderemos seguir em frente (observação de um atendimento no CSBS – caso fictício).

Há, ainda, outra perspectiva para incorporar as desigualdades sociais na análise dos processos de implementação. Enquanto a anterior enfatizava a cultura, os valores e as normas sociais como elementos que predeterminam a compreensão do mundo pelos trabalhadores e os julgamentos que eles constroem sobre seus clientes, a perspectiva atual ressalta as situações reais de interação entre trabalhadores

e usuários. Assim, ela nos permite explorar essas interações como situações que podem interferir no sentido de lugar, posição e estima social dos usuários.

Essa abordagem toma como base *insights* do interacionismo simbólico e de outras teorias microssociológicas das interações humanas, que percebem esses encontros como espaços com certo grau de autonomia e criatividade em relação a outros níveis da realidade social – como organizações, cultura e sociedade. Conforme proposto por Goffman (1961), os atores sociais coproduzem o significado e a inteligibilidade da situação por meio da “reparação”, ajustando, durante o ato, seus papéis e intenções sociais à medida que a interação se desdobra.

A ideia é que as interações envolvem necessariamente uma tensão latente, incertezas e instabilidades, que precisam ser resolvidas pelos atores para que se chegue a definições comuns da situação – sejam acordos pacíficos ou eclosão de conflitos. Nesse sentido, as interações entre trabalhadores e usuários de serviços podem ser retratadas pela noção de coprodução.<sup>11</sup> Isso significa que seguir em frente com o processamento de casos requer acordos e alinhamentos sucessivos entre os atores em interação, em termos de como as informações sobre a vida dos usuários são traduzidas pelos trabalhadores nas categorias jurídico-administrativas padronizadas disponíveis (Weller, 1999).

Na medida em que as interações entre trabalhadores e usuários se desenvolvem em contextos marcados por desigualdades sociais previamente existentes, porém, a capacidade desses indivíduos de influenciar a definição da situação é bastante desequilibrada. De fato, como apontado por Dubois (1999), há uma inevitável assimetria nessas interações em torno da demanda/provisão de serviços públicos.

Primeiramente, os usuários dos serviços sociais muitas vezes dependem (às vezes com urgência) dos bens e serviços fornecidos pelo governo para o seu bem-estar. Ademais, a opacidade administrativa, a falta de conhecimento técnico dos usuários e as incertezas quanto ao acesso aos benefícios tornam esses indivíduos também dependentes da boa vontade dos trabalhadores em processar devidamente seus casos. Como resultado, os usuários encontram-se em uma situação de dependência estrutural em relação ao serviço público e seus trabalhadores – tal dependência, então, transforma interações que deveriam ter apenas um caráter administrativo em julgamentos normativos e (re)construções simbólicas do usuário. Segundo o autor, “a simples aplicação de categorias administrativas torna-se um processo de atribuição de *status*, através do qual o aprendizado dos usuários sobre a relação administrativa se aproxima de sua reeducação sobre as normas da vida social” (Dubois, 1999, p. 138).

---

11. O conceito de coprodução, derivado do interacionismo simbólico (e aqui mobilizado), difere do conceito de coprodução mais comumente trabalhado por autores no campo da administração pública, como Hupe e Hill (2007), Bovaird (2007), Alford (2009) e Verschuere, Brandsen e Pestoff (2012). No primeiro caso, o conceito refere-se a como os atores alcançam e produzem definições comuns para interpretar uma situação de interação – e, em seguida, avançar a partir dela. No segundo, a coprodução refere-se a situações em que os governos envolvem cidadãos, organizações sem fins lucrativos, empresas ou outros governos na produção de políticas, programas ou serviços públicos específicos (Hupe e Hill, 2014).



O controle de identidades é uma das maneiras pelas quais podemos perceber as consequências simbólicas das interações entre trabalhadores e usuários. Na situação descrita na abertura desta subseção, o trabalhador do CSBS exige informações pessoais do usuário e tenta encaixá-las nos formulários e nas categorias estabelecidas. Como o CSBS fornece serviços a pessoas em situação de vulnerabilidade e dependência de apoio, muitas vezes essas pessoas não apenas concordam com as categorizações impostas pelos trabalhadores (a exemplo de quando a senhora P. aceitou marcar a caixa confirmando sua incapacidade de escrever), mas acabam também internalizando essas categorias como elementos que afetam suas identidades ou reforçam sentimentos de “anormalidade”, menor estima social ou estigma (a exemplo de quando a senhora P. não foi autorizada a registrar sua relação homossexual).

Ao construir perfis administrativos dos usuários a partir de posições de dominação em relações de dependência estrutural, os agentes de implementação podem praticar violência simbólica e interferir no sentido de lugar e valor social dessas pessoas, impondo-lhes uma interpretação de sua existência social. Assim, as interações de usuários e trabalhadores de serviços podem perpetuar posições sociais subordinadas em relações estruturais de dominação (Bourdieu, 1972) e reproduzir identidades sociais estigmatizadas – por exemplo, família não estruturada, indivíduo improdutivo, cotista, beneficiário etc.

Outro exemplo de violência simbólica em esforços de controle de identidade por parte de agentes de implementação é relatado por Spire (2008) em seu estudo de solicitantes de asilo humanitário nos serviços de imigração na França. Ele narra um caso envolvendo a renovação de uma autorização de residência (*titre de séjour*).

Um homem mais velho anda de muletas até a mesa e entrega um formulário para o trabalhador. No campo que exige sua nacionalidade, o homem escreveu “curdo”. Então, o trabalhador lhe disse para voltar e consertar o formulário. O homem pareceu não entender sua instrução. Reagindo a isso, o trabalhador começa a gritar com ele: “não há nacionalidade curda, escreva turco”. O homem explicou que ele se apresentou como curdo porque essa era precisamente a razão pela qual procurava asilo na França. O trabalhador ameaçou não registrar seu pedido e mandá-lo de volta ao final da fila. O homem, apavorado, toma o formulário de volta, tremendo, e tenta dizer ao trabalhador que não sabe escrever. O oficial de imigração escreveu “turco” em um pedaço de papel e entregou para ele, para que pudesse copiar a “fórmula correta” para o bom processamento de seu dossiê (Spire, 2008, p. 65, tradução nossa).<sup>12</sup>

As consequências simbólicas e os efeitos das interações na construção de um sentido de lugar social dos usuários também foram analisados por Siblot (2006), em um estudo de

---

12. “Lorsque j’arrive dans la salle, il y a là un vieux monsieur turc qui marche avec ses béquilles; à la rubrique nationalité de sa notice d’identification, il a inscrit kurde et lorsque la guichetière lui demande de corriger, il semble ne pas comprendre l’injonction. Elle se met alors à crier: ‘c’est pas une nationalité kurde, mettez turque.’ Lorsque le vieil homme confirme qu’il se présente comme kurde et que c’est pour cette raison qu’il demande l’asile, elle le menace de ne pas enregistrer sa demande et de le renvoyer. L’air terrorisé, il reprend sa feuille d’une main tremblante et tente de lui expliquer qu’il ne sait pas écrire; elle écrit donc ‘turc’ sur une feuille blanche et lui se résout finalement à recopier la formule sur sa notice”.

trajetórias biográficas de famílias que vivem em um bairro pobre de Paris. A autora argumenta que as interações dos usuários com os serviços sociais desempenham um papel importante na interpretação desses indivíduos a respeito de sua situação e de como se localizam diante da sociedade ou de suas comunidades locais. Para as famílias que vêm de uma trajetória mais estável, mas que estão enfrentando vulnerabilidades recentemente, as interações com os serviços provocam um sentimento de perda e decadência – são, portanto, experimentadas como algo difícil. Outras famílias, provenientes de trajetórias mais instáveis e que já precisaram enfrentar vulnerabilidades, desenvolvem um uso mais positivo das relações de serviço. Essas famílias utilizam o conhecimento coletivamente adquirido por seus membros para navegar pelos procedimentos e mobilizar os recursos simbólicos e materiais para sua estabilização.

Siblot (2006) também analisou a forma como as interações de serviços interferiam na percepção da posição social dos trabalhadores e agentes de implementação. Segundo a autora, esses trabalhadores constroem e compartilham cotidianamente, entre si, discursos sobre o público ao qual deveriam servir: eles zombam da irracionalidade percebida nos comportamentos dos usuários – isto é, desorganizações, erros no preenchimento de formulários, confusão sobre o tempo das demandas – e contam histórias de tentativas de fraude, por exemplo.

Esses discursos coletivos, por sua vez, têm um duplo caráter. Por um lado, são elementos importantes da solidariedade grupal e do sentido de pertença a uma comunidade profissional. Por outro, são formas de distinção (Bourdieu, 1984) e operam o distanciamento social dos trabalhadores em relação aos usuários. “Quando condenam os comportamentos do ‘povo’, os trabalhadores se distinguem e valorizam a sua própria conduta e forma de ser” (Siblot, 2006, p. 93, tradução nossa),<sup>13</sup> reforçando normas e percepções de diferenciação de classes sociais.

Em suma, a perspectiva interacionista nos leva a perceber os encontros entre os burocratas do nível de rua e os usuários de políticas e serviços públicos como uma relação de coprodução. Dado que esse esforço de coprodução ocorre em meio a importantes assimetrias de poder entre os dois polos, os “acordos” de usuários sobre a tradução administrativa de sua intimidade não estão imunes, porém, a consequências simbólicas. E tais consequências incluem interferências potencialmente negativas sobre como esses usuários se identificam, percebem seu lugar e seu valor na sociedade, contribuindo para o reforço e a perpetuação de formas de exclusão social.

#### **4 COMPLEMENTARIDADES NAS ANÁLISES SOBRE A REPRODUÇÃO DE DESIGUALDADES SOCIAIS EM PROCESSOS DE IMPLEMENTAÇÃO**

As desigualdades sociais são amplamente difundidas nas sociedades humanas, e várias forças estão constantemente levando ao seu aumento ou transformação.

---

13. “En condamnant les comportements des « gens », les agents de guichet valorisent les leurs”.

Muitos governos dedicam energia e recursos políticos à formulação e implementação de serviços destinados a fornecer apoio àqueles em situação de vulnerabilidade e exclusão. Esses esforços podem, no entanto, além de falhar, gerar formas de reprodução da desigualdade social em suas operações do dia a dia. Como resultado, a implementação se torna não apenas um local para a visualização das desigualdades existentes, mas também um ambiente em que as desigualdades sociais podem ser reproduzidas, apesar de as intenções originais da política pública serem o contrário.

Assim, os pesquisadores e praticantes do campo de políticas públicas deveriam ser capazes de perceber e lidar com as desigualdades sociais nos processos de implementação sob suas variadas formas de manifestação. Para tal, argumentamos aqui que se faz necessária uma expansão na maneira como o tema tem sido tradicionalmente tratado. Essa expansão já está em curso no debate acadêmico contemporâneo e implica a incorporação de diferentes perspectivas analíticas, que atentem às variadas formas e aos momentos em que desigualdades sociais intersectam processos de implementação de políticas públicas. Neste capítulo, acrescentamos duas perspectivas alternativas àquela que pode ser considerada a mais estabelecida e amplamente praticada no campo. Todas essas perspectivas estão resumidas no quadro 1.

QUADRO 1  
Perspectiva analítica

Momento/local da interseção	Foco nas consequências da implementação (depois)	Foco na situação anterior à implementação (antes)	Foco nas interações de implementação (durante)
<b>Problema/questão</b>	Desigualdade social como resultado de tomada de decisão discricionária (isto é, efeitos distributivos)	Valores e normas sociais dominantes (e as diferenças de <i>status</i> social e posições de que são portadores na sociedade) são reproduzidos	Interações de serviços têm consequências simbólicas e produzem efeitos na identidade dos usuários, na estigmatização, ou afetam a construção de um sentido de lugar e posição sociais
<b>Contexto teórico/disciplinar</b>	Burocracia, democracia e estado de direito (ciência política e administração)	Cultura, estruturas sociais, normas e valores (sociologia, macro)	Interacionismo simbólico (sociologia, micro)
<b>Premissas</b>	Burocratas do nível de rua como agentes que buscam sua autopreservação e usam a discricionariedade para lidar com condições adversas de trabalho	Burocratas do nível de rua como agentes culturalmente situados, cujas decisões e comportamentos são guiados por normas e valores sociais	Burocratas e usuários entendidos como papéis sociais que são construídos e renegociados (coprodução) em situações de interação assimétricas
<b>Principais elementos analíticos</b>	<i>Coping, creaming, gatekeeping</i>	Preconceito, viés, estereotipização, favoritismo, merecimento	Dependência estrutural, controle de identidade, atribuição de <i>status</i> , violência simbólica
<b>Estratégias da pesquisa empírica</b>	Contraste entre estruturas e regras formais e práticas; exploração das consequências sociais do tratamento desigual (observação/entrevistas)	Identificação das trajetórias, origens culturais e engajamentos sociais dos agentes; análises cruzadas de padrões de tomada de decisão (questionário/entrevistas)	Análise das interações entre trabalhadores e usuários de serviços (tensões, acordos etc.) e de como a situação é coproduzida (observação/clínica)

Elaboração dos autores.

Cada uma das perspectivas no quadro 1 já foi apresentada, ilustrada pelos exemplos empíricos e destacada em termos de suas principais contribuições analíticas nas seções anteriores. Vale a pena notar, no entanto, que elas também poderiam ser vistas por sua complementaridade, o que poderia oferecer caminhos promissores para uma melhor análise e explicações mais adequadas e completas.

Primeiro, podemos localizar cada uma das três perspectivas quanto aos momentos em que a implementação da política provavelmente intersecará a (re)produção de desigualdades sociais. A primeira perspectiva nos leva a analisar um cenário de *pós-* implementação, uma vez que enfocamos as consequências e os efeitos distributivos da tomada de decisão discricionária pelos trabalhadores do nível de rua. O segundo e o terceiro cenários, por sua vez, referem-se às desigualdades sociais como fenômenos que se originam, respectivamente, *antes* (situação herdada e em que a implementação ocorre) ou *durante* o processo de implementação. Na segunda perspectiva, as desigualdades sociais estão inscritas na cultura e nas normas sociais – em seguida, são reproduzidas por meio de ações de implementação. Na terceira, por fim, as desigualdades sociais condicionam as interações entre trabalhadores e usuários de serviços. Portanto, juntas, as perspectivas destacadas oferecem uma visão abrangente (antes, durante e depois) de como as desigualdades sociais se cruzam com a implementação de políticas públicas.

Em segundo lugar, as perspectivas também diferem e podem ser complementares, em termos de como caracterizam as lógicas de ação e racionalidades dos agentes de implementação. Na primeira perspectiva, os burocratas do nível da rua são agentes que respondem funcionalmente ao seu ambiente de trabalho; na segunda, são agentes culturais, guiados por normas e valores sociais; na terceira, atuam em papéis sociais, adaptando-se às situações de interação. A racionalidade dos agentes de implementação em situações da vida real, obviamente, não pode ser reduzida a qualquer uma dessas formas. Em conjunto, no entanto, elas captam lógicas distintas, que orientam a ação e nos ajudam a organizar nossa compreensão no que se refere às diferentes maneiras pelas quais esses agentes constroem sentidos a respeito do seu trabalho e tomam decisões sobre como se comportar e interagir com o público-alvo.

As diversas maneiras de descrever a racionalidade dos trabalhadores de rua estão intimamente associadas a diferentes origens teóricas e disciplinares. A primeira perspectiva tem sido amplamente praticada nas comunidades de ciência política e administração pública – com referência às teorias da burocracia, democracia e estado de direito –, na análise de estruturas governamentais, *accountability*, desempenho e gestão de organizações do setor público. As outras duas perspectivas, por sua vez, requerem uma abordagem tipicamente sociológica,

ao salientarem o papel de normas e valores e da participação e do engajamento em grupos sociais como elementos explicativos de comportamentos e formas de interação. Dado que as desigualdades sociais não são um problema limitado a qualquer tradição disciplinar, as três perspectivas descritas oferecem possibilidades para uma abordagem interdisciplinar da questão.

Em terceiro lugar, a realização de análises empíricas sob cada uma das perspectivas envolve diferentes estratégias e técnicas de pesquisa. Enquanto, na primeira perspectiva, entrevistas, observações e análise de documentos são geralmente suficientes para estabelecer um contraste entre regras formais e práticas reais, nas outras duas é preciso atenção especial em aspectos específicos. Seguindo a segunda perspectiva, os pesquisadores precisam obter dados sobre trajetórias de vida, antecedentes culturais e engajamentos sociais dos agentes de implementação, o que geralmente pode ser feito com a aplicação de um questionário ou acesso a arquivos administrativos, currículos etc. Apesar de sua opacidade inicial, valores, normas e preconceitos que orientam o trabalho do nível de rua também podem ser acessados por narrativas e histórias contadas pelos trabalhadores a partir das suas experiências de atuação – *storytelling* (Maynard- Moody e Musheno, 2003) – ou pelo uso do método de vinhetas em situações de entrevista, demandando justificativas para as decisões tomadas em casos simulados (Harrits, no prelo). Por fim, a perspectiva interacionista requer uma ênfase muito maior nas estratégias de pesquisa observacional – as interações devem ser observadas pelo pesquisador, com vagar e em detalhe, seja em tempo real ou por meio de gravação de vídeo ou transcrições textuais.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este capítulo foi concebido como um convite a pesquisadores e praticantes do campo de políticas públicas para que explorem analiticamente os processos de implementação dessas políticas. Mais que isso, buscamos apresentar a implementação como um terreno no qual se apresentam riscos e mecanismos de reprodução de desigualdades sociais. Esse esforço se justifica no sentido de tornar pesquisadores e praticantes mais atentos e bem equipados, do ponto de vista analítico, para lidar com questões associadas à desigualdade social que emergem nos processos cotidianos de transformação de leis e decisões políticas em ações e práticas. Acreditamos que esse tipo de preocupação pode contribuir não apenas para o desenvolvimento e aprofundamento de novas agendas de pesquisa, mas, sobretudo, para fornecer melhores bases de conhecimento empírico e evidências para as tarefas de assessoramento político e condução de políticas públicas.

## REFERÊNCIAS

- ALFORD, J. **Engaging public sector clients from service-delivery to co-production**. London: Palgrave Macmillan, 2009.
- ANDREWS, R. *et al.* Representative bureaucracy, organizational strategy, and public service performance: an empirical analysis of English local government. **Journal of Public Administration Research and Theory**, v. 15, n. 4, p. 489-504, 2005.
- BAUMGARTNER, M. F. The myth of discretion. *In*: HAWKINS, K. (Ed.). **The uses of discretion**. Oxford: Oxford University Press, 1992. p. 129-162.
- BOURDIEU, P. **Esquisse d'une théorie de la pratique**. Genebra: Librairie Droz, 1972. (Travaux de Sciences Sociales).
- \_\_\_\_\_. **Distinction: a social critique of the judgement of taste**. London: Routledge, 1984.
- BOURGEOIS, M. Catégorisations et discriminations au guichet du logement social: une comparaison de deux configurations territoriales. *In*: BAUDOT, P. Y. *et al.* (Ed.). **L'État des droits**. Paris: Presses de Sciences Po, 2015. p. 177-210.
- BOVAIRD, T. Beyond engagement and participation: user and community coproduction of public services. **Public Administration Review**, v. 67, n. 5, p. 846-860, 2007.
- BRODKIN, E. Z. Implementation as policy politics. *In*: PALUMBO, D.; CALISTA, D. (Ed.). **Implementation and the policy process: opening up the black box**. Westport, United States: Greenwood Press, 1990. p. 107-131.
- \_\_\_\_\_. Reflections on street-level bureaucracy: past, present, and future. **Public Administration Review**, v. 72, n. 6, p. 940-949, 2012.
- BRODKIN, E. Z.; MAJMUNDAR, M. Administrative exclusion: organizations and the hidden costs of welfare claiming. **Journal of Public Administration Research and Theory**, v. 20, n. 4, p. 827-848, 2010.
- DAVIS, K. C. **Discretionary justice**. Baton Rouge, United States: Louisiana State University Press, 1969.
- DUBOIS, V. **La vie au guichet: relation administrative et traitement de la misère**. Paris: Economica, 1999.
- DUROSE, C. Revisiting Lipsky: front-line work in UK. **Political Studies**, v. 59, n. 4, p. 978-995, 2011.
- ELLIS, K. 'Street-level bureaucracy' revisited: the changing face of frontline. **Social Policy and Administration**, v. 45, n. 3, p. 221-244, 2011.
- EPP, C. R.; MAYNARD-MOODY, S.; HAIDER-MARKEL, D. **Pulled over: how police stops define race and citizenship**. Chicago: The University of Chicago Press, 2014.

EVANS, T. **Professional discretion in welfare services**: beyond street-level bureaucracy. Farnham: Ashgate, 2010.

\_\_\_\_\_. Professionals, managers and discretion: critiquing street-level bureaucracy. **British Journal of Social Work**, v. 41, n. 2, p. 368-386, 2011.

GOETZ, A. M. **Women development workers**: implementing rural credit programmes in Bangladesh. Nova Delhi: Sage Press, 2001.

GOFFMAN, E. **Asilos**: essays on the social situation of mental patients and other inmates. Oxford, United Kingdom: Doubleday (Anchor), 1961.

GOODEN, S.; PORTILLO, S. Advancing social equity in the Minnowbrook tradition. **Journal of Public Administration Research and Theory**, v. 21, p. i61-i76, 2011. Disponível em: <<https://doi.org/10.1093/jopart/muq067>>.

GOODSELL, C. T. (Ed.) **The public encounter**. Bloomington, United States: Indiana University Press, 1981.

GROENEVELD, S.; WALLE, S. V. de. A contingency approach to representative bureaucracy: power, equal opportunities and diversity. **International Review of Administrative Sciences**, v. 76, n. 2, p. 239-258, 2010. Disponível em: <<https://doi.org/10.1177/0020852309365670>>.

HARRITS, G. S. Using the vignette method. *In*: HUPE, P. **Research handbook on street-level bureaucracy**: the ground floor of government in context. London: Edward Elgar, no prelo.

HARRITS, G. S.; MØLLER, M. Ø. Categories and categorization: towards a comprehensive sociological framework. **Distinktion**, v. 12, n. 2, p. 229-247, 2011.

\_\_\_\_\_. Constructing at-risk target groups. **Critical Policy Studies**, v. 7, n. 2, p. 155-176, 2013.

HAWKINS, K. (Ed.) **The uses of discretion**. Oxford: Oxford University Press, 1992.

HUPE, P. L.; HILL, M. J. Street-level bureaucracy and public accountability. **Public Administration**, v. 85, n. 2, p. 279-299, 2007.

\_\_\_\_\_. **Implementing public policy**: an introduction to the study of operational governance. 3rd ed. London: Sage, 2014.

HUPE, P. L.; HILL, M. J.; BUFFAT, A. (Ed.). **Understanding street-level bureaucracy**. Bristol: Policy Press, University of Bristol, 2015.

KORTEWEG, A. Welfare reform and the subject of the working mother: “get a job, a better job, then a career”. **Theory and Society**, v. 32, n. 4, p. 445-480, 2003.

LIPSKY, M. **Toward a theory of street-level bureaucracy**. New York: Institute for Research on Poverty; Madison, United States: University of Wisconsin, 1969.

\_\_\_\_\_. **Street level bureaucracy**: dilemmas of the individual in public services. New York: Russell Sage Foundation, 2010.

LOTTA, G. S. **Burocracia e implementação de políticas de saúde**: os agentes comunitários na Estratégia Saúde da Família. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2015.

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

\_\_\_\_\_. Social equities and inequities in practice: street-level workers as agents and pragmatists. **Public Administration Review**, v. 71, n. 1, p. 16-23, 2012.

MØLLER, M. Ø. **Solidarity and categorization**: solidarity perceptions and categorization practices among Danish social workers. Aarhus, Denmark: Politica, 2009.

\_\_\_\_\_. “She isn’t someone I associate with pension”: a vignette study of professional reasoning. **Professions and Professionalism**, v. 6, n. 1, 2016. Disponível em: <<https://doi.org/10.7577/pp.1353>>.

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

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

OORSCHOT, W. Solidarity towards immigrants in European welfare states. **International Journal of Social Welfare**, v. 17, n. 1, p. 3-14, 2008.

PIRES, R. Beyond the fear of discretion: flexibility, performance, and accountability in the management of regulatory bureaucracies. **Regulation and Governance**, v. 5, n. 1, p. 45-71, 2011.

PORTILLO, S.; RUDES, D. S. Construction of justice at the street level. **Annual Review of Law and Social Science**, v. 10, n. 1, p. 321-334, 2014.

ROSENTHAL, P.; PECCEI, R. The social construction of clients by service agents in reformed welfare administration. **Human Relations**, v. 59, n. 12, p. 1633-1658, 2005.

SCHNEIDER, A.; INGRAM, H. **Policy design for democracy**. Lawrence, United States: University Press of Kansas, 1997.

\_\_\_\_\_. **Deserving and entitled**: social construction and public policy. New York: State University of New York Press, 2005.

SIBLOT, Y. **Faire valoir ses droits au quotidien**: les services publics dans les quartier populaire. Paris: Presses de Sciences Po, 2006.

SILBEY, S. S. Case processing: consumer protection in an attorney general’s office. **Law and Society Review**, v. 15, n. 3-4, p. 849-910, 1981.



\_\_\_\_\_. The sociological citizen: pragmatic and relational regulation in law and organizations – introductory essay. **Regulation and Governance**, v. 5, n. 1, p. 1-17, 2011.

SOWA, J. E.; SELDEN, S. C. Administrative discretion and active representation: an expansion of the theory of representative bureaucracy. **Public Administration Review**, v. 63, n. 6, p. 700-710, 2003.

SPIRE, A. 'L'asile au guichet': la dépolitisation du droit des étrangers par le travail bureaucratique. **Actes de la Recherche en Sciences Sociales**, v. 4, n. 169, p. 4-21, 2007.

\_\_\_\_\_. **Accueillir ou reconduire**: enquête sur les guichets de l'immigration. Paris: Raisons d'Agir, 2008.

STONE, D. **Policy paradox and political reason**. Brandeis: Harper Collins Publishers, 2002.

THOMANN, E.; RAPP, C. Who deserves solidarity? Unequal treatment of immigrants in Swiss welfare policy delivery. **Policy Studies Journal**, v. 46, n. 3, p. 531-552, 2018.

TUMMERS, L. The relationship between coping and job performance. **Journal of Public Administration Research and Theory**, v. 27, n. 1, p. 150-162, 2017.

TUMMERS, L. *et al.* Coping during public service delivery: a conceptualization and systematic review of the literature. **Journal of Public Administration Research and Theory**, v. 25, n. 4, p. 1099-1126, 2015.

VERSCHUERE, B.; BRANDSEN, T.; PESTOFF, V. Co-production: the state of art in research and the future agenda. **International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations**, v. 23, n. 4, p. 1083-1101, 2012.

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

WILSON, J. Q. **Varieties of police behaviour**: the management of law and order in eight communities. Cambridge, United States: Harvard University Press, 1968.

WINTER, S. C. **Political control, street-level bureaucrats and information asymmetry in regulatory and social policies**. Washington: Association for Policy Analysis and Management, 2003.

YANOW, D. **Constructing race and ethnicity in America**. New York: Routledge, 2003.

#### BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

HUPE, P. L. The politics of implementation: individual, organizational and political co-production. *In*: HILL, M. J. (Ed.). **New agendas in the study of the policy process**. Hemel Hempstead: Harvester Wheatsheaf, 1993. p. 130-151.

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.

SOSS, J.; FORDING, R.; SCHRAM, S. **Disciplining the poor**. Neoliberal paternalism and the persistent power of race. Chicago: The University of Chicago Press, 2011.

## UNA VISIÓN PANORÁMICA DE LOS ESTUDIOS SOBRE IMPLEMENTACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS Y REPRODUCCIÓN DE LAS DESIGUALDADES EN LA AMÉRICA LATINA EXTRA BRASILEÑA<sup>1</sup>

Ernesto Isunza-Vera<sup>2</sup>

*La democratización debe entenderse como una expansión en la calidad de la ciudadanía, que se refiere a la calidad institucionalizada de la relación de un sujeto con el gobierno y su autoridad, la cual existe en proporción inversa al grado en que las relaciones de un sujeto con el gobierno están mediadas por desigualdades categóricas.*

Patrick Heller y Peter Evans<sup>3</sup>

### 1 INTRODUCCIÓN

Este capítulo expone los resultados de una revisión sistemática de la producción reciente en América Latina (excluyendo Brasil) sobre los riesgos de reproducción de las desigualdades asociados a la implementación de políticas públicas. A partir de la consulta de bases de datos bibliográficas y hemerográficas, así como de los datos disponibles de las producciones académicas (tesis, proyectos, cuadernos de trabajo) y profesionales (gubernamentales, *think tanks*, intergubernamentales etc.), se determinó la necesidad de elaborar una serie de entrevistas a personas expertas en temas y enfoques relevantes para trazar un panorama actualizado.

La revisión concluye que el análisis y la reflexión sobre los riesgos de reproducción de las desigualdades asociados a la implementación de políticas públicas, sorprendentemente no es un campo definido claramente en Latinoamérica, a pesar de la unanimidad de las personas especialistas entrevistadas sobre su pertinencia y relevancia. Así mismo, resalta el escaso diálogo y referencias cruzadas entre obras latinoamericanas en esta área problemática, repitiéndose un patrón

---

1. Este capítulo fue elaborado en el marco del Programa Ejecutivo de Cooperación entre la Cepal y el Ipea. A partir de este momento, al referirme a Latinoamérica o América Latina, estoy excluyendo a Brasil, precisamente porque el objeto de este trabajo es conocer la producción temática en el continente, excluyendo a Brasil, Estados Unidos y Canadá.

2. Profesor investigador del Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS), Xalapa (Veracruz), México. Correo electrónico: <eisunzav@ciesas.edu.mx>.

3. Heller y Evans (2010, p. 437-438).

de “triangulación” con la producción norteamericana y europea, común en otros temas y problemas de las ciencias sociales de la región.

El texto consta de cuatro partes. Después de esta introducción, se describe el proceso de construcción de los datos y algunas características básicas del *corpus* construido. En la tercera sección se describe el contenido de los estudios del *corpus* en términos de: *i*) su noción actores estatales y sociales, así como el modo de relación entre dichos actores; *ii*) las principales lógicas de enfoque de la relación entre la implementación de las políticas públicas y la reproducción de desigualdades; *iii*) el campo y ámbito de la política pública en la que se enfocan los estudios; *iv*) el entorno donde surgen los trabajos citados, así como las referencias teóricas que les permiten elaborar su análisis de la implementación de las políticas públicas y las desigualdades; y *v*) los esfuerzos latinoamericanos para la difusión de la literatura especializada, en particular la publicación de traducciones y antologías en la lengua española. Finalmente, en la sección cuarta se presentan los principales hallazgos que aporta una visión de conjunto del *corpus* creado, y de las ideas compartidas por las personas entrevistadas para este diagnóstico.

## 2 PROCESO DE CONSTRUCCIÓN DE DATOS

Como parte del proyecto “Reproducción de las desigualdades sociales a través de procesos de implementación de políticas públicas en América Latina”,<sup>4</sup> asumí la tarea de elaborar una revisión sistemática de la producción latinoamericana sobre un área problemática: los riesgos de reproducción de las desigualdades asociados a la implementación de las políticas públicas (CEPAL, 2018). El inicio del trabajo consistió en el diálogo con la coordinación del equipo brasileño, la revisión del documento de referencia de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL, 2016), y del primer documento donde el equipo brasileño presentó los resultados de investigación centrados en esta área problemática (Pires, 2017).<sup>5</sup>

Al tener como referencia el trabajo del equipo brasileño, partí de la idea que existiría el desarrollo de este enfoque tanto en comunidades de conocimiento<sup>6</sup> de cada país como estudios comparativos entre casos. Sin embargo, el resultado de la búsqueda en bases de datos,<sup>7</sup> buscadores generales<sup>8</sup> y redes sociales centradas

4. Proyecto de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL-ONU), oficina regional Brasil.

5. La perspectiva de referencia para el abordaje de los casos concretos en Brasil era claramente la de “la burocracia a nivel de calle” (*street level bureaucracy*) aplicada a diversas escalas, espacios y áreas de políticas públicas (salud, educación, asistencia social, políticas sociales, transferencias monetarias) (Pires, 2017).

6. Siempre, partiendo de la premisa de que las comunidades podrían ubicarse en la academia, grupos técnicos del Estado o think tanks e instituciones de la sociedad organizada.

7. Se consultaron las bases de datos académicas Ebscohost, Jstor, Sage, Annual Reviews, Thomson, Elsevier, Proquest, Springer, Taylor & Francis, Cambridge University, Wiley y Sciences Hub. En el área específicamente latinoamericana, Redalyc y Scielo.

8. En particular, Google Académico, Google general y Bing.

en la investigación,<sup>9</sup> fue apenas una pequeña lista de artículos científicos, tesis académicas (licenciatura, maestría y doctorado), y sólo cinco libros que abordaran explícitamente la relación entre implementación de políticas públicas y reproducción de desigualdades en estudios sobre Latinoamérica (Auyero, 2013; Buchely, 2015; Perelmiter, 2016; Cerna *et al.*, 2017; Peeters *et al.*, 2018).<sup>10</sup>

Ante la imposibilidad de ubicar una comunidad claramente centrada en el abordaje del tema de interés, decidí hacer consultas a informantes clave de instituciones intergubernamentales (Banco Mundial, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) y revisar los sitios de internet de varias instituciones públicas e intergubernamentales con prestigio en estudios teórico-prácticos sobre América Latina (Banco Mundial, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Banco Interamericano de Desarrollo, Comisión Económica para América Latina, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, Asociación Latinoamericana de Ciencia Política, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, las principales universidades de México, Centroamérica, Colombia, Perú, Chile, Ecuador, Argentina y Uruguay, y, finalmente, algunos de los centros de pensamiento – *think tanks* – más reconocidos de la región). El resultado no varió sustancialmente el escaso número de productos de investigación original sobre la articulación entre implementación de políticas públicas y riesgos de reproducción de las desigualdades.

Por lo anteriormente descrito, se tomó la decisión de realizar una serie de entrevistas a personas expertas, mediante la técnica de bola de nieve (*snowball*), tomando en cuenta tres restricciones: primera, que fuesen reconocidas como expertas en alguno de los tres campos semánticos definidos (implementación de políticas públicas/políticas sociales, reproducción de desigualdades, modos de relación sociedad/Estado); segunda, que los dos puntos de entrada al universo de entrevistados tomaran en cuenta diversidad de género y disciplina (sociología, ciencia política, trabajo social, antropología, administración pública, economía, derecho); y, tercera, que esas entradas (y dos adicionales) formen parte de diferentes redes internacionales. En total, se hicieron 23 entrevistas que arrojaron 99 menciones. La diversidad de los entrevistados se manifiesta en la composición final: 15 hombres y 7 mujeres; 13 de México, 9 de Argentina, 2 de Uruguay, 2 de Colombia, 2 de Chile, 1 de Ecuador y 15 expertos en una visión comparativa regional;<sup>11</sup> 14 expertos en sociología, 11 en ciencia política, 9 en administración pública, 6 en antropología, 2 en economía, una en trabajo social, y otra en derecho.

9. Principalmente en <academia.edu> y <research.net>.

10. De estos cinco libros, sólo cuatro podríamos considerar producto de instituciones latinoamericanas (Buchely de Colombia, Perelmiter de Argentina, Cerna y otros de Perú y Peeters y otros de México), ya que el argentino Auyero, aunque centra sus trabajos en su país natal, desarrolla sus trabajos en la Universidad de Texas en Austin.

11. La suma de adscritos por país no es 23, ya que varias de las personas entrevistadas mantienen trabajo estable en más de un país latinoamericano.

En esta tercera fuente de información, las personas entrevistadas<sup>12</sup> generosamente aportaron tres referencias: obras conocidas que pudieran tener alguna relación con el tema del diagnóstico, nombres de colegas potencialmente relacionados con el tema y referencias de grupos de trabajo o instituciones donde podría encontrarse alguna referencia aprovechable para esta investigación. Adicionalmente, se les pidió a las personas entrevistadas su opinión sobre la existencia o no de un campo de análisis sobre implementación de las políticas públicas y riesgos de reproducción de las desigualdades, así como la pertinencia para la realidad objeto de estas reflexiones y para el propio avance del conocimiento.

Varias de las personas entrevistadas hicieron el contacto con posibles nuevos entrevistados, y aportaron directamente materiales (impresos y digitalizados, así como referencias a materiales en repositorios y sitios de internet), que también fueron revisados y sistematizados. Con la información recibida se realizó una búsqueda enfocada en los nombres de especialistas, grupos e instituciones referidas por las personas entrevistadas. Fue de especial utilidad el uso de las redes sociales académicas (academia.edu y research.net) y los sitios de internet (personales e institucionales) para depurar la lista original provista por las personas entrevistadas. En total, se llevaron a cabo tres rondas de entrevistas, basadas en la bola de nieve.

En resumen, el producto de estas tres estrategias de construcción de conocimiento sobre un amplio campo de disciplinas, experiencias, países y puntos de vista, es un corpus de poco más de 50 obras: artículos académicos, tesis de grado y posgrado, capítulos de libro, cuadernos de trabajo y libros. Este corpus incluye 7 libros (estudios originales y antologías) en los que se aborda la relación entre la implementación de políticas públicas y reproducción de desigualdades (Nuijten, 2003; Long, 2007; Freyermuth y Sesia, 2013; Freyermuth, 2015; Dewey, 2015; Pardo, Dussauge y Cejudo, 2018; Dussauge, Cejudo y Pardo, 2018). Lo que se confirmó, una vez realizado este trabajo de rastreo de información y reconstrucción de redes, es la inexistencia de un campo que aborde la problemática de nuestro interés, sistemáticamente.

En este punto, coinciden Dussauge, Cejudo y Pardo (2018, p. 10), cuando esgrimen la primera razón para realizar su antología sobre las burocracias a nivel de calle:

a pesar de la importancia que el tema tiene en la investigación académica internacional sobre implementación de políticas públicas, en México y en toda la región latinoamericana son prácticamente inexistentes los estudios sobre esta categoría de servidores públicos y sobre la influencia que ejercen en la provisión de servicios públicos.

---

12. Véase, *infra*, la lista de personas entrevistadas y la fecha en la que se realizaron los diálogos.

### 3 CARACTERÍSTICAS RELEVANTES DEL *CORPUS* CONSTRUIDO

Una vez revisado el contenido de los diversos materiales recopilados, se realizó una sistematización de su diversidad. Con la finalidad de exponer los hallazgos en este nivel de abordaje del *corpus*, presento a continuación apartados donde se reflexionan ideas comunes y algunas referencias a los materiales.

#### 3.1 Naturaleza de las relaciones sociedad/Estado

En general, existe una concepción compartida del Estado como redes complejas de actores, normas, tradiciones y pautas de acción complejas, que superan visiones normativas y homogeneizantes del pasado (Perelmiter, 2016; Cerna *et al.*, 2017). En cuanto a la sociedad también resalta una perspectiva donde los sujetos encarnan posiciones y capacidades plurales que van desde la posición de beneficiario/cliente, hasta la de ciudadano reivindicador de derechos que exige cuentas de maneara individual y, sobre todo, colectivamente, pasando por quienes asumen papeles híbridos en la implementación de políticas públicas (Buchely, 2015).

Una noción compartida por la literatura consultada reclama como central el desarrollo de una mirada relacional para avanzar en la comprensión de las complejidades de la implementación de las políticas públicas (Peeters *et al.*, 2018; Auyero, 2013). Así mismo, la desigualdad de capacidades de los actores relacionados desde el Estado y desde la sociedad, ubica el foco de atención, pero sin caer en visiones fatalistas o unidireccionales del ejercicio del poder.

De esta forma, se distinguen dos principales perspectivas para el abordaje relacional de los casos: una que remite al estudio de las burocracias en contacto con la ciudadanía, basada principalmente en trabajo etnográfico crítico (Cerna *et al.*, 2017; Auyero, 2013; Perelmiter, 2016; Buchely, 2015; Peeters *et al.*, 2018; Dewey, 2015; Freyermuth y Sesia, 2013), y otra que, basada en la perspectiva del actor, asume de inicio la categoría de interfaz o encuentros en la interfaz (Hevia, 2007; Long, 2007; Nuijten, 2003; Pasquier-Merino, 2017; Saucedo-Delgado, 2011; 2012; Torres Óregon, 2015). El referente claro del primer grupo de estudios es Michael Lipsky, mientras que del segundo lo es Norman Long.

Las estrategias conceptuales para abordar las relaciones Estado-sociedad son diversas. Cerna *et al.* (2017), a partir de la noción de “burocracia de la calle” de Lipsky, resaltan el contexto de la formalización en sistemas (tecnificación de programas sociales) como parte de la focalización, lo que se traduce en una permanente contradicción entre el ejercicio de la discrecionalidad de los burócratas y su seguimiento a las reglas definidas en las oficinas centrales de los programas. Esta visión que asume la novedad de nuevos actores estatales (burócratas de origen popular) y sociales (individuos con mayor conocimiento directo del Estado, aunque ignorante de su funcionamiento), ve necesaria la reconstrucción

etnográfica de los encuentros concretos de actores plurales, para comprender cómo el ejercicio de la discrecionalidad de los burócratas de nivel de calle puede ser positiva o bien negativa (discriminatoria). Perelmiter (2016), a partir de la noción de burocracia plebeya, ofrece una visión que explica una contradicción central en las relaciones sociedad-Estado: entre la promesa de proximidad y el efecto de distancia. Las relaciones concretas se expresan mediante ciertos dispositivos técnicos, la expectativa social en cuanto a la acción o inacción de los agentes estatales y la necesidad de los burócratas de nominar. En su conjunto, la vivencia del burócrata es la contradicción entre empatía y racionalidad instrumental en una relación “porosa”.

El contexto, por supuesto, es clave para entender la necesidad de creatividad conceptual de los autores revisados. Por ejemplo, Buchely (2015) enfoca su atención en otro tipo de actor, propio de las estrategias de terciarización de las sociedades latinoamericanas en tiempos neoliberales: las llamadas “madres comunitarias” que ejercen un papel de cuidadoras de niños de su entorno social y geográfico, mediante un programa gubernamental (Hogares Comunitarios de Bienestar) que, sin embargo, no reconoce su estatus de empleadas estatales. Estos actores híbridos complejizan los significados de la noción de “burocracias a nivel de calle” de Lipsky, en varios sentidos: la autora propone la noción de “activismo burocrático” para entender la especificidad de las vecinas contratadas que no sólo cuidan hijos de su entorno, sino que, sobre todo, se convierten en los agentes locales por excelencia del Estado colombiano. Estas peculiares “burócratas a nivel de calle”, destacan por la orientación que dan a sus vecinas para realizar trámites gubernamentales, pero también por el resultado no planeado por el programa de Hogares Comunitarios de Bienestar, de dotar de tiempo a las madres para su inserción en el mercado laboral.

Por su parte, Peeters *et al.* (2018), ante la falta de herramientas para comprender los desajustes entre el reconocimiento formal de derechos y el acceso efectivo a bienes y servicios por la población mexicana, proponen el concepto de “burocracia de baja confianza”, que se corresponde con una ciudadanía sin derechos. La relación entre ese tipo de burocracia y esa ciudadanía son las barreras administrativas que lo son por ser innecesarias e injustificadas, lo cual exacerba desigualdades previamente existentes. Dichos procesos burocráticos, según los autores que basan sus afirmaciones en cinco estudios de caso, son desconfiables e impredecibles y producto de un legado autoritario compuesto de particularismo, formalismo, discrecionalidad, corporativismo y centralismo.

Otro tipo de innovación conceptual trata de mirar relaciones sociedad-Estado marcadas por modos violentos. Por ejemplo, Auyero (2013) identifica una relación donde el Estado (entendido de manera compleja, como una red) da lecciones políticas a la ciudadanía, principalmente a los individuos que se ubican en la parte más baja de la escala social y con vínculos precarios con el mercado de trabajo y la vivienda.



Dichas lecciones políticas se caracterizan por la incertidumbre y la arbitrariedad, que el autor conceptualiza como “modelo paciente”. Es “paciente” porque remite a lugares de espera (degradados, incómodos, donde se espera, se experimentan demoras, con una asistencia magra y discrecional), espera que demanda paciencia de los ciudadanos. Pero también es “paciente” ese modelo porque los ciudadanos experimentan (padecen) obligatoriamente una disciplina impuesta por actores que ejercen su poder con falta de respeto y desconsideración por quienes tienen que esperar.<sup>13</sup>

La implementación de políticas de seguridad en el contexto de una suspensión del Estado de Derecho en Latinoamérica, es un campo en el que también se ha repensado la lógica relacional sociedad-Estado. Por ejemplo, Valeria Guarneros-Meza (2014; 2015; 2017) ha problematizado desde una perspectiva de gobernanza y de la noción de burocracia a nivel de calle experiencias de políticas de seguridad ciudadana en México, es decir, buscando comprender las complejas relaciones entre actores de diversos campos de las políticas (locales, regionales y nacionales), tanto gubernamentales como sociales. Otro abordaje es el que Matías Dewey (2015) organiza mediante la noción de “orden clandestino”, en el que agentes de seguridad del Estado (y de otras partes del mismo) actúan como grupos mafiosos, extorsionando a ciudadanos a quienes venden protección mediante la extorsión, al tiempo que venden protección a grupos criminales mediante la inacción. De esta forma, la violencia cotidiana y las redes de actores formales-informales, toman otro sentido en su interpretación como formas estables de reproducción de un orden que, claramente, ahonda desigualdades en una población a la que se le vulnera su derecho a la seguridad y se le cobra por ella de manera extorsiva. Refiriéndose al mismo fenómeno, Báez-Camargo y Ledeneva (2017) utilizan el concepto de “gobernanza informal” para entender la manera como el patrón de informalidad en varias áreas de la vida social produce, mediante el traslape de lo público y lo privado, corrupción y violencia; ambas, marcan la implementación de las políticas públicas en contra de los sectores más vulnerables de la sociedad, reproduciendo desigualdades preexistentes.<sup>14</sup>

### 3.2 Lógicas de enfoque de la relación entre la implementación de las políticas públicas y la reproducción de desigualdades

En el apartado anterior se avanzaron dos lógicas que utilizan los estudios del corpus para abordar las formas en que la implementación reproduce desigualdades: las barreras administrativas (Peeters *et al.*, 2018), la corrupción y la violencia

---

13. En términos de violencia ejercida por personal burocrático contra la población, destacan los estudios sobre el ejercicio de poder médico sobre mujeres en el parto, como el trabajo de Castro (2014), quien explica cómo se construye ese “habitus autoritario” mediante los procesos formativos del personal médico; así mismo, Gruenberg (2016) aborda este fenómeno, destacando la importancia del derecho a la transparencia y el acceso a la información, como parte de una perspectiva de derechos que fundamenta la auténtica rendición de cuentas.

14. Una visión latinoamericana de estas problemáticas que implican nuevas maneras de ver “zonas grises” o maneras de articulación de “gobernanza informal” u “orden clandestino” puede encontrarse en Renoldi, Álvarez y Maldonado (2017).

(Báez-Camargo y Ledeneva, 2017; Dewey, 2015). A estas dos perspectivas, se puede sumar las condiciones estructurales de los burócratas de nivel de calle (Cerna *et al.*, 2017; Perelmiter, 2016), la sumisión encarnada que transforma ciudadanos en beneficiarios (Auyero, 2013; Cerna *et al.*, 2017) y la incapacidad cognitiva institucional (Long, 2007). A continuación, ejemplificaremos brevemente estos cinco enfoques o perspectivas, buscando clarificar la forma como estos trabajos visualizan la relación entre procesos de implementación de políticas públicas y la reproducción de desigualdades.

Las barreras administrativas se conciben no como desajustes o errores de diseño de las políticas, sino como resultado de un legado autoritario en el que los miembros de la sociedad no tienen derechos (no son ciudadanos). Por ello, los trámites se convierten en estorbos innecesarios e injustificados para el acceso efectivo a bienes y servicios. Las barreras administrativas bloquean a los ciudadanos que no cuentan con ciertos recursos: como el tiempo, el conocimiento de sus derechos, la autoconfianza para enfrentar arbitrariedades, el dinero para contratar defensores o gestores, el capital social para exigir soluciones, etcétera. Así, los procesos impredecibles y faltos de confianza exacerbaban desigualdades preexistentes en la sociedad (Peeters *et al.*, 2018).<sup>15</sup> Perelmiter, en su estudio sobre el ministerio de desarrollo social, a pesar de su impronta de burocracia militante, ilustra el mecanismo de las barreras.

Dado el carácter impreciso de los criterios de gestión y la dificultad práctica para precisarlos, las fuentes de arbitrariedad se iban multiplicando a lo largo del proceso de implementación. La definición de la frontera de inclusión, tarea que los agentes estatales no podían eludir, se difería en el tiempo, en negociaciones cuyo resultado terminaba siendo relativo a la singularidad situacional de las interacciones; por ejemplo, a la disposición de los receptores a someterse a la insistencia (Perelmiter, 2016, p. 219).

La *sumisión encarnada* mediante procesos políticos concretos en una ciudadanía que se reduce al rol de “beneficiarios”, es demostrada mediante el estudio etnográfico en diversos procesos de implementación de políticas públicas.<sup>16</sup> El dispositivo de sumisión, entendido como una *construcción política* (Auyero, 2013, p. 189), se basa en la incompreensión del proceso burocrático por el cual se es incluido o

---

15. Esto es lo que Auyero (2013, p. 191) llama “requerimientos de un Estado imprevisible (‘síntese y espere’), aprendidos por los pobres como obligatorios de cumplir mediante “encuentros recurrentes con burócratas de calle”, que se traducen en “demoras interminables” y “cambios discrecionales”.

16. Ciertas prácticas ilustran esta sumisión del beneficiario que le niega derechos ciudadanos y, por tanto, profundiza desigualdades preexistentes: falta de información (incorporación y funcionamiento de programa), espera en oficinas, incertidumbre generada por prácticas anteriores (información y espera), interacciones entre empadronados y no empadronados, condiciones físicas para cobro de beneficios y atención recibida en dependencias (Cerna *et al.*, 2017, p. 191).

excluido de un padrón de beneficiarios (Cerna *et al.*, 2017, p. 189),<sup>17</sup> así como en la estandarización de la espera en procesos como pagos y resolución de reclamos (Auyero, 2013; Cerna *et al.*, 2017). Estamos hablando de un proceso que profundiza desigualdades previamente existentes, ya que los ciudadanos más pobres, objeto de diversas políticas y programas públicos (aunque se note más radicalmente en las “ayudas” y “transferencias condicionadas” de las políticas sociales), se ven sometidos a una sumisión que se puede interpretar como un “efecto de *atar a los desposeídos al Estado*” (Auyero, 2013, p. 191). Esto es porque:

tienen necesidades tan acuciantes que no se pueden permitir la retirada. El Estado les pide a los que menos tienen que ‘continúen viniendo’... Los que están a punto de ser desalojados, los que viven en medio de un espantoso ambiente tóxico, no pueden desobedecer esta orden. Ellos obedecen... y por lo tanto quedan atados a la propia institución que reduce o les quita sus magros beneficios y que al mismo tiempo los priva cotidianamente de sus derechos (Auyero, 2013, p. 191).

Las condiciones estructurales de los burócratas a nivel de calle (BNC) se perciben de manera compleja, más allá de la volición o características personales de cada agente en tanto individuo, pero también más allá de los modos de organización burocrática: “en las tramas relacionales en las que están insertos agentes y organizaciones. Tramas compuestas por elementos inscriptos en diferentes escalas, tanto del espacio estatal como del espacio público y el espacio social” (Perelmiter, 2016, p. 219). Si bien hay casos en los que la discrecionalidad de los BNC implica adecuaciones en la implementación de políticas que acotan la desigualdad,<sup>18</sup> no obstante existen elementos concretos de contexto que se traducen en la exclusión de los más vulnerables de programas sociales. Por un lado, la falta de recursos se traduce en imposibilidad de desplazamiento de los BNC hasta zonas del territorio donde precisamente viven los ciudadanos que más lo necesitan, pero también las capacidades de resolución de problemas técnicos se basan en las carencias técnicas y formativas de los BNC (Cerna *et al.*, 2017, p. 186). Pero junto a esto, otro elemento de contexto se traduce en el ahondamiento de desigualdades: el nivel organizativo de la sociedad con la que los BNC se encuentran; como explican Cerna *et al.* (2017, p. 190-191), a partir del caso del programa Juntos en San Miguel, la infraestructura que complica la entrega de pagos, la tradición organizativa de ciertas beneficiarias

---

17. La incertidumbre de ser considerado, o no, en el padrón de beneficiarios de los programas provoca o es la base del despliegue de estrategias por parte de las personas. Movilizarse colectivamente se muestra más eficiente para los ciudadanos que hacerlo individualmente: tanto para ser incluidos como para resolver problemas una vez dentro de los programas. Muchos de los ciudadanos más vulnerables, precisamente carecen de las redes (capital social) para movilizarse colectivamente, por lo que la probabilidad de quedar fuera de los beneficios es mayor (Cerna *et al.*, 2017, p. 193).

18. Como apuntan Dussauge, Cejudo y Pardo (2018, p. 13), “los márgenes de la discrecionalidad también hacen posibles los apoyos ‘fuera de la norma’: la maestra que reorganiza su programa de actividades para hacer una clase más amena, o que se queda voluntaria y gratuitamente más tarde para dar asesorías a los niños que están un poco atrasados en los cursos; el policía que decide no aplicar una infracción después de escuchar las explicaciones del automovilista; la trabajadora social que extiende un poco los plazos de recepción de documentos para atender al mayor número de personas posible”.

(y no de otras), la experiencia de algunas en otros programas con su consecuente recurso para la acción, así como capacidades individuales (especialmente, saber leer y escribir), ahondan desigualdades entre beneficiarias a partir de su relación con estos elementos estructurales.

La incapacidad cognitiva de las instituciones no sólo se verifica en el diseño de las políticas, sino también en la implementación de las mismas, lo que veta la posibilidad de romper tendencias por parte de los agentes concretos, es decir, complica o niega la posibilidad de que los BNC usen su discrecionalidad a favor de los más vulnerables. Como ejemplifica Long (2007, p. 169-175), a partir del estudio etnográfico de Turnbull (1998), los encuentros entre agentes del Estado y sujetos especialmente vulnerables de la sociedad (como son los niños en situación de calle) pueden invertir muchos recursos (cognitivos, financieros, humanos, materiales) pero no necesariamente lograr la mejoría en su situación (objeto de la política o el programa público). Los encuentros en la interfaz son muchas cosas, pero algo especialmente relevante es que son encuentros entre “mundos de la vida” que precisan esfuerzos de interpretación, comprensión y negociación. Al no tomar en cuenta esto en la implementación de los procesos concretos de atención a los niños en situación de calle, el uso instrumental de los recursos por estos agentes especialmente vulnerables producía una paradoja: “a pesar del número creciente de programas de caridad y ayuda para los niños de la calle con la finalidad de rescatarlos de la calle (...) las intervenciones mismas han contribuido a aumentar y mantener el número de niños en las calles” (Long, 2007, p. 174-175).

Finalmente, la corrupción y la violencia funcionan como perspectivas para entender situaciones en las que la implementación de políticas ahonda las desigualdades ya que el poder público, el poder del Estado, “produce una integración negativa en el sentido que expulsa alentando formas extraestatales de integración” (Dewey, 2015, p. 140-141). Lo que resulta de esto es un orden donde algunos ciudadanos usan recursos (que otros no poseen) para lograr la “suspensión de la aplicación de sanciones o de la manipulación de procedimientos” y así construir un poder. Por ello, “la venta de protección, entonces, no es la causa del surgimiento de nuevos entornos sociales que gobiernan la vida social, sino que *acelera y profundiza* desigualdades y procesos de quiebre” (Dewey, 2015, p. 142). En el caso del conurbado bonaerense, Dewey ejemplifica cómo la implementación de las políticas de acceso a la justicia y la seguridad pública, en lo que llama un “orden clandestino”, ahonda desigualdades previamente existentes.

Agencias gubernamentales argentinas actúan de modo similar [a la mafia]. Ellas protegen, pero de los controles, las sanciones o la persecución que debería realizar el mismo Estado. Ellas cobran para no aplicar la ley y utilizan la violencia con quien no se atenga a las reglas de juego impuestas. Lo que es importante destacar es que, en ambos casos, lo que se termina promoviendo son los intercambios económicos. (...)

Y también en ambos casos se trata de una protección que lubrica los intercambios; al protegerlos, los hace seguros. (...) En la medida en que la suspensión de la aplicación de normas oficiales es un monopolio estatal, la protección solo puede ser vendida por agentes estatales. (...) La mafia y el orden clandestino no son más que un mecanismo: la conversión de la suspensión de la aplicación de leyes en una mercancía que se vende a todos aquellos que buscan ampararse de la ley para comerciar ilegalmente. Y es importante subrayar que los integrantes de este orden no son únicamente los grupos de delincuentes organizados que compran masivamente protección policial o política. Detrás de ellos, están los clientes, ese actor silencioso que avala, legitima y alimenta la compra de protección (Dewey, 2015, p. 135).

En estas circunstancias, el acceso a la justicia y la protección del Estado de derecho sólo están disponibles para los ciudadanos que cuentan con los recursos adecuados, perdiendo así aquellos su cualidad de derechos universales.

### 3.3 Campo y ámbito de la política pública

Atendiendo a los campos y ámbitos de las políticas que abordan los diversos trabajos, destacan por su número los que analizan los diversos programas de transferencias condicionadas, sean en sus vertientes particulares (alimentación, salud, inserción laboral, educación), en cuanto a la perspectiva de género o bien en cuanto a sus particularidades de implementación en ciertos sectores de la sociedad. Esto no es de extrañar debido a la multiplicación de este tipo de programas en América Latina frente a las diversas crisis que azotaron a la región, así como al interés que revisten sus diversos resultados en cuanto a las metas de reducción o acotamiento de la pobreza, la exclusión y las desigualdades (Cerna *et al.*, 2017; Contreras, 2017; Gil-García, 2015; Hevia, 2007; Rodríguez-Gustá, 2010; Saucedo-Delgado, 2011; 2012; Silva, 2017).

Algunos estudios se centran en la implementación de políticas públicas que atienden a grupos definidos de la población como adultos mayores (Cerna *et al.*, 2017; Silva, 2017), niños y jóvenes (Buchely, 2015; Leyva y Tabares, 2015), mujeres (Castro, 2014; Freyermuth y Sesia, 2013; Freyermuth, 2015; Gil-García, 2015; Gruenberg, 2016; Rodríguez-Gustá, 2010; Saucedo-Delgado, 2012) o pueblos indígenas (Rodríguez, 2014; Vera, 2017). Otros abordan perspectivas genéricas de implementación de políticas sociales (Cerna *et al.*, 2017; Perelmiter, 2016; Peeters *et al.*, 2018; Arcidiácono y Bemúdez, 2018; Baráibar, 2017), o problemáticas transversales a las mismas como los sistemas de empadronamiento (Cerna *et al.*, 2017; Perelmiter, 2016), la relación de dichos programas con sociedad organizada (Augusto *et al.*, 2017) o la migración y racismo (Gruenberg, 2013). Así mismo, se encontraron estudios sobre implementación y desigualdades en políticas de educación (Gessaghi, 2005), salud (González y Farah, 2017), economía social (Rodríguez-Gustá, 2010), transparencia y acceso a la información pública (Gruenberg, 2013; Peña, 2013), seguridad ciudadana (Dewey, 2015; Guarneros-Meza, 2014; 2015; 2017) y cultura.

### 3.4 Entorno y relaciones de la construcción del conocimiento

Centrándome sólo en los libros y tesis doctorales del corpus, cabe resaltar algunas características en cuanto al entorno institucional y las referencias que constituyen la base de sus argumentos. El libro de Cerna *et al.* (2017) es producto de una investigación colectiva de un centro de investigaciones (*think tank*) peruano, el Instituto de Estudios Peruanos, que juntó a varios jóvenes investigadores con un plan de abordaje de las nuevas políticas sociales con un marco claro de referencia. Basándose en el trabajo etnográfico detallado tanto de los actores gubernamentales como los sociales, la investigación remite expresamente a autores del “norte” (Lipsky, Migdal, Geertz, Goffman, Auyero) y del “sur”, fundamentalmente peruanos (Dargent, Degregori, López, Tanaka y Cotler, por ejemplo). Javier Auyero (2013) es un caso *sui generis* de profesional del “sur” que desarrolla su trabajo profesional en una institución “central” (la Universidad de Texas en Austin) y gran parte de su trabajo de campo en el “sur”, específicamente Argentina (y la ciudad de Buenos Aires). Las referencias teóricas de Auyero son casi en su totalidad a pensadores del “norte” (Tilly, Heller y Evans, Gupta, Roseberry, Lipsky, Geertz, Wacquant, Goffman, Comfort, Baiocchi, Bourdieu y Garfinkel), con dos excepciones del “sur” (Secor y Salvia). Cabe destacar que su libro sobre los “Pacientes del Estado” es uno de los más unánimemente citados en las entrevistas y escritos del corpus de esta investigación.

La “nueva generación” de estudios sobre la burocracia y el Estado tiene en la argentina Luisina Perelmiter (2016) una destacada representante. Ella se ha formado y trabaja en las grandes universidades públicas argentinas (la de Buenos Aires y la Nacional General San Martín). Sus principales referentes teóricos son compartidos con los anteriores autores (Auyero y los peruanos del IEP): Tilly, Latour, Lipsky, Gupta, Goffman, Bourdieu. En esta generación se ubica la colombiana Buchely (2015), quien se formó en la universidad privada de élite de Bogotá, la Uniandes, y (junto con el argentino Christian Gruenberg) es de las pocas especialistas en derecho que se insertan en este campo problemático. Los referentes teóricos de Lina Fernanda Buchely son, sin embargo, muy próximos a los autores precedentes: Lipsky, Gupta, Geertz, aunque también utiliza a Nora Rabotnikof. Por su parte, Matías Dewey (2015), en cierto sentido tiene el perfil de Auyero en cuanto a que su trabajo de campo lo realiza en Argentina (en Buenos Aires), aunque su sede profesional (y su lugar de formación doctoral) se encuentra en Alemania (en el Instituto Max Planck para el Estudio de las Sociedades en Bonn). Dewey cita principalmente como referentes teóricos a O'Donnell, Auyero, Tilly, Bayert, Hibou, Desmond Arias y Ostrom. Por otro lado, el holandés Rik Peeters, junto con alumnos del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) en México, realizan una mirada fresca para determinar las barreras administrativas, en las que Peeters es un reconocido experto internacional; sus referentes teóricos son Lipsky y De Jong. El CIDE es un Centro Público de Investigación dependiente del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología de México (el Conacyt).

Por su parte, Graciela Freyermuth y Paola Sesia son investigadoras del Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (el CIESAS), que como el CIDE es también un Centro Público de Investigación del Conacyt mexicano. Sus trabajos recogen más de dos décadas de investigación sobre salud materna e infantil en diversas áreas de México (principalmente en poblaciones de pueblos indígenas), así como una eficaz y reconocida trayectoria de incidencia en políticas de salud mediante alianzas de grupos sociales organizados y academia. Son parte de un reconocido grupo de especialistas en antropología médica que, desde su origen, se vio favorecido por el liderazgo del antropólogo Eduardo Menéndez. Los trabajos citados de Freyermuth y Sesia profundizan en el análisis de las experiencias de participación ciudadana (“contraloría social” y rendición de cuentas) en la gestión/implementación de las políticas de salud materno-infantil, y en los resultados logrados por estas.

Las cuatro tesis doctorales citadas se enmarcan en una perspectiva centralmente relacional que utiliza la noción de “interfaz” para analizar programas de transferencias condicionadas (Contreras, 2017; Hevia, 2007; Saucedo-Delgado, 2011) y políticas culturales (Ávila, 2008). Hevia y Ávila son doctorados (y maestros) en Antropología por el CIESAS, y formaron parte en su formación doctoral de un grupo de estudios que utilizaba la noción relacional de interfaz para abordar diversas políticas públicas y programas gubernamentales. Saucedo y Contreras se doctoraron, respectivamente en la Universidad de East Anglia (Reino Unido) y en la Universidad Nacional Autónoma de México, con estudios detallados del programa de transferencias condicionadas mexicano (Oportunidades-Progres-Prospera). Las dos autoras tienen como referentes principales los estudios relacionales surgidos de la obra de Norman Long (Universidad Agrícola de Wageningen, Países Bajos) y Brian Roberts (Universidad de Texas en Austin, Estados Unidos), ambos ilustres científicos sociales surgidos de la llamada Escuela de Manchester, quienes han formado a decenas de investigadores latinoamericanos (principalmente mexicanos y peruanos). En esta misma perspectiva centrada en el actor (Long, 2007), se ubica la investigadora Monique Nuijten, discípula y colega de Long en Wageningen.

En su conjunto, podría destacar que las referencias de los libros y tesis compilados para esta investigación tienen varios puntos de encuentro, pero no es así en sus opciones medulares para abordar la complejidad del análisis relacional: por un lado, la tradición que se ocupa de los actores (sociales o estatales, como los burócratas a nivel de calle, en términos de Lipsky y Tilly), y, por el otro, la categoría relacional de interfaz o encuentros en la interfaz (con la perspectiva centrada en el actor de Long, Roberts y otros autores). Finalmente, es significativo que la enorme mayoría de estudios recopilados se basa, en mayor o menor medida, en trabajo etnográfico para construir el conocimiento de las respectivas investigaciones, sin importar que varios de los autores no son antropólogos, y tampoco negando el uso de otras fuentes de información.

### 3.5 Traducción y difusión de textos clásicos (y contemporáneos destacados)

En términos de las dos tradiciones de pensamiento que han sido citadas como referentes para el estudio de la reproducción de desigualdades y la implementación de las políticas públicas, cabe destacar el importante paso que significa contar en lengua española los textos clásicos, y también los contemporáneos, para promover reflexiones y análisis pertinentes. Así, en 2007 salió a la luz el libro clave “Development Sociology: Actor Perspectives” (2001 en Routledge, Nueva York/Londres) de Norman Long, en su versión en lengua española. Bajo el título “Sociología del desarrollo: una perspectiva centrada en el actor”, la traducción de los textos más relevantes de Long fue posible por el trabajo de tres de sus discípulas y colegas más próximas (Horacia Fajardo, Magdalena Villarreal y Pastora Rodríguez), así como por la colaboración de dos centros públicos de investigación del Conacyt (el CIESAS y el Colegio de San Luis). Para la edición en español, el libro ganó una presentación del antropólogo Guillermo de la Peña, quien sitúa los principales aportes de Long y la Escuela de Manchester.

Por el lado de la tradición de estudios del Estado y la perspectiva de la burocracia a nivel de calle, la referencia clave es la traducción de una parte del texto de Lipsky (1980) “Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services”, contenido en el libro “Clásicos de la administración pública” de Jay M. Shafritz y Albert C. Hyde, publicado en 1999 por el Fondo de Cultura Económica de México. Posteriormente, la introducción de la versión de 2010 de su libro “Street-Level Bureaucracy...” forma parte de la compilación “Las burocracias: una aproximación distinta a la manera en la que pensamos el Estado” publicada en 2014 por la editorial colombiana Siglo del Hombre (Gupta *et al.*, 2014).

Apenas en 2018, el Centro de Investigación y Docencia Económicas (el CIDE) de México, gracias al esfuerzo de tres de sus investigadores del departamento de administración pública, publicó dos antologías fundamentales para el área de nuestro interés: “Implementación de políticas públicas. Una antología” (Pardo, Dussauge y Cejudo, 2018) y “Las burocracias a nivel de calle. Una antología” (Dussauge, Cejudo y Pardo, 2018). Ambas antologías cuentan con sustanciosos estudios introductorios elaborados por los tres editores. En la antología sobre implementación se hace referencia a la compilación clásica de Luis F. Aguilar (1993), la cual introdujo al público de lengua española a los textos fundamentales de esta parte menos desarrollada de los estudios sobre políticas públicas.<sup>19</sup> Los textos traducidos, europeos y norteamericanos, pretender representar algunas de las más recientes formas de abordaje de la implementación de las políticas públicas, con trabajos recientes

---

19. Luis F. Aguilar Villanueva realizó (como en las otras tres compilaciones sobre políticas públicas) la presentación, el estudio introductorio y la edición. Los textos en el cuarto tomo sobre implementación (Aguilar, 1993) son de Donald S. van Meter, Carl E. van Horn, Martin Rein, Francine F. Rabinovitz, Richard F. Elmore, Paul Berman, Paul A. Sabatier, Daniel A. Mazmanian, Robert P. Stoker y Laurence J. O’Toole, Jr.



publicados en la última década.<sup>20</sup> En cuanto a la antología sobre burócratas de nivel de calle, los editores presentan nueve textos (más su estudio introductorio)<sup>21</sup> que actualizan la formulación clásica de Lipsky, a quien se le da el lugar central como primer texto de la antología: “Dilemas del individuo en el servicio público”, que es el texto introductorio para el trigésimo aniversario (la edición ampliada de 2010), de “Street-Level Bureaucracy...”.

#### 4 HALLAZGOS Y CONCLUSIONES

Basados en la revisión de los materiales del corpus y, principalmente, en las entrevistas a especialistas, presentamos de manera resumida los principales hallazgos y conclusiones de la revisión panorámica realizada.

##### 4.1 Incomunicación y mediación

Salvo excepciones puntuales (en seguridad ciudadana y programas de transferencias condicionadas) la comunicación entre análisis de implementación de políticas públicas y reproducción de desigualdades, no se lleva a cabo entre países de Latinoamérica. En las entrevistas realizadas, sólo era conocida la obra de un autor de otro país (Javier Auyero), mientras que eran mutuamente desconocidos los libros, tesis y antologías existentes. Al no ser un tema y enfoque consolidados en el subcontinente, las comunidades de conocimiento (disciplinarias o temáticas) tampoco tienen la perspectiva en cuenta como una subdivisión de su comunidad – me refiero a comunidades como los grupos Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO), los grupos de trabajo de Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP) o Asociación Latinoamericana de Sociología (ALAS), por poner sólo tres ejemplos. Algunos ejemplos de comunicación entre países latinoamericanos tienen su explicación en triangulaciones con proyectos de investigación, estancias para estudio o investigación o intercambio con países del “norte” (Norteamérica y Europa). Parece que los intercambios entre Brasil y los demás países latinoamericanos es aún más frágil.

El espacio de oportunidad para impulsar una red de iniciativas híbrida (funcionarios públicos, organizaciones sociales, centros de pensamiento, universidades y centros de investigación) es muy amplio.

---

20. Los autores traducidos para esta antología (Pardo, Dussauge y Cejudo, 2018) son Brian W. Hogwood, Lewis A. Guun, Soren C. Winter, Peter L. Hupe, Harald Saetren, Peter J. May, Diederik Vancoppenolle, Jill Schofield, Paul Cairney y Michael J. Hill.

21. Los autores de esta antología (Dussauge, Cejudo y Pardo, 2018) son Michael Lipsky, Steven Maynard-Moody, Shannon Portillo, Michael Musheno, Heather C. Hill, Peter J. May, Soren C. Winter, Peter Hupe, Aurélien Buffat, Lars L. G. Tummers, Victor Bekkers, Evelien Vink, Anat Gofen y Evelyn Z. Brodtkin.

#### 4.2 Especialización, comparación y avance del conocimiento

La escasa literatura especializada en el enfoque conjunto de implementación y desigualdades, no permite aún contar con suficientes elementos para comparar entre casos. Como señalaban especialistas europeos y norteamericanos en implementación, su experiencia de investigación permite el avance del conocimiento al llevar a cabo comparaciones entre políticas, pero también entre casos de la misma política en diversos espacios geográficos del mismo país; incluso la comparación con casos desde una perspectiva longitudinal parece ser útil para el avance del conocimiento (Cejudo *et al.*, 2018).

#### 4.3 Reto del análisis multiescalar

En varios de los estudios se reconoce el reto de contar con herramientas teórico metodológicas que permitan conocer la implementación como fenómeno localizado, pero sin perder las conexiones que le dan sentido a lo largo de los momentos de la política y de las escalas en que estas se llevan a cabo. Los textos de Auyero (2013) y Long (2007) dan buena cuenta explícita de estos desafíos, junto con dos autores citados en el corpus que también ofrecen herramientas para resolver los dilemas del análisis de la implementación sin perder una visión panorámica de las políticas públicas: Latour (2008) y Waitzkin (1979).

#### 4.4 Agenda política en el análisis actual

Visto en su conjunto, el área de interés de este diagnóstico remite a tres principales áreas de discusión que sí están consolidadas en América Latina, aunque no siempre están conectadas las tres en términos de un diálogo sostenido con investigaciones que alimenten el avance del conocimiento, y ya no digamos de propuestas prácticas de mejora. Me refero, por un lado, al debate sobre la implementación de políticas públicas (principalmente desarrollado en el área de la administración pública, y los análisis sociológicos y económicos de eficiencia de las políticas), en segundo lugar, la reproducción de las desigualdades (con sus diversos enfoques sobre sexismo, clasismo, racismo, etc.) y, finalmente, el problema del control democrático de lo público (es decir, cómo mantener democrático el ejercicio del poder más allá de las elecciones y de los mecanismos de controles horizontales).

Los diversos cruces de interés pueden concebirse como avances, acercamientos y necesarias precondiciones para un sólido avance del conocimiento. Sin embargo, parece esencial articular el estudio de las desigualdades (y riesgos de su reproducción), las políticas públicas (en particular su implementación) y la democratización (sobre todo, en cuanto al papel de la participación ciudadana como coproducción de políticas y control democrático de lo público). Lo que parece estar de fondo en esta triple relación es el de una noción fuerte de rendición de cuentas (*accountability*)

que remite a una perspectiva de derechos, y a la participación ciudadana (entendida como la materialización del derecho a tener derechos).<sup>22</sup>

#### 4.5 Retos y potencialidades de la perspectiva centrada en los actores

Con seguridad, el abordaje relacional que implica entender el cruce entre desigualdades, implementación de políticas y control democrático, se presenta como retos y potencialidades: tanto analíticos como prácticos. Los burócratas de nivel de calle ejercen cierto nivel de discrecionalidad y poder sobre los ciudadanos con los que interactúan, pero, al mismo tiempo, cargan normalmente con marcadas carencias financieras, de capacidades y materiales para implementar las políticas concretas. Además, los actores que “padecen” al Estado, también son seres dotados de agencia quienes negocian, reclaman o, en última instancia, “salen” de la relación cara-a-cara. Las prácticas discriminatorias que reproducen estigmas sobre los pobres o las personas en situación de calle, por ejemplo, no suceden en el vacío: son roles que comparten comúnmente burócratas de nivel de calle y los actores sociales en la vida cotidiana. En este sentido, la perspectiva de los ciudadanos es potencialmente un insumo clave para la mejora de las prácticas de implementación de los burócratas de nivel de calle, así como la visión de estos del proceso es una ventana privilegiada para un potencial control democrático de lo público.

Las posibles sinergias basadas en el conocimiento centrado en los diversos actores normalmente se encuentran en situación de “corto-circuito”. Datos e informaciones producidos por la evaluación gubernamental (o, en general, creados por diversas áreas del Estado) tienen relativamente poco uso académico y social; en el mejor de los casos, grupos sociales con conocimientos sofisticados y capacidades altas son quienes aprovechan este conocimiento especializado. Las capacidades cognoscitivas y de acción basadas en esta situación, agravan desigualdades pre-existentes en el seno de la sociedad. En segundo lugar, hay también aún una tradición frágil de toma de decisiones basada en evidencias, que muchas veces se construyen fuera del aparato del Estado; el conocimiento especializado creado en la academia universitaria o de centros de investigación, no siempre es aprovechado por los responsables de diseñar y aún menos implementar las políticas públicas investigadas/evaluadas. En tercer lugar, las evaluaciones de políticas públicas no siempre apuestan por dos perspectivas que parecen básicas para comprender fortalezas y debilidades (así como necesarias innovaciones): análisis cualitativos que reconstruyen la riqueza de los contextos en los que se implementan las políticas, y permanencia temporal de mediano-largo plazo para contar con evidencias extra-coyunturales. La agenda de investigación y propuestas de mejoras necesita de las sinergias en los tres nudos problemáticos señalados.

---

22. Gruenberg (2013; 2016) resalta la importancia, aunada a lo anterior, de la transparencia y acceso a la información pública gubernamental.

#### 4.6 “Nuevas realidades” necesitadas de “nuevos” enfoques

En la región la población experimenta diversos problemas y necesidades que la literatura ha abordado con mayor profundidad y estabilidad. En cambio, otros fenómenos como la violencia cotidiana, el crecimiento exponencial del sistema penitenciario, la estabilización del mercado de trabajo informal y la mayor importancia del crimen organizado, han pasado a ocupar un espacio central tanto del interés público como de los recursos invertidos en ellos. En este sentido, el corpus creado para este diagnóstico señala claramente que estas “nuevas realidades” son materia de políticas públicas (con serios problemas en su implementación), las cuales además muestran que son campo propicio (si no es que configurador o estructurador) de desigualdades previamente existentes que se reproducen. Lo crítico del problema, es que estos fenómenos “novedosos” apenas se perciben como foco de políticas públicas en las que la ciudadanía puede ejercer un rol menos pasivo e instrumental.

Por el contrario, la reproducción de perspectivas de “zonas grises” (Auyero, 2007) donde el Estado y la ciudadanía “no forman parte” (anulando el Estado de Derecho y los roles de derechos y obligaciones que le son propios) crea formas de “gobernanza informal” (Báez-Camargo y Ledeneva, 2017) o de “orden clandestino” (Dewey, 2015), en el que los más débiles sufren todo el poder de los actores potenciados (*empowered*), quienes no tienen contrapesos eficientes: se anulan las formas de controles judiciales, patrimoniales, anticorrupción y sociales (Buscaglia, 2013). Los nuevos enfoques permiten dar nombre a esas realidades y, afortunadamente, parte del campo de expertos en políticas públicas también lo tienen en cuenta en su visión a futuro para el desarrollo del campo.

El prominente lugar que ocupan los [burócratas de nivel de calle, BNC] en los procesos de implementación inmediatamente pone sobre la mesa otro tema clásico de las discusiones sobre administración y políticas públicas: el problema de la rendición de cuentas. (...)

Sin referencias empíricas concretas o ejemplos específicos, resulta imposible saber hasta qué punto estos riesgos [en materia de rendición de cuentas] son parte de la normalidad burocrática o, por el contrario, representan sólo una de muchas posibilidades en el universo de procesos de implementación a nivel de calle, en donde también es claramente posible imaginar la presencia de servidores públicos que hacen su trabajo con compromiso, profesionalismo y vocación (Dussauge, Cejudo y Pardo, 2018, p. 16-18).

Como lo sintetizaron estos tres especialistas en el análisis de políticas públicas, estamos ante un problema de democratización que se “mide” por la manera en que los ciudadanos y el Estado se relacionan mediados por “desigualdades categóricas” (Heller y Evans, 2010): de ahí lo estratégico de analizar (y proponer innovaciones) en el vértice donde se encuentran la implementación de las políticas públicas, la reproducción de las desigualdades y el control democrático de lo público (Isunza-Vera y Gurza Lavalle, 2018).

## REFERENCIAS

- AGUILAR, L. F. V. (Ed.). **La implementación de las políticas**. México: Miguel Ángel Porrúa, 1993. (Colección Antologías de Políticas Públicas).
- ARCIDIÁCONO, P.; BERMÚDEZ, A. Ellas hacen: programas sociales y exigencias a las mujeres en Argentina. **Revista Estudios Feministas**, Florianópolis, v. 26, n. 2. p. 1-16, 2018.
- AUGUSTO, M. C. *et al.* Más allá de la capacidad estatal: sociedad civil e implementación de políticas a nivel subnacional en Cusco y San Martín (Perú). **Colombia Internacional**, v. 90, p. 95-125, 2017.
- AUYERO, J. **La zona gris: violencia colectiva y política partidaria en la Argentina contemporánea**. Argentina: Siglo XXI Editores, 2007.
- \_\_\_\_\_. **Pacientes del Estado**. Buenos Aires: Eudeba, 2013.
- ÁVILA, H. **Políticas culturales en el marco de la democratización**. Interfaces socioestatales en el Movimiento Jaranero de Veracruz, 1979-2006. 2008. Tese (Doctorado) – Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social, México, 2008.
- BÁEZ-CAMARGO, C.; LEDENEVA, A. Where does informality stop and corruption begin? Informal governance and the public/private crossover in Mexico, Russia and Tanzania. **Slavonic and East European Review**, v. 95, n. 1, p. 49-75, 2017.
- BARÁIBAR, X. ¿Qué ves cuando me ves? Acerca de lo que los programas de proximidad muestran sobre las políticas sociales en el Uruguay. **Revista Perspectivas de Políticas Públicas**, v. 6, n. 2, p. 333-367, 2017.
- BUCHELY, L. F. **Activismo burocrático: la construcción cotidiana del principio de legalidad**. Bogotá: Uniandes, 2015.
- BUSCAGLIA, E. **Vacios de poder en México**. Cómo combatir la delincuencia organizada. México: Debate, 2013.
- CASTRO, R. Génesis y práctica del habitus médico autoritario en México. **Revista Mexicana de Sociología**, v. 76, n. 2, p. 167-197, 2014.
- CEJUDO, G. M. *et al.* Investigación sobre implementación y gobernanza. Direcciones y retos para el futuro. **Gestión y Política Pública**, v. 27, n. 1, p. 269-283, 2018.
- CEPAL – COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA. **La matriz de la desigualdad social en América Latina**. Santiago: CEPAL; ONU, 2016.
- \_\_\_\_\_. **Terms of reference** – job opening 94778: reproduction of social inequalities through policy implementation processes in Latin America. Santiago: CEPAL, 2018. Mimeografiado.

CERNA, D. *et al.* **Acá no hay ventanillas**: la burocracia de la calle en los programas sociales. Lima: Instituto de Estudios Peruanos, 2017.

CONTRERAS, C. P. **Los discursos de la pobreza**: un análisis de los programas de transferencias condicionadas. Estudio comparativo Chile y México. 2017. Tese (Doctorado) – Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2017.

DEWEY, M. **El orden clandestino**: política, fuerzas de seguridad y mercados ilegales en la Argentina. Buenos Aires: Katz, 2015.

DUSSAUGE, M.; CEJUDO, G.; PARDO, M. del C. (Ed.). **Las burocracias a nivel de calle**: una antología. México: CIDE, 2018.

FREYERMUTH, G. (Coord.). **25 años de buenas prácticas para disminuir la mortalidad materna en México**. Experiencias de organizaciones de la sociedad civil y la academia. México: CIESAS, 2015.

FREYERMUTH, G.; SESIA, P. (Coord.). **Monitoreos, diagnósticos y evaluaciones en salud materna y reproductiva**: nuevas experiencias de contraloría social. México: CIESAS, 2013.

GESSAGHI, V. Proceso de construcción de la desigualdad social en la vida cotidiana escolar: diferenciaciones entre y dentro de las escuelas articuladas. **Educación, Lenguaje y Sociedad**, v. 3, n. 3, p. 155-172, 2005.

GIL-GARCÍA, O. Gender equality, community divisions, and autonomy: the Prospera conditional cash transfer program in Chiapas, Mexico. **Current Sociology**, p. 1-23, 2015.

GONZÁLEZ, M.; FARAH, J. Asistentes sociales en el Sistema Nacional de Salud. Burocracia, Estado y políticas sociales en Chile, 1952-1973. **Historia Unisinos**, v. 21, n. 1, p. 122-135, 2017.

GRUENBERG, C. Migración, racismo y transparencia: hacia la descolonización de la información pública. *In*: CÓRDOVA, R.; CERIANI, P.; KNIPPEN, J. (Coord.). **Migrar en las Américas**: movilidad humana, información y derechos humanos. México: Fundar; Gedisa, 2013. p. 19-52.

\_\_\_\_\_. Derechos humanos, análisis de presupuesto y mortalidad maternal: hacia la desnaturalización de la violencia de género en los sistemas de salud. *In*: DÍAZ, D.; GRUENBERG, C. (Coord.). **Presupuesto público, rendición de cuentas y salud materna en México**. Acercamientos desde los derechos humanos. México: Fundar; Gedisa, 2016. p. 29-59.

GUARNEROS-MEZA, V. **El rol de los gobiernos municipales en la promoción de la seguridad ciudadana**: el caso de Coatepec, Veracruz. Cardiff, País de Gales: Cardiff Business School; Cardiff University, 2014. (Reporte de Investigación).

\_\_\_\_\_. The local bureaucrat in the making of urban power. **Cities**, n. 44, p. 146-151, 2015.

\_\_\_\_\_. Citizen security in Mexico: examining municipal bureaucracy from the view of the intermediation-representation debate. *In*: ZAREMBERG, G.; GUARNEROS-MEZA, V.; GURZA LAVALLE, A. (Ed.). **Intermediation and representation in Latin America**. Actors and roles beyond elections. Cham, Suiza: Palgrave Macmillan, 2017.

GUPTA, A. *et al.* **Las burocracias**: una aproximación distinta a la manera en la que pensamos el Estado. Bogotá: Siglo del Hombre, 2014. (Estudio Introductorio de Lina Buchely).

HELLER, P.; EVANS, P. Taking Tilly south: durable inequalities, democratic contestation, and citizenship in the Southern Metropolis. **Theory and Society**, n. 39, p. 433-450, 2010.

HEVIA, F. **El programa oportunidades y la construcción de ciudadanía**. Ejercicio de protección de derechos en un programa de transferencias condicionadas en México. 2007. Tese (Doctorado) – Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social, México, 2007.

ISUNZA-VERA, E.; GURZA LAVALLE, A. Develando cauces recurrentes. Los controles democráticos no electorales como prácticas de resignificación en la construcción democrática. *In*: ISUNZA-VERA, E.; GURZA LAVALLE, A. (Ed.). **Controles democráticos no electorales y regímenes de rendición de cuentas en el Sur Global**: México, Colombia, Brasil, China y Sudáfrica. Oxford: Peter Lang, 2018. p. 9-41.

LATOUR, B. **Reensamblar lo social**: una introducción a la teoría del actor-red. Buenos Aires: Manantial, 2008.

LEYVA, S.; TABARES, J. Análisis de la implementación de la política pública de juventud. *In*: LEYVA, S. (Ed.). **Análisis de política pública poblacional**. La juventud en Medellín: crisis, cambios e innovación. Medellín: Alcaldía de Medellín; Fondo Editorial de la Universidad EAFIT, 2015. p. 255-269.

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

LONG, N. **Sociología del desarrollo**: una perspectiva centrada en el actor. México: CIESAS; Colsan, 2007.

NUIJTEN, M. **Power, community and the state**. The political anthropology of organization in Mexico. Londres: Pluto Press, 2003.

PARDO, M. del C.; DUSSAUGE, M.; CEJUDO, G. (Ed.). 2018. **Implementación de políticas públicas**: una antología. México: CIDE, 2018.

PASQUIER-MERINO, A. G. Connotaciones y paradojas en torno a la participación de los actores locales en iniciativas de desarrollo rural. **LiminaR. Estudios Sociales y Humanísticos**, v. 15, n. 1, p. 112-127, 2017.

PEETERS, R. *et al.* **Burocracia de baja confianza**: una exploración de los mecanismos y costos de cargas administrativas en México. México: Centro de Investigación y Docencia Económicas, 2018.

PEÑA, V. ¿Qué ha salido mal?: Hallazgos sobre la implementación de políticas públicas para la transparencia a partir de un caso instrumental. **Revista de Gestión Pública**, v. 2, n. 3, p. 405-438, 2013.

PERELMITER, L. **Burocracia plebeya**: la trastienda de la asistencia social en el Estado argentino. Buenos Aires: UNSAM, 2016.

PIRES, R. (Org.). **Implementação de políticas e desigualdades**. Brasília: Ipea, 2017. (Boletim de Análise Político-Institucional, n. 13).

RENOLDI, B.; ÁLVAREZ, S.; MALDONADO, S. **Estado, violencia y mercado**: conexiones etnográficas en América Latina. Buenos Aires: Editorial Antropofagia, 2017.

RODRÍGUEZ, L. Acción pública y desarrollo social en el sureste de México: la Agenda Chiapas-ONU. **LiminaR. Estudios sociales y humanísticos**, v. 12, n. 2, p. 163-180, 2014.

RODRÍGUEZ-GUSTÁ, A. L. Justicia de género y economía social: contradicciones en la implementación municipal de un programa de transferencia condicionada en la Argentina. **Iberoamericana**, v. 10, n. 40, p. 204-209, 2010.

SAUCEDO-DELGADO, O. A. **Moral discourse in social policy interfaces**: a Mexican case. 2011. Tese (Doctorado) – University of East Anglia, England, 2011.

\_\_\_\_\_. The gendered reading of conditionality in antipoverty programs: unintended effects on Mexican rural households' interactions with public health institutions. **Bulletin of Latin American Research**, Oxford, v. 32, n. 1, p. 61-77, 2012.

SILVA, A. Y. La importancia del burócrata de la calle para la implementación de la política social: la relación Estado-ciudadano en los programas Juntos en Ayacucho y Pensión 65 en Cajamarca. *In*: CONGRESO LATINOAMERICANO DE CIENCIA POLÍTICA, 9., 2017, Montevideo. Montevideo: ALACIP, 2017.

TORRES OREGÓN, F. El Proyecto Estratégico de Seguridad Alimentaria (PESA) en el Estado de México: interacción social en el medio rural a través de la interfaz social. *In*: CHÁVEZ, C.; HERRERA, F. (Coord.). **Procesos sociales en el medio rural**. Acercamientos teóricos y experiencias de investigación. Toluca, México: UAEM, 2015. p. 131-157.



TURNBULL, B. **Street children and their helpers: a social interface analysis.** 1998. Tese (Doctorado) – Universidad de Sussex, Brighton, Reino Unido, 1998.

VERA, A. C. Burócratas de la calle y comunidades nativas: un estudio de las brechas de implementación en el servicio de identificación y registro itinerante en la Amazonia Peruana. *In: CONGRESO LATINOAMERICANO DE CIENCIA POLÍTICA*, 9., 2017, Montevideo. Montevideo: ALACIP, 2017.

WAITZKIN, H. Medicine, superstructure and micropolitics. **Social Science & Medicine**, v. 13, p. 601-609, 1979.

### BIBLIOGRAFÍA COMPLEMENTARIA

LIPSKY. La burocracia en el nivel callejero: la función crítica de los burócratas en el nivel callejero. *In: SHAFRITZ, J. M.; HYDE, A. C. Clásicos de la administración pública.* México: Fondo de Cultura Económica, 1999. p. 780-794.

### ENTREVISTAS<sup>23</sup>

Bayón, Cristina. Universidad Nacional Autónoma de México, México. 29 de junio de 2018.

Campos, Sergio. Centro de Investigación y Docencia Económicas, México. 27 de agosto de 2018.

Cejudo, Guillermo. Centro de Investigación y Docencia Económicas, México. 23 de agosto de 2018.

Delamaza, Gonzalo. Universidad de Los Lagos, Chile. 28 de septiembre de 2018.

Díaz Langou, Gala. Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento, Argentina. 5 de septiembre de 2018.

Gruenberg, Christian. Consultor independiente (Argentina-México), México. 3 de julio de 2018.

Hevia, Felipe. Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social, Unidad Golfo, México. 30 junio 2018.

Kessler, Gabriel. Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas/ Universidad Nacional de La Plata, Argentina. 21 de agosto de 2108.

Martínez, Óscar. Universidad Iberoamericana, México. 4 de julio de 2018.

Midaglia, Carmen. Universidad de la República, Uruguay. 22 de agosto de 2018.

---

23. Incluyen entrevistas presenciales, telefónicas, videoconferencia y correo electrónico.

Perelmiter, Luisina. Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas/ Universidad Nacional de San Martín, Argentina. 10 de julio y 5 de octubre de 2018.

Repetto, Fabián. Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento, Argentina. 22 de agosto de 2018.

Rodríguez, Emmanuel. Universidad Nacional Autónoma de México, México. 7 de julio de 2108.

Rodríguez, Martín. Instituto de Regulación y Control del Cannabis, Uruguay. 23 de agosto de 2018.

Saraví, Gonzalo. Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social, Unidad Ciudad de México, México. 29 de junio de 2018.

Trujillo, Patricio. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Ecuador. 25 de octubre de 2018.

Valencia, Enrique. Universidad de Guadalajara, México. 25 de junio de 2018.

Vieira, Juan Guillermo. Universidad Nacional de Colombia, Colombia. 3 de septiembre de 2018.

Villarreal, Eduardo. Centro de Investigación y Docencia Económicas, México. 12 de julio de 2018.

Villarreal, Magdalena. Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social, Unidad Occidente, México. 6 de septiembre de 2018.

Zaremberg, Gisela. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, México. 27 de agosto de 2018.

Ziccardi, Alicia. Universidad Nacional Autónoma de México, México. 29 de junio de 2018.



PARTE 2

# Arranjos e Instrumentos de Implementação

## 2.1 – Falhas de Governança, Desequilíbrios de Poder e de Representação Institucional



Capítulo 6

Capítulo 7

Capítulo 8

Capítulo 9

Capítulo 10

Capítulo 11

Capítulo 12



## IMPLEMENTAÇÃO DE PROJETOS DE INFRAESTRUTURA E (RE)PRODUÇÃO DE DESIGUALDADES: OS CASOS DE BELO MONTE E DA TRANSNORDESTINA

Alexandre de Ávila Gomide<sup>1</sup>  
Raphael Amorim Machado<sup>2</sup>  
Ana Karine Pereira<sup>3</sup>

### 1 INTRODUÇÃO

A segunda metade da década de 2000 foi marcada pela retomada da ação estatal na elaboração e na implementação de projetos de infraestrutura no Brasil. Os setores que mais se destacaram, em termos de investimento público, foram os de energia e transportes (Pinheiro e Frischtak, 2014). Nesse sentido, a construção de usinas geradoras de energia elétrica e de infraestrutura viária foi o principal pilar de sustentação do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) em suas duas fases (2007-2010 e 2011-2016). Entre os critérios de seleção dos projetos do PAC, figurou o discurso oficial de que esses projetos alavancariam o desenvolvimento local e regional e reduziriam a desigualdade social e regional.<sup>4</sup> Embora com esse objetivo declarado, a materialidade da implementação de alguns dos projetos exacerbou desigualdades já existentes, ou mesmo contribuiu para criar novas. A chegada de grandes empreendimentos a territórios onde a presença do Estado e de suas correlatas políticas públicas era precária, senão ausente, gerou, por muitas vezes, uma série de tensões sociais, com afluxo de trabalhadores para as obras, sobrecarregando os serviços públicos locais e alterando o modo de vida das populações. Neste capítulo, partimos da ideia de que a implementação de projetos de infraestrutura é passível de impactar a (re)produção de desigualdades sobre populações e territórios historicamente marginalizados no Brasil.

Diante disso, selecionamos dois casos de empreendimentos de grande vulto para estudo, os quais apresentaram impactos significativos para as populações locais, sobretudo as minorias. Ao mesmo tempo, devido à dinâmica conflituosa

---

1. Técnico de planejamento e pesquisa e diretor na Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest) do Ipea.

2. Pesquisador visitante no Ipea.

3. Professora adjunta da área de ciência política da Universidade Federal de Goiás (UFG).

4. Disponível em: <<http://www.pac.gov.br/pub/up/relatorio/c9fba67e144c9237b839e2c5adf32e99.pdf>>.

dos processos de execução desses investimentos, seus respectivos arranjos de implementação revelaram mudanças substantivas. Os casos selecionados foram a usina hidrelétrica de Belo Monte (UHEBM) e a ferrovia Transnordestina (FTN).

A UHEBM foi inaugurada em abril de 2016, localizada no rio Xingu, no estado do Pará. Belo Monte possui uma importância estratégica para a matriz energética nacional, uma vez que representa a segunda maior hidrelétrica brasileira em termos de potencial elétrico instalado.<sup>5</sup> Em 2010, momento de intensificação do processo decisório de Belo Monte, o argumento de órgãos como a Casa Civil da Presidência da República para a necessidade de construção da usina a posicionou como um projeto essencial para a manutenção do crescimento econômico do Brasil (Pereira, 2013; 2014). Apesar da importância estratégica do projeto de Belo Monte para impulsionar o crescimento econômico do país, o histórico da usina foi marcado por conflitos sociais e por denúncias de que sua implementação seria acompanhada pela produção de situações de risco socioambiental em comunidades vulneráveis, além de sobrecarregar a precária oferta de serviços sociais básicos locais.

As contestações iniciais surgiram como reação ao primeiro projeto da usina, elaborado pela Eletronorte entre 1975 e 1980. De acordo com esse projeto, a UHEBM alagaria uma área de 1.160 km<sup>2</sup>, o que provocaria a inundação de parte de duas terras indígenas (TIs) – Paquiçamba e Arara da Volta Grande do Xingu. A reformulação do projeto da usina, com a redução da área alagada, na década de 1990, também produziu consequências negativas para populações vulneráveis – como o trecho de vazão reduzida (TVR), que alcançou comunidades indígenas, e a inviabilidade da pesca em alguns trechos do rio.

A FTN teve sua pedra fundamental lançada em 2006, no município de Salgueiro, Pernambuco, pelo presidente Luiz Inácio Lula da Silva. O intuito da ferrovia seria a ligação da região do Cerrado sul piauiense aos principais portos do Nordeste, a saber: Suape, em Pernambuco, e Pecém, no Ceará. Ao longo do trajeto, a ferrovia intercepta regiões produtoras de *commodities* agrícolas e minerais, as quais só se viabilizam economicamente com o transporte ferroviário, por quesitos de peso e volume. A implantação da FTN foi cercada de uma aura desenvolvimentista, capaz de levar progresso social e renda para uma população pauperizada no interior do país. Sua implementação, porém, foi também eivada de problemas e conflitos. De um lado, questões relacionadas aos projetos da obra e seu correlato processo de licenciamento socioambiental, que só vieram a lume em 2009, três anos após o início das obras. Devido a isso, o custo inicial do projeto foi alterado mais de uma vez, atingindo a cifra de R\$ 11 bilhões na revisão contratual, em 2014. De outro lado, o alto grau de conflitividade da obra chama a atenção, seja em relação aos pequenos proprietários atingidos pelos mais de 4 mil processos de desapropriação ou aos

---

5. O potencial elétrico de produção de energia da usina é de 11.233 MW. A área alagada da usina equivale a 516 km<sup>2</sup>.

desrespeitos aos direitos das populações tradicionais lindeiras ao empreendimento (Machado, 2016).

Posto isso, investigaremos as relações entre a dinâmica da conformação e transformação dos arranjos de implementação dessas obras e suas relações com as desigualdades sociais. Diante desse problema, realizamos as seguintes perguntas: *i*) a interação entre atores e instrumentos é explicativa da conformação dos arranjos?; *ii*) o arranjo influencia a produção ou exacerbação das desigualdades sociais junto aos projetos de infraestrutura analisados?; *iii*) até que ponto esses arranjos foram flexíveis de modo a contemplar interesses dos grupos sociais negativamente impactados?; e *iv*) quais os efeitos das mudanças sobre os arranjos no que concerne à (re)produção de desigualdades?

Para responder a esses questionamentos, adotamos a estratégia de estudo e comparação de casos em momentos distintos no tempo, pois a análise da dinâmica dos arranjos e de seus resultados precisa ser conduzida diacronicamente. Os estudos de caso foram baseados em material oficial e secundário, sobretudo as pesquisas conduzidas por Pereira (2013; 2014) e Machado (2016).

Além desta introdução, o texto conta com mais quatro seções. A definição e a operacionalização do conceito de arranjo de implementação e de sua relação com a (re)produção de desigualdades são feitas na segunda seção. A seção 3, por sua vez, examina os arranjos dos projetos selecionados para estudo. A análise comparativa dos casos é feita na seção 4. Por fim, os principais achados e a resposta às perguntas formuladas são objeto da conclusão.

## 2 ARRANJOS DE IMPLEMENTAÇÃO E INSTRUMENTOS DE POLÍTICA PÚBLICA

Analisar políticas públicas apenas no âmbito da sua formulação (diagnósticos e propostas) pode levar a visões simplificadas ou ingênuas sobre os reais processos de intervenção estatal. É a interação entre os atores inseridos em contextos político-institucionais específicos – e, muitas vezes, com interesses divergentes – que dá concretude às políticas públicas. Nesse processo, planos, programas ou projetos inicialmente formulados podem ser transformados ou até mesmo frustrados. A literatura especializada já demonstrou que a implementação produz consequências no conteúdo e na forma das políticas, sendo sua análise um ponto central para a compreensão da atuação estatal e seus impactos (Pressman e Wildavsky, 1973; Gomide, Silva e Pires, 2014).

Para a sua realização, as políticas públicas dependem da conformação de arranjos específicos que sustentem sua implementação (Pires e Gomide, 2016). Tais arranjos podem ser compreendidos como o conjunto de regras, procedimentos e instrumentos que definem o modo de interação entre os diversos atores envolvidos em um determinado empreendimento. Nesse sentido, os arranjos funcionam como estruturas de distribuição de poder, ao definirem competências, possibilidades de participação e alocação de recursos entre atores. Por esse motivo, os arranjos

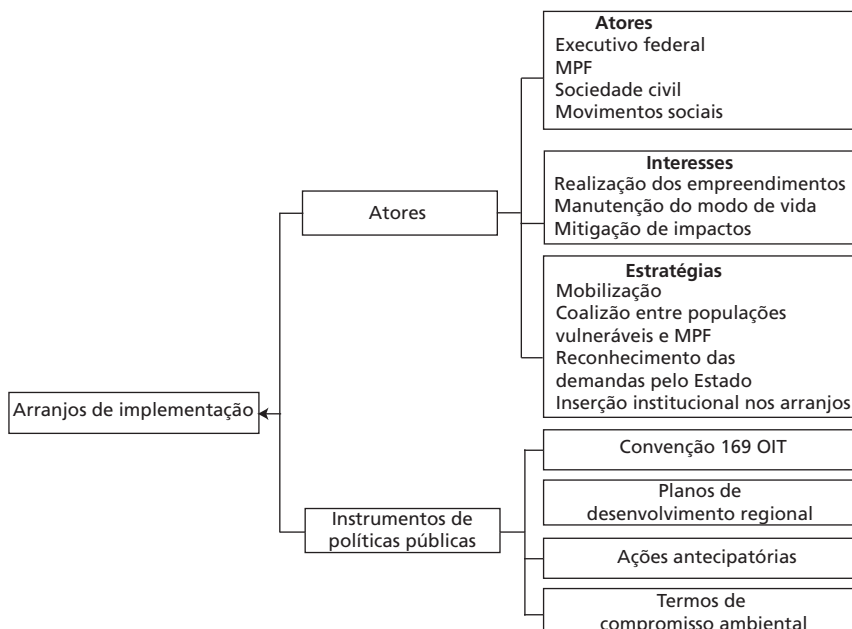
de implementação são naturalmente contenciosos por criarem ou reproduzirem regras e instrumentos que beneficiam certos grupos sociais enquanto prejudicam outros (Moe, 2005; Le Galès, 2015).

Os instrumentos de políticas públicas, por sua vez, dão concretude às ações do Estado. Para Lascoumes e Le Galès (2007), esses instrumentos são dispositivos técnicos e sociais que organizam as relações entre o governo e seus governados. Eles são eivados de relações políticas, justamente por terem efeitos materiais na implementação de políticas públicas.

Para Capano, Howlett e Ramesh (2015), os atores sabem que as características dos arranjos e os instrumentos adotados têm impacto nos interesses que estão perseguindo. Igualmente, eles estão cientes de que as posições que detêm no arranjo representam uma fonte de poder. Sendo assim, os arranjos estão no centro da constante disputa política – enquanto os atores perseguem seus objetivos e interesses, tentam obter simultaneamente a melhor posição no arranjo e na seleção dos instrumentos.

Para efeitos deste trabalho, o conceito de arranjo de implementação será operacionalizado como *o conjunto de atores estatais e não estatais que, em contextos institucionais específicos, se utilizam de instrumentos para atingir seus objetivos*. Uma explicitação conceitual para os casos analisados encontra-se na figura 1.

FIGURA 1

**Operacionalização do conceito de arranjos de implementação**

Elaboração dos autores.

Obs.: MPF – Ministério Público Federal; OIT – Organização Internacional do Trabalho.



É compreensível que um arranjo inicialmente formulado congregando um determinado leque de atores seja alterado ao longo do ciclo de implementação de um projeto. Os arranjos são dinâmicos (Capano, Howlett e Ramesh, 2015) – à medida que são institucionalizados, o estudo de seus processos de transformação pode ser associado às análises sobre mudança institucional.<sup>6</sup>

Nesse sentido, Mahoney e Thelen (2009) argumentam que as características básicas das instituições contêm suas próprias possibilidades de mudança. No que concerne ao nosso trabalho, podemos rastrear três fatores que influenciaram o processo de mudança dos arranjos e, conseqüentemente, afetaram os resultados entregues por eles: os efeitos assimétricos de *distribuição de poder*; a *representatividade institucional*; e a *temporalidade* de incorporação de atores e instrumentos ao arranjo. Esses fatores atuaram ao longo do funcionamento dos arranjos analisados, produzindo a incorporação/exclusão de atores, a criação de instrumentos e efeitos sobre as desigualdades.

Os arranjos, uma vez adotados, institucionalizam-se, tornando-se resilientes às mudanças radicais (Pierson, 2004). Dessa maneira, a acomodação de novos atores e demandas no interior do arranjo é feita, majoritariamente, com base na institucionalidade já existente. Por isso, muitas vezes, alterações nas instituições acabam produzindo resultados limitados (Menicucci, 2014).

### 3 OS CASOS DA UHEBM E DA FTN

Nesta seção, analisamos os arranjos de implementação da UHEBM e da FTN e seus respectivos efeitos em termos de desigualdades sociais.

#### 3.1 A UHEBM

Nesta subseção, o estudo da evolução do arranjo que organiza o processo de planejamento e de execução da usina tem como foco o período de 2005 a 2010 – a fase recente do processo decisório da usina, iniciado com a aprovação do Decreto nº 788/2005, pelo Congresso Nacional – em comparação com o arranjo de 2011 a 2013, que compreende os dois primeiros anos de implementação da UHEBM.

Em 2005, coube ao Congresso Nacional, de acordo com a determinação dos arts. 170 e 231 da Constituição Federal de 1988, aprovar o empreendimento da usina mediante a realização de oitivas das comunidades indígenas, as quais seriam diretamente impactadas pela criação do TVR. Este trecho alcança uma área de 100 km que, entre outros impactos, causa a seca das TIs Arara e Juruna do Paquiçamba (Jaichand e Sampaio, 2013; Magalhães e Hernandez, 2009).

---

6. Os arranjos de implementação podem ser vistos como instituições, pois representam um conjunto de relações que influenciam o comportamento dos atores, quem está habilitado a participar de determinado processo, seu objeto e seus objetivos. Portanto, contribuem para reduzir a incerteza sobre o comportamento de diversos atores, gerando expectativas mais estáveis, que facilitam a execução de um determinado projeto (Machado, Gomide e Pires, 2018).

Apesar disso, o decreto foi aprovado em tempo recorde, tramitando em menos de quinze dias nas duas casas legislativas – sendo que o Congresso Nacional não realizou oitivas indígenas. A forma como o decreto foi aprovado motivou o aparecimento de vários repertórios de contestação e a mobilização de diversos atores, surgindo aqui uma forte articulação entre grupos indígenas, acadêmicos e cientistas, movimentos de defesa de direitos humanos e de grupos minoritários (a exemplo do Conselho Indigenista Missionário) e o MPF.

A aprovação do decreto legislativo foi acompanhada por uma aceleração do processo decisório da usina. Assim, em 2006, ocorreu a abertura do processo de licenciamento ambiental no Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama). Nesse período, a elaboração dos estudos de impacto ambiental tornou evidentes diversas consequências negativas da implementação da usina em grupos específicos, tais como a inviabilização da pesca em alguns trechos e a redução da área disponível para a pequena agricultura. Além disso, a atração de um grande fluxo populacional seria acompanhada do aumento da violência contra a mulher e da precarização da oferta de serviços sociais básicos – como saúde e educação (Pereira, 2014). Isso provocou a organização de vários atores, regionais e nacionais, nos anos seguintes à abertura do processo de licenciamento ambiental – a exemplo do Movimento de Mulheres Trabalhadoras de Altamira Campo e Cidade, de sindicatos rurais, da ala progressista da igreja católica, do Instituto Socioambiental e do Movimento Xingu Vivo para Sempre. Nesse contexto, os protestos contra a UHEBM foram retomados e intensificados, ocasionando a judicialização do processo decisório e diversas paralisações do licenciamento ambiental.

Ao contrário do contexto em que ocorreu o primeiro ciclo de mobilizações dos anos 1980, nos anos 2000, o arranjo de implementação de hidrelétricas no Brasil foi marcado pela descentralização do poder decisório, uma vez que a burocracia do setor elétrico passou a dividir atribuições com os órgãos ambientais e de defesa dos direitos de comunidades tradicionais. O Ibama e a Fundação Nacional do Índio (Funai) participaram formalmente do processo decisório (Hochstetler e Keck, 2007).

A primeira implicação desse arranjo na habilidade do Estado de processar os conflitos sociais e reduzir os efeitos da usina foi a realização de quatro audiências públicas, em 2009. Elas foram organizadas pelo Ibama e culminaram na produção de diversas contribuições técnicas da sociedade civil em relação aos impactos da UHEBM – a exemplo dos estudos produzidos pelo painel de especialistas (Magalhães e Hernandez, 2009). De acordo com os técnicos do Ibama, essas contribuições foram essenciais para permitir que o órgão percebesse que a principal consequência da usina se referia às suas implicações sociais ao acirrar a situação de vulnerabilidade de alguns grupos.

Essa representatividade da sociedade civil no interior do arranjo produziu uma segunda implicação: a elaboração, pelo Ibama, de um conjunto de condicionantes referentes à licença prévia, denominadas ações antecipatórias. O intuito dessas ações era vincular a emissão da licença seguinte (a de instalação) ao cumprimento de uma série de empreendimentos para melhorar a infraestrutura local e a oferta de serviços sociais básicos. Assim, essas ações deveriam ser realizadas antes do início da implementação da usina, preparando a região para o empreendimento e evitando, dessa maneira, os impactos sociais adversos de Belo Monte.

Apesar de viabilizar a adoção de instrumentos inclusivos – como as audiências públicas e as ações antecipatórias –, o arranjo daquele momento ainda provocava entraves para um processamento de conflitos efetivo. Os principais obstáculos se referem a três fatores: a temporalidade de atuação dos atores e implementação dos instrumentos; a desigual distribuição de papéis e poderes dos atores no interior do arranjo; e a fraca representação dos órgãos socioambientais e da sociedade civil no arranjo. Assim, ao contrário do Ibama e da Funai, que agiam apenas no âmbito do licenciamento ambiental, no caso de Belo Monte, o setor elétrico teve uma atuação que alcançou todo o ciclo decisório e de implementação do empreendimento – desde a elaboração e a aprovação dos estudos de inventário da bacia do rio Xingu e de viabilidade de Belo Monte até a formulação e a fiscalização de seu cronograma de implementação. Isso é um indicativo da alta concentração de poder decisório nas burocracias do setor elétrico, implicando a baixa efetividade das decisões do Ibama e a fraca representação dos atores atingidos por esse empreendimento.

Esses obstáculos são evidenciados em dois momentos do licenciamento ambiental. Em 2009, logo após a ocorrência das audiências públicas, os técnicos do Ibama responsáveis pelo empreendimento ressaltaram, no Parecer Técnico nº114/2009, que não puderam analisar em profundidade as contribuições das audiências públicas em razão de um memorando do presidente do órgão, o qual solicitava a interrupção das análises referentes à licença prévia devido aos prazos estipulados para a implementação do empreendimento. Os técnicos afirmaram que a aprovação de tal licença ocorreu em um cenário de intensa incerteza sobre os impactos da usina e de forte pressão política. Em janeiro de 2011, a aprovação da licença de instalação aconteceu num contexto em que várias notas técnicas do Ibama apontavam para o não cumprimento de condicionantes relevantes para as ações antecipatórias (Pereira, 2014).

Nesse cenário, a implementação da usina foi iniciada em um momento de baixa legitimidade política do empreendimento e de seu arranjo, ocorrendo a intensificação das contestações e de continuísmo da judicialização. O MPF liderou ações civis públicas que solicitavam o cancelamento do leilão de concessão da construção da

usina e da aprovação da licença de instalação. A Defensoria Pública do Estado do Pará também entrou com ações judiciais para reivindicar o respeito aos direitos da população afetada pela obra. Ao mesmo tempo, crescia a preocupação no governo federal de que os empreendimentos de infraestrutura implementados na Amazônia deveriam evitar os erros do período desenvolvimentista – no que se refere aos intensos impactos socioambientais – e ser utilizados como um instrumento de “levar” a atuação do governo a regiões carentes de serviços sociais básicos, aumentando o poder de alcance do Estado (Abers, Oliveira e Pereira, 2017).

Esse ambiente produziu novos ajustes no arranjo, que culminaram na inclusão de atores, a exemplo da Secretaria-Geral da Presidência da República (SGPR). A atuação do órgão foi provocada pelo então ministro da pasta, que, em janeiro de 2011, solicitou que dois funcionários da Secretaria Nacional de Articulação Social visitassem a região de influência do Xingu a fim de dialogar com atores-chave e, dessa maneira, se informarem sobre o andamento do processo da usina. O envolvimento do órgão com o caso de UHEBM foi consequência da intensificação da mobilização contrária à usina. Assim, nesse momento, alguns grupos – notadamente a Prelazia do Xingu, na figura de Dom Erwin, e algumas comunidades indígenas, representadas pelo índio Raoni – sensibilizaram o então presidente Lula sobre os impactos da usina. Nesse contexto, o governo federal passou a adotar uma posição de evitar as críticas dos projetos anteriores implementados na Amazônia e buscar por maior representatividade dos grupos sociais no arranjo.

Além da SGPR, atores sociais e governos estadual e municipal também foram incorporados no arranjo. A participação e a coordenação desses atores foram marcadas pela criação de instrumentos inclusivos. Assim, instituiu-se o Plano de Desenvolvimento Regional Sustentável do Xingu (PDRSX) e seu comitê gestor – liderado pela Casa Civil da Presidência da República. O comitê foi composto por cinco representantes do governo municipal, cinco do estadual e cinco do federal. Além disso, contou com quinze representantes da sociedade civil, sendo que seu decreto de criação<sup>7</sup> estabeleceu certa diversidade dos grupos sociais a serem incluídos: *i*) entidades patronais urbanas e rurais; *ii*) setor pesqueiro; *iii*) setor empresarial; *iv*) entidades sindicais dos trabalhadores urbanos, rurais e dos pescadores; *v*) comunidades indígenas; *vi*) movimentos ambientais; e *vii*) instituição de pesquisa. A principal função do comitê gestor foi deliberar sobre a aplicação dos R\$ 500 milhões disponibilizados pelo empreendedor vencedor do leilão de concessão – a Norte Energia.

Outro instrumento de coordenação de atores e de interesses foi a Casa de Governo,<sup>8</sup> que representou a presença do governo federal em Altamira. A criação

7. Decreto nº 7.340, de 21 de outubro de 2010.

8. A Casa de Governo foi criada pelo Decreto nº 7.577/2011.

desse órgão foi produto de uma sugestão de funcionários da SGPR, após visitarem a região do Xingu, em janeiro de 2011, e indicarem que seria necessária a criação de um escritório do governo federal de natureza especial e transitória, com o objetivo de fortalecer os órgãos locais a partir da interação constante entre os governos federal, municipal e estadual. Além disso, a Casa de Governo teria a função de encaminhar, para as burocracias federais responsáveis, as demandas dos grupos sociais afetados. O órgão foi composto por representantes da SGPR, cuja função era formalizar o diálogo com os movimentos sociais, e do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, que deveria realizar a articulação entre as agências estatais envolvidas em empreendimentos do governo federal na região – com ênfase em Belo Monte.

Os novos ajustes no arranjo produziram efeitos positivos, exemplificados pelos projetos sociais e de infraestrutura local financiados com os recursos do PDRSX. Esses avanços, entretanto, foram parciais, uma vez que problemas históricos ainda permanecem sem solução – como a seca produzida pelo TVR nas TIs Arara da Volta Grande, Paquiçamba e Trinchiera Bacajá – e as demandas de grupos sociais não foram incorporadas – como a elaboração de programas de mitigação específicos para os pescadores afetados pelo empreendimento e que tiveram a pesca inviabilizada.

Uma possível explicação para esses efeitos parciais foi a temporalidade do arranjo na inclusão de novos atores e interesses. Essas alterações ocorreram de forma gradual, sendo que a maior descentralização e a maior inclusão aconteceram apenas no momento de implementação da usina. Nesse período, várias decisões sobre a UHEBM – como o local de barramento, que produziu o TVR e suas consequências – já haviam sido tomadas. No caso específico da Casa de Governo, o órgão foi criado com baixo poder decisório e de execução, atuando principalmente na coordenação intersetorial – nesse sentido, os entrevistados se referiam a ele como a “menina dos recados”, pois apenas repassava as demandas sociais, sem poder de execução. Além disso, a Casa foi instituída em 2011, quando vários problemas não podiam ser revertidos.

### 3.2 A FTN

No arranjo de concessão da FTN, o governo transferiu para a concessionária quase toda a responsabilidade dos estudos para a implantação da obra sem obrigações contratuais claramente estabelecidas, haja vista que o contrato de concessão original data da década de 1990, não figurando a construção da ferrovia como obrigação da concessionária. Em contrapartida, o Estado brasileiro ficou encarregado de realizar o processo de desapropriação – entregando a frente de obra desimpedida para a concessionária – e a fiscalização do cumprimento da legislação e de acordos estabelecidos no âmbito do projeto. Essa característica *sui generis* da concessão do empreendimento e a complexidade do arranjo de implementação favoreceram o

descumprimento da legislação vigente – o que nos ajuda a explicar os conflitos que surgiram ao longo do traçado da ferrovia.

A concessionária responsável pela construção e operação da FTN, a Transnordestina Logística S/A (TLSA), comprometeu-se, em parceria com os órgãos de licenciamento socioambiental, a realizar as ações necessárias para a obtenção das licenças de instalação do empreendimento. Entre essas ações, listava-se o mapeamento de adensamentos populacionais e comunidades de povos tradicionais no entorno do projeto, junto a órgãos como a Fundação Cultural Palmares (FCP), o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra) e a Funai. A concomitância entre o desenvolvimento dos projetos de engenharia e os estudos socioambientais, porém, provocou efeitos perversos sobre as populações direta e indiretamente afetadas pelo empreendimento – um exemplo disso foi a falta de mapeamento dos territórios quilombolas existentes ao longo do traçado.

A consulta aos órgãos intervenientes no processo de licenciamento ambiental foi feita de maneira protocolar, não se atentando para a desatualização dos cadastros desses órgãos, tampouco para o “surgimento” de comunidades ao longo do processo de implantação da obra. Lotta e Favareto (2018) denominaram esse processo como “cegueira territorial”. As comunidades e populações vizinhas a esses empreendimentos são comunicadas apenas quando o processo de licenciamento socioambiental se encontra em estágio avançado. Na maior parte das vezes, as decisões sobre os projetos já foram tomadas e os acordos entre diferentes organizações intervenientes, atores políticos locais e empreendedores já estão estabelecidos (Zhourri, 2008).

Logo no início do processo de licenciamento, durante a fase de realização de audiências públicas para a concessão das licenças de instalação, a população foi instada a participar – porém de maneira protocolar, sendo apenas “informada” sobre a obra, não havendo espaços para questionamentos do projeto ou mesmo deliberações e sugestões sobre a sua implantação (Abers, 2018). A temporalidade na incorporação de atores, interesses e novos instrumentos e a assimétrica distribuição de poderes no interior do arranjo são fatores explicativos para esses resultados.

Os primeiros conflitos em relação ao projeto surgiram na fase de desapropriação da faixa de domínio que a ferrovia ocuparia. O instrumento utilizado para a execução dessa fase foi a celebração de convênios entre o Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes Terrestres (DNIT) e as secretarias de infraestrutura dos estados do Piauí, Pernambuco e Ceará, em 2009. Segundo o DNIT, o estabelecimento desses convênios com os entes estaduais foi justificado por seu conhecimento da realidade local, mais acurado que o do governo federal. A opção de negociação com os proprietários, embora prevista nos ordenamentos do DNIT, nunca chegou a ser utilizada. Além disso, o órgão optou por levar para as instâncias jurídicas todos os processos de desapropriação, com a justificativa de garantir o

direito ao contraditório – judicializaram-se cerca de 4 mil processos nas comarcas e varas judiciais ao longo do traçado da ferrovia.

Em relação a esse processo, o trabalho crítico conduzido por advogados populares do Piauí (Sousa, 2013) apontou diversas irregularidades, a começar pela própria função de desapropriação, estranha aos ordenamentos jurídicos do DNIT. Segundo a pesquisa, a União seria representada pelas procuradorias-gerais estaduais, figurando uma situação em que um ente federado patrocina a desapropriação e a sentença sai no nome de outro ente – no caso, o governo federal. Como item constante nas licenças ambientais de instalação do empreendimento, está incluso o processo de *negociação e desapropriação*, o qual configura uma interpretação enviesada das licenças ambientais emitidas para a construção da ferrovia. A ordem dos processos expedida nas licenças está bem definida, porém esse não foi o procedimento padrão adotado ao longo do traçado do empreendimento. Em depoimento colhido junto a desapropriados, percebe-se a ingerência durante essa fase.

E, quando chegou a Transnordestina aqui no Piauí, (...) eles chegaram e já foram dizendo: “Rapaz, está aqui uma folha. Uma intimação para você ir lá ao fórum de justiça”. Uma intimação para esse pessoal aqui, que vive na roça, (...) nasceu e se criou no interior, é igualmente dar de machado. Tiveram pessoas que ficaram quase arriadas. Por quê? Porque chegaram de uma vez (entrevista concedida aos autores em maio de 2015).

Embora com um alto índice de emissão de posses, cerca de 80% ao longo do traçado da ferrovia, a resultante desse arranjo foram diversos processos contestatórios acerca dos valores pagos às terras desapropriadas. A quase inexistente representação dos proprietários interceptados pela obra culminou na desconsideração de suas especificidades regionais e condições socioeconômicas. Isso contribuiu para aumentar a desigualdade social em um ambiente já bastante caracterizado por ela. O desenrolar dessa situação levou à centralização dos processos mais complexos na justiça de Brasília, apontando para as dificuldades de representação enfrentadas pelo arranjo estabelecido entre o DNIT e as secretarias de infraestrutura.

A temporalidade do processo de planejamento e implantação da FTN também impactou diretamente as populações tradicionais ao longo de seu traçado. Em 2011, as obras da ferrovia adentraram territórios quilombolas na região sul do Piauí, mais especificamente no município de Paulistana. A intervenção no território quilombola foi realizada à revelia da legislação internacional e nacional sobre o assunto, mais especificamente a Convenção nº 169 da OIT e o Decreto Presidencial nº 5.051/2004, os quais exigem consulta prévia a essas comunidades impactadas, ou seja, antes do início das obras.

As comunidades de Contente e Barro Vermelho, atravessadas pelo traçado da ferrovia, não foram mapeadas nos estudos iniciais feitos pela TLSA – isso revela a

qualidade dos estudos apresentados para o início das intervenções no território. A precariedade dos estudos ambientais do projeto era de conhecimento da FCP, que, na condição de órgão interveniente no processo de licenciamento ambiental, já alertava para lacunas importantes nesses documentos em seu relatório para a liberação da licença de instalação.

O EIA/RIMA [Estudo de Impacto Ambiental/Relatório de Impacto Ambiental] Transnordestina, trecho EMT [Elizeu Martim-Trindade], diagnosticou a necessidade de levantamento de dados primários e secundários sobre as comunidades quilombolas potencialmente afetadas que não puderam ser obtidos durante as fases preliminares do Diagnóstico de Avaliação de Impactos. Para tanto, prevê a implantação do Programa de Verificação de Interferência e Apoio às Populações Tradicionais, através do qual será possível estabelecer parâmetros adequados à identificação, análise e avaliação dos impactos a serem sofridos pelas comunidades quilombolas (Brasil, 2009).

Alguns dos conflitos derivados do processo de licenciamento ambiental podem ser parcialmente atribuídos ao parco envolvimento das organizações estatais nas fases iniciais dos estudos ambientais (Borioni, Gallardo e Sánchez, 2017). O Ibama, diante dessas assimetrias, pode, inclusive, requisitar informações suplementares sobre o processo, ou mesmo barrá-lo por não cumprir as condicionantes das licenças a serem emitidas. No caso da Transnordestina, o projeto passou incólume sobre os problemas apresentados nos estudos iniciais.

A FCP, por meio de seus documentos, alertou para a condição socioeconômica das comunidades vizinhas ao empreendimento.

As comunidades quilombolas residentes nas áreas dos municípios sob influência potencial do projeto de implantação do sistema ferroviário Transnordestina (EMT) se inserem na microrregião do Alto Médio Canindé, cuja população apresenta baixos índices de desenvolvimento humano. Trata-se de municípios caracteristicamente compostos por agricultores familiares, vivendo em condições de precariedade econômica e de vulnerabilidade social (Brasil, 2009).

A chegada das obras ao interior dessas comunidades quilombolas ocorreu em 2010 e provocou insegurança aos moradores, seja pelo trânsito de trabalhadores, a maioria homens, próximo às casas e às famílias, seja pela realização de detonações explosivas para a abertura da via. Quanto ao tratamento dispensado aos moradores neste último cenário, os relatos afirmam, em entrevista concedida aos autores: “Eles chegaram falando para a gente aqui que era uma pequena explosão. E isso não foi uma pequena explosão”. Os moradores acusaram a concessionária de ter danificado diversas casas pelos impactos das detonações.

Importante ressaltar que toda a situação ocorreu sem nenhuma interveniência da FCP ou de qualquer outro órgão ligado aos condicionantes do processo de licenciamento ambiental. Isso se deu, em parte, pelo não reconhecimento oficial das comunidades junto à FCP e ao Incra. Essa não pode, no entanto, ser considerada uma



questão menor, pois a possibilidade de surgimento de etnias ou o reconhecimento pelo Estado de novos grupos ao longo do traçado planejado devem ser analisados nos estágios iniciais de licenciamento ambiental (Hanna *et al.*, 2014).

A escalada de conflitos dos moradores dessas comunidades em relação à concessionária TLSA culminou com o fechamento de canteiros de obras e imobilização de máquinas e equipamentos. Apenas em 2011, após movimentos de mobilização dos quilombolas das comunidades de Contente e Barro Vermelho, a FCP passou a mediar o conflito, representando essas comunidades no arranjo. A partir desse ponto, estabeleceu-se um termo de compromisso ambiental (TCA) entre a TLSA, a FCP e as comunidades, a fim de regular a Licença de Instalação nº 638/2009, a qual abrange o trecho EMT.

Esse TCA foi um instrumento formulado para tentar solucionar a carga conflitiva em torno da construção da ferrovia na região sul do Piauí, incorporando as comunidades quilombolas, o Incra, a própria FCP e o empreendedor em seu arranjo de implementação. Com isso, podemos afirmar que o arranjo do projeto sofreu alterações ao longo do tempo, incorporando novos atores e demandas. Os efeitos do TCA, porém, foram deletérios sobre as comunidades, em que a concessionária atendeu parcialmente às condicionantes.

No documento, listaram-se dezoito pontos a serem observados durante o processo de implementação da ferrovia no interior dos territórios quilombolas afetados. Essas condicionantes deveriam ter sido apresentadas sob a forma de programas para as comunidades quilombolas, visando sanar ou mitigar os impactos decorrentes da realização da obra no “quintal” dessa população. A capacidade de imposição desse acordo por parte da FCP junto à concessionária foi bastante limitada. As comunidades puderam participar da confecção do TCA, porém não tiveram nenhum instrumento legal para exigir a implementação das condicionantes. Pesa nisso o distanciamento entre as comunidades e a própria fundação, deixando os direitos das populações tradicionais desguarnecidos diante de violações e abusos. A falta de acordo em relação ao cumprimento do TCA por parte da concessionária levou ao recrudescimento das ações do movimento quilombola, que buscou as instâncias jurídicas para a resolução do impasse. A capacidade de representação dos atores no arranjo, por sua vez, foi diminuta.

O movimento quilombola recebeu apoio de um coletivo de advogados populares ligados à Universidade Federal do Piauí. O ajuizamento da ação contou com a participação ativa do MPF, que, durante a fase de formulação da denúncia, expandiu a pauta de reivindicação do movimento e solicitou a suspensão da licença ambiental do trecho EMT como um todo. O MPF entendeu que nos próprios relatórios do Ibama<sup>9</sup> existiam indícios de que a licença da obra não estava mais em

9. Parecer da Coordenação de Transportes (Cotra) do Ibama, nº 02001.000647/2015-41.

vigência, em razão dos descumprimentos de suas condicionantes e da violação de direitos da população lindeira à ferrovia.

A desconsideração de atores importantes no arranjo de implementação, a não fiscalização atenta acerca do cumprimento das licenças concedidas e os acordos estabelecidos provocaram a suspensão da licença de instalação e a consequente interrupção da obra em 2016.<sup>10</sup> Na decisão judicial, expedida em relação à ação ajuizada pelo MPF, o juiz federal afirma que

não há elementos nos autos a indicar que o início das obras tenha ocorrido após consulta prévia às comunidades quilombolas atingidas, nem que o empreendedor, ora agravante, tenha implementado a execução de medidas mitigatórias/compensatórias aos impactos da construção da ferrovia (Brasil, 2017).

Mesmo com alterações no arranjo de implementação da FTN, o nível de conflitividade do projeto não diminuiu – pelo contrário, o não cumprimento de acordos tripartites (Estado, empreendedor e comunidades) provocou mais ações, que passaram para o campo jurídico. A suspensão da licença de instalação do trecho EMT foi importante para assegurar o direito das comunidades quilombolas da região sul do Piauí, porém muito danosa para a continuação dos trabalhos de construção de uma ferrovia fulcral para o desenvolvimento da região. A percepção dos moradores não é desfavorável ao projeto – o que ficou evidenciado foi o levante contra os constantes desrespeitos à legislação brasileira e internacional, contribuindo para asseverar o grave quadro de desigualdade social no local.

A temporalidade tardia de inclusão dos povos quilombolas no arranjo, a baixa qualidade da representação institucional – em que Incra e FCP aturaram de maneira marginal os problemas enfrentados – e a assimétrica distribuição de poderes no interior do arranjo ajudam a explicar os efeitos perversos do projeto sobre essas populações. Embora esses fatores tenham desencadeado mudanças, os novos instrumentos introduzidos no arranjo se mostraram insuficientes para mitigar os conflitos sociais no entorno do projeto, contribuindo, inclusive, para agravá-los.

O primeiro instrumento foi a celebração de convênios entre o DNIT e as secretarias de infraestrutura estaduais. Tal como apontamos, esse instrumento foi insuficiente para mitigar a carga litigiosa do processo, resvalando em elementos do próprio contexto socioeconômico desconsiderados nas fases prévias de implementação do empreendimento. Ele foi falho por não se atentar aos baixos valores pagos aos imóveis e terras atingidos pela passagem da ferrovia, não representando os desapropriados e o respeito à manutenção de seu modo de vida. O arranjo não foi

---

10. A frente piauiense era a mais ativa nos trabalhos de construção da FTN – consequentemente, seu fechamento provocou a interrupção da implantação do projeto.

capaz de incorporar atores e soluções para mitigar essa carga litigiosa no processo de desapropriação.

O segundo instrumento – o TCA – promoveu uma mudança significativa no arranjo, incorporando atores antes excluídos das fases iniciais do projeto, mas foi bastante limitado, em razão do não cumprimento por parte da concessionária TLSA e da falta de rigor em seu acompanhamento pela FCP e pelos próprios órgãos gestores do PAC.

Diante dessas evidências, podemos afirmar que a conformação inicial do arranjo de implementação da FTN sofreu poucas alterações, tornando-o insuficiente para congregiar novos atores e demandas em seu funcionamento. Desse modo, a flexibilidade do arranjo em incorporar mudanças à sua estrutura inicial foi baixa.

#### 4 ARRANJOS E DESIGUALDADES

Os dois casos estudados foram regidos, inicialmente, por arranjos que tiveram como efeito a desconsideração da situação e dos direitos de populações afetadas pelo empreendimento, contribuindo para sua vulnerabilidade. Isso ocorreu devido às baixas capacidades dos arranjos de implementação de incluir e representar interesses de atores marginalizados, à temporalidade tardia de incorporação das demandas e à assimétrica distribuição de poder no interior desses arranjos.

Na obra da UHEBM, os impactos do TVR em duas TIs inviabilizariam a pesca e a navegação em alguns trechos; a barragem também dificultaria a pesca em trechos fora do TVR e reduziria a área disponível para a pequena agricultura. Além disso, atraiu-se um fluxo populacional não suportado pela região, trazendo o aumento da violência e a sobrecarga de demandas nos serviços sociais básicos, principalmente no município de Altamira, no Pará.

A emissão das duas primeiras licenças ambientais (prévia e de instalação) não foi eficaz no sentido de mitigar os impactos socioambientais da usina, apesar das tentativas dos técnicos do Ibama, a exemplo das ações antecipatórias. Na obra da Transnordestina, por sua vez, os processos de desapropriação e de licenciamento conduzidos geraram valores aviltantes e desrespeitaram direitos das populações tradicionais. Isso porque os interesses dos atores locais ou lindeiros não foram devidamente contemplados, apontando dificuldades dos arranjos em incorporar atores sociais, limitando a efetividade dos novos instrumentos. Diante dos efeitos socioambientais gerados, os arranjos de implementação desses projetos foram contestados e, por conseguinte, sofreram processos de mudança, passando a incorporar novos atores e a dispor de novos instrumentos (quadros 1 e 2).<sup>11</sup>

---

11. Os quadros contemplam apenas atores e instrumentos relacionados à (re)produção de desigualdades.

QUADRO 1  
Dinâmica do arranjo de implementação da UHEBM

Arranjo 2005-2010	Resultados	Arranjo 2011-2013	Resultados
Atores - Ministério de Minas e Energia - Ibama - Funai - MPF	Inviabilização da pesca  Redução da área disponível para a pequena agricultura  Atração de fluxo populacional (violência, prostituição, sobrecarga de demanda nos serviços básicos)	Novos atores - Ibama e Funai - Defensoria Pública do Estado do Pará - SGPR - Governos estadual e municipal - Sociedade civil local	Projetos sociais financiados com os recursos do PDRSX  Ações antecipatórias (implementadas com atrasos)
Instrumentos mitigadores - Licenciamento ambiental - Ações antecipatórias - Audiências públicas		Novos instrumentos - PDRSX com comitê gestor - Casa de Governo	Oitivas com indígenas e pescadores do TVR

Elaboração dos autores.

No caso da UHEBM, a atual legislação brasileira prevê a participação de múltiplos atores governamentais – como o Ibama, a Funai e o MPF – no processo decisório e de implementação. A legislação que regulamenta o setor ainda confere, entretanto, grande centralidade decisória aos atores da burocracia do setor elétrico. Isso é evidenciado na temporalidade de atuação de cada órgão e nas suas competências no processo. Além disso, os instrumentos empregados, tais como as audiências públicas e as ações antecipatórias oriundas do processo de licenciamento ambiental, não foram eficazes para minimizar os impactos socioambientais da construção da usina.

O arranjo inicial da FTN também se mostrou bastante limitado, devido à baixa participação de órgãos ambientais e atores da sociedade civil na fase de planejamento. A concomitância entre a realização dos projetos de engenharia e os estudos ambientais promoveu a desconsideração da existência de comunidades tradicionais ao longo do traçado da ferrovia. Isso gerou desrespeito à legislação, com a realização de intervenções no interior de territórios quilombolas diretamente atravessados pelo projeto sem anuência dessas comunidades.

A realização de convênios entre o DNIT e as secretarias de infraestrutura estaduais sofreu de *cegueira territorial* – esses convênios foram incapazes de considerar as especificidades locais. Em agravamento a isso, o ajuizamento de todos os processos de desapropriação, sem a realização de negociações com os pequenos proprietários afetados, foi justificado como um meio de assegurar a contestação jurídica desses processos na justiça. Tal instrumento, porém, mostrou-se como mais uma fonte de tensão no interior do arranjo, não tendo competência para solucionar o problema dos baixos valores pagos aos desapropriados e garantir o modo de vida anterior ao projeto. A falta de negociação com os desapropriados apontou para a assimetria de poderes no arranjo, contribuindo para potencializar desigualdades sociais já instauradas na região.

QUADRO 2  
Dinâmica do arranjo de implementação da FTN

Arranjo 2006-2010	Resultados	Arranjo 2011-2016	Resultados
Atores - Ministério dos Transportes - ANTT - Concessionária - Ibama - FCP - Incra - Funai	Contestações quanto aos valores pagos  Desrespeito aos direitos das populações tradicionais	Novos atores - Populações tradicionais – quilombolas - Advogados populares - MPF	Não cumprimento do TCA por parte da concessionária, tampouco fiscalização por conta das organizações competentes  Suspensão da Licença de Instalação nº 638/2009
Instrumentos - Convênios DNIT com secretarias estaduais para desapropriações - Contrato de concessão - Licenciamento ambiental	Retirada de moradia sem o pagamento de indenização ou proposta de realocação	Novos instrumentos - Mapeamento populacional - Consulta prévia (nº 169/OIT) - TCA - Medidas mitigatórias/compensatórias	

Elaboração dos autores.

Obs.: ANTT – Agência Nacional de Transportes Terrestres.

Conjunto a isso, os instrumentos de planejamento de ambas as obras se mostraram falhos em antecipar impactos, como a inviabilização da pesca no TVR, no caso de Belo Monte, e a não identificação das condições socioeconômicas da população interceptada pelo traçado da Transnordestina.

Os dois arranjos analisados apresentam uma direção de causalidade em suas mudanças. Apenas por meio da participação e mobilização dos atores inicialmente desconsiderados no arranjo é que as coalizões com parceiros da burocracia federal foram formadas e os instrumentos foram modificados. Os atores se mobilizam para ganhar reconhecimento – desse modo, protestos podem limitar a implementação de projetos decididos por uma coalizão da qual estavam alijados (Le Galès, 2011). Como discutido, os atores são conscientes de que os arranjos e os instrumentos adotados têm impacto nos seus interesses (Capano, Howlett e Ramesh, 2015).

No caso de Belo Monte, a mudança foi provocada por reivindicação dos atores marginalizados no processo decisório, promovendo a inclusão de novos atores e de instrumentos de coordenação de interesses mais efetivos, como o comitê gestor do PDRSX e a Casa de Governo. Dessa forma, é importante salientar os repertórios de mobilização coletiva adotados. A ocorrência das reuniões com os indígenas em 2009, por exemplo, foi considerada pelo MPF como um instrumento de consulta insuficiente, desrespeitando, inclusive, a legislação vigente, a qual exige a *consulta prévia* à realização do empreendimento. Outros grupos se mobilizaram no mesmo sentido, como os pescadores, que não foram tidos como um estrato afetado pela usina. O resultado do processo de contestação foi uma reformulação do arranjo, com a entrada de novos atores.

Assim, a partir de 2011, o arranjo de implementação da UHEBM passou a ser composto pela SGRP e pela Defensoria Pública do Estado do Pará, além de contar com uma maior participação do governo do estado e da prefeitura de Altamira, visando conferir mais legitimidade ao processo de implementação do empreendimento. Novos instrumentos também foram incorporados, a exemplo do PDRSX. A resultante dessa mudança foi a realização de projetos sociais e de infraestrutura locais financiados com os recursos do PDRSX, minorando os impactos da usina sobre a população afetada.

A reformulação do arranjo da FTN também foi obtida pela contestação de atores marginalizados, os quais conseguiram fazer com que a FCP mediasse o conflito das comunidades quilombolas com a TLSA. Em 2011, assinou-se o TCA, considerado uma conquista para esses atores, com a sistematização de medidas mitigatórias e compensatórias. O TCA, porém, revelou-se um instrumento limitado, visto que houve pouca fiscalização sobre a sua implementação, evidenciando as dificuldades de representação institucional dessas populações no arranjo.

Dessa maneira, a alteração dos arranjos foi incremental, com base na institucionalidade existente. Ao mesmo tempo que as mudanças nesses arranjos foram conquistas, o fato de acontecerem numa temporalidade tardia dos processos tornou seus efeitos limitados – o que explica as consequências moderadas sobre a redução de desigualdades nas regiões onde os projetos foram baseados.

No caso de Belo Monte, a temporalidade em que as alterações ocorreram torna-se um fator explicativo para a limitação da legitimidade do arranjo junto às populações atingidas, uma vez que a incorporação de novos atores ao arranjo aconteceu já na fase de implementação. Assim, apesar de incluir novos atores e intensificar o diálogo sobre os impactos da usina, algumas consequências do empreendimento não poderiam ser revertidas – como os efeitos do TVR nas comunidades indígenas e a não implementação das ações antecipatórias no período anterior à implantação da obra.

A entrada das obras da Transnordestina nas comunidades quilombolas, em desacordo com a Convenção nº 169 da OIT, gerou, por sua vez, uma coalizão, em que comunidades quilombolas, grupos de advogados populares e MPF lograram a suspensão da licença de instalação da ferrovia no estado do Piauí.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este capítulo teve como objetivo apontar a influência dos arranjos de implementação de projetos de infraestrutura na (re)produção de desigualdades. Como discutimos, os arranjos são compostos por atores de dentro e de fora do Estado e por instrumentos de políticas públicas, os quais, em conjunto e interação, impactam diretamente as situações de desigualdades sociais em que estiveram envolvidos.

Fatores que atravessam arranjos, atores e instrumentos promovem mudanças nessas relações. Desse modo, a temporalidade tardia de inclusão de novos atores e instrumentos aos arranjos das respectivas obras afetou a sua capacidade de resolver os conflitos ocasionados pelos projetos estudados. A baixa capacidade de representação institucional desses arranjos não permitiu que os interesses dos atores locais fossem devidamente incorporados, gerando contestação social sobre as obras. Ademais, a assimétrica distribuição de poderes no interior dos arranjos alijou as populações afetadas dos processos decisórios. Junto a isso, a contestação social e as demandas por inclusão de interesses dos grupos negativamente afetados foram forças exógenas que provocaram alterações nesses arranjos.

As mudanças ocorridas não foram suficientes, contudo, para reverter ou compensar devidamente os impactos negativos produzidos. Explicação para tais resultados reside tanto na sequência dos eventos como nas capacidades de representação dos interesses dos atores nos arranjos. No caso da UHEBM, a criação do PDRSX, com um comitê gestor representativo dos interesses locais, ocorreu apenas na fase de implementação, e a concentração do poder decisório na burocracia do setor elétrico constrangeu o poder do órgão ambiental – Ibama. No caso da FTN, o ajuizamento das ações de desapropriação aconteceu antes da fase de negociação, o que demonstra a atuação de uma temporalidade esdrúxula na condução do projeto, gerando valores irrisórios para os desapropriados e impactando negativamente seu modo de vida. A baixa representatividade da FCP no interior do arranjo explica a parcial implementação do TCA.

Pode-se afirmar, portanto, que as comunidades locais perderam a disputa sobre os instrumentos a serem adotados e a conformação de poder dada aos arranjos de implementação de cada empreendimento, com impactos negativos na produção de desigualdades sociais no entorno das obras.

## REFERÊNCIAS

- ABERS, R. N. Conflitos, mobilizações e participação institucionalizada: a relação entre a sociedade civil e a construção de grandes obras de infraestrutura. *In*: GOMIDE, A. de A.; PEREIRA, A. K. (Ed.). **Governança da política de infraestrutura: condicionantes institucionais ao investimento**. Rio de Janeiro: Ipea, 2018.
- ABERS, R. N.; OLIVEIRA, M. S. de; PEREIRA, A. K. Inclusive development and the asymmetric state: big projects and local communities in the Brazilian Amazon. **The Journal of Development Studies**, v. 53, n. 6, p. 857-872, 2017.
- BORIONI, R.; GALLARDO, A. L. C. F.; SÁNCHEZ, L. E. Advancing scoping practice in environmental impact assessment: an examination of the Brazilian federal system. **Impact Assessment and Project Appraisal**, v. 35, n. 3, p. 200-213, 2017.

BRASIL. Ministério da Cultura. **Do parecer no tocante à análise do estudo de impacto ambiental/relatório de impacto ambiental do sistema ferroviário Transnordestina trecho 01**: Elisei Martins (PI)/Trindade (PE), nos temas concernentes às comunidades remanescentes de quilombolas localizadas em áreas sob influência potencial. Brasília: FCP, MinC, 26 jun. 2009.

\_\_\_\_\_. Tribunal Regional Federal (1ª Região). Agravo de instrumento nº 001635-08.2016.4.01.4004. Agravante: Transnordestina Logística S.A. Agravado: Ministério Público Federal. Relator: Juiz Rodrigo Navarro de Oliveira. Brasília, maio 2017.

CAPANO, G.; HOWLETT, M.; RAMESH, M. (Ed.). **Varieties of governance: dynamics, strategies, capacities**. London: Palgrave MacMillan, 2015.

GOMIDE, A. de A.; SILVA, F. S.; PIRES, R. R. C. Capacidades estatais e políticas públicas: passado, presente e futuro da ação governamental para o desenvolvimento. In: MONASTERIO, L.; NEGRI, M. C.; SOARES, S. D. **Brasil em desenvolvimento 2014**: estado, planejamento e políticas públicas. Brasília: Ipea, 2014. v. 2.

HANNA, P. *et al.* Improving the effectiveness of impact assessment pertaining to Indigenous peoples in the Brazilian environmental licensing procedure. **Environmental Impact Assessment Review**, v. 46, p. 58-67, 2014.

HOCHSTETLER, K.; KECK, M. E. **Greening Brazil**: environmental activism in state and society. North Carolina, United States: Duke University Press, 2007.

JAICHAND, V.; SAMPAIO, A. A. Dam and be damned: the adverse impacts of Belo Monte on Indigenous peoples in Brazil. **Human Rights Quarterly**, v. 35, p. 408-447, 2013.

LASCOUMES, P.; LE GALÈS, P. Introduction: understanding public policy through its instruments – from the nature of instruments to the sociology of public policy instrumentation. **Governance**, v. 20, n. 1, p. 1-21, Jan. 2007.

LE GALÈS, P. Policy instruments and governance. In: BEVIR, M. (Ed). **The Sage handbook of governance**. London: Sage, 2011.

\_\_\_\_\_. Quem governa quando o Estado não governa? Uma abordagem sobre governo e governança nas cidades. **Novos Estudos**, n. 102, p. 27-40, 2015.

LOTTA, G.; FAVARETO, A. Os arranjos institucionais dos investimentos em infraestrutura no Brasil: uma análise sobre seis grandes projetos do programa de aceleração do crescimento. In: GOMIDE, A. de A.; PEREIRA, A. K. (Ed.). **Governança da política de infraestrutura**: condicionantes institucionais ao investimento. Rio de Janeiro: Ipea, 2018.



MACHADO, R. A. **Condicionantes institucionais à execução do investimento em infraestrutura no Brasil**: estudo de caso sobre a implementação da ferrovia Transnordestina. Rio de Janeiro: Ipea, 2016. (Texto para Discussão, n. 2251).

MACHADO, R. A.; GOMIDE, A. de A.; PIRES, R. C. C. Arranjos, instrumentos e ambiente político-institucional na reconfiguração da ação estatal em políticas de infraestrutura no Brasil. *In*: GOMIDE, A. de A.; PEREIRA, A. K. (Ed.). **Governança da política de infraestrutura**: condicionantes institucionais ao investimento. Rio de Janeiro: Ipea, 2018.

MAGALHÃES, S. M. S. B. S.; HERNANDEZ, F. del M. (Org.). Painel de especialistas: análise crítica do estudo de impacto ambiental do aproveitamento hidrelétrico de Belo Monte. **Jornal GGN**, Belém, 29 out. 2009. Disponível em: <[https://jornalgggn.com.br/sites/default/files/documentos/painel\\_especialistas.pdf](https://jornalgggn.com.br/sites/default/files/documentos/painel_especialistas.pdf)>.

MAHONEY, J.; THELEN, K. (Ed.). **Explaining institutional change**: ambiguity, agency, and power. New York: Cambridge University Press, 2009.

MENICUCCI, T. M. G. História da reforma sanitária brasileira e do Sistema Único de Saúde: mudanças, continuidades e a agenda atual. **História, Ciências, Saúde – Manguinhos**, Rio de Janeiro, v. 21, p. 77-92, 2014.

MOE, T. T. Power and political institutions. **Perspectives on Politics**, v. 3, 2005.

PEREIRA, A. K. **Desenvolvimentismo, conflito e conciliação de interesses na política de construção de hidrelétricas na Amazônia brasileira**. Rio de Janeiro: Ipea, 2013. (Texto para Discussão, n. 1884).

\_\_\_\_\_. **A construção de capacidade estatal por redes transversais**: o caso de Belo Monte. 2014. Tese (Doutorado) – Instituto de Ciência Política, Universidade de Brasília, Brasília, 2014.

PIERSON, P. **Politics in time**: history, institutions, and social analysis. New Jersey: Princeton University Press, 2004.

PINHEIRO, A. C.; FRISCHTAK, C. R. **Gargalos e soluções na infraestrutura de transportes**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2014.

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

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, this being a saga... Morals on a Foundation (Oakland Project). California: University of California Press, 1973.

SOUSA, M. S. Critérios para indenização em processos de desapropriação de imóveis rurais: os casos de desapropriação por declaração de utilidade pública – ferrovia Transnordestina e Parque Nacional Serra da Capivara e de desapropriação-sanção no estado do Piauí. *In*: BRASIL. Ministério da Justiça. **Mecanismos jurídicos para a modernização e transparência da gestão pública**. Brasília: Ministério da Justiça, 2013. v. 1.

ZHOURI, A. Justiça ambiental, diversidade cultural e accountability. Desafios para a governança ambiental. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 23, n. 68, 2008.

## O ARRANJO INSTITUCIONAL DE IMPLEMENTAÇÃO DO PAIF E SEUS POTENCIAIS EFEITOS NO COTIDIANO DE OPERAÇÃO DO SERVIÇO: INTRODUZINDO QUESTÕES PARA O DEBATE

Tatiana Lemos Sandim<sup>1</sup>  
Marcos Arcanjo de Assis<sup>2</sup>

### 1 INTRODUÇÃO

Os estudos sobre a implementação de políticas públicas têm se dedicado a compreender os fatores que intervêm diretamente no cotidiano da execução e as formas de interação estabelecidas entre os atores, sejam eles burocracias de diferentes níveis, agências estatais ou usuários (Ferreira, 2016; Oliveira, 2012; Lotta, 2012b; Pires, 2012). Por sua vez, outras pesquisas têm se debruçado sobre as possibilidades de os arranjos institucionais de implementação das políticas capacitarem o Estado para alcançar os seus objetivos (Gomide e Pires, 2014; Pires, 2016). Uma agenda mais recente vem demonstrando como as práticas cotidianas e regulares da operação das políticas geram efeitos mais ou menos (re)produtores de desigualdades sociais (Ipea, 2017), e as diferentes perspectivas ou modelagens evidenciam que analisar a implementação de intervenções governamentais é tarefa desafiadora, considerando as múltiplas dimensões e questões envolvidas.

Esses desafios tornam-se maiores quando a política pública tem implementação sistêmica e descentralizada, como o Sistema Único de Assistência Social (Suas). O Suas é a estratégia de instituição da Política Nacional de Assistência Social (PNAS), a última das políticas sociais garantidas na Constituição Federal de 1988 a ser implantada. A instituição do Suas é recente (desde 2005), mas sua disseminação foi rápida: hoje, em praticamente todos os municípios brasileiros, há pelo menos um serviço em funcionamento – o serviço de Proteção e Atenção Integral à Família (PAIF).

O PAIF é o objeto de análise neste capítulo. O serviço funciona no Centro de Referência de Assistência Social (CRAS), equipamento público de administração direta, implantado em territórios com concentração de famílias em situação de

---

1. Pesquisadora do Centro de Estudos em Administração Pública e Governo da Fundação Getúlio Vargas (CEAPG/FGV).  
*E-mail:* <tatiana@sandim.com.br>.

2. Pesquisador e professor da Escola de Governo da Fundação João Pinheiro. *E-mail:* <marcosaassis@gmail.com>.

vulnerabilidade social. A matricialidade familiar e o território são os princípios norteadores do PAIF, e seus objetivos são: *i*) fortalecer a função protetiva das famílias; *ii*) prevenir a ruptura dos vínculos familiares e comunitários; e *iii*) promover aquisições sociais e materiais e o acesso aos demais serviços sociais, benefícios e programas de transferência de renda. A metodologia utilizada é o trabalho social com famílias, que prevê o atendimento e/ou o acompanhamento sistemático das demandas dessas pessoas.

Neste texto, identificamos e discutimos os efeitos potenciais do arranjo institucional de implementação do PAIF em duas metrópoles: Belo Horizonte e São Paulo. Dedicamo-nos às dimensões normativa e prática desses arranjos por meio de análise documental e de dados reunidos em pesquisa de campo.<sup>3</sup> Descrevemos os arranjos e seus funcionamentos com foco nas estratégias das agentes implementadoras e no uso de sua discricionariedade, buscando identificar como elas impactam a instituição do serviço e seus resultados, podendo gerar dinâmicas de (re)produção de desigualdades.

A PNAS é uma política sistêmica e coordenada pelo governo federal, por meio do Ministério de Desenvolvimento Social (MDS),<sup>4</sup> com gestão municipalizada e participativa. O MDS utiliza mecanismos de indução e, por meio de normas, portarias e orientações técnicas, propõe modelos de atuação. Aos municípios é facultado adequar tais referências à realidade local. Ainda que exista um arranjo institucional federal, cada localidade pode criar um arranjo, com regras, atores e instrumentos próprios, interagindo na oferta da política e do PAIF. A configuração do arranjo pode, simultaneamente, constranger e/ou capacitar as equipes para atuação no PAIF, limitando o escopo de práticas e interações com as usuárias. Nosso foco recai sobre estes limites e como eles podem ensejar um cotidiano de implementação com potencial de reforçar estereótipos e situações de subalternidade do público. Pretendemos evidenciar as características da implementação que se constituem como elementos potencializadores de resultados inesperados, por vezes ineficazes e/ou na contramão dos objetivos previstos.

O caminho analítico articula, portanto, dois modelos aplicados aos estudos de implementação mais recentes: o dos arranjos institucionais (Gomide e Pires, 2014) e o dos fatores explicativos das práticas e interações na linha de frente das políticas públicas (Lotta, 2012a). Evidenciamos possíveis implicações desses aspectos para o público e os riscos de (re)produção de desigualdades, e esse esforço se apresenta como a principal contribuição do capítulo aos objetivos mais amplos deste livro.

3. Pesquisa de campo realizada entre janeiro e abril de 2017, com observações e entrevistas em profundidade com as gestoras municipais e equipes técnicas de quatro PAIFs, sendo dois por município. Além disso, foram analisados prontuários das famílias atendidas. Para mais detalhes, ver Sandim (2018).

4. Em 2019, o MDS foi extinto e suas competências foram incorporadas ao Ministério da Cidadania, especificamente à Secretaria Especial do Desenvolvimento Social.

Quando tratamos de metrópoles, como aqui, situamo-nos nos limites da capacidade do Suas de uniformizar a política. A complexidade desse contexto obriga que tais municípios se reorganizem, assumam novos papéis e viabilizem ofertas para além das previstas. Nesse sentido, uma segunda contribuição se insere na discussão sobre as especificidades da implementação do PAIF nas metrópoles.

O capítulo se estrutura, além desta introdução, em mais quatro seções. Primeiro, situamos as abordagens sobre o papel das burocracias de rua na execução e nas articulações com o modelo dos arranjos institucionais. As próximas seções se dedicam a descrever o arranjo do PAIF e a discutir os seus efeitos na implementação e nos resultados do serviço. Elementos da configuração dos arranjos institucionais locais do PAIF – tais como a implantação territorial dos CRAS por nível de renda, a natureza menos programada e adaptável dos instrumentos e a premissa de conectividade do serviço à rede socioassistencial – suscitam possíveis riscos de (re)produção de situações de subalternidade e segregação do público. Ademais, a insuficiência na oferta de alguns benefícios aciona o mecanismo da discricionariedade das agentes implementadoras, que operam esquemas de seleção das beneficiárias, gerando efeitos distributivos na implementação e interações excludentes.

Neste texto, o uso dos substantivos no feminino tem o papel de destacar a magnitude da presença feminina em todos os papéis presentes no funcionamento do PAIF e, de forma mais abrangente, na própria assistência social. Essa questão traz consigo a responsabilização das mulheres beneficiárias pela relação com o serviço e, assim, carrega o potencial de reforçar as desigualdades de gênero socialmente existentes.

## **2 BUROCRACIAS DO NÍVEL DE RUA E ARRANJOS INSTITUCIONAIS: ARTICULANDO ABORDAGENS SOBRE A IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS**

Nesta seção, apresentamos os conceitos e modelos aplicados à análise de implementação de políticas públicas mobilizados neste capítulo. Partimos de uma proposta de articulação da abordagem dos arranjos institucionais de implementação (Gomide e Pires, 2014), com a discussão sobre o papel dos fatores institucionais e relacionais no comportamento das burocracias da linha de frente e no estabelecimento de interações com o público das políticas (Lotta, 2012a). Entendemos que esse modelo é adequado para a análise de como as especificidades institucionais criadas influenciam práticas, interações entre agentes de rua e usuárias e para a avaliação dos potenciais efeitos gerados nos resultados do serviço.

A onda dos estudos de implementação de políticas ganhou força na década de 1970, nos Estados Unidos e na Europa, partindo do pressuposto de que essa fase representava o “elo perdido” das análises de políticas públicas, preocupadas até

então com os processos de decisão e formulação, de um lado, e com a avaliação, do outro (Ham e Hill, 1993; Hill, 2006; Faria, 2012).

A perspectiva inaugural dos estudos de implementação estava ancorada em pressupostos racionais e normativos da análise de políticas, que consideravam o processo como uma cadeia de mediação entre objetivos estabelecidos e resultados alcançados (Pressman e Wildavsky, 1973). Chamada de *top-down*, essa abordagem se mostrou insuficiente para explicar a dinâmica viva da implementação, na qual operam interações que transcendem as prescrições, constituindo-se como um processo contínuo de influências e negociações entre diferentes atores, de constante adaptação do conteúdo das políticas, de certa “ordem negociada” (Barrett, 2004).

Convencionalmente associada a uma abordagem de tipo *bottom-up*, essa visão alternativa sobre a implementação trouxe para o debate a burocracia do nível de rua e as investigações sobre sua discricionariedade, seu comportamento, suas interações e sua capacidade de influenciar o processo de produção das políticas. Lipsky (1980) cunhou o termo *street-level bureaucracy* para se referir aos empregados públicos que atuam diretamente na implementação, interagindo rotineiramente e com algum grau de independência com os cidadãos, cujo trabalho tem efeitos significativos sobre os resultados das políticas. Esses agentes alocam bens e serviços, distribuem sanções e mediam a relação Estado-sociedade, representando sua personificação para os cidadãos – o *locus* da ação pública (Lotta, 2012a).

Lipsky (1980) reconhece que burocracias de rua influem na implementação porque dispõem de uma boa dose de autonomia – para decidir quais e como as regras serão aplicadas – e de discricionariedade – na distribuição dos bens e das penalidades. As decisões das burocracias de rua, suas rotinas de ação e suas estratégias para lidar com o ambiente incerto e conflitivo de trabalho tornam-se, concretamente, as políticas públicas.

Esses pressupostos evidenciam que o contexto de implementação é inerentemente caracterizado por tipos de interações entre os agentes de rua, os arranjos políticos e institucionais, seus ambientes organizacionais e a comunidade beneficiária, influenciando a capacidade das burocracias de rua. Políticas são, deste modo, sistemas abertos e pressionados pelas externalidades e por características da própria burocracia.

O modelo de análise do papel das burocracias de rua na implementação proposto por Lotta (2012a), a partir de seus estudos sobre a atuação dos agentes comunitários de saúde na Estratégia Saúde da Família (ESF), propõe que “a discricionariedade dos agentes de rua é resultado da interação que exercem entre seus próprios valores, valores de outros envolvidos (estatais e sociais), procedimentos, restrições, estruturas, incentivos, encorajamentos e proibições” (*op. cit.*, p. 29).

Fatores individuais, relacionais e institucionais compõem o conjunto de elementos explicativos do comportamento dos profissionais da ponta. Dele decorre um processo de implementação caracterizado pelo exercício de práticas e pelo uso de estilos de interação operados por esquemas de julgamento e classificação, potenciais geradores de “inclusão e exclusão, na medida em que têm altos efeitos alocativos” (Lotta, 2017, p.17).

Assim, as ações efetivamente realizadas pelas burocracias implementadoras no cotidiano de trabalho podem variar segundo seu perfil e afiliação profissional. As referências dos usuários também modelam as preferências individuais dos agentes, tomadas como parâmetro para a identificação e a escolha de diferentes caminhos de implementação (Lotta, 2012a).

As burocracias de rua não atuam isoladas: estão em constante relação com as elites políticas, com a burocracia de médio escalão, com os partidos e a comunidade beneficiária. A ligação com esses atores pode delinear diferentes estilos de implementação a partir de interações, negociações e conflitos (Lotta, 2012a).

Os fatores institucionais, por sua vez, criam incentivos e constrangimentos, e disponibilizam recursos para a ação. Nos diferentes arranjos institucionais há diversos atores e padrões de interação entre eles. Além disso, as regras institucionais podem auxiliar ou dificultar a concretização das políticas em ações, pois esse conteúdo normativo traça a lógica da decisão e os parâmetros da atuação (Lotta, 2012a). A análise dos arranjos e seus instrumentos e regras apresenta, desta forma, elementos para o entendimento das relações entre os beneficiários do PAIF e as técnicas da linha de frente, e das interações de inclusão ou exclusão estabelecidas nesse contexto.

Gomide e Pires (2014), ao estudarem as capacidades reais de o Estado brasileiro, diante de seu contexto político-institucional, executar políticas de desenvolvimento após 1988, propõem a abordagem dos arranjos institucionais de implementação. Os arranjos dizem respeito às regras que coordenam as relações políticas, econômicas e sociais dos agentes envolvidos em políticas públicas específicas e demarcam seus processos e objetivos, a partir de um agregado de orientações fornecidas pelo ambiente institucional. Cada política se arranja bem ou mal em torno de organizações, da adoção de determinados instrumentos e mecanismos, da ação coordenada e negociada de diferentes atores e dos imperativos de transparência, *accountability* e controle público. O arranjo sustenta a execução da política, conferindo ao Estado a capacidade de atingir os seus fins (Gomide e Pires, 2014; Pires, 2016).

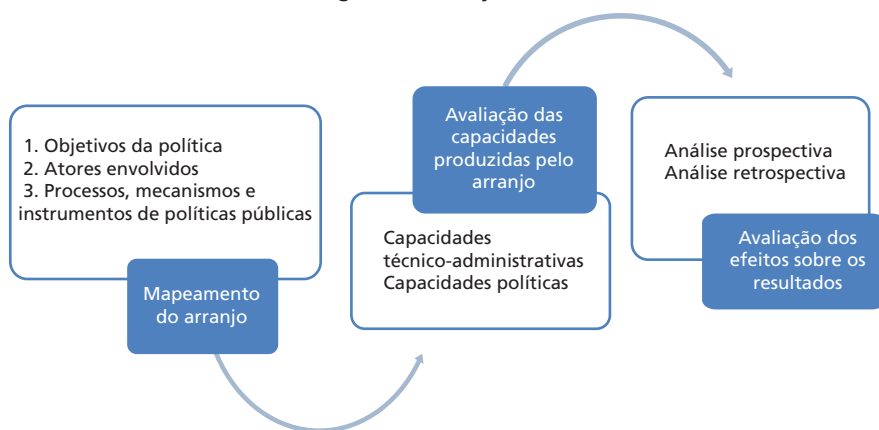
A abordagem pressupõe que os resultados de uma política pública sejam condicionados ao modo como a sua implementação é institucionalmente configurada.

A qualidade da integração do arranjo é determinante para o desenvolvimento de capacidades para a implementação e o alcance dos objetivos esperados (Pires, 2016).

As capacidades derivadas do arranjo podem ser de dois tipos. Um de natureza política, que se refere à habilidade da burocracia do Poder Executivo de fomentar práticas de aproximação com a sociedade, por meio de espaços participativos, representativos e democráticos de diálogo e da negociação entre atores e grupos de defesa. A outra capacidade, de ordem técnico-administrativa, parte do conceito clássico de burocracia weberiana e aborda as aptidões das burocracias para agir de maneira coordenada e orientada à geração de valor público pelo Estado (Gomide e Pires, 2014; Pires, 2016).

Para mapear o arranjo e seus efeitos nas capacidades e nos resultados, Pires (2016) propõe cinco etapas: *i*) descrever os objetivos da política em termos de seu tipo, temporalidade e focalização territorial; *ii*) identificar os atores envolvidos e com algum nível de influência na implementação; *iii*) especificar os processos, mecanismos, espaços e instrumentos que arranjam a interação dos atores envolvidos na política (soma de objetivos, atores e instrumentos configura o arranjo da política em análise); *iv*) avaliar as capacidades que o arranjo provoca; e *v*) analisar os efeitos das capacidades sobre os resultados da política, tanto na ótica prospectiva quanto na retrospectiva. A figura 1 representa as etapas da abordagem.

FIGURA 1  
Modelo analítico da abordagem dos arranjos institucionais



Fonte: Pires (2016).  
Elaboração dos autores.

Fatores institucionais e relacionais interessam especialmente na análise da implementação do PAIF aqui realizada. Os institucionais serão identificados com



base no mapeamento do arranjo de implementação do serviço, conforme o modelo de Gomide e Pires (2014). Os relacionais serão analisados a partir do cotidiano do serviço, isto é, das interações entre as burocracias de rua e as usuárias do PAIF, usando dados de trabalho de campo. A abordagem dos arranjos evidencia como a conformação do ambiente de implementação influencia as políticas públicas. Além disso, os mecanismos de interação são elementos fundantes do arranjo. Se a interação importa, os agentes de rua têm papel de destaque – eles agem e interagem a partir dos limites e potencialidades dos elementos institucionais de que dispõem, operando decisões discricionárias e alocativas quando estão frente a frente com os beneficiários. No caso do PAIF, o arranjo institucional será mapeado nos âmbitos federal (a partir das normativas do MDS) e local, de Belo Horizonte e São Paulo (a partir de normativas específicas e das observações e entrevistas realizadas nos CRAS).

### **3 O ARRANJO INSTITUCIONAL DE IMPLEMENTAÇÃO DO PAIF NA PERSPECTIVA NORMATIVA**

Nesta seção, o foco incide sobre os arranjos de implementação do PAIF, com base em pesquisa documental das normativas e orientações técnicas do serviço<sup>5</sup> e nas portarias municipais, para o caso de São Paulo, que trabalha com esse instrumento.

O PAIF é o principal serviço oferecido na PSB. Sua oferta é territorializada, nos moldes propostos por Santos (1997), em que o território tem dimensões para além das coordenadas geográficas e deve ser considerado como um espaço vivido, que é tomado como premissa para sua localização e, sobretudo, para a ação. Assim, a intervenção do PAIF focaliza as famílias que vivem no território e, ainda, o próprio território e seus fenômenos – especialmente aqueles que impactam negativamente as condições de vulnerabilidade das pessoas que nele residem.

A Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais<sup>6</sup> prevê a execução de uma série de serviços no âmbito da PNAS (Brasil, 2009). Os serviços que estabelecem relação mais direta com o PAIF são o SCFV e o de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos (PAEFI), de caráter especializado. O primeiro pretende – por meio da convivência como método –

---

5. Foram utilizadas, para o arranjo proposto pelo MDS, a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais (Brasil, 2009) e as orientações técnicas do PAIF, volumes 1 e 2 (Brasil, 2012). Para os arranjos locais, consideraram-se dados coletados em campo. Destaca-se, ainda, a Portaria nº 46/2010, que normatiza uma tipificação paulistana de serviços socioassistenciais (Cidade de São Paulo, 2010).

6. Os serviços são distribuídos por nível de proteção. Na Proteção Social Básica (PSB), o público vive em situação de vulnerabilidade social e o foco recai, sobretudo, sobre as famílias. Na Proteção Social Especial (PSE), atendem-se famílias e indivíduos com direitos violados em dois níveis de complexidade: a média, direcionada àqueles que mantêm vínculos familiares fragilizados, e a alta, que recebe pessoas com vínculos familiares bastante frágeis, em situação de abandono e demandantes da oferta de acolhimento, alimentação, higienização e trabalho protegido. O PAIF compõe a PSB, juntamente com o Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (SCFV) e o Serviço de Proteção no Domicílio para Pessoas com Deficiência e Idosas.

criar, manter ou restabelecer os vínculos familiares e comunitários, enquanto o segundo trabalha com famílias que tiveram seus direitos violados, com vistas à reparação de danos e à prevenção da reincidência. Ambos também são territorialmente distribuídos, a partir de diretrizes próprias. Cabe ao PAIF realizar a articulação territorial da rede de serviços ofertados localmente – dessa rede devem fazer parte os serviços socioassistenciais, como os citados, outras políticas sociais e as instituições presentes no território.

No cotidiano dessa articulação, prevê-se que o PAIF atue como um agente central, capaz de identificar as demandas familiares, trabalhar aquelas que lhe competem e encaminhar as demais para atendimento pelos outros serviços existentes no território – e, quando necessário, para fora dele. Pressupõe-se a necessidade de criação e funcionamento de uma rede que ocupe papel indispensável na disponibilização dos atores, recursos e instrumentos que estarão presentes na implementação.

O arranjo de implementação do PAIF foi esboçado nos quadros 1 e 2, a partir do modelo proposto por Gomide e Pires (2014). No quadro 1, apresentam-se os objetivos e instrumentos do serviço, como proposto pelo MDS (plano normativo), e o quadro 2 elenca esses elementos da maneira como foram identificados nas duas metrópoles (planos normativo e prático).

### QUADRO 1

#### Arranjo normativo de implementação geral do PAIF

Objetivos	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Fortalecer a função protetiva da família.</li> <li>- Prevenir a ruptura dos vínculos familiares e comunitários.</li> <li>- Promover aquisições sociais e materiais; acesso aos demais serviços setoriais; e usufruto de direitos, serviços sociais, benefícios e programas de transferência de renda.</li> <li>- Contribuir para a melhoria da qualidade de vida das famílias no território.</li> </ul>
Instrumentos de implementação do PAIF	<ol style="list-style-type: none"> <li>1) Equipamento próprio (CRAS).</li> <li>2) Conselho Municipal de Assistência Social.</li> <li>3) Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais.</li> <li>4) Sistema de Registro Mensal de Atendimento.</li> <li>5) Prontuários dos atendimentos.</li> <li>6) Busca ativa.</li> <li>7) Notificação da ocorrência de situações de vulnerabilidade e risco social.</li> <li>8) Gestão da rede de serviços socioassistenciais.</li> <li>9) Território de referência.</li> <li>10) Diagnóstico territorial das vulnerabilidades da população.</li> <li>11) Metodologia: trabalho social com famílias – acolhida; estudo social; visitas domiciliares; orientações; concessão de benefícios eventuais;<sup>1</sup> encaminhamentos para a rede e outros serviços; informação, comunicação e defesa de direitos; acesso à documentação pessoal; acompanhamento familiar; elaboração do plano de desenvolvimento familiar; atividades comunitárias; campanhas socioeducativas; mobilização e fortalecimento de redes sociais de apoio; desenvolvimento do convívio familiar e comunitário; mobilização para a cidadania.</li> </ol>

Fonte: Brasil (2009; 2012).

Elaboração dos autores.

Nota: <sup>1</sup> Benefícios eventuais são provisórios e ofertados de forma suplementar e articulada com outros serviços. Garantem qualidade de vida imediata, nas situações de calamidade pública, nascimento ou morte na família e ocorrência de vulnerabilidades temporárias. O Conselho Municipal de Assistência Social regulamenta quais benefícios eventuais ofertará, e os mais comuns são: alimentação (cesta básica), auxílio-funeral e natalidade (Brasil, 2015), além da concessão de tarifas gratuitas no transporte público e gratuidade para a emissão de documentação civil.

QUADRO 2

**Belo Horizonte e São Paulo: instrumentos de políticas públicas que configuram o arranjo de implementação do PAIF**

	Belo Horizonte	São Paulo
Objetivos	Conforme proposição do MDS (quadro 1)	
Instrumentos	Utiliza os instrumentos 1-10 11) Trabalho social com famílias (com exceção de acompanhamento familiar; elaboração do plano de desenvolvimento familiar; campanhas socioeducativas; desenvolvimento do convívio familiar e comunitário; mobilização para a cidadania)	Utiliza os instrumentos 1, 2, 4-7 e 10 3) Tipificação própria dos serviços socioassistenciais 11) Trabalho social com famílias (com exceção de atividades comunitárias; campanhas socioeducativas; mobilização e fortalecimento de redes sociais de apoio; desenvolvimento do convívio familiar e comunitário; mobilização para a cidadania) Instrumentos criados localmente 12) Distribuição do trabalho social com famílias com um serviço conveniado, previsto na tipificação municipal (Serviço de Acompanhamento Socioassistencial às Famílias em Domicílio) 13) Monitoramento dos serviços conveniados no território de referência 14) Equipe local conveniada de gestão do Cadastro Único

Elaboração dos autores.

Os objetivos do serviço são compartilhados nos três contextos e apresentam natureza preventiva: buscam evitar que as condições de vulnerabilidade das famílias se agravem e culminem em situações de violação de direitos. Além disso, eles devem ser territorialmente definidos a partir da leitura das vulnerabilidades do território de atuação do CRAS. A temporalidade dos objetivos, por sua vez, é indefinida, uma vez que depende de o serviço promover acesso e garantir direitos a todas as famílias do território. Se focalizarmos cada uma delas, a temporalidade torna-se ambígua, pois não é possível prever ou determinar o processo para que essas famílias alcancem os objetivos que lhes cabem. A sustentabilidade desses objetivos é incerta e não há acesso a dados secundários capazes de afirmar algo a respeito.

A metodologia prevê, em um dos instrumentos, a elaboração de um plano de desenvolvimento familiar, acordado com a família. Nele são pactuadas ações e mudanças necessárias para a redução da vulnerabilidade. Assim, viabiliza-se que uma família seja acompanhada por um período, que questões mais prementes sejam trabalhadas e que resultados sejam evidenciados, embora a situação de vulnerabilidade não se elimine.

Quando observamos a natureza dos objetivos, dois pontos devem ser considerados. O primeiro é que o arranjo de implementação do PAIF é dependente da articulação com atores diversos, que proverão acessos a outros direitos, serviços e benefícios. Ou seja, a capacidade do PAIF de alcançar seus objetivos é condicionada à existência de conexões fortes com o território e os atores nele presentes. Essa condição traz a necessidade de colocar o território de referência no centro da atuação do PAIF.

A segunda questão é que trabalhar com as famílias implica o estabelecimento de um vínculo com esse grupo – o qual, em última instância, requer o desenvolvimento de um processo intenso e flexível de interação. Como veremos, esses são elementos complexos do arranjo do PAIF que encontram diferentes encaminhamentos práticos.

Os instrumentos evidenciam melhor as distinções entre os arranjos<sup>7</sup> – isso porque, ainda que parte dos instrumentos nacionalmente propostos seja reproduzida, há os específicos. Belo Horizonte, por exemplo, não possui normativas próprias: utiliza a tipificação federal e nela espelha sua rede de serviços. A metodologia usada é adaptada e não inclui todos os elementos propostos.

Em São Paulo, a rede conveniada é responsável pela maior parte dos serviços ofertados para a população.<sup>8</sup> Certas instituições executam serviços de responsabilidade da administração direta e com tipificação própria<sup>9</sup> – alguns previstos para serem desenvolvidos no escopo de um único serviço são subdivididos. É o caso do Serviço Socioassistencial de Acompanhamento Familiar (SASF), responsável pelo trabalho social com famílias nos mesmos moldes do PAIF. Cada SASF é encarregado do acompanhamento de até 1 mil famílias em um segmento de território pertencente a um CRAS. Este CRAS, por sua vez, torna-se o equipamento de referência para o SASF. Dessa forma, cada PAIF pode ter equipe(s) de SASF trabalhando em seu território e atendendo as famílias diretamente. As atividades desenvolvidas pelo SASF têm como referência as mesmas orientações do PAIF, com exceção do acesso aos sistemas de registro de informações do MDS.

A proeminência da rede conveniada impôs o monitoramento como dimensão fundamental da política em São Paulo. Com isso, foram desenvolvidos instrumentos próprios de monitoramento, sob responsabilidade da equipe do PAIF.<sup>10</sup>

Como dito, a rede influencia a implementação porque muitas vezes detém as competências necessárias ao atendimento. As chamadas “referência” e “contrarreferência” das famílias se fundam na perspectiva da integralidade do trabalho com pessoas vulneráveis, principal instrumento do arranjo. Com a contrarreferência, espera-se que outros serviços também encaminhem para o PAIF famílias que possuem demandas pertinentes ao seu escopo trabalho.

Essas questões se materializam no território, no âmbito local. Embora as duas cidades obedeçam aos princípios de territorialização dos serviços em áreas de concentração de famílias em situação de vulnerabilidade, cada uma adotou estratégias

7. Para discussão sobre os instrumentos de políticas públicas e desigualdades, ver o capítulo 13 deste livro.

8. Em janeiro de 2018, eram 1.279 convênios, 91 serviços diretos, com orçamento mensal de R\$ 80.884.055,92 (Cidade de São Paulo, 2018).

9. A tipificação nacional (Brasil, 2009) propõe a criação de 13 serviços; a paulistana, 36 tipos e 65 modalidades (Cidade de São Paulo, 2010).

10. A equipe do PAIF é responsável pelo monitoramento dos serviços conveniados na PSB.

próprias, capazes de gerar efeitos distintos, como veremos adiante. A distribuição territorial determina diferentes possibilidades de atuação e dialoga diretamente com a capacidade do PAIF de gerir a rede de serviços socioassistenciais e torná-la apta a atender de forma sistêmica às demandas do público.

A conectividade nessa rede, na perspectiva de Spink (2017), impacta diretamente a resolução das situações familiares. Quando essa conectividade falha, transferem-se para a família a demanda de deslocamentos e a necessidade de reiterar os problemas, comprovar as carências ou faltas e aguardar longos períodos para obter benefícios ou serviços.

Entre os atores (figura 2), o arranjo proposto pelo MDS prevê que a implementação do PAIF ocorra inserida numa rede ampla e que a equipe técnica assuma o protagonismo na gestão, sendo, ao mesmo tempo, o grupo responsável pela operacionalização e o ponto de interação direta e cotidiana com as usuárias. Essas equipes atuam sob a coordenação do órgão gestor da política de assistência do município, responsável por planejar e monitorar as ações do serviço. Assim, no centro do arranjo de implementação do serviço, estão a Secretaria Municipal de Assistência Social, as técnicas de referência e as usuárias (o que se evidenciou na figura 2, com o círculo). Em paralelo, também compõem o arranjo, de um lado, o MDS – que se relaciona diretamente com o órgão gestor – e, de outro, a rede dos demais serviços sociais, socioassistenciais e fornecidos pelas outras políticas públicas (saúde, educação etc.). Os serviços socioassistenciais, por sua vez, podem ser ofertados pela administração direta ou por entidades sociais credenciadas. Essa rede de atores se relaciona direta e constantemente com a equipe técnica e o órgão gestor, sendo acionada tanto pelo encaminhamento das usuárias a partir do trabalho social quanto pelo âmbito institucional, quando questões de abrangência territorial devem ser discutidas e coletivamente solucionadas.

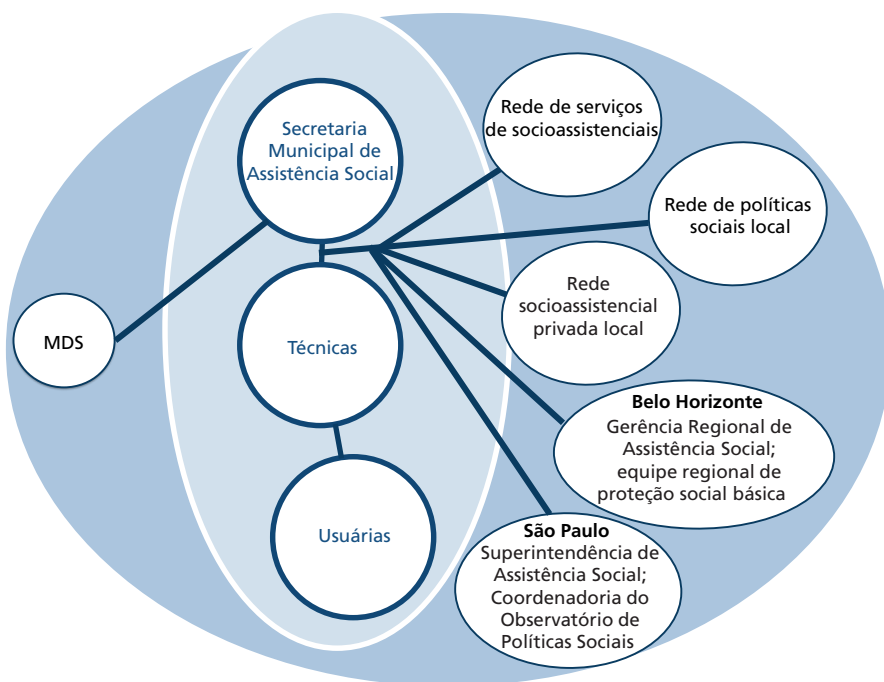
Outros dois atores específicos também compõem essa rede paralela. Nas duas cidades, existem instâncias responsáveis pela gestão da política no âmbito regional – em Belo Horizonte, há nove gerências regionais; em São Paulo, há 32 superintendências. Em ambas, esses atores são relevantes por vocalizarem as diretrizes municipais e criarem uma coerência territorial mais ampla.

A tipificação de São Paulo também trouxe para o cotidiano de implementação do PAIF a necessidade de se lidar com uma série de atores mais ampla, agregando complexidade à gestão da rede socioassistencial.

Como evidenciado, o arranjo institucional do PAIF requer o constante relacionamento entre atores estatais e não estatais – atuantes em outras políticas setoriais, de níveis organizacionais diferentes – a partir da operação de instrumentos relativamente abstratos, próprios do trabalho social com famílias, para atingir objetivos preventivos, que só se efetivam com a interação das equipes de referência e

as usuárias. Tais especificidades e seus efeitos sobre a implementação e os resultados serão discutidos mais adiante.

FIGURA 2  
Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais e orientações técnicas do PAIF



Fonte: Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais e orientações técnicas do PAIF. Elaboração dos autores.

#### 4 OS EFEITOS DO ARRANJO NO COTIDIANO DE IMPLEMENTAÇÃO DO PAIF EM BELO HORIZONTE E EM SÃO PAULO

A territorialização do PAIF e a implantação dos CRAS assumem trajetórias próprias nos dois municípios. Em Belo Horizonte, os territórios dos 34 CRAS são delimitados de forma a conter aproximadamente 5 mil famílias de referência, conforme propõe o MDS. Em São Paulo, todo o território municipal foi distribuído entre os 54 equipamentos existentes, e cada território referencia um número superior ao limite previsto. Logo, na primeira cidade, existem grandes “vazios territoriais”, isto é, famílias que vivem em espaços que não possuem um CRAS de referência – caso precisem, devem procurar uma equipe regional, apta a atender a demandas pontuais. Na segunda cidade, a capacidade técnica fica comprometida porque cada equipe tem, em média, cinco profissionais e um público de referência que pode chegar a 50 mil famílias. Tais distinções nos levam a questionar sobre os riscos de

reprodução de desigualdades ensejados pelo arranjo, que pode não ser capaz de prover recursos suficientes para o atendimento, em atenção às características locais.

Nos dois municípios, a identificação dos territórios para a distribuição dos CRAS foi feita pela análise de dados sobre os níveis de renda da população: indicador de pobreza monetária e distribuição geográfica dos beneficiários de programas de transferência de renda, com destaque para o Bolsa Família. Embora o conceito de vulnerabilidade seja permeável à consideração de indicadores de dimensões diversas, na prática, o nível de renda foi a principal referência para a localização dos CRAS.<sup>11</sup>

Uma vez instalado o equipamento, a territorialização passou a cumprir uma função de permissão de acesso. A identificação do território de referência – que, na prática, é a delimitação geográfica do espaço – tornou possível identificar o público e ofertar o serviço a esse grupo. Quando alguém entra no CRAS, a primeira providência é dizer onde mora: se é no território, o atendimento de sua demanda é facultado; se não é, procede-se o encaminhamento para o equipamento responsável.

Em Belo Horizonte, pode não existir um CRAS de referência. Em São Paulo, por sua vez, será exigido o deslocamento até o equipamento de referência. Ou seja, ambas as cidades operacionalizam procedimentos que incluem ou excluem as pessoas no serviço e que têm potencial de reproduzir situações de exclusão, seja ao negar o atendimento com a mesma capacidade técnica, seja ao exigir que a usuária procure outro equipamento.

Sempre que um integrante familiar procura o CRAS, toda a família é identificada e mapeada. Na prática, quem frequenta os CRAS são as mulheres – sua presença no serviço é sinônimo da presença de toda a família. Ademais, os benefícios de transferência de renda são pagos preferencialmente às mulheres. Com isso, elas se responsabilizam pelo recebimento e pela manutenção e gestão desses benefícios, podendo reafirmar a distribuição dos papéis sociais de gênero no âmbito doméstico – dessa vez, por meio da interveniência governamental. A desigualdade dessa distribuição é historicamente reconhecida por sobrecarregar as mulheres, assim, manifesta-se aqui outro efeito do arranjo do PAIF sobre as usuárias, o qual tem implicações para as situações de desigualdades.<sup>12</sup>

O trabalho social com as famílias se inicia quando um representante residente no território do CRAS vai até o serviço (ou, mais raramente, recebe visita técnica domiciliar). No atendimento técnico, a primeira tarefa é acolher a usuária e compreender sua demanda pela escuta qualificada. Nesse encontro, faz-se o estudo social da situação.

11. Em ambos os municípios, também foi uma variável interveniente a disponibilidade de imóveis nas regiões – houve casos de equipamentos deslocados de um bairro para outro em função disso.

12. Cecchini e Madariaga (2011), em livro sobre as experiências de programas de transferência de renda na América Latina, mostram, em contrapartida, pesquisas que apontam efeitos positivos que a gestão do benefício pode gerar sobre o empoderamento e a autonomia das mulheres.

O atendimento é registrado no prontuário da família, atualizado a cada nova visita. Em Belo Horizonte, só é atendido quem está cadastrado – sem cadastro, é preciso agendar um horário para isso, disponível uma vez por mês. Em São Paulo, há flexibilidade para o atendimento aos não cadastrados, que pode ser feito na primeira ida ao serviço. Os efeitos dos arranjos são, portanto, distintos: os instrumentos de acesso (com ou sem cadastro, com ou sem agendamento) afetam a distribuição do serviço, podendo trazer consequências para a condição de vulnerabilidade familiar, uma vez que a espera pode agravar a situação.

A partir do estudo social das famílias, alguns desdobramentos são possíveis. A demanda pode ser prontamente atendida ou a família pode ser incluída no acompanhamento, caso precise de outros encontros e todos os membros concordem. Em ambas as cidades são fornecidas orientações, informações e encaminhamentos para outros serviços e/ou são concedidos benefícios eventuais, e as ofertas dependem da disponibilidade de recursos e da rede de serviços existente no território. Esse processo se mostra dependente também das avaliações realizadas pelas técnicas na interação direta com as usuárias, assim, tal fluxo de atendimento e acompanhamento caracteriza o PAIF como um serviço de alta interação com o usuário e baixa programabilidade das tarefas.

Para Nogueira (1998), as políticas com baixa programabilidade e alta interação são aquelas que individualizam a prestação de serviços aos destinatários ou que operam a distribuição seletiva dos benefícios, segundo o perfil do usuário e a discricionariedade do operador. Tais políticas comumente buscam resultados que requerem mudanças de comportamento e valores, a construção de novas capacidades ou a superação de situações que impedem essa construção. Dada a sua natureza, “costumam suscitar conflitos e controvérsias sobre as concepções e os procedimentos operacionais que as estruturam” (Nogueira, 1998, p. 19, tradução nossa). Esse tipo de política requer maior autonomia no “trabalho de rua” e supõe práticas localizadas de ação.

Tanto em Belo Horizonte quanto em São Paulo, as demandas se concentravam nos benefícios eventuais. Em São Paulo, no benefício eventual de alimentação;<sup>13</sup> em Belo Horizonte, na concessão de documentação pessoal (carteira de identidade e certidões de nascimento e casamento). Nesta última cidade, as cestas básicas não estavam sendo distribuídas por decisão administrativa. Naquela, a documentação era fornecida gratuitamente às famílias em situação de vulnerabilidade social no próprio serviço responsável.

Em São Paulo, a quantidade de cestas básicas era insuficiente. Assim, as técnicas adotavam critérios específicos para a concessão. Em um local, as cestas eram

---

13. O debate sobre a concessão ou não de benefícios eventuais é antigo na assistência social (Bovolenta, 2017), porém é uma prática cotidiana em vários municípios (Brasil, 2015).



destinadas às famílias com crianças pequenas, ficando a técnica comprometida a entrar em contato caso a família fosse contemplada. No outro equipamento, cada caso era considerado à luz da gravidade dos fatos relatados, e a técnica determinava a concessão durante o atendimento.

Dessa maneira, sistemas de classificação e julgamento da demanda criados localmente e baseados na discricionariedade da burocracia do nível de rua são elementos capazes de aumentar as desigualdades entre as beneficiárias, já que afetam a alocação do serviço ou benefício. A não observação das normativas que determinam a garantia ampla dos direitos a quem precisar transfere para as técnicas a responsabilidade de seleção, abrindo espaço para que os fatores relacionais se destaquem na implementação do serviço como potenciais riscos de (re)produção de desigualdades.

Em Belo Horizonte, a oferta de documentação pessoal não tinha restrição quantitativa, assim, a técnica sempre preenchia os formulários e encaminhava a demanda aos serviços responsáveis. No acesso ao atendimento técnico, todavia, havia restrição: ocorria mediante agendamento para a oficina coletiva mensal, porém, presenciamos situações em que uma pessoa demandou a concessão de documento e teve atendimento técnico imediato. A possibilidade de determinar quem deve ou não esperar para acessar o direito remonta, mais uma vez, à relevância dos fatores relacionais e das interações na implementação e os seus efeitos nos resultados.

Nesses casos, as técnicas têm autonomia e discricionariedade para escolher o que deve ser feito e como fazê-lo, e tais escolhas são influenciadas pelos limites do arranjo institucional local e das interações estabelecidas. Como não há cesta básica para todas as famílias (restrição de recurso), as técnicas de São Paulo adotam esquemas de seleção, como o tamanho da família ou a intensidade da condição de vulnerabilidade. Em Belo Horizonte, para atender à demanda por documentação civil, elas promoviam uma oficina mensal (criaram nova atividade), mas decidiam, mesmo sem critérios aparentemente objetivos, quem participaria do atendimento ou esperaria por ele.

No campo das ofertas, mostram-se frequentes as orientações e os encaminhamentos para outros serviços. Aqui se revela a importância da rede consolidada de serviços locais para a implementação cotidiana do PAIF. São recorrentes os encaminhamentos para unidades básicas de saúde, companhias de fornecimento de água e energia elétrica, locais de obtenção do benefício da tarifa social (em São Paulo) e unidades de educação infantil. Em nenhum dos lugares, porém, identificamos uma rede socioassistencial adequadamente articulada ou dotada de capacidade de resolução conjunta de questões e demandas das famílias, o que se apresenta como um limite dos arranjos locais de implementação.

Essa situação foi identificada na rede de serviços ofertados dentro do próprio Suas. Em São Paulo, o contato do PAIF com outros serviços socioassistenciais era mais frequente com o SASF (criado para aumentar a capacidade do próprio PAIF), além dos demais serviços com finalidades afins no nível da PSB. A tipificação municipal previa que esses serviços fossem supervisionados pela equipe técnica do PAIF, assim, as técnicas estabeleciam um contato mais direto com a rede conveniada, facilitando a articulação.

Se, por um lado, essa condição favorece o diálogo e fortalece a rede, por outro, acrescenta essa responsabilidade em uma equipe que já tem sua capacidade técnica comprometida. Ainda em São Paulo, a modalidade de acompanhamento familiar era desenvolvida dentro do trabalho social com famílias. Em cada serviço, havia cerca de trinta famílias nessa situação, com plano de desenvolvimento familiar, atendimentos regulares, visitas domiciliares e, em alguns casos, reuniões de articulação com outros serviços públicos do território.

Em Belo Horizonte, a situação era diferente. Para encaminhar uma família aos serviços de proteção especial, o PAIF precisava acionar o sistema de garantia de direitos – Conselho Tutelar e Vara dos Direitos da Infância e da Adolescência. Esses órgãos faziam novamente uma análise do caso e, se julgassem pertinente, o encaminhavam ao atendimento no PAEFI. Nesse contexto, a ausência de articulação entre os atores produzia efeitos negativos nas famílias beneficiadas. Além do risco de agravar a situação da família, esse fluxo também a submetia ao escrutínio de vários agentes públicos e à necessidade de se deslocar entre vários serviços e de se adequar aos diferentes procedimentos para ter sua demanda atendida. Nesse pula-pula cotidiano de um serviço para o outro, as condições de vulnerabilidade e subalternidade das famílias podem se reforçar, evidenciando os potenciais efeitos imprevistos da implementação do PAIF.

Nesse cenário, a implementação do serviço ganha contornos bastante complexos, agravados pela natureza de “tecnologia branda” do desenvolvimento do trabalho social com famílias (Sulbrandt, 1993). Em políticas dessa natureza, nem sempre os insumos alocados e as ações realizadas produzem o mesmo resultado: ofertar oficinas de convivência ou encaminhar um usuário para o serviço de saúde não garante, necessariamente, que os vínculos familiares serão fortalecidos ou que esse usuário acessará o posto de saúde. O principal instrumento do arranjo institucional do PAIF se caracteriza, portanto, por um relativo grau de incerteza quanto aos resultados – o que se apresenta como mais um limite para sua implementação e seus resultados.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Analisar intervenções a partir da perspectiva dos arranjos institucionais implica conferir importância às interações estabelecidas entre objetivos, atores e instrumentos,

e entre as pessoas que se encontram no local de operação. No contexto do PAIF, essa importância é ainda maior porque a interação entre a técnica e a usuária é condição para o atendimento no serviço e porque esse momento é caracterizado por uma baixa programabilidade das ações.

Voltando o olhar para o âmbito normativo, reconhecemos que o arranjo encontra ali seus elementos prescritivos, mas não só isso. Os arranjos institucionais são espécies de modelos que, traduzidas em práticas, têm efeitos na implementação e nos resultados.

Identificamos que o eixo da territorialização presente na atuação do PAIF estabelece condições para a segregação e, em última instância, para a estigmatização das famílias que vivem nos territórios de referência. Isso porque, uma vez que a implantação do serviço se dá em territórios com alta concentração de famílias em situação de vulnerabilidade e essa condição é verificada por indicadores de renda, morar em um território de referência pode ser sinônimo de ser uma família de baixa renda. O mesmo acontece com a definição do público prioritário como sendo famílias beneficiárias do Bolsa Família, ou seja, quando a renda é o critério de inclusão nesse programa, fazer parte do público prioritário do PAIF pode reforçar condições de segregação e estigmatização.<sup>14</sup>

O arranjo institucional mostrou-se altamente dependente de uma rede de atores presentes no território para ser efetivo. Não encontramos, contudo, redes dessa natureza em nenhum dos dois municípios. A não conformação de uma rede de serviços socioassistenciais compromete a consecução dos objetivos do PAIF, ao mesmo tempo que transfere para a família a necessidade de, a cada novo serviço acessado, recontar sua demanda, sua história e suas questões. Estudos demonstraram que o compartilhamento do território não é suficiente para que os atores nele presentes compartilhem objetivos, premissas e procedimentos – e, logo, trabalhem de forma articulada (Serapião, 2018).

No trabalho social com famílias, observamos a concentração das demandas – e, em alguma medida, das ofertas também – na concessão de benefícios eventuais. Para além do debate longo e pouco pacífico acerca do fornecimento desse tipo de benefício pelo Suas, como nossa discussão se centra no cotidiano da implementação, destacamos outro âmbito da questão. No contexto em que a oferta de benefícios eventuais era inferior à demanda, surgiu o imperativo de priorizar e selecionar usuárias a serem beneficiadas. Isso implicou o estabelecimento de interações em que foram postos em funcionamento mecanismos para a identificação das usuárias “merecedoras” ou “mais necessitadas” – o que gera potenciais efeitos estigmatizadores

14. O trabalho de campo não investigou a relação entre morar nos territórios pesquisados e sofrer estigmatização ou segregação. Para explorar os sentidos das categorias de classificação das usuárias dos CRAS utilizadas por agentes implementadoras, ver o capítulo 20 deste livro.

e (re)produtores de desigualdades. Algo semelhante foi observado nos diferentes desdobramentos a partir de uma mesma demanda feita por várias usuárias. O uso da discricionariedade dos agentes responsáveis pelo acolhimento determinou que o acesso ao benefício fosse imediato em um caso e postergado por semanas em outro.

A relevância conferida aos indicadores de renda para a delimitação dos territórios de atuação age de forma similar, guardadas as proporções. Se uma família reside em uma área limite ao território de referência do PAIF, não pode acessar o serviço, por exemplo. O território assume a função de restringir o acesso, ainda que as condições de vulnerabilidade da família sejam similares. Em Belo Horizonte, a situação é mais grave em razão da existência de vazios que impedem grupos de famílias de acessar outro serviço, ainda que mais distante de seu local de moradia, como em São Paulo.

Dessa forma, a previsão no arranjo normativo de que o território seja instrumento para a ação não se traduz em uma prática cotidiana. A desconectividade entre os serviços atinge em cheio as possibilidades do PAIF de alcançar seus objetivos – os quais, como vimos, são dependentes das conexões estabelecidas no âmbito local. Se o que se encontra neste nível de implementação do serviço são mais desconexões, as possibilidades de que o PAIF não alcance os resultados previstos, ou produza resultados inesperados, intensificam-se.

Em resumo, identificamos os seguintes efeitos do arranjo institucional de implementação do PAIF no cotidiano do serviço: *i*) a natureza do arranjo situa as interações agentes-usuárias como elemento central para a qualidade do atendimento prestado; *ii*) a territorialização da oferta pela renda das famílias reforça condições de estigmatização e segregação do público; *iii*) a conectividade frágil do PAIF com a rede de serviços externos impõe que as famílias reafirmem sua condição de subalternidade a cada outro serviço acessado; e *iv*) a discricionariedade das técnicas, somada à insuficiência dos benefícios ofertados, conforma esquemas de classificação das usuárias como mais ou menos merecedoras, influenciando decisões alocativas e interações mais ou menos excludentes nas rotinas mais ordinárias da implementação.

## REFERÊNCIAS

BARRETT, S. Implementation studies: time to revival? Reflections on 20 years of implementation studies. **Public Administration**, Oxford e Malden, v. 82, n. 2, p. 249-262, 2004.

BOVOLENTA, G. Cesta básica e assistência social: notas de uma antiga relação. **Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, n. 130, p. 507-525, set./dez. 2017.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Tipificação nacional de serviços socioassistenciais**. Brasília: MDS, nov. 2009.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Orientações técnicas do PAIF**. Brasília: MDS, 2012.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Censo Suas 2014: análise dos componentes sistêmicos da Política Nacional de Assistência Social**. Brasília: MDS, 2015.

CECCHINI, S.; MADARIAGA, A. **Programas de transferências condicionadas: balance de la experiencia reciente en América Latina y el Caribe**. Santiago de Chile: ASDI, jun. 2011.

CIDADE DE SÃO PAULO. Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social. Portaria 46/2010/SMADS: dispõe sobre a tipificação da rede socioassistencial do município de São Paulo e a regulação de parceria operada por meio de convênios. **Diário Oficial da Cidade de São Paulo**, São Paulo, 22 dez. 2010.

\_\_\_\_\_. Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social. **Raio-X SMADS**, São Paulo, jan. 2018.

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

FERREIRA, V. **Fatores influenciadores do comportamento de decisão e ação dos implementadores do Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família – PAIF**. 2016. Tese (Doutorado) – Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, Universidade de Brasília, Brasília, 2016.

GOMIDE, A.; PIRES, R. **Capacidades estatais e democracia: arranjos de políticas públicas**. Brasília: Ipea, 2014.

HAM; C.; HILL, M. **O processo de elaboração de políticas no estado capitalista moderno**. Tradução de Renato Amorim e Renato Dagnino. 2. ed. Londres: Harvester Wheatsheaf, 1993.

HILL, M. Implementação: uma visão geral. *In*: SARAIVA; E.; FERRAREZI, E. (Org.). **Políticas públicas: coletânea**. Brasília: ENAP, 2006. v. 2, p. 61-90.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Boletim de análise político-institucional**, Brasília, n. 13, 2017.

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

LOTTA, G. O papel das burocracias do nível de rua na implementação de políticas públicas: entre o controle e a discricionariedade. *In*: FARIA, C. A. (Org.). **Implementação de políticas públicas: teoria e prática**. Belo Horizonte: Editora PUC Minas, 2012a. p. 20-49.

\_\_\_\_\_. Desvendando o papel das burocracias do nível de rua no processo de implementação: o caso dos agentes comunitários de saúde. *In*: FARIA, C. A. (Org.). **Implementação de políticas públicas: teoria e prática**. Belo Horizonte: Editora PUC Minas, 2012b. p. 221-259.

\_\_\_\_\_. Inclusão, exclusão e (re)produção de desigualdades: o papel das práticas, interações e julgamentos dos agentes comunitários de saúde da implementação das políticas públicas. **Boletim de Análise Político-Institucional**, Brasília, n. 13, p. 15-19, 2017.

NOGUEIRA, R. **Los proyectos sociales**: de la certeza omnipresente al comportamiento estratégico. Santiago de Chile: CEPAL, 1998. (Serie Políticas Sociales, n. 24).

OLIVEIRA, A. Burocratas da linha de frente: executores e fazedores das políticas públicas. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 46, n. 6, p. 1.551-73, nov./dez. 2012.

PIRES, R. Estilos de implementação e resultados de políticas públicas: fiscais do trabalho e o cumprimento da lei trabalhista no Brasil. *In*: FARIA, C. A. (Org.). **Implementação de políticas públicas: teoria e prática**. Belo Horizonte: Editora PUC Minas, 2012. p. 260-297.

\_\_\_\_\_. Arranjos institucionais para implementação de políticas e ações governamentais em direitos humanos. *In*: DELGADO, *et al.* (Org.). **Gestão de políticas públicas de direitos humanos**. Brasília: ENAP, 2016. p. 189-210.

PRESSMAN, J.; WILDAVSKY, A. **Implementation**: how great expectations in Washington are dashed in Oakland. 2nd ed. Los Angeles: University of California, 1973.

SANDIM, T. **Da vulnerabilidade social para a vulnerabilidade institucional**: uma análise da Política Nacional de Assistência Social e de suas práticas em Belo Horizonte e São Paulo. 2018. Tese (Doutorado) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getulio Vargas, São Paulo, 2018.

SANTOS, M. A dimensão histórico-temporal e a noção de totalidade em geografia. *In*: SANTOS, M. **Técnica, espaço, tempo**: globalização e meio técnico-científico-informacional. São Paulo: Hucitec, 1997. p. 114-118.

SERAPIÃO, M. **O Bolsa Família no cotidiano**: conexões e desconexões em um território vulnerável. 2018. Dissertação (Mestrado) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getulio Vargas, São Paulo, 2018.

SPINK, P. Urban vulnerability from the other side of the street. *In*: INTERPRETIVE POLICY ANALYSIS CONFERENCE, 12., 2017, Leicester. Loughborough: [s.n.], July 2017.

SULBRANDT, J. La evaluación de los programas sociales: una perspectiva crítica de los modelos usuales. *In*: KLIKSBURG, B. (Org.). **Pobreza**: un tema impostergable – nuevas respuestas a nivel mundial. Caracas: CLAD-FCE-PNUD, 1993. p. 309-352.





## LA INERCIA EN LA ESPIRAL DE LA DESIGUALDAD. VISIÓN PANORÁMICA DE UN CASO DE IMPLEMENTACIÓN LOCAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS EN MÉXICO<sup>1</sup>

Ernesto Isunza-Vera<sup>2</sup>

### 1 INTRODUCCIÓN

En la literatura sobre implementación de las políticas públicas en América Latina,<sup>3</sup> hemos identificado tres puntos que llamaron nuestra atención: primero, la falta de una comunidad especializada en pensar la reproducción de desigualdades en esta fase de las políticas públicas; en segundo lugar, la potencialidad de esta perspectiva en la labor de analizar críticamente los encuentros en las interfaces socio-estatales, y, en general, el sentido de las relaciones sociedad-Estado en un espacio concreto; y, en tercer lugar, que este enfoque puede ser muy productivo si se propone dentro de una visión articulada de tres formas en las que se materializa el poder (los poderes democráticos, encarnados en la participación y la ciudadanía activa; el gobierno representativo y sus instituciones; así como los poderes fácticos y los poderes criminales).<sup>4</sup>

A partir de estos hallazgos, me propuse hacer una lectura panorámica (Latour, 2008) de la ciudad de Xalapa, capital del estado de Veracruz, ubicada en el sureste de México.<sup>5</sup> El centro de interés no es un programa o un área de política en particular, sino el conjunto de los programas que el poder público municipal implementa en el ámbito local: me enfoco en el área “políticas y servicios urbanos”.

---

1. Este capítulo fue elaborado en el marco del Programa Ejecutivo de Cooperación entre la Cepal y el Ipea.

2. Profesor investigador del Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS), Xalapa (Veracruz), México. Correo electrónico: <eisunzav@ciesas.edu.mx>.

3. Por el diseño del proyecto en el que este trabajo se inserta, me refiero con “Latinoamérica” a los países de la región, excepto Brasil. Al respecto, véase, en este volumen, el capítulo “Una visión panorámica de los estudios sobre implementación de políticas públicas y reproducción de las desigualdades en la América Latina extra brasileña”.

4. Véase Isunza-Vera (2018), así como Isunza-Vera y Gurza-Lavalle (2018).

5. El análisis presentado en este escrito se refiere a la situación imperante en el municipio de Xalapa hasta antes del inicio, el 1 de enero de 2018, del actual gobierno del partido Morena (Movimiento de Regeneración Nacional). Las realidades y tendencias de las políticas públicas analizadas son resultado de procesos de varias décadas. En algunas áreas el actual gobierno ha modificado la lógica de las mismas o incluso refundado totalmente una política en particular (como el caso de la seguridad pública). Debido a lo reciente de estas reformas, he decidido presentar el resultado del proceso de mediano-largo plazo, sin entrar a las innovaciones actuales y sus resultados, que son, en todo caso, difíciles de evaluar con suficiente fundamento.

La idea es comprender la *perspectiva de los actores* en su vida cotidiana (Long, 2007), y comparar cómo esa serie de acciones de los *burócratas en el nivel de calle* (BNC) y otros actores (burócratas intermedios y prestadores de servicios públicos concesionados) se implementan de manera diferenciada en los espacios concretos (barrios, colonias, fraccionamientos), produciendo (o no) la reproducción de desigualdades previamente existentes. El argumento central de este capítulo, entonces, es que la forma de organización de la provisión de un servicio o política pública distribuye desigualmente encargos (trabajos transferidos a los ciudadanos), riesgos (salud, ambiental, accidentes, seguridad, integridad física, etc.) y costos (tiempo de espera, dinero, contratación de compensaciones y servicios auxiliares) entre los habitantes de barrios pobres y barrios ricos, contribuyendo a la perpetuación de las desigualdades existentes y al mantenimiento de diferentes modos de vida (oportunidad de desarrollo y calidad de vida etc.) en la misma ciudad. Es decir, que la forma de implementación de los servicios produce una forma cotidiana, silenciosa y naturalizada de “relegación” de los territorios “urbanos” (Wacquant, 2016), habitados por las poblaciones carentes y vulnerables.<sup>6</sup>

Este capítulo no es una comparación entre diferentes políticas (*cross-case*) sino el análisis de diversos casos de políticas (*within-case*) que visualiza la implementación y efectos diferenciados en los diversos territorios de la ciudad (barrios ricos y medios versus barrios pobres), lo que se llevó a cabo en todas las políticas seleccionadas: se trata de una comparación interna de políticas, replicada en diferentes casos para evaluar si existe algún patrón reconocible. De esta forma, en este capítulo avanzamos este ejercicio de visión *panorámica* que busca reconocer una lógica de *régimen de políticas*, a partir de enfocarnos en la reconstrucción de estos patrones de reproducción (o no) de desigualdades.

Para tal fin, el presente capítulo se divide en cuatro apartados. Después de esta breve introducción, en la segunda parte se presentan elementos de contexto para comprender la configuración de las acciones de provisión de bienes y servicios del poder público municipal, lo que puede resumirse en la contradicción entre un sistema federal formalmente descentralizado y una tendencia a la precarización (real y formal) del poder público en este ámbito local. En el tercer apartado se resumen los hallazgos encontrados en el trabajo de campo, en cuanto a la comparación de las formas de implementar los mismos programas municipales entre diversos espacios locales que componen el territorio bajo responsabilidad del Ayuntamiento.<sup>7</sup> Finalmente, en la última parte del texto se presentan los hallazgos y conclusiones, en la perspectiva de pensar espacios de oportunidad para la reforma y la innovación

---

6. Agradezco la aguda observación de Roberto Pires quien, como inmejorable lector atento, me ayudó a clarificar el argumento central del trabajo presentado.

7. Dentro de los puntos de interés, tratamos de centrarnos durante el trabajo de campo en los espacios donde habitan los sectores de renta baja y media, buscando contraponer los datos ahí construidos con la visión de habitantes de barrios de renta media alta y alta. Los trabajos de observación y entrevistas se llevaron a cabo entre julio y noviembre de 2018.

de los programas descritos, a partir de este enfoque que articula la comprensión del trabajo del poder público local en la etapa de la implementación de las políticas públicas, junto con los patrones establecidos de reproducción de las desigualdades.

## 2 EL CONTEXTO DE LOS PROGRAMAS MUNICIPALES Y MODOS DE RELACIÓN SOCIEDAD/ESTADO EN TIEMPOS VIOLENTOS

México es formalmente una república federal, pero el proceso de configuración del régimen hegemónico durante el siglo XX explica el alto grado de centralización de la toma de decisiones: el Partido Revolucionario Institucional (PRI), que gobernó el país desde la década de los años 1920 y hasta el año 2000, hizo que las principales decisiones se tomaran de manera vertical por el Presidente de la República quien no contaba con contrapesos reales en los poderes legislativo y judicial, al mismo tiempo que dominaba la vida política de las más de tres decenas de estados que componen la federación; en estos estados se reproducía dicho predominio sin contrapesos del poder ejecutivo frente a sus respectivos poderes judicial y legislativo. El municipio (gobernado por el ayuntamiento, unidad administrativa mínima de la república) sólo hasta la reforma constitucional de 1983 experimentó un cambio de sentido de la financiación de obras, bienes y servicios públicos: comenzó a recibir financiamiento federal para llevar a cabo las funciones que estas normas le asignaron,<sup>8</sup> es decir, el agua potable y el saneamiento, alumbrado público, el manejo de residuos sólidos (basura), los mercados, panteones y rastros, las calles, parques y jardines, así como la seguridad pública y tránsito municipal.<sup>9</sup>

En el caso del municipio de Xalapa, capital del estado de Veracruz,<sup>10</sup> la mayoría de los servicios son provistos por el poder local, excepto dos: la seguridad pública y el tránsito municipal. Esto responde a la especial historia de la transición política en Veracruz y su ciudad capital, Xalapa. Si bien a partir de 2000 en el país el PRI perdió su papel dominante en la política nacional al perder la presidencia de la república a manos del centro-derechista Partido Acción Nacional (PAN), en Veracruz esta transición política sólo se dio hasta 2016 cuando un político de origen priísta, pero candidato de la alianza PAN-PRD (Partido de la Revolución Democrática, centro-izquierda que en los últimos años fue situándose hacia el centro con alianzas generalizadas junto al

---

8. Hasta otra reforma constitucional, en 1999, el municipio dejó de ser sólo la unidad administrativa básica, para serle reconocido su estatuto (parcial) de orden de gobierno. A diferencia del caso brasileño, el municipio mexicano no es en estricto sentido un verdadero órgano de gobierno ya que tiene sus facultades controladas por los respectivos estados y la federación (González, 2008).

9. En la perspectiva de los municipios indígenas, la reforma de los años 1980 significó la primera vez, desde la Conquista española, las localidades periféricas no aportaban tributos "al centro", sino que recibían algo desde allá. Véase Dehouve (2001).

10. Para tener una referencia de la magnitud de las políticas aquí abordadas, cabe apuntar que el estado de Veracruz cuenta con una población de poco más de 8 millones de habitantes, y el municipio de Xalapa con 500 mil. Así mismo, la zona metropolitana se compone de poco menos de 750 habitantes.

PAN) ganó las elecciones al gobierno del estado.<sup>11</sup> Los 12 años anteriores, se llevó a cabo en Veracruz un profundo deterioro de la gobernabilidad que se tradujo en la instauración de dos gobiernos (de Fidel Herrera y Javier Duarte) que llevaron al estado cerca de la quiebra financiera, la profundización de niveles de corrupción nunca antes vistos y el dominio político-mafioso de la escena pública por parte de redes de políticos y grupos del crimen organizado.<sup>12</sup>

En gran parte producto de esta destrucción de la gobernabilidad democrática y del Estado de Derecho (*rule of law*), así como de la parálisis económica y los niveles de violencia inéditos, las elecciones para renovar los 212 ayuntamientos de Veracruz en julio de 2017 fueron una derrota de lo que la ciudadanía identificó como “la clase política” tradicional. En la mayoría de las principales ciudades del estado ganó claramente el nuevo partido Morena (Movimiento de Regeneración Nacional, de centro izquierda), que en el ámbito nacional encabeza Andrés Manuel López Obrador, candidato vencedor en las elecciones de julio de 2018.

En el municipio de Xalapa el partido Morena logró una clara victoria, encabezando un profesor universitario la lista electoral conformada por una muestra de la diversidad de dicho partido-movimiento: ex miembros del PRD, activistas de base de Morena sin historia política previa, académicos, políticos locales con pasado militante en organizaciones sociales del PRI, etcétera. Este gobierno local, como los demás en Veracruz, tomó posesión el 1 de enero de 2018, encontrándose con problemas de continuidad para la provisión de bienes y servicios debido a la ya mencionada crisis financiera, la falta de experiencia en el gobierno de muchos integrantes de los nuevos ayuntamientos, los pactos de los anteriores gobiernos municipales con poderes fácticos de todo tipo, la debilidad estructural del servicio civil de carrera y el desmantelamiento de algunas instituciones clave del gobierno local.<sup>13</sup>

Un ejemplo de lo anterior, como ya se mencionó al inicio de este apartado, es el caso de la seguridad pública y tránsito municipal en Xalapa. Como parte del proceso de corrupción y connivencia entre el poder público y el crimen organizado

11. El gobernador Miguel Ángel Yunes fue elegido por dos años, como resultado de una reforma electoral que por única vez acotó la duración de la gubernatura a ese periodo que normalmente es de seis años, como la presidencia de la república. Esa reforma buscó en Veracruz, como en otros estados, sincronizar las elecciones estatales con las federales, en este caso, del 2 de julio de 2018. Véase Aziz (2017).

12. El ex gobernador Javier Duarte está preso y sentenciado por delitos de corrupción y lavado de dinero, y enfrenta varios juicios (junto a varios de sus ex colaboradores) por el saqueo del erario público. Miembros de su gobierno enfrentan juicios por delitos de lesa humanidad como la desaparición forzada de personas. La disputa del territorio veracruzano por los grupos criminales conocidos como los Zetas y el Cártel Jalisco Nueva Generación forma parte del proceso de transformación decadente del poder público veracruzano. Véase Ángel (2017) e Isunza-Vera (2018).

13. En el caso de los ayuntamientos ganados por Morena, el gobernador Yunes aplicó una especial política de entorpecimiento y golpeo mediático, enfocándose en las elecciones de un año después para la renovación de la gubernatura y el legislativo estatal. Para sucederlo, el gobernador impuso a su hijo mayor como candidato de la alianza PAN-PRD. Sin embargo, en gran medida por el “efecto López Obrador” de la disputa federal, el candidato de Morena a gobernador, Cuitláhuac García, ganó las elecciones con mayoría en la legislatura estatal.

(Dewey, 2015), las redes de poder en 2011 decidieron la desaparición de la policía municipal de la capital del estado,<sup>14</sup> por lo que asumió dichas funciones directamente la secretaría de seguridad pública del gobierno estatal. Este proceso, llevado a cabo por el gobernador Javier Duarte, se repitió en otras policías locales de las principales ciudades de Veracruz. A la distancia es más claro que, en paralelo, estaba llevándose a cabo la reorganización de los pactos político-mafiosos que incluyeron el fortalecimiento del poder del llamado Cártel Jalisco Nueva Generación sobre el anteriormente hegemónico cártel de Los Zetas, el protagonismo de la nueva policía estatal militarizada (denominada “Fuerza Civil”) y de la Marina Armada de México (en lugar del Ejército Mexicano), así como el abandono real (aunque no formal) de las tareas de prevención social de la violencia en el ámbito local (Ángel, 2017).

A partir de esta breve contextualización, se expondrá a continuación un resumen de la situación de cada área de política en el municipio, así como las condiciones clave que explican el modo de relación Estado/ciudadanía y su impacto en la reducción o reproducción de las desigualdades: cabe decir que el enfoque en la implementación de políticas, como se verá, remite principalmente al peso definitorio de los arreglos institucionales en los que los servidores públicos, en general, y los BNC, en particular, se ven restringidos en su actuación.

### **3 LA IMPLEMENTACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE RESPONSABILIDAD MUNICIPAL**

En este apartado se desarrolla una descripción detallada de cómo se reproduce la ciudad, entendida como la concentración de bienes y servicios que marcan la vida cotidiana de los pobladores urbanos. Esta revisión, a partir del trabajo de campo, permite constatar que la calidad, los riesgos y las competencias están distribuidos desigualmente entre los territorios, y, claro está, entre los actores que viven ahí. La ciudad es, al final de cuentas, producto de dichos bienes y servicios que están diferenciados en el territorio, por lo que el resultado es una especie de “diversas ciudades dentro de la ciudad”, lo que se materializa en ciertas consecuencias que experimentan sus habitantes.

#### **3.1 Transporte público**

El transporte público básicamente se divide en tres sistemas concesionados, es decir, que el servicio lo prestan compañías privadas o personas que individualmente poseen una concesión de dicho servicio. Formalmente, los prestadores de servicio pagan una cuota al poder público, y están obligados a cumplir con ciertos requisitos que deberían

---

14. En realidad, lo que había en Xalapa, así como en las principales ciudades de Veracruz, eran Policías Intermunicipales que ejercían las labores de seguridad en regiones metropolitanas, básicamente para tratar de proveer este servicio en un contexto de progresiva depauperación de las finanzas y capacidades de los ayuntamientos más pequeños de las metrópolis. Así, lo que desapareció el miércoles 25 de mayo de 2011 fue la Policía Intermunicipal de Xalapa, Banderilla y Tlalnelhuayocan.

ser supervisados y regulados por dicho poder. Aunque el transporte público es uno de los servicios que son responsabilidad del Ayuntamiento, en el caso de Xalapa éste se supervisa por el gobierno del estado de Veracruz, debido al convenio vigente entre ambas administraciones. Esta área de política pública debería volver a la administración municipal en los próximos meses de 2019, una vez que el Ayuntamiento cuente con el personal y la infraestructura necesarios para ejercer esta función.

El primer tipo de transporte son las diversas líneas de autobuses que recorren la ciudad. La baja calidad del servicio se caracteriza por: *i*) autobuses contaminantes, antiguos, inseguros e incómodos; *ii*) un bajo precio del trayecto para el usuario; *iii*) falta de cumplimiento en puntos de subida y bajada de usuarios; y *iv*) irregularidad en la frecuencia del servicio. Los prestadores de servicio son diversas compañías privadas que mantienen este bajo nivel de provisión del servicio gracias a la permisividad de las autoridades y el bajo costo que funciona como mecanismo para bajar la presión de posibles reclamos, por parte de los usuarios.<sup>15</sup>

El segundo tipo de transporte público son empresas de “colectivos”, que son camionetas medianas que circulan en recorridos fijos. En términos de costos son intermedios entre las líneas de autobuses y los taxis.<sup>16</sup>

Finalmente, los taxis son la tercera opción de transporte público en la ciudad. Son miles de unidades que circulan con prácticamente ninguna regulación. La concesión de taxis ha sido una fuente de corrupción muy marcada en los anteriores gobiernos estatales,<sup>17</sup> que han llegado al punto de la inviabilidad en cuanto a la cantidad de unidades y la necesidad de mantener las cuotas de servicio en precios muy bajos.<sup>18</sup>

El poder público mantiene relaciones de acuerdos informales con estos prestadores de servicio, que tradicionalmente actúan como movilizados de ciudadanos para actos políticos del partido en el poder.<sup>19</sup> Así mismo, los

---

15. Los datos disponibles para 2016 señalan que en Xalapa hay alrededor de 1300 autobuses urbanos y suburbanos. El costo por trayecto es de nueve pesos (0.44 centavos de dólar estadounidense) y seis pesos para adultos mayores y estudiantes.

16. Conocidos como “combis”, se trata de 50 unidades de transporte colectivo repartidos en 4 rutas fijas (sin lugares de ascenso y descenso claramente fijadas). El costo único por trayecto es de siete pesos (0.34 centavos de dólar estadounidense), es decir, no existen descuentos para grupos específicos de población.

17. En declaraciones del actual gobernador, señala que, en la escala estatal, el gobernador Miguel Alemán (1988-2004) aprobó 5,788 concesiones, mientras que Fidel Herrera (2004-2010) autorizó 26,304 y Javier Duarte (2010-2016) 30,177. Éste último, sólo en su último día como gobernador, aprobó 2,527 concesiones de taxi (Morales, 2018).

18. Según datos de los gremios de taxistas, en 2016 había en Xalapa más de 10,000 concesiones, cuando al inicio del gobierno de Javier Duarte apenas llegaban a 3,500 (Xalapa..., 2016). El costo de la tarifa mínima es de 30 pesos (1.48 dólares estadounidenses) hasta 50 pesos (2.47 dólares estadounidenses) dentro del municipio.

19. Todavía en las elecciones federales de julio de 2018 se llevó a cabo la movilización de ciudadanos a los actos públicos de las campañas del PRI mediante el uso de unidades del servicio público de transporte. Así mismo, se documentó el día de esas elecciones el uso de taxis para llevar a votar a los militantes y simpatizantes del PRI, así como ciudadanos que ofrecieron votar por ese partido a cambio de dinero o bienes de consumo básico. Este mecanismo de movilización partidaria, basado en un pacto clientelar con ciudadanos y prestadores de servicio público, no funcionó en julio de 2018 por el hartazgo generalizado de la ciudadanía y la desarticulación de las tradicionales redes público-privadas de poder informal, ante la perspectiva de voto masivo contra el PRI y a favor de Morena en las elecciones federales y estatales (para gobernador y congreso estatal).

concesionarios forman parte de las redes de operación política del poder local: en síntesis, son un claro ejemplo de corrupción articulada con mecanismos clientelares (Auyero, 2001) propios del régimen priísta.

Esta manera de funcionamiento precario y sin control de las autoridades se traduce en tres formas en las que los ciudadanos de más baja renta sufren cotidianamente como receptores de un servicio de muy baja calidad. Primero, la seguridad e integridad física de los usuarios se ve continuamente vulnerada por la infraestructura pésima que ofrecen las compañías de transporte: es común que, ante accidentes de tráfico, los conductores abandonen la escena del accidente para evitar sanciones penales ya que es común que no cumplan con la tenencia de licencia de conductor o seguro de daños a terceros. En segundo lugar, los usuarios no pueden saber la frecuencia del paso de los autobuses ni tampoco las rutas y puntos de ascenso y descenso; aunque parezca increíble, no existe un sistema regulado de puntos de acceso al transporte ni medidas de frecuencia que se exija a las compañías concesionarias. Por ello, los usuarios deben invertir una gran cantidad de tiempo para movilizarse por la ciudad: no sólo por la desarticulación de la red de transporte, sino también por la imprevisibilidad del paso de los autobuses y camionetas de ruta. En tercer lugar, la falta de regulación y seguridad en el transporte público provoca que algunos de los usuarios más vulnerables sean víctimas de agresiones o lesiones: en particular, las agresiones sexuales a mujeres en un transporte público saturado son comunes. Así mismo, los niños, adultos mayores y personas que viven con discapacidades (de movilidad, sordos, ciegos) están en permanente riesgo por la falta de capacidades de la infraestructura existente: no existen instrucciones sonoras, espacios propios para sillas de ruedas, o informaciones escritas para personas con problemas auditivos.<sup>20</sup>

La sobreexplotación de los conductores, así como la dependencia de sus ingresos a partir del número de usuarios servidos, provoca (en un espacio sin regulación de la autoridad) que autobuses y camionetas de todo tipo disputen conseguir usuarios mediante desplazamientos por encima del límite de velocidad y sin respetar reglas básicas de circulación y seguridad vial. Esto implica la precarización del servicio a los ciudadanos, pero también grandes presiones sobre los trabajadores ya, de por sí, en situaciones laborales sumamente precarias.

---

20. De nuevo, se documentaron casos en los que, de manera informal, los más vulnerables en términos de nivel de renta resuelven con dispositivos alternos la falta de servicios o su baja calidad. Es el caso de trabajadores asalariados que utilizan "taxis colectivos", es decir, taxis que llevan a varios usuarios por una ruta informalmente definida (algo fuera de la norma) cobrando una cuota a cada usuario más baja que si lo hicieran individualmente, pero más alta que en el transporte público regular. El ciudadano pobre carga con el costo de un servicio que debería proveer un particular que no es regulado eficazmente por la autoridad pública, ejemplificando el "orden clandestino" (Dewey, 2015) y no un desorden por falta de Estado o por las carencias de un "Estado fallido".

### 3.2 Seguridad pública

A partir del proceso de desarticulación de la policía municipal (intermunicipal) en mayo de 2011, en Xalapa desapareció la fuerza encargada (entre otras cosas) de las labores de prevención social de las violencias. La ciudadanía entonces lo que encontró en su vida cotidiana fue un espacio local (colonias, fraccionamientos, comunidades, barrios) donde grupos del crimen organizado y de delincuencia común no eran acotados por el poder público (García, 2016). Además de los delitos propios del crimen organizado (como homicidios, lesiones, venta de drogas y armas, secuestros y extorsiones) la ciudadanía xalapeña tuvo que enfrentar, desde mediados de los años 2000, extorsiones y desapariciones forzadas ejecutadas por fuerzas de seguridad pública (Animal Político, 2018), así como el incremento de delitos de delincuencia común como el robo de vehículos (autos y motocicletas), robo en casa habitación, robo a transeúntes, asaltos en bancos y tiendas, así como agresiones sexuales (Isunza-Vera, 2018).

Frente a este escenario, la ciudadanía fue organizándose, principalmente de manera micro-local (barrio, algunas calles de colonias y fraccionamientos etc.) y por sectores de actividad (comercios, profesionistas etc.). Esta organización ciudadana tomó la forma de grupos de autodefensa, implantación de alarmas vecinales y redes de cámaras de vigilancia, uso de cercas eléctricas y cierre de calles al tránsito general, así como la contratación de servicios privados de seguridad (de diversos niveles de profesionalismo y con diferentes enfoques, como guardaespaldas, guardias de inmuebles, vigilantes nocturnos, cuidadores de acceso a barrios y fraccionamientos etc.) (Paulino, 2018).

Por otro lado, las fuerzas de seguridad pública sufrieron una transformación paralela. Primero, se encargó a fuerzas militares (Ejército y Marina) las principales tareas de lucha contra el crimen organizado, pero también de patrullaje en los territorios locales, de revisión en carreteras, caminos y diversas vías de comunicación. Un resultado de este ejercicio de labores policiacas por actores militares son múltiples denuncias de violaciones graves a los derechos básicos tanto de los presuntos delincuentes, como de ciudadanos que o bien se encontraban en medio de operativos, o bien respondían a los estereotipos de delincuentes, lo que les hizo objeto de la represión indiscriminada de las fuerzas armadas. Estas fuerzas armadas también participaron en el proceso de desmantelamiento de las policías locales y estatal que se sospechaba estaban “infiltradas” por el crimen organizado. También en ese proceso las fuerzas militares han salido golpeadas en su credibilidad por denuncias de torturas, malos tratos y otras violaciones graves a los derechos humanos.<sup>21</sup> Finalmente, estas fuerzas armadas, junto con los cuerpos estatales de seguridad (la policía estatal y la nueva fuerza militarizada conocida como “Fuerza

---

21. La relación difusa entre violencia criminal y violencia de cuerpos de seguridad del Estado hizo que varias de las historias más brutales de este periodo apenas estén surgiendo con detalles y rostros (Ernst, 2017).



Civil”), repitieron el modelo de fuerza externa a las comunidades locales, cuya acción en el ámbito micro local ha sido, por un lado, ineficiente al desconocer la cotidianidad y actores en ese ámbito del municipio y, por otro lado, ha caído en el modelo de intervención por denuncia y represión en los barrios y colonias, cuando se multiplican las acciones de represión generalizadas, y enfocada en actores vulnerables por su coincidencia con el estereotipo delincencial dominante.

En este sentido, los modos de implementación de la seguridad pública en Xalapa claramente reproducen las desigualdades previamente existentes en tres sentidos. Primero, los ciudadanos en general se convierten en vulnerables a la acción de la delincuencia común y organizada por la reforma del modelo policial local, lo que se agrava debido a la inoperancia de un sistema de inteligencia y prevención social de las violencias: esto, obviamente, se experimenta de manera más aguda en los ciudadanos de más baja renta que no pueden dotarse de sus propias medidas de seguridad privada o de infraestructuras sofisticadas de vigilancia. En segundo lugar, las fuerzas de seguridad pública llevan a cabo una implementación diferenciada de tareas policíacas, según el nivel socioeconómico de la población. Por ejemplo, en un fraccionamiento residencial no sólo existen guardias privados y sistemas de vigilancia electrónica, sino que patrullas de la Fuerza Civil y la Policía Estatal hacen patrullaje cotidiano. Por el contrario, en tres colonias y barrios populares se ha documentado la inexistencia de estos patrullajes: las fuerzas policiales sólo llegan a esos territorios por petición de los vecinos o ante denuncias de hechos graves; en estos territorios, los vecinos tienen que contratar servicios privados de seguridad (peor equipados que los usados en fraccionamientos de alta renta) y organizarse para hacer rondas, implementar mecanismos de alerta y labores de prevención social del delito y la violencia. En tercer lugar, la más grave situación de reproducción de las desigualdades se da por la criminalización, por parte de las fuerzas armadas, de vecinos que coinciden con el estereotipo de criminal, que no cuentan con recursos (económicos, culturales, sociales) para encarar acciones indiscriminadas de represión en sus barrios y colonias, o de quienes sufren ambas condiciones de riesgo. Es común que jóvenes morenos pobres, con un tipo de vestimenta o marcas como tatuajes, sean objeto de detenciones arbitrarias, así como víctimas de fabricación de pruebas ex post a su detención (García, 2016). Hay también casos documentados de asesinatos y lesiones de personas con dichas características en operativos represivos de las fuerzas policiales.

### **3.3 Desechos sólidos (basura)**

El servicio de recogida de desechos sólidos es responsabilidad del ayuntamiento, que se organiza por rutas semanales por las que cada colonia, barrio y fraccionamiento tiene señalado ciertos días de recogida.

Los desechos sólidos no cuentan con un sistema de recogida basado en la separación de materia orgánica, por un lado, y diversos tipos de material inorgánico, por el otro. Esto provoca que el mismo transporte de basura lleve mezclado diversos tipos de desechos contenidos normalmente en bolsas de plástico y, en el caso de ciertos materiales que pueden reciclarse (como el papel, cartón, aluminio, etcétera), son los mismos operadores del servicio quienes de manera rudimentaria y paralela a su trabajo de recogida, van separando y acumulando esos materiales de desechos reciclables.<sup>22</sup>

El servicio municipal tiene dos características que lo identifican. Primero, no están marcados tiempos determinados fijos para la recogida de la basura; en lugar de ello, se utiliza un sistema de llamado con el sonido de una campana para que en ese momento los vecinos saquen a la calle su basura y los camiones la recojan. Además, no se utilizan contenedores o espacios levantados del suelo, lo que provoca, o bien que la ciudadanía deje en el suelo sus bolsas de plástico con basura,<sup>23</sup> o bien un miembro de la familia o alguien al servicio de la familia saque al llamado del camión la basura para ser recolectada.

Este sistema que implica una inversión mínima de la autoridad pública en términos de infraestructura, al mismo tiempo ahonda las diferencias entre los barrios, colonias y fraccionamientos, pero también en los núcleos familiares. Por un lado, en las colonias populares la falta de infraestructura para depositar a cualquier hora los desechos sólidos, así como la falta de personal dedicado a barrer o recolectar basura en las calles, produce acumulación de desechos y los riesgos sanitarios conexos.<sup>24</sup> En los barrios y fraccionamientos de mediana y alta renta, se cuenta con contenedores provistos por las familias y comercios, así como personas (de los núcleos familiares o empleados domésticos o comerciales) que reducen la posibilidad de que los desechos pasen más tiempo aguardando su recogida, y en estos espacios urbanos más favorecidos se cuenta con servicio público o privado de barrido de calles, lo que es notable en los recorridos de campo en las diversas zonas de la ciudad. Por otro lado, dentro de los núcleos familiares, normalmente

---

22. Estas labores paralelas a sus tareas de recogida no-selectiva, proveen ingresos extra a los trabajadores del servicio municipal.

23. Esto permite que perros, gatos o ratas puedan abrir bolsas y esparcir basura alrededor de los espacios donde se tiran estos desechos.

24. En el caso de las colonias de baja y media-baja renta, las comunidades cuentan con un servicio privado que originalmente eran recolectores rústicos de desechos que se movilizaban por esos espacios no centrales ni de alta renta, con carretas tiradas por caballos. Actualmente lo hacen en pequeños transportes de carga movidos a motor, cumpliendo la misma función: recoger desechos en barrios y colonias de baja renta donde el servicio municipal es inexistente (colonias irregulares) o de baja calidad. Este servicio se paga por casa a un precio muy bajo. Sin embargo, como en el caso de los servicios precarios de seguridad privada, son los ciudadanos de baja renta los que resuelven con sus recursos de manera informal lo que es obligación de la autoridad municipal. Las quejas por el mal servicio, una vez más ahondan las desigualdades entre segmentos de la población: los ciudadanos con mayor renta comúnmente cuentan con mayores recursos culturales y sociales que les permiten resolver, con menos inversión de tiempo y esfuerzo, las incidencias en la implementación de los servicios municipales.

son las mujeres, adultos mayores y jóvenes desempleados quienes están a cargo de las tareas relacionadas con la basura: desde su acopio y posible separación, hasta sacarla al toque de la campana del servicio de limpia pública. Son entonces estas tareas domésticas o privatizadas las que resuelven de mejor manera el manejo de los desechos sólidos, algo que un servicio público de calidad resolvería para todos los integrantes de la comunidad, sin cargar de tareas o costos a partes específicas de la ciudadanía.

### 3.4 Agua potable y saneamiento

La provisión de agua potable y el saneamiento de las aguas servidas en Xalapa, es un servicio que presta el organismo paramunicipal llamado Comisión Municipal de Agua y Saneamiento (CMAS).

Las características críticas del servicio son tres: la cantidad, calidad y frecuencia del agua potable y el tratamiento (o no) de las aguas servidas de los hogares y comercios. A pesar de contar con una situación privilegiada de acceso al agua, Xalapa tiene serios problemas de calidad y frecuencia en la provisión de este servicio, principalmente por una muy baja inversión en infraestructura que se explica tanto por el rápido crecimiento de la población, como por el uso de la CMAS como fuente de financiamiento irregular y corrupto de varios gobiernos municipales. Más de la mitad del agua que se ingresa al sistema municipal, según cálculos conservadores, se pierde en fugas de la red (Isunza-Vera, 2013).

Por otro lado, aunque una amplia mayoría de los hogares y comercios cuentan con conexión al servicio de drenaje, la crisis financiera, la corrupción y la falta de una política de infraestructura a largo plazo, explican que no se realice el tratamiento de la mayoría de las aguas servidas del municipio. El problema de desconexión de las subredes por barrio con los distribuidores principales que alimentan a las plantas de tratamiento explica la enorme contaminación de los ríos y manantiales de la ciudad. La falta de inversión en la infraestructura no permite separar aguas de lluvia de las aguas servidas de los hogares y comercios, lo que en época de lluvias provoca el colapso de la principal planta de tratamiento municipal.<sup>25</sup>

A pesar de que los ciudadanos pagan su servicio de agua, la calidad del mismo es diferente, una vez más, a partir del espacio habitado y del lugar que ocupa éste en la jerarquía de nivel de renta. En los fraccionamientos y colonias de alta renta no existen desconexiones importantes a la red de saneamiento, mientras que en recorridos por varias colonias y fraccionamientos populares, puede constatar

---

25. Hay de hecho varias plantas medianas que legalmente tienen que construir las empresas cuando edifican nuevos fraccionamientos y unidades habitacionales. Sin embargo, con datos recientes se ha comprobado que la inmensa mayoría de estas plantas de saneamiento simplemente están abandonadas por la irresponsabilidad de las empresas constructoras y la falta de capacidad reguladora/sancionadora de la autoridad municipal.

la presencia casi unánime de ríos y arroyos contaminados por drenajes e incluso desagües directos a la vía pública.

En el caso del periodo de escasez de agua potable la CMAS implementa un programa de “tandeo” en toda la ciudad, lo que implica días y horas a la semana en las que la red pública de agua no provee el líquido. Esto, que en teoría es un trato igualitario a toda la población, en realidad se traduce en un ahondamiento de las desigualdades preexistentes, debido a que, cuanto mayor renta tiene un hogar o comercio, es más alta la probabilidad de que cuente con capacidad de almacenamiento en cisternas y tinacos, evitando así la falta de agua durante todo el periodo de tandeo.

Finalmente, la falta de calidad del agua entregada en los domicilios (turbia, con sedimentos, con olores) junto con el conocimiento del sentido común de la población en cuanto a que el agua entubada no es totalmente potable, explica en gran medida el uso masivo de agua embotellada para el consumo humano. La paradoja de una ciudad situada entre manantiales que vive temporadas de escasez y que recibe mediante la lluvia cantidades suficientes para sus necesidades si existieran mecanismos de captación, se complementa con el hecho de que sus habitantes gastan varias decenas de veces más recursos financieros en comprar agua embotellada que en el pago que hacen a la autoridad pública para recibir un líquido que no consideran potable.<sup>26</sup> Una vez más, los sectores de la población con una renta más baja son los que sufren más en términos relativos estas paradojas.<sup>27</sup>

### 3.5 Infraestructura vial

Tanto por la incapacidad de someter a las autoridades municipales a una rendición de cuentas efectiva, como por el uso clientelar y corporativo de los recursos públicos dirigidos a la infraestructura vial, el resultado en la ciudad es una red fragmentada e incongruente. Las autoridades utilizaron por décadas el recurso de pavimentar (salida más barata) o mejorar las calles y avenidas con concreto hidráulico (mayor calidad), como una *mercancía política* (Misse, 2018). Así, la trama urbana tiene fraccionamientos internamente bien comunicados, pero sin contar con conexiones suficientes con la red vial principal. También es común observar avenidas que potencialmente serían de uso intenso pero que cuentan con tramos asfaltados y otros sin ningún tipo de arreglo para que sea posible transitarlas en condiciones.

---

26. La falta de razones para consumir agua embotellada es parte de un proceso que en México combina campañas de empresas privadas con la inacción y falta de prácticas de publicidad de la calidad del agua que proveen los organismos operadores públicos de agua potable. Al respecto, véase Tourliere (2015) y Barragán (2015).

27. Entre los sectores de mediana y alta renta la infraestructura hidráulica es mejor no sólo en términos de su acumulación (las ya mencionadas cisternas y tinacos) sino también en cuanto a procesos de filtración y purificación. En entrevistas con proveedores de estos servicios, no queda duda que el uso de filtros domésticos es casi exclusivo de ciudadanos de sectores medios y altos. Al contar con los recursos para invertir en filtros de buena calidad, estos ciudadanos gastan incluso menos dinero por litro consumido que los conciudadanos que compran agua embotellada.

Y, por otro lado, se puede documentar que ciertas calles de la misma colonia o barrio estén completamente funcionales mientras otras no tengan arreglos mínimos, debido a la afiliación política de los vecinos y su relación con los intermediarios que definen con el municipio las prioridades de obra pública.

Las capacidades de la vialidad pública inciden en la calidad de vida de la ciudadanía, no sólo por el nivel de su conectividad cotidiana a sus viviendas (peatonal, vehicular), sino también por la capacidad de acceder a bienes y servicios en su domicilio, o bien a desplazarse con eficiencia a las zonas de la ciudad que cuentan con esos bienes y servicios.<sup>28</sup> Es clara la desigualdad existente en cuanto a la falta de equipamientos urbanos en las zonas de renta baja y media de la ciudad, pero esto se agudiza con la desconexión (o conectividad precaria y cara) de los habitantes de dicha zonas de la ciudad.<sup>29</sup>

### 3.6 Equipamiento urbano

Junto a la calidad de las vías de comunicación urbana, otra área de bienes y servicios municipales clave son los equipamientos de alumbrado público, parques y jardines, así como el soterramiento de infraestructura de energía y telecomunicaciones.

La calidad de estos servicios tiene su expresión directa con el nivel de renta de los barrios, colonias y fraccionamientos. La infraestructura existente de alumbrado público y su mantenimiento es visiblemente peor en las colonias y barrios populares. Las demandas de la población, en los últimos tiempos, tienen que ver con la idea que la iluminación de los espacios públicos es un elemento causal de la falta de seguridad que tanto afecta a la población: “una calle sin luz es un imán para asaltos y delitos”.

En términos de los espacios públicos, la ciudad cuenta con jardines que son mantenidos por personal del ayuntamiento, pero otros lo son por la acción propia de la ciudadanía organizada. Como parte de políticas de prevención social de la violencia (sin seguimiento, inconexas), los espacios públicos de convivencia se convirtieron en los últimos años en focos de atención. Sin embargo, la falta de acciones coherentes y a largo plazo también afectan esta política de “recuperación de los espacios públicos”. Así, pueden verse con diversa suerte de abandono espacios

---

28. En entrevistas con dos habitantes de colonias populares, se documentaron tres tipos de carencias que se ahondan debido a la mala infraestructura vial en sus espacios cotidianos. Primero, los taxis, repartidores de mercancías y mensajeros evitan llegar a ciertas zonas de sus colonias, o se aprovechan de la situación para negociar precios mayores a los estándares. Segundo, al encontrarse en una región de pluviosidad alta, Xalapa hace más complicada la posibilidad de mantener aislada del lodo y el agua las casas, calzado, vehículos y pertenencias, ahí donde no se cuenta con calles y sistemas de canalización de agua de lluvia. Y, lo más grave, es que la situación de inseguridad se agudiza en las partes de las colonias donde se suma la baja calidad de las vialidades y del alumbrado público. Son esas zonas algunas de las prioridades de las rondas de los vecinos vigilantes.

29. Un caso grave es, por ejemplo, la práctica inexistencia de equipamientos urbanos culturales (museos, casas de cultura, bibliotecas) en la periferia de la ciudad. Así, una red vial adecuada y un transporte público de calidad permitirían que los habitantes de la periferia pudieran acceder a esos servicios, rompiendo el círculo vicioso de desigualdad persistente.

verdes recuperados, centros para hacer ejercicio físico y áreas de juegos infantiles implementados en alguno de estos espacios comunes.

Por otro lado, la calidad de la infraestructura urbana tiene un claro marcador con la práctica de soterramiento de los cables de energía eléctrica, sistemas de telefonía y de servicios de televisión, telefonía e internet por cable. La ciudad está claramente diferenciada entre, por un lado, un centro histórico y barrios y fraccionamientos de alta y media renta que cuentan con alguno o todos estos cables soterrados, mientras que, por otro lado, en las colonias populares todos estos servicios se encuentran colgados de los postes de cemento de la Comisión Federal de Electricidad (empresa pública monopólica de energía eléctrica) y de madera tratada de Teléfonos de México (empresa privada dominante, antes monopólica, de telecomunicaciones). No sólo por el “ruido” ambiental o contaminación visual que producen estos postes y cables se reproducen las desigualdades de los pobladores a partir del espacio urbano que habitan, sino también se ahonda la desigualdad en cuanto a la calidad y continuidad de sus servicios. En los fraccionamientos de alta renta con cables soterrados, la incidencia de cortes y deterioro de las redes es mucho menor que en las colonias populares donde las descargas eléctricas por tormentas, el robo de cables y las conexiones ilegales se traducen en una menor calidad en el servicio.

### 3.7 Desarrollo urbano

La política de desarrollo urbano, aunque es competencia municipal, en el caso de Xalapa cuenta con un programa de ordenamiento de la zona metropolitana, por acuerdo con los demás municipios que en 2004 actualizaron los planes estratégicos para determinar, sobre todo, las potencialidades y vocaciones de los diversos territorios de la metrópoli. El área de desarrollo urbano, la de medio ambiente y la de catastro son las responsables de hacer cumplir estas normas, cobrar los impuestos a la propiedad urbana (principal recurso propio del Ayuntamiento) y regular las posibles adecuaciones y excepciones expuestas por los ciudadanos involucrados.

Una diferencia fundamental en términos de la capacidad de regulación tiene que ver con el poder de los grandes despachos de arquitectos y constructoras que tienen la capacidad de cumplir, o no, con la normatividad en la materia. Es decir, la combinación de recursos sociales (vínculos con la red de poder local), económicos y políticos permiten entender la posibilidad de que un actor del desarrollo urbano respete o no las reglas urbanísticas, laborales, medioambientales y de protección civil.

En los años de la violencia generalizada en Veracruz (a partir de la mitad de los años 2000) el sector inmobiliario se convirtió en un crisol donde la convivencia entre actores públicos y privados se mostró con mucha fuerza y en varios formatos, que en Xalapa también se pueden documentar. En primer lugar, se hicieron fraccionamientos en lugares inadecuados (por lo tanto en terrenos de bajo costo) para

clientes de renta mediana y baja, fraccionamientos que no contaban tampoco con los servicios mínimos (principalmente comunicación, agua potable y saneamiento); la forma de llevar a cabo estos proyectos millonarios y fraudulentos era el acuerdo con las autoridades municipales que “dejaban hacer” (Dewey, 2015) hasta un punto en el que se daba por irreversibles las obras, y, en el mejor de los casos, las empresas constructoras sólo recibían una multa mínima que no representaba ninguna merma en su plan de negocio.

Una segunda manera de crecimiento de los últimos años en el municipio son los fraccionamientos para población de renta alta, los cuales no sólo cuentan con todos los servicios, sino que además asumen un tipo de traza e infraestructura para su aislamiento, pensando en la seguridad de sus habitantes. En varios de estos fraccionamientos, un problema importante radica en su diseño pensado en los vecinos que se transportan en autos, lo que obliga a que los trabajadores de esos fraccionamientos tengan problemas para llegar a sus trabajos en transporte público.

En su conjunto, en este tipo de desarrollo urbano los sectores medios y altos cuentan con un nivel de protección mayor de su inversión privada, debido a que en estos fraccionamientos comúnmente sí se respetan las reglas urbanísticas: el poder público ejerce su potestad de regulador del urbanismo, algo que en muchas ocasiones no lleva a cabo en los desarrollos de sectores de renta media y baja. La introducción de servicios en los nuevos barrios populares que serían obligación municipal, en realidad dependen de la movilización de los pobladores organizados. Y en los barrios ya construidos, pero de renta media, las mejoras dependen de nuevo de la movilización de la ciudadanía, la presión sobre las autoridades y la inversión en mano de obra o materiales constructivos propios: esto es la base de los programas de mejoras “con participación ciudadana”, en las que la ciudadanía de media o baja renta (además de sus impuestos) debe invertir sus recursos para llevar a cabo “obra pública”.<sup>30</sup>

#### 4 CONCLUSIONES

A partir de *un cambio de mirada*, emerge la posibilidad de pensar de qué manera ciertos procesos de segregación y reproducción de las desigualdades existentes han pasado a ser *naturalizados* en el diseño e implementación de las políticas públicas. El foco del análisis de este trabajo buscó comprender los arreglos institucionales de implementación de las políticas y servicios públicos, particularmente los actores participantes, los ámbitos de gobierno, las formas de interferencia de actores privados, los mecanismos de participación ciudadana y las carencias de regulación, por parte del poder público, de la prestación de servicios y provisión de bienes por parte de

---

30. En los sectores de renta alta, es impensable que la autoridad pida a los vecinos trabajo no retribuido los fines de semana para mejorar el drenaje, pavimentar o empedrar una calle, o mejorar un área verde.

actores privados. Por ello, la mirada aquí desarrollada se fundamenta en comprender los elementos asociados a la gobernanza de las políticas y servicios, así como de sus efectos en términos de la reproducción de las desigualdades.

Las reformas neoliberales en México no sólo fueron grandes proyectos de privatización de bienes y servicios públicos junto a la reducción del Estado como aparato. Esas reformas también: *i*) fueron transfiriendo tareas a la sociedad; *ii*) permitieron (por acción o por omisión) que poderes fácticos y criminales construyeran modos de creación de valor depredadores de los bienes comunes y sobre explotando la fuerza de trabajo; y *iii*) instituyeron formas para que fuera legítimo un patrón de trato desigual a sectores de la ciudadanía en el momento de la implementación de políticas traducidas en bienes y servicios provistos por el Estado en su ámbito local.

La discrecionalidad en la implementación de las políticas públicas municipales implica formas de hacer virtuosas,<sup>31</sup> pero también potenciales prácticas impulsoras de las desigualdades. La discreción no sólo de los BNC, sino también de los mandos intermedios y superiores, reproduce las inercias de una espiral descendente de desigualdades previamente existentes, y la implantación de modos de relación corruptos no hacen sino agudizar estas inercias. En esta cuestión clave de la discrecionalidad tiene un peso significativo los arreglos institucionales, ya que los agentes operan dentro de un marco institucional más amplio, el cual definirá las posibilidades de ajustes positivos (innovación), a partir de la mayor o menor limitación que el régimen de la política pública lo permite.

No son todos los modos de relación sociedad-Estado los que pueden capturarse en una mirada centrada en el actor y en las políticas municipales, pero sí son algunos de los más relevantes en la vida cotidiana de las comunidades.<sup>32</sup> Panorámicamente, la ciudadanía con baja renta (trabajadores formales e informales) se encuentra con instituciones débiles para proteger sus derechos, equívocas en hacer cumplir la ley a los poderosos (sean agentes públicos o privados) con quienes se relacionan, y duras (y hasta crueles) para aplicarles represiones y sanciones mediante sus cuerpos de seguridad. Como sostiene Dewey (2015, p. 140), este Estado “expulsa, alentando

---

31. Al no ser objeto de este trabajo, no ahondamos en ejemplos de este tipo, es decir, de funcionarios públicos militantes (Perelmiter, 2016) con proyectos políticos que luchan contra las desigualdades y que, desde su posición como funcionarios, ejecutan sus tareas de manera profesional o, incluso, yendo más allá de sus obligaciones para atender las necesidades de la ciudadanía (Dussauge, Cejudo y Pardo, 2018).

32. Dos experiencias de implementación de políticas quedan, en esta mirada, fuera del foco de análisis: la salud y la educación, políticas que se implementan por los ámbitos de gobierno federal y estatal. Las experiencias, sin embargo, no difieren en su sentido básico de lo que observamos en el ámbito municipal: reproducción de desigualdades previamente existentes que llegan a un extremo en lo que podríamos denominar “políticas públicas de segunda para ciudadanos de segunda”. Esto toma cuerpo en sistemas educativos y sanitarios no universales ni tendientes a dicha universalización que, además, estructuralmente invierten menos recursos (humanos, materiales, financieros) en los servicios para los “ciudadanos de segunda”. Véase, para el caso educativo, por ejemplo, Tapia y Valenti (2016); y Vega (2018). Para el caso sanitario, Coneval (2018, p. 104); Animal Político (2016); y Arteta (2018).



formas extraestatales de integración” de la población, creando espacios en los que los más débiles se ven a merced de poderes privados que los someten sin posibilidad de protección de las instituciones públicas.

A partir de los ejemplos presentados en este capítulo, se ilustran modos de relación instalados en los procedimientos y reglas, pero también encarnadas en los cuerpos de los BNC y las comunidades de ciudadanos con las que interactúan en la implementación de las políticas. Las formas de segregación que se actualizan en este momento de las políticas pueden mostrarse evidentemente (como en el ejercicio de la violencia por las fuerzas de seguridad contra jóvenes pobres de la periferia) o naturalizadamente (como en la petición a los “ciudadanos de segunda” para que aporten dinero o trabajo no remunerado para proveer bienes y servicios).

Finalmente, pueden avistarse también, a partir de este repaso panorámico, puntos clave para revertir estas inercias en la espiral de las desigualdades. Aunque han sido mostradas a lo largo de este texto, cabe enumerar algunas de las más destacadas: *i*) la universalización de políticas; *ii*) la tematización de las desigualdades naturalizadas, así como los mecanismos que han permitido ese proceso; *iii*) transparentar los procesos de implementación, a partir de una perspectiva de los ciudadanos, que abone a acotar el uso del tiempo como fuerza dominante del BNC que se relaciona con beneficiarios “pacientes del Estado” (Auyero, 2013); *iv*) acotar (y, en el mejor de los escenarios, dismantelar) las redes público-privadas de complicidad, que se apropian de lo público, imponiendo “órdenes clandestinos” (en lugar del Estado de Derecho); *v*) fortalecer las instituciones del Estado, precisamente en el ámbito local, buscando acotar la brecha entre una ciudadanía que puede ejercer control democrático y los responsables de las políticas públicas; *vi*) apuntalar los valores públicos de las políticas progresivas; y *vii*) reconstruir áreas de política y el poder regulador de las instituciones públicas que las reformas neoliberales han dismantelado o dejado en la inoperancia (como los casos expuestos de seguridad ciudadana y movilidad).

No se trata de regresar a formas organizativas inoperantes sino crear nuevos arreglos institucionales, basados en un análisis crítico de lo que se ha hecho, pero también inspirados en las prácticas de resistencia e innovación de las sociedades y las burocracias en diversas latitudes, así como en otros modos de relación entre ellas.

## REFERÊNCIAS

ÁNGEL, A. **Duarte, el priísta perfecto**. México: Grijalbo, 2017.

ANIMAL POLÍTICO. Indígenas y salud: cuando 8 millones de personas no importan. **Animal Político**, 2016. Disponible en: <<https://www.animalpolitico.com/indigenasysalud/index.html>>.

\_\_\_\_\_. Desaparecer en Veracruz. **Animal Político**, 2018. Disponible en: <<https://www.animalpolitico.com/desaparecer-en-veracruz/>>.

ARTETA, I. Equipo médico sin utilizar, camas vacías y ciudadanos en busca de servicios de salud. **Animal Político**, 2018. Disponible en: <<https://www.animalpolitico.com/hospitales-mexico-servicios-deficientes/hospitales-subutilizados-alta-especialidad.php>>.

AUYERO, J. **La política de los pobres**: las prácticas clientelistas del peronismo. Buenos Aires: Manantial, 2001.

\_\_\_\_\_. **Pacientes del Estado**. Buenos Aires: Eudeba, 2013.

AZIZ, A. Reformas, gatopardismo y regresión. *In*: ISUNZA-VERA, E.; AZIZ, A. (Coord.). **Las razones del fracaso democrático**. Rupturas, capturas y resistencias. México: CIESAS, 2017.

BARRAGÁN, D. El agua embotellada: un despojo que comenzó hace 30 años. **Sin embargo**, 24 abr. 2015. Disponible en: <<https://www.sinembargo.mx/24-04-2015/1316594>>.

CONEVAL – CONSEJO NACIONAL DE EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA DE DESARROLLO SOCIAL. **Informe de evaluación de la política de desarrollo social 2018**. México: Coneval, 2018. Disponible en: <[https://coneval.org.mx/Evaluacion/IEPSM/IEPSM/Documents/IEPDS\\_2018.pdf](https://coneval.org.mx/Evaluacion/IEPSM/IEPSM/Documents/IEPDS_2018.pdf)>.

DEHOUBE, D. **Ensayo de geopolítica indígena**: los municipios tlapanecos. México: Miguel Ángel Porrúa, 2001.

DEWEY, M. **El orden clandestino**. Política, fuerzas de seguridad y mercados ilegales en la Argentina. Buenos Aires: Katz, 2015.

DUSSAUGE, M.; CEJUDO, G.; PARDO, M. del C. Estudio introductorio. *In*: DUSSAUGE, M.; CEJUDO, G.; PARDO, M. del C. (Ed.). **Las burocracias a nivel de calle**. Una antología. México: CIDE, 2018. p. 9-25.

ERNST, F. V. Las desaparecidas de Veracruz. **Nexos**, 1 oct. 2017. Disponible en: <<https://www.nexos.com.mx/?p=33903>>.

GARCÍA, E. **El pueblo en los márgenes**: manifestaciones de violencia en la cotidianidad. El caso de El Llano, Xalapa, Veracruz. 2016. Tesis (Maestría) – Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social, Xalapa, España, 2016. Disponible en: <<http://repositorio.ciesas.edu.mx/handle/123456789/386>>.

GONZÁLEZ, M. México. El orden de gobierno municipal ¿espejismo o realidad? *In*: CIENFUEGOS, D. (Coord.). **Régimen jurídico municipal en Iberoamérica**. México: UNAM, 2008.

ISUNZA-VERA, E. Insalubridad y escasez entre manantiales. Rendición de cuentas, agua potable y saneamiento en la Zona Metropolitana de Xalapa, México. *In*: BERTHIN, G.; TORRES, D. (Coord.). **Incidencia de la rendición de cuentas en la gobernanza y la gestión del agua**: un análisis regional de cuatro casos de estudio en América Latina. New York: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2013. p. 69-88.

\_\_\_\_\_. Controles democráticos no-electorales, poder y violencia en México. *In*: LÓPEZ-LEYVA, M. A.; CADENA-ROA, J. (Coord.). **Los claroscuros de la democracia mexicana**. Problemas actuales de la representación social y política. México: UNAM, 2018.

ISUNZA-VERA, E.; GURZA-LAVALLE, A. Develando cauces recurrentes: los controles democráticos no electorales como prácticas de resignificación en la construcción democrática. *In*: ISUNZA-VERA, E.; GURZA-LAVALLE, A. (Ed.). **Controles democráticos no electorales y regímenes de rendición de cuentas en el Sur Global**: México, Colombia, Brasil, China y Sudáfrica. Oxford, United Kingdom: Peter Lang, 2018. p. 9-41.

LATOUR, B. **Reensamblar lo social**: una introducción a la teoría del actor-red. Buenos Aires: Manantial, 2008.

LONG, N. **Sociología del desarrollo**: una perspectiva centrada en el actor. México: CIESAS; Colsan, 2007.

MISSE, M. **Crimen y violencia en el Brasil contemporáneo**. Estudios de sociología del crimen y de la violencia urbana. México: CIESAS, 2018.

MORALES, J. No habrá más concesiones de taxi: Yunes Linares. **Diario de Xalapa**, 19 mar. 2018. Disponible en: <<https://www.diariodexalapa.com.mx/local/no-habra-mas-concesiones-de-taxi-yunes-linares-1354250.html>>.

PAULINO, P. N. **Alteración de la cotidianidad por el incremento de la inseguridad**. El caso de los habitantes de la colonia Sebastián Lerdo de Tejada, Xalapa, Veracruz. 2015- 2017. 2018. Tese (Graduación) – Universidad Veracruzana, Xalapa, México, 2018.

PERELMITER, L. **Burocracia plebeya**: la trastienda de la asistencia social en el Estado argentino. San Martín: UNSAM Edita, 2016.

TAPIA, L. A.; VALENTI, G. Desigualdad educativa y desigualdad social en México. Nuevas evidencias desde las primarias generales en los estados. **Perfiles Educativos**, México, v. 38, n. 151, p. 33-54, 2016.

TOURLIERE, M. El agua embotellada, el gran negocio del siglo XXI. **Proceso**, 5 dic. 2015. Disponible en: <<https://www.proceso.com.mx/422619/el-agua-embotellada-el-gran-negocio-del-siglo-xxi>>.

VEGA, A. Telebachilleratos comunitarios, la promesa de Peña Nieto, cierra con una cobertura de 3% y con los peores resultados. **Animal Político**, 28 oct. 2018. Disponible en: <<https://www.animalpolitico.com/escuelas-educacion-deficientes/baja-demanda-telebachilleratos.php>>.

WACQUANT, L. Revisiting territories of relegation: class, ethnicity and state in the making of advanced marginality. **Urban Studies**, v. 53, n. 6, p. 1077-1088, 2016.

XALAPA rebasa las 10 mil concesiones de transporte público: CCI. **XEU Noticias**, 17 mar. 2016. Disponible en: <<https://www.xeu.mx/nota.cfm?id=805046>>.

## SOLUCIONANDO PROBLEMAS COMPLEXOS? DESAFIOS DA IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS INTERSETORIAIS<sup>1</sup>

Renata Bichir<sup>2</sup>  
Pamella Canato<sup>3</sup>

### 1 INTRODUÇÃO

Desigualdades que afetam públicos particularmente vulneráveis – como crianças na primeira infância vivendo em condições precárias, população em situação de rua e/ou em contextos de drogadição – podem ser classificadas como problemas “complexos” ou “perversos” (*wicked problems*), pois são fenômenos multidimensionais e multideterminados, com efeitos persistentes e sem solução fácil. Entre as alternativas para enfrentamento dessas situações, surgem propostas intersetoriais, com diferentes graus de ambição em termos de articulação entre setores governamentais e de envolvimento com parceiros não governamentais. Para além de expectativas bem-intencionadas, entretanto, sabe-se que a interação entre atores com formações, identidades profissionais, trajetórias, perspectivas, valores e recursos distintos nem sempre é harmônica, pelo contrário. Políticas públicas envolvem sempre algum grau de conflito e disputa, o que impõe a centralidade da discussão da *politics*. Como destaca Pires (2016), a intersetorialidade precisa ser produzida, não é um dado, e envolve problemas de ação coletiva.

Neste capítulo, discutimos os condicionantes da implementação de políticas intersetoriais que visam combater diferentes problemas complexos: *i*) promover o desenvolvimento integral de crianças menores de 6 anos; *ii*) reduzir os danos associados ao consumo de drogas; e *iii*) melhorar as condições de vida da população em situação de rua. Analiticamente, defendemos a importância da ampliação do escopo da literatura específica sobre a intersetorialidade, ainda muito centrada em categorias tipológicas rígidas, que não dão conta da contingência e da complexidade

---

1. Este artigo apresenta resultados de pesquisas obtidos no âmbito do projeto Para Além da Transferência de Renda? Desafios da Articulação Intersetorial de Políticas Sociais, coordenado pela primeira autora no âmbito do 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 conta com recursos da FAPESP (Processo 2013/07616-7).

2. Professora nos cursos de graduação e pós-graduação em gestão de políticas públicas da Escola de Artes, Ciências e Humanidades da Universidade de São Paulo (EACH/USP); e pesquisadora do CEM. *E-mail*: <renatabichir@gmail.com>.

3. Coordenadora de desenvolvimento institucional no Grupo de Institutos, Fundações e Empresas (GIFE). *E-mail*: <pamellacanato@gmail.com>.

dos arranjos encontrados empiricamente. Essa literatura geralmente incorpora dimensões políticas como *fator externo* de condicionamento do “sucesso” dos projetos, e não como dimensão *endógena* a ser considerada na análise, como defendemos aqui. Mesmo as abordagens que incorporam a dimensão relacional, na aproximação com o conceito de governança, muitas vezes assumem normativamente a horizontalidade dessas redes, ao contrário do que encontramos empiricamente.

Argumentamos que é necessário avançar na análise dos processos de implementação de políticas que se pretendem intersetoriais, incorporando não somente as interações horizontais entre setores de governo (que também podem ser plenas de relações assimétricas de poder, prestígio e capacidade de influência nos rumos da política), mas também os arranjos desenvolvidos para a efetivação dessas políticas. Isto inclui as relações verticais entre diferentes escalões da burocracia e os agentes implementadores – burocratas de nível de rua e organizações da sociedade civil (OSCs) conveniadas a pastas distintas para a execução dos serviços – e a população. Ou seja, precisamos tanto da lente analítica dos estudos sobre intersetorialidade quanto da discussão sobre governança e das abordagens relacionais sobre burocracias. Em vez da ênfase em arranjos organizacionais “ideais” e/ou em instituições formais de coordenação, destacamos a importância das negociações, disputas e interações entre uma vasta gama de atores estatais e não estatais.

Além disso, argumentamos que figuras com autoridade política são importantes para dar sustentação a esses arranjos, seja na legitimação original da agenda, seja na coordenação rotineira das ações – ou, ainda, na promoção de visões compartilhadas sobre os problemas. A análise da intersetorialidade na prática implica considerar os limites e avanços nas agendas de combate a desigualdades: se ambiciosos planos de enfrentamento de problemas complexos não são efetivados, ou o são parcialmente, com o envolvimento de poucos setores e atores, veem-se frustradas expectativas de inclusão, limita-se o potencial de alcance do público-alvo, reproduzem-se soluções paliativas e, no limite, reforçam-se circuitos de desigualdades.

Como base empírica, são comparados diferentes programas que têm a intersetorialidade como diretriz central, todos implementados no município de São Paulo. A comparação de casos distintos justifica-se pela necessidade de exploração da variabilidade do fenômeno que se quer explicar. A diversidade de modelos de intersetorialidade é examinada em termos de desenho, formulação, combinação de arranjos formais e informais de coordenação, estratégias e tempo de implementação. São comparados os seguintes casos: a política municipal para o desenvolvimento integral da primeira infância na cidade de São Paulo, conhecida como São Paulo Carinhosa, vigente entre 2013 e 2016; o programa De Braços Abertos (DBA), vigente entre 2014 e 2016; e o Oficina Boraceia,

equipamento voltado para a população em situação de rua, criado em 2002 e existente até hoje.<sup>4</sup>

Esses três programas iniciaram-se em gestões do Partido dos Trabalhadores (PT). Enquanto dois não tiveram continuidade para além dessas gestões – sendo um muito visível na agenda e no debate público (DBA) e outro com peso e visibilidade pública muito menores (São Paulo Carinhosa) –, outro perdura até hoje, ainda que com mudanças substanciais (Oficina Boracea). Esses casos apresentam distintos desenhos e arranjos de implementação, com níveis diferentes de complexidade, cuja comparação é pertinente para a decantação dos fatores que influenciam a efetivação da intersectorialidade. Do ponto de vista do combate às desigualdades, nota-se que a falta de efetividade nesses casos implica a manutenção de soluções parciais e paliativas, reproduzindo perversos circuitos de exclusão de populações vulneráveis e tradicionalmente relegadas nas agendas políticas.

É possível esboçar também alguns eixos de comparação. Escolhemos um caso organizado em torno de um equipamento público que fornece serviços diversificados diretamente à população, articulando diferentes setores governamentais e também a atuação de OSCs – o que ocorre no Oficina Boracea. Os casos do DBA e da São Paulo Carinhosa, por sua vez, permitem investigar outra dimensão recorrente nos projetos intersectoriais: a perspectiva de atuação integrada em certos territórios vulneráveis – naquele, o “fluxo” de consumo de drogas na região conhecida como Cracolândia, no bairro da Luz, e, neste, a região do Glicério, entre os distritos da Sé e da Liberdade, com alta concentração de cortiços em situação precária.

## 2 INTERSETORIALIDADE, ARRANJOS DE GOVERNANÇA, BUROCRACIAS E ESTRATÉGIAS DE COORDENAÇÃO

Muitos estudos associam a intersectorialidade à maior “eficiência” na gestão de problemas sociais complexos e desconsideram obstáculos à sua efetiva implementação em contextos marcados por disputas e conflitos. Considerando que não existe qualquer tendência “natural” à cooperação – seja entre setores governamentais no mesmo nível hierárquico, entre escalões da burocracia, entre a população envolvida nas políticas ou entre atores estatais e não estatais –, importa analisar se e como a intersectorialidade se efetiva, o que traz inúmeras consequências do ponto de vista da efetividade das políticas.

Para além da identificação de fracassos ou de prescrições de modelos de gestão ideais, é necessário avançar na exploração dos arranjos de implementação de programas intersectoriais, incluindo aspectos ainda pouco explorados na literatura,

---

4. A coleta de informações sobre cada um desses casos deriva de diferentes pesquisas primárias: avaliação da implementação da São Paulo Carinhosa (Bichir *et al.*, 2019) e dissertação de mestrado de Pamella Canato sobre o DBA e o Oficina Boracea (Canato, 2017).

tais como as dimensões hierárquicas de redes supostamente horizontais, as formas de construção de autoridade política para a legitimação dos arranjos e também as maneiras de interação entre diferentes níveis da burocracia. Nos termos de Pires (2016, p. 18), é importante considerar a “intersectorialidade a partir de suas práticas e sentidos operacionais”, superando, inclusive, algumas disputas conceituais.

A discussão a respeito da intersectorialidade dissemina-se na América Latina no início dos anos 2000, no contexto de novas abordagens sobre a questão social, mais multidimensionais e com foco em direitos, no bojo de uma compreensão ampliada de fenômenos como pobreza e vulnerabilidade e com uma perspectiva de maior integralidade nas ações públicas. Como uma estratégia de gestão, ela surge no cenário dos debates sobre a reforma do Estado e sobre os novos modelos de gestão pública, tanto no Brasil quanto em diversos outros países da América Latina (Cunill-Grau, 2014). Segundo Bronzo (2007), o debate ganha força no contexto da discussão sobre inovações na gestão pública, no confronto entre estruturas hierarquizadas e verticais e nos novos objetivos, demandas, temáticas e problemas colocados na agenda pública. Esse debate é, por vezes, permeado por expectativas normativas e simplificadoras, em particular no que tange à associação entre governança e boas práticas de gestão, além da superação da hierarquia – conforme assinalado por Marques (2013).

Junqueira e Inojosa (1997) defendem que a intersectorialidade pode ser compreendida como a articulação de conhecimentos e experiências no planejamento, na implementação e na avaliação das ações, para que sejam alcançados resultados integrados no enfrentamento de situações com alta complexidade – tendo como finalidade o desenvolvimento social e a melhoria da condição de vida da população.

Não há uma relação direta e automática entre intersectorialidade e integralidade, no sentido de articulação completa de todos os setores pertinentes para a resolução de um determinado problema; pelo contrário, há diferentes arranjos institucionais e de governança para efetivar as estratégias intersectoriais. Na busca por categorias classificatórias, alguns autores utilizam a ideia de um *continuum* de intersectorialidade, variando desde a articulação e coordenação de estruturas já existentes até uma forte integração entre setores, com a criação de novos arranjos institucionais (Veiga e Bronzo, 2014) em polos que poderiam ser classificados como intersectorialidade de baixa ou alta intensidade, nos termos de Cunill-Grau (2014). Acreditamos que a opção por classificação de arranjos tão variados na ideia de *continuum* incorre em uma simplificação excessiva. Defenderemos outras categorias como possíveis parâmetros para a comparação entre as políticas que analisamos.

Nos casos empíricos que selecionamos, os arranjos de implementação envolvem tanto as relações estabelecidas entre setores governamentais subordinados à mesma autoridade (no caso, municipal) – isto é, com relações hierárquicas formalmente



horizontais – quanto a participação de OSCs conveniadas para a prestação de serviços diversos. Assim, para além do conceito de intersectorialidade entendido na acepção restrita aos setores governamentais (Cunill-Grau, 2014), incluímos também o de governança: “conjunto de atores estatais e não estatais conectados por vínculos formais e informais, operando no processo de produção de políticas e inseridos em contextos institucionais específicos” (Marques, 2013, p. 31). Para nós, o ponto central é desconstruir a associação automática – seja na literatura sobre intersectorialidade, seja na de governança – entre redes e horizontalidade, ausência de disputas e hierarquias.

Nessas interações, é central identificar o que é compartilhado e em qual momento da produção de políticas isso ocorre: recursos, responsabilidades, ações, objetivos, estratégias, saberes, experiências, influência (Cunill-Grau, 2005; Bronzo, 2007). Há diferentes arranjos possíveis para organizar essas trocas, variando desde estratégias formais até relações informais. Não adotamos um *telos* de integração intersectorial e tampouco acreditamos que a “perspectiva holística” seja a mais adequada para a abordagem de vários dos problemas públicos complexos. A literatura há muito estabeleceu que, quanto maior a complexidade e a diversidade de atores, maiores são os conflitos e os desafios da sua coordenação (O’Toole Junior, 2010). Por isso mesmo, consideramos essencial discutir as condições de implementação de projetos intersectoriais, com muitas contingências e desafios por vezes subestimados nos processos de formulação (Bichir, Oliveira e Canato, 2016).

Na análise da implementação de projetos intersectoriais, procuramos considerar dinâmicas intra e interorganizacionais a partir de alguns eixos de análise apontados por estudos sobre intersectorialidade, abordagens cognitivas de políticas públicas e estudos sobre implementação.

Em primeiro lugar, há expectativas em relação à definição dos objetivos da intervenção: boa parte da literatura sobre intersectorialidade destaca a importância da clareza das metas da intervenção, com precisa definição da divisão de tarefas e responsabilidades entre os setores (Veiga e Carneiro, 2005; Veiga e Bronzo, 2014; Cunill-Grau, 2014). Como veremos, falta, de fato, clareza nos objetivos de diversos programas. Em muitos dos casos que serão discutidos, encontramos um processo incremental tanto de definição de objetivos como de organização de arranjos de governança – o que já é reconhecido há tempos pela literatura sobre implementação.<sup>5</sup>

A partir desse horizonte claro de intervenções, seria necessária a construção da adesão dos setores pertinentes às estratégias da intersectorialidade (Veiga e Bronzo,

---

5. “Se existe um espaço social específico para a implementação, é porque os ‘projetos’ e os ‘programas’ governamentais são portadores de muitas ambiguidades: seus objetivos frequentemente são vaporosos, os interesses protegidos são contraditórios, os meios atribuídos são imprevisíveis, a repartição das competências é pouco ou mal fixada” (Lascombes e Le Galès, 2012, p. 82).

2014). Nesse ponto, a literatura reconhece a dificuldade de coordenação dos setores, destacando especialmente resistências de setores consolidados (tais como saúde e educação), os quais têm menos incentivos para o envolvimento em projetos intersetoriais. Essa resistência é maior especialmente no caso da interação com “tecnologias brandas”, isto é, pouco padronizáveis e intensivas na interação interpessoal, como aquelas empregadas pela assistência social (Costa e Bronzo, 2012).

Adicionalmente, dimensões cognitivas, valores e percepções sobre o problema a ser enfrentado podem variar enormemente entre os setores, implicando processos de negociação e de decisão custosos e demorados – o que torna mais complexa a elaboração e a implementação das ações (Bronzo, 2007). Além de disputas políticas e diferentes visões do mesmo tema/problema entre setores, haveria incentivos diferentes para a cooperação das áreas (Veiga e Carneiro, 2005; Veiga e Bronzo, 2014). Ainda no bojo das dimensões cognitivas, identidades profissionais rigidamente delimitadas e visões corporativas associadas a certas comunidades de políticas públicas também podem constituir obstáculos importantes.

O papel do conhecimento, da persuasão, do convencimento, cada vez mais reconhecido na produção de políticas públicas (Faria, 2003; Grisa, 2012), é ainda mais relevante na construção de arranjos intersetoriais. Como veremos, na elaboração dessas perspectivas compartilhadas, podem ser relevantes tanto especialistas numa determinada temática – os quais ajudam a construir visões legitimadas sobre certos problemas e determinadas alternativas, conforme destacado por Haas (1992) – como autoridades políticas – as quais pressionam a favor de certas agendas e exercem funções de legitimação e coordenação, pautando visões pelos modos de enquadramento de problemas e soluções.

A literatura destaca, ainda, desafios organizacionais e políticos. Entre as dimensões políticas, autoras como Veiga e Bronzo (2014) ressaltam a importância de uma autoridade política com mandato e legitimidade para induzir a participação e o envolvimento efetivo dos setores, bem como sua coordenação – aspecto também destacado por Cunill-Grau (2014). Muitas vezes, porém, a disputa política aparece como contexto ou fator externo que impõe constrangimentos aos projetos, e não como uma dimensão inerente às interações que serão analisadas.

Entre os aspectos organizacionais e de gestão, são destacadas mudanças na cultura organizacional, nas concepções dos profissionais e na alocação de recursos diversos – técnicos, humanos etc. – entre setores (Veiga e Bronzo, 2014). Além da disponibilidade de “recursos financeiros, humanos, materiais e técnicos necessários para identificar as necessidades e os problemas e oferecer respostas adequadas a eles” (Bronzo, 2007, p. 36), é importante considerar se e como estes são compartilhados entre os setores (Cunill-Grau, 2014).

Além desses aspectos organizacionais, procuramos destacar dimensões relacionais formais e informais, em particular os modos de interação entre diferentes escalões da burocracia de cada setor – alto e médio escalões e nível de rua. Ressaltamos que a existência de “vasos comunicantes” entre níveis hierárquicos possibilita a circulação de aprendizados que, muitas vezes, ocorrem no nível da implementação, além de permitir uma melhor adequação às expectativas da população e aos contextos locais. Nesse sentido, aproximamo-nos das abordagens relacionais e pós-burocráticas das burocracias (Pires, 2016), destacando desafios de articulação de atores e setores governamentais.

Desafios de articulação remetem ao estabelecimento de arranjos de implementação e coordenação: parte da literatura sobre intersectorialidade tem como expectativa a clara definição desses arranjos, apostando em um marco regulatório uniforme entre setores (Veiga e Carneiro, 2005). Cunill-Grau (2014) classifica os arranjos intersectoriais desde estratégias consideradas *soft*, como a criação de comitês interministeriais ou intersecretariais, até profundas alterações em estruturas organizacionais e metodologias de trabalho, inclusive com a criação de novas estruturas. Autoras como Veiga e Bronzo (2014) ponderam que instâncias formais de coordenação intersectorial muitas vezes se limitam a espaços para a apresentação de resultados setoriais, ou seja, permeados apenas por uma “concordância retórica” em torno da intersectorialidade.

A coordenação é considerada uma dimensão necessária, mas não suficiente para a integração entre setores (Cunill-Grau, 2014). A literatura reconhece que, quanto maior a complexidade do arranjo intersectorial, maiores são as exigências de coordenação (Veiga e Carneiro, 2005), uma vez que os padrões de relações interorganizacionais tendem a envolver dilemas de ação coletiva (O’Toole Junior, 2010), mesmo quando há autoridades formalmente definidas para desempenhar esse papel. Os desafios de coordenação se colocam na relação entre os setores de governo, entre os diferentes escalões da burocracia e entre atores estatais e não estatais, conforme será discutido.

Argumentamos que arranjos intersectoriais podem ou não ser coordenados, por meio de distintas estratégias, mais e menos formais. Para além dos aspectos formais, Peters (2015) alega que a análise de redes pode ser relevante para o entendimento de processos de coordenação. O autor afirma que é preciso compreender que diferentes tipos de redes e comunidades de políticas públicas permeiam os setores do governo. Nesse sentido, acima de dimensões como autoridade e hierarquia, a análise de redes adiciona a importância de canais informais de construção de coordenação entre os atores. No nível mais próximo aos territórios, parte da literatura reconhece que redes locais podem afetar a eficácia de projetos intersectoriais e devem ser sistematicamente mapeadas, inclusive por meio de instrumentos de

análise de redes sociais (Cunill-Grau, 2014). Nos casos estudados, esses elementos demonstraram-se relevantes.

Em um nível ainda mais próximo à implementação, são necessários instrumentos de coordenação para a articulação entre setores (Pires, 2016), tais como o Cadastro Único para programas sociais (Veiga e Carneiro, 2005; Bichir, 2016), além de bases de dados comuns, sistemas de informação compartilhados e estratégias conjuntas de avaliação e monitoramento (Cunill-Grau, 2014).

A discussão sobre intersectorialidade tem importantes interfaces com o debate sobre territórios específicos. Conforme aponta Koga (2011), muitas vezes espera-se que a definição de territórios prioritários de intervenção seja suficiente para a efetivação de ações integradas. Além da tradicional armadilha de consideração desses territórios como espaços socialmente homogêneos e eventualmente associados à ideia de “comunidade”, a literatura aponta outros riscos. Como alerta Wacquant (2016), a definição de “territórios vulneráveis” pode acirrar efeitos de estigmatização, acentuando as consequências da representação pejorativa de certos espaços. Conforme alerta Koga (2011), a intersectorialidade não pode ser uma simples soma de projetos destinados a um mesmo território.

A partir dessa breve revisão da literatura, consideramos os seguintes eixos para a comparação dos casos selecionados: *i*) grau de centralidade na agenda municipal; *ii*) desenho e expectativas de intersectorialidade; *iii*) setores governamentais e atores não governamentais envolvidos nas ações, bem como suas relações formais e informais; *iv*) formato dos arranjos de coordenação e implementação; *v*) tipos de ações desenvolvidas; *vi*) dimensões políticas, disputas e principais desafios; e *vii*) outros aspectos determinantes da intersectorialidade.

### 3 A INTERSETORIALIDADE NA PRÁTICA: ALGUMAS EVIDÊNCIAS EMPÍRICAS

Esta seção apresenta, de modo sintético, os casos selecionados para análise, procurando contrastar, a partir do referencial apresentado, aqueles centrados em “territórios vulneráveis” – São Paulo Carinhosa e DBA – e aquele organizado a partir de um equipamento social específico – Oficina Boracea.

#### 3.1 São Paulo Carinhosa<sup>6</sup>

“Como vai fazer tudo isso? (...) Se isso se aplicasse na minha área, seria maravilhoso, mas as crianças não têm nem o mínimo” – assim opinou a agente comunitária de

---

6. A base empírica desta subseção é constituída pela avaliação de implementação do programa realizada entre junho e dezembro de 2016 por equipe do CEM (Bichir *et al.*, 2019). Esta avaliação combinou visitas de campo na região do Glicério, participação em eventos diversos no bairro, realização de entrevistas em profundidade com gestores municipais de diversas secretarias, entrevistas com atores locais, além da realização de dois grupos focais, um com famílias e outro com agentes comunitárias de saúde capacitadas pela política.

saúde sobre os objetivos do programa durante grupo focal, conforme relatado em Bichir *et al.* (2019).

A política municipal para o desenvolvimento integral da primeira infância na cidade de São Paulo, conhecida como São Paulo Carinhosa, foi institucionalizada por meio do Decreto nº 54.278, em agosto de 2013. Coordenada por Ana Estela Haddad, então primeira-dama da cidade de São Paulo, a política tinha como objetivo promover o desenvolvimento físico, motor, cognitivo, psicológico e social das crianças com idade entre 0 e 6 anos incompletos, priorizando os territórios e populações em situação de maior vulnerabilidade social – como a região do Glicério, abordada neste estudo de caso. A São Paulo Carinhosa efetivava-se por meio da articulação de catorze secretarias municipais,<sup>7</sup> que compunham seu comitê gestor, além de parcerias com o Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA) e as OSCs.

Entre as principais ações do programa, destacavam-se visitas domiciliares para monitorar o desenvolvimento infantil e apoiar as famílias na ampliação dos cuidados das crianças, com atuação destacada da Secretaria Municipal de Saúde, por meio de capacitação de agentes comunitários para lidar com esse público. Na educação, houve expansão de vagas em Centros de Educação Infantil (CEIs) e escolas municipais de educação infantil (EMEIs); ações na área de alimentação escolar, seguindo diretrizes do Programa Nacional de Alimentação Escolar do Ministério da Educação (PNAE/MEC); e ampliação do Programa Saúde na Escola (PSE) para a educação infantil. No âmbito da assistência social, criou-se a “fila social”, que priorizava crianças em situação de maior vulnerabilidade na fila para acessar creches. Na cultura, houve expansão da programação cultural para crianças em diversas regiões da cidade, com foco em territórios vulneráveis, numa parceria entre a Secretaria Municipal de Cultura e as OSCs.

A definição dessa política envolveu tanto discussões no âmbito municipal quanto articulações com o nível federal, possibilitadas pelo trânsito, pela experiência prévia e pelas relações de Ana Estela Haddad com o alto escalão da burocracia federal – em particular, seu acesso ao Ministério da Saúde durante o governo de Dilma Rousseff. O programa federal Brasil Carinhoso também foi uma clara inspiração (Haddad, 2016): lançado em 2012, previa uma perspectiva de atenção integral para o desenvolvimento infantil, articulando ações voltadas para a geração de renda, educação e saúde. Especificamente na área da saúde, iniciativas tomadas diretamente pela primeira-dama estimularam a adesão municipal a programas

---

7. Secretaria do Governo Municipal; Secretaria Municipal de Educação; Secretaria Municipal de Saúde; Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social; Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania; Secretaria Municipal de Cultura; Secretaria Municipal de Esportes, Lazer e Recreação; Secretaria Municipal de Segurança Urbana; Secretaria Municipal de Políticas para as Mulheres; Secretaria Municipal de Promoção da Igualdade Racial; Secretaria Municipal da Pessoa com Deficiência e Mobilidade Reduzida; Secretaria Municipal do Verde e do Meio Ambiente; Secretaria Municipal de Serviços; e Secretaria Municipal de Coordenação das Subprefeituras.

federais já existentes com foco na primeira infância – além da obtenção de recursos para o desenvolvimento de ações municipais, houve negociação sobre modelos de implementação mais adequados à realidade paulistana, com foco no fortalecimento da Estratégia Saúde da Família (ESF).

No âmbito municipal, além da decisão política de priorização do tema da primeira infância, o ponto de partida foi levantar, em cada secretaria, a partir do programa de metas para o período 2013-2016, as prioridades em relação à infância, com o objetivo de articular ações específicas dos setores e intervenções mais abrangentes (Haddad, 2016). Desenvolveu-se, então, uma estratégia de provocação de agendas setoriais para o tema da primeira infância, considerando as capacidades e prioridades de cada pasta, e não a imposição de uma nova agenda com contornos previamente definidos – e tampouco a perspectiva de mudança de contornos organizacionais das secretarias visando a uma maior integração intersetorial. Nesse sentido, a São Paulo Carinhosa constituiu uma política com estratégia incremental de formulação e de implementação, e não um programa com ações, metas e indicadores claramente definidos e programados.

Em termos de arranjo de coordenação, foram encontradas estratégias formais rotineiramente adotadas em programas intersetoriais e também relações informais entre atores situados nos vários níveis da burocracia. Do ponto de vista formal, criou-se um comitê gestor intersecretarial, visando à legitimação e à visibilidade do tema da primeira infância nas agendas de cada secretaria, em uma opção deliberada de construção de legitimação política desta agenda por meio do envolvimento do alto escalão municipal. Embora tenha cumprido o objetivo para o qual foi criado, o comitê teve pouca relevância no cotidiano operacional do programa, pois este não era um espaço rotineiro de discussão acerca das ações desenvolvidas no âmbito da São Paulo Carinhosa.

Em linha com as expectativas da literatura, a existência de uma fonte de autoridade com clara legitimidade no alto escalão fez a diferença para a inserção do tema na agenda municipal – e mesmo na coordenação intersetorial de alto escalão. As entrevistas com gestores demonstraram a importância das redes de relações entre gestores de alto escalão das várias secretarias e do papel mobilizador da própria Ana Estela Haddad na dinamização de agendas e ações vinculadas à primeira infância. Em algumas pastas, entretanto, a articulação entre os níveis de alto escalão não foi suficiente para determinar e disseminar os objetivos e as iniciativas da São Paulo Carinhosa para os outros níveis da burocracia. A forte associação entre a São Paulo Carinhosa e a figura de Ana Estela Haddad foi vista tanto como uma vantagem – em termos de costura política dessa agenda no alto escalão de diferentes secretarias – quanto como uma desvantagem pela associação do programa com a figura da primeira-dama, prejudicando, inclusive, sua institucionalização.

Quanto ao financiamento, a despeito da constituição de uma unidade orçamentária própria para a política, vinculada à Secretaria Municipal de Governo, a estratégia de governança dos recursos obtidos junto ao Ministério da Saúde não foi associada diretamente à existência dessa unidade. Essa estratégia, criticada por alguns entrevistados, deu-se pela ausência de estrutura executora diretamente associada ao programa e pela opção deliberada de fomento às ações das secretarias finalísticas – as quais poderiam ser potencializadas e/ou adaptadas para a agenda da primeira infância. Na perspectiva dos gestores entrevistados, essa opção de gestão contribuiu para diluir sobremaneira a visibilidade do programa.

Em termos de implementação, essa política apostou em ações prioritárias em territórios vulneráveis.<sup>8</sup> As ações-piloto do programa foram concentradas no bairro do Glicério, localizado na região central, entre os distritos da Sé e da Liberdade, devido a uma confluência de fatores: *i*) estudos diagnósticos prévios;<sup>9</sup> *ii*) decisão política definida no âmbito do comitê gestor; *iii*) elevada concentração de crianças vivendo em situações precárias em cortiços; e *iv*) ações anteriores desenvolvidas pela Subprefeitura da Sé.

O estudo realizado pela equipe do CEM no Glicério (Bichir *et al.*, 2019) demonstrou que as ações da política nesse território foram diversificadas e ultrapassaram os objetivos definidos inicialmente – envolvendo desde intervenções em cortiços pilotos, requalificação da infraestrutura viária e coleta de lixo até ações de saúde, educação e assistência social voltadas à primeira infância, bem como “viradinhas culturais” e promoção de grafites. A definição dessas ações ocorreu de modo incremental e paulatino, na interação entre burocratas de nível de rua, burocratas de médio escalão vinculados à Subprefeitura da Sé e diversos coletivos e lideranças locais, com atuação destacada de uma organização não governamental (ONG) escolhida inicialmente para promover as ações no Glicério. Houve também uma certa dissonância entre os objetivos previstos pelo programa e as percepções de demandas prioritárias e vulnerabilidades por parte da população, além de problemas de desconexão entre a ONG e as redes associativas locais (Bichir *et al.*, 2019).

A estratégia incremental adotada teve como vantagem a possibilidade de maior adesão de atores relevantes, uma vez que não entrou em confronto direto com outras prioridades definidas setorialmente. Em contrapartida, esses contornos fluidos dificultaram, por vezes, a percepção de prioridades e de avanços tanto por parte dos gestores quanto por parte da população afetada pelas ações. Especialmente a percepção de ações continuadas e rotineiras, para além da promoção de eventos

8. A definição dos territórios prioritários foi realizada com base no Mapa da Exclusão e Inclusão Social (MEIS) dos territórios da cidade de São Paulo, desenvolvido pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP).

9. Em 2013, a partir de um estudo sobre situações de violência sofridas na infância, realizado pela PUC do Rio Grande do Sul e financiado pela Fundação Bernard Van Leer, identificou-se que crianças que moravam em habitações coletivas ou cortiços estavam mais expostas a situações de violência.

no Glicério, ficou prejudicada. As entrevistas demonstraram, ainda, ampla variação de ações e fluxos por setor governamental – com grande centralidade da área da saúde e baixo envolvimento de setores que seriam estratégicos, como a habitação. Além disso, notaram-se variações nos modos de comunicação e articulação entre os comandos do alto escalão municipal com os gestores de médio e baixo escalão, com consequências para as ações implementadas no Glicério.

Em síntese, esse caso demonstrou a importância da decisão política de priorização de uma agenda em sintonia com agendas federais já em desenvolvimento, bem como do papel articulador de uma autoridade com capital político e relacional para coordenar o alto escalão burocrático municipal. Quanto à estratégia aberta e fluida de implementação, com decisões incrementais de acordo com as agendas e os recursos de cada secretaria, esta permitiu um avanço paulatino de ações específicas destinadas ao território do Glicério. Em contrapartida, a falta de contornos claros reduziu sobremaneira a visibilidade e a percepção de relevância da política – tanto entre os membros do alto escalão quanto para a população local.

Observou-se também um arranjo de implementação fortemente dependente dos fluxos de articulação entre os escalões da burocracia e entre atores governamentais, OSCs e lideranças locais, em uma engrenagem necessitada de ajustes políticos e gerenciais constantes e grande possibilidade de desconstrução. Substituições e rotatividade de atores-chave neste arranjo de governança – como burocratas de médio escalão da Subprefeitura da Sé e alguns membros do alto escalão de outras secretarias parceiras – impuseram a necessidade de combinação de esforços institucionais de coordenação com costura de relações pessoais.

### 3.2 DBA<sup>10</sup>

O DBA foi instituído pelo Decreto nº 55.067, em abril de 2014, com o objetivo de “promover a reabilitação psicossocial de pessoas em situação de vulnerabilidade social e uso abusivo de substâncias psicoativas, por meio da promoção de direitos e de ações assistenciais, de saúde e de prevenção ao uso abusivo de drogas”.<sup>11</sup> O programa teve como foco inicial o território conhecido como Cracolândia, na região da Luz, centro de São Paulo, e foi efetivado pela ação intersetorial de, principalmente, cinco setores municipais: assistência social, direitos humanos, saúde, segurança urbana e trabalho. Ademais, o DBA operou por meio de OSCs conveniadas com essas secretarias municipais. Os burocratas de nível de rua dessas organizações foram os principais responsáveis pela criação de vínculos com os beneficiários – desempenharam, portanto, papel central.

10. A metodologia de pesquisa envolveu a realização de dezessete entrevistas semiestruturadas com atores relevantes para o projeto e a análise de redes sociais (Canato, 2017).

11. Disponível em: <<https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/desenvolvimento/noticias/?p=170279>>.



A emergência do DBA na agenda foi estimulada pela adesão do município de São Paulo ao programa federal Crack, É Possível Vencer.<sup>12</sup> Em 2013, por exigência dessa adesão, criou-se o Grupo Executivo Municipal (GEM), coordenado pela Saúde e outras treze secretarias municipais, três estaduais e a sociedade civil,<sup>13</sup> tendo por objetivo planejar, implementar, monitorar e divulgar ações relacionadas ao Plano Intersetorial de Políticas sobre Crack, Álcool e Outras Drogas.

O principal papel do GEM foi ser um espaço de definição dos conceitos que orientariam o programa. Ele foi permeável à participação de OSCs que já possuíam atuação no território e que puderam auxiliar na elaboração de um diagnóstico sobre os serviços que deveriam ser ofertados. Dada a própria composição do GEM, havia expectativa de envolvimento de um grande número de setores, o que não se efetivou. O papel que cada secretaria desenvolveria foi definido de modo incremental, com adaptação de normativos já existentes para garantir atenção aos futuros beneficiários. Esse comitê parou de se reunir no começo de 2014, quando as ações do programa foram iniciadas.

O conceito orientador do DBA foi de redução de danos, com foco no cuidado e não na abstinência, tentando garantir condições mínimas para que os beneficiários pudessem reorganizar suas vidas. Sua operacionalização foi constantemente pactuada com os diferentes escalões e setores envolvidos, e abrangia o oferecimento de três refeições diárias, hospedagem em hotéis e remuneração de R\$ 15 por dia em frentes de trabalho, além do atendimento pela saúde e inclusão na rede socioassistencial. A porta de entrada ao programa – e sua representação territorial – era uma tenda localizada à rua Helvétia, 64, que disponibilizava serviços de higiene, local para convívio, entre outros.

A conformação do arranjo de coordenação e de implementação foi gradual e se alterou ao longo do tempo do programa. Por se tratar de um projeto com grande centralidade na agenda governamental, o DBA mobilizou desde o início o alto escalão municipal, com a criação de um comitê gestor do qual deveriam participar diretamente os secretários e seus adjuntos. Ao longo da implementação, essa instância foi diminuindo a frequência de reuniões, devido à instituição da coordenação territorial e ao fortalecimento da atuação de burocratas de médio escalão.

---

12. Programa federal, coordenado pelo Ministério da Justiça, que desenvolve, em parceria com outros ministérios, ações para incidir na prevenção, no combate, na reabilitação e na reintegração social.

13. Secretaria Municipal de Saúde; Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social; Secretaria Municipal de Segurança Urbana; Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania; Secretaria Municipal de Educação; Secretaria Municipal de Cultura; Secretaria Municipal de Habitação; Secretaria Municipal de Trabalho; Secretaria Municipal de Esportes, Lazer e Recreação; Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano; Secretaria Municipal de Serviços; Secretaria Municipal de Políticas para as Mulheres; Secretaria Municipal de Coordenação de Subprefeituras; Secretaria Estadual da Saúde; Secretaria Estadual de Segurança Pública; Secretaria Estadual da Justiça e da Defesa da Cidadania; Fórum Intersetorial de Drogas e Direitos Humanos; e especialistas convidados.

Aproximadamente após um ano de implementação, definiu-se que o DBA teria um coordenador e representantes indicados pelas secretarias<sup>14</sup> respondendo a demandas dos atores envolvidos e oficializando a participação de burocratas de médio escalão, que já vinham desempenhando papéis de articulação entre secretarias. A principal função desse coordenador era estabelecer a ponte para dentro e para fora do governo, fazendo a relação com todos os escalões, no cotidiano do programa e nas instâncias intersetoriais, e também centralizar demandas de representação institucional, reduzindo ruídos de comunicação. Essa coordenação instituiu um local no território, criado justamente para aproximar os atores do cotidiano do programa. Além dessas duas instâncias, de alto e médio escalão, eram realizadas reuniões com os agentes implementadores para o alinhamento de sua atuação. Nesse programa, o território era uma categoria compartilhada por todos os níveis hierárquicos. A instalação da casa da coordenação, próximo do fluxo, era um forte indicador do quanto os coordenadores, mesmo de médio escalão, valorizavam estar perto da rua.

Para o acompanhamento e o monitoramento do DBA, criou-se um instrumento específico: um cadastro que reunia informações das áreas de saúde, assistência social e trabalho, relativas a cada beneficiário. Esse sistema era abastecido pelos agentes implementadores e foi desenvolvido com o objetivo de aferir resultados do programa com dados próprios da prefeitura.

Ao mapear sistematicamente a rede dos atores envolvidos na formulação e na implementação do DBA, por meio da metodologia de análise de redes sociais, a pesquisa realizada por Canato (2017, p. 19) revelou como fator determinante da intersetorialidade – no caso do DBA – a existência de uma comunidade epistêmica, nos termos propostos por Haas (1992). Essa comunidade compartilhava afinidades temáticas e valores, em particular sobre perspectivas antiproibicionistas em relação à política de drogas e à redução de danos. Alguns atores identificados já possuíam atuação profissional ou formação acadêmica em áreas correlatas a esses temas, e foram indicados para cargos comissionados em postos estratégicos, principalmente no médio escalão. A atuação desses especialistas, suas trocas e discussões foram importantes para o direcionamento das ações do programa e para a superação de lógicas setoriais.

A complexidade do DBA era definida tanto pelo problema a ser enfrentado quanto por seu arranjo de implementação. Este não foi formulado de cima para baixo, mas sim consolidado ao longo de sua trajetória de implementação, a partir do diálogo e da interação de diversos atores. Em alguns momentos, houve falta de clareza em torno dos objetivos do programa e necessidade de discussões frequentes sobre seu escopo. Algumas contradições do DBA vão nesse sentido, como as limpezas que eram realizadas diariamente no fluxo, além da própria atuação, por vezes violenta, da Guarda Civil Metropolitana. Além da falta de clareza programática, essas ações contraditórias eram derivadas de

---

14. Portaria nº 1.752/2015, da Secretaria do Governo Municipal (SGM).

discordâncias entre a burocracia de médio escalão – em relação aos benefícios obtidos com a limpeza para evitar o fortalecimento do tráfico.

Observou-se uma intensa integração entre os setores envolvidos, pois todas as fases da política foram de algum modo compartilhadas. O orçamento seguiu sendo executado de forma setorial, devido ao próprio caráter incremental do processo. Isso não foi, contudo, um impedimento para a articulação das ações que acabaram por convergir no território. Outro determinante da intersectorialidade foi a própria visibilidade do DBA, que envolveu o prefeito e o alto escalão de governo desde o início. Um entrevistado, gestor do alto escalão da Secretaria Municipal de Saúde, considera, em 2015, que o DBA reunia algumas características essenciais para viabilizar a articulação intersectorial.

Ali você tem um território delimitado, uma população vulnerável muito claramente delimitada, e um governante, o prefeito como protagonista, chamando todo mundo para ali, chamando sempre. Então tem que ter território, população definida e uma instância de gestão (Canato, 2017).

Em relação à atuação e à interação com as OSCs, não foram apontadas dificuldades específicas. Na verdade, pelo fato de o programa depender intrinsecamente da criação de vínculos entre usuários e burocratas implementadores, a presença cotidiana das organizações foi ressaltada por entrevistados como um facilitador da intersectorialidade, pois consideram que seria mais difícil garantir que servidores públicos municipais se envolvessem tão intensamente com o dia a dia do território.

Uma dimensão política relevante desse projeto foi a disputa entre a prefeitura e o governo estadual. No âmbito do território, o governo municipal precisou interagir e negociar com o governo do estado – tanto pela atuação da polícia militar, que participava constantemente de intervenções no fluxo, quanto pelo programa estadual Recomeço, que tinha uma abordagem de reabilitação de dependentes químicos por meio de tratamentos médicos e internação em centros especializados, com princípios opostos aos do DBA. Se havia disputas de agendas no nível do alto escalão, a pesquisa de campo, em contrapartida, revelou articulações entre os burocratas de nível de rua dos dois programas, os quais agiam de forma cooperativa em algumas situações (Canato, 2017).

Em resumo, a centralidade do DBA na agenda municipal propiciou o gradual engajamento de atores de todos os escalões do governo, das diferentes secretarias envolvidas. Esse é um destaque relevante do DBA: as articulações não ficaram restritas a apenas um nível da burocracia municipal. Em relação ao processo de decisão, houve uma gradual passagem da centralidade do alto para o médio escalão. Essa alteração, inicialmente não formalizada, foi acompanhada pelo posterior desenvolvimento de normativos e regulamentações de novas instâncias de coordenação.

Desse modo, o arranjo de implementação e coordenação foi sendo alterado tanto do ponto de vista das instâncias responsáveis quanto em relação aos atores articulados nos processos de tomada de decisão. A existência de uma rede de especialistas, que influenciou a ocupação de cargos estratégicos nas secretarias, foi determinante para o constante contato e interação, porque os atores designados para a coordenação das ações do programa de cada um desses setores compartilhavam objetivos e valores entre si.

### 3.3 Oficina Boracea<sup>15</sup>

O Oficina Boracea foi iniciado em 2003, na gestão da prefeita Marta Suplicy (2001-2004), e tinha como objetivo a qualificação dos padrões de atenção à população em situação de rua.<sup>16</sup> O projeto foi concebido por Aldaiza Sposati, quem assumiu, a partir do segundo ano de gestão, a Secretaria Municipal de Assistência Social. Esse era um contexto anterior à implementação do Sistema Único de Assistência Social (Suas) – portanto, a área da assistência social estava em pleno debate nos âmbitos municipal e nacional, passando por uma série de discussões acerca de seu reconhecimento e papel. Além disso, não existiam políticas nacionais para a população em situação de rua, e esse segmento ainda não era legitimado nos principais normativos federais. Desse modo, o Oficina Boracea foi reconhecido como iniciativa pioneira na tentativa de promover um novo modelo de atenção e visibilidade para essa população.

O equipamento foi implementado na região da Barra Funda, em um terreno público municipal de 17 mil metros quadrados. Uma das grandes novidades do Boracea foi acolher catadores de materiais recicláveis, em uma concepção que não impunha nenhum tipo de restrição à entrada. Os acolhidos tinham flexibilidade de horário para chegada e saída, podiam estacionar suas carroças e, inclusive, deixar seus animais de estimação em um canil, tudo dentro do complexo. Além de acolher catadores e idosos, o Boracea possuía um núcleo próprio para coleta seletiva; um restaurante-escola; uma lavanderia com porte industrial para atender aos albergues da cidade; e uma agência da Caixa Econômica Federal para a remuneração dos catadores. Promovia também atividades de lazer, cultura, inclusão digital, formação e capacitação profissional.

Em momento anterior à inauguração do complexo, em 2002, instituiu-se um grupo de trabalho intersecretarial envolvendo dez secretarias municipais<sup>17</sup> para propor

15. A pesquisa envolveu a realização de 23 entrevistas semiestruturadas com atores relevantes para o projeto e a análise de redes sociais (Canato, 2017).

16. Em 2003, foi divulgada a estimativa do número de pessoas em situação de rua da cidade de São Paulo, realizada pela Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas (Fipe): no ano, cerca de 10 mil pessoas estavam em situação de rua, havendo aproximadamente 6 mil albergados.

17. Secretaria Municipal de Assistência Social; Secretaria Municipal de Saúde; Secretaria Municipal de Educação; Secretaria Municipal de Implementação das Subprefeituras; Secretaria Municipal de Serviços e Obras; Secretaria Municipal de Abastecimento; Secretaria Municipal de Cultura; Secretaria Municipal de Desenvolvimento, Trabalho e Solidariedade; Secretaria Municipal de Esportes, Lazer e Recreação; e Secretaria Municipal de Meio Ambiente.

e conceber o projeto. Outros atores foram convidados a participar: organizações que trabalhavam com população em situação de rua, representantes dessa população, empresários e comunidade local. Esse comitê se reuniu temporariamente durante o período de concepção e formulação do projeto, e seu principal papel foi legitimá-lo dentro e fora do governo.

Para a efetivação e implementação do Boracea, Aldaíza Sposati desempenhou papel fundamental para garantir que o projeto conseguisse obter centralidade na agenda municipal e também para possibilitar a articulação com secretarias municipais, OSCs e outros atores relevantes. A expectativa era alcançar o envolvimento dos setores de saúde, cultura, esportes, trabalho, abastecimento, serviços e informação. Para a operação diária dos serviços, efetivaram-se parcerias com sete OSCs, que foram selecionadas por meio de audiências públicas – em geral, elas já possuíam trajetória de atendimento à população em situação de rua. Cada OSC tinha uma gerência dentro do complexo e era responsável por assegurar a oferta diária dos serviços e contratar sua equipe de profissionais.

O arranjo estabelecido para a coordenação dos serviços era diferente de outros conveniados com a Secretaria Municipal de Assistência Social. Na época, ainda não existia na área a separação das proteções entre básica e especial, então a supervisão e as prestações de contas das OSCs eram realizadas diretamente com as supervisões regionais. No caso do Boracea, por se tratar de um projeto especial da secretaria, a coordenação era muito próxima e o serviço possuía um gerente direto, além de uma equipe de assessores designados exclusivamente para o complexo. Desse modo, esse arranjo de coordenação envolvia apenas a assistência social e as OSCs.

De acordo com os entrevistados, os processos decisórios nesse momento eram mais centralizados no alto escalão, e as decisões às vezes chegavam de forma impositiva para que as OSCs as implementassem. Outras decisões em relação à operação dos serviços, entretanto, podiam ser tomadas pelas OSCs, as quais sentiam, inclusive, que as diretrizes chegavam de cima.

O processo de costura para a participação de outras secretarias e setores resultou em envolvimento distintos. Foram destacadas relações com as áreas de saúde, cultura, trabalho, esportes, serviços e obras, abastecimento e comunicação social. A maior parte delas desempenhava papéis bem específicos dentro de sua área de atuação. A cultura, por exemplo, tinha uma programação destinada ao Oficina, com apresentação de teatro, *shows* e filmes; o setor de serviços, por sua vez, cedeu equipamentos para permitir o trabalho de coleta seletiva.

A articulação mais cotidiana e efetiva foi com a saúde – desde a concepção do Boracea, estava prevista a instalação de um posto de saúde no equipamento, que não se efetivou antes do fim da gestão de Marta. Articulou-se, entretanto,

uma parceria com o Centro de Saúde Escola Barra Funda, que ficava próximo ao serviço.<sup>18</sup> O principal resultado da articulação entre saúde e assistência social foi a garantia de atendimento em serviços de atenção à saúde mental, em serviços que acolhiam indivíduos em situação de rua (em quadros de pós-operatório) e em serviços de atenção básica, por meio de agentes de saúde da família.<sup>19</sup> A existência de um médico com afinidade temática quanto às pessoas em situação de rua – o qual passou a ocupar um cargo de médio escalão no governo municipal e compartilhava valores semelhantes aos que levaram à implementação do Boracea – foi central para o estabelecimento de relações e cooperação entre os setores.

O projeto Oficina Boracea esteve em pleno funcionamento, de acordo com as diretrizes de sua implementação, durante aproximadamente um ano e meio – da metade de 2003 até o final de 2004. Com o fim da gestão de Marta Suplicy e o início da gestão de José Serra/Gilberto Kassab (2005-2008), foram feitas mudanças que alteraram por completo o perfil do serviço, motivadas por dimensões políticas e justificadas pelo custo do projeto. Uma das principais alterações foi transformar o serviço em um grande albergue, ou seja, foram descontinuadas todas as outras atividades. Além disso, realizou-se um único convênio com uma OSC, para que ela gerenciasse todo o complexo. Após denúncias sobre a situação precária do local, a assistência social firmou um convênio com a OSC Associação de Auxílio Mútuo da Região Leste (Apoio), que permanece até os dias atuais.<sup>20</sup>

Quando essa nova OSC assumiu o Boracea, em 2007, existia uma grande demanda por serviços de saúde dentro do complexo, já que os atendimentos tinham sido interrompidos. A Apoio foi, então, responsável por negociar com a assistência social e a saúde, possibilitando que lotes do terreno fossem cedidos para a instalação de uma Assistência Médica Ambulatorial (AMA) e, posteriormente, de uma Unidade Básica de Saúde (UBS). Essa nova configuração permitiu maior articulação entre os profissionais de ambas as áreas, sobretudo dos burocratas de nível de rua. A interação entre os profissionais da assistência social e da saúde é muito intensa no cotidiano, pautada por uma relação de interdependência e cooperação.

Em síntese, o complexo Boracea apresentou arranjos bem diferentes ao longo de sua implementação. Em um primeiro momento, a secretária da Secretaria de

---

18. Um médico sanitário desse centro foi convidado para ser coordenador regional da Saúde no governo municipal. Esse profissional tinha trajetória acadêmica e clínica em relação à população em situação de rua – junto com a secretária Aldaiza, conseguiu garantir as articulações necessárias para a oferta de serviços de saúde.

19. Desenvolveu-se o pioneiro Projeto A Gente na Rua (PAR), que ganhou reconhecimento nacional, com foco em levar o atendimento do então denominado Programa de Agentes de Saúde da Família aos usuários de serviços sociais e às pessoas em situação de rua.

20. Até 2017, existiam sete serviços conveniados pela assistência social com a Apoio dentro do complexo: Centro de Acolhida Especial para Pessoas em Período de Convalescença; Centro de Acolhida para Adultos I – 16 Horas; Centro de Acolhida para Adultos II – 24 Horas; Centro de Acolhida Especial para Idosos; Centro de Acolhida para Adultos II por 24 Horas, com lavanderia e restaurante; Centro de Acolhida para Adultos II por 24 Horas; e Núcleo de Convivência para Adultos em Situação de Rua.

Assistência Social foi responsável pela costura de articulações com diversos setores, mesmo que fossem pontuais. No decorrer da implementação, a OSC ganhou grande centralidade na operação dos serviços, tornando-se responsável pela construção e articulação cotidiana com outros setores, principalmente com a saúde. Se, no início, as relações eram estabelecidas pelo alto escalão, atualmente as interações ocorrem principalmente entre os agentes implementadores.

Quanto ao arranjo de coordenação, no início da implementação do Boracea, a gerente da assistência social, que ficava dentro do complexo, era responsável por coordenar as ações das OSCs, com supervisão regional. No período final analisado, a coordenação era realizada pela própria OSC conveniada com a assistência. Não existiu nenhuma instância de coordenação interinstitucional, o que dificultou a interação de atores do médio escalão das secretarias – as interações ocorriam, principalmente, no âmbito do equipamento, entre os agentes implementadores.

#### 4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise dos três casos mostrou que, de fato, é grande a distância entre as expectativas de integração intersetorial e o que se consegue implementar. Isso se evidencia, de modo bastante claro, no descompasso entre a quantidade e a diversidade de setores governamentais com representação institucional em comitês intersetoriais de coordenação e as pastas que efetivamente trabalham lado a lado no cotidiano. Nesse sentido, a aposta recorrente na criação de mecanismos formais e instâncias de coordenação precisa ser revista, abrindo espaço para o mapeamento sistemático de estratégias relacionais e informais, combinadas com canais institucionais já consolidados. Mesmo quando funcionam como espaços de legitimação política de novas agendas no âmbito municipal, esses comitês de coordenação raramente envolvem a participação ativa de todos os setores previstos nos desenhos formais das políticas, e tampouco funcionam como espaço para trocas e ajustes nos processos de compartilhamento de decisões, com exceções. Nossos estudos de caso demonstraram a importância do capital político e relacional de certas autoridades nos processos de coordenação, bem como a construção de apoios em comunidades epistêmicas e também entre setores mobilizados da sociedade civil.

A dimensão política revela-se essencial ao longo de todo o processo de produção dessas políticas intersetoriais. São decisões políticas – tomadas por autoridades governamentais, eventualmente em parceria com OSCs, após processos de negociação e mobilização – que definem muitas das agendas abordadas nesta pesquisa e permitem expectativas de algum grau de efetividade nas ações de combate a desigualdades e exclusões de diferentes tipos. A autoridade política decisória, entretanto, mesmo quando muito próxima do núcleo do Executivo, não garante centralidade na agenda municipal (caso da São Paulo Carinhosa). Em contrapartida, o caso do DBA mostrou a importância da autoridade do próprio

prefeito na legitimação de um arranjo mais ambicioso de intervenções, com grande centralidade na agenda – e talvez por isso mesmo mais vulnerável às disputas políticas e mudanças com a troca no governo municipal, como observado com a vitória de João Doria Júnior (Partido da Social Democracia Brasileira – PSDB).

A construção de relações de articulação entre setores governamentais envolve costuras frequentes no alto escalão burocrático, mas que precisam ser disseminadas para os outros níveis da burocracia. Essas relações se desenvolvem muitas vezes de modo incremental, e não a partir de uma clara divisão de tarefas e responsabilidades entre cada setor. Elas têm maiores oportunidades de sucesso quando: consideram os recursos disponíveis de cada área; não pressionam excessivamente as agendas setoriais; e envolvem, inclusive, a construção de percepções comuns sobre os problemas e as alternativas a serem articuladas. Cabe diferenciar, entretanto, os tipos de *incrementalismo* observados no caso da São Paulo Carinhosa – muito dependente do envolvimento de burocratas de baixo e médio escalão incluídos no território, em articulação com as demandas da população local, porém sem tanta acolhida nos escalões superiores da burocracia – e no caso do DBA – mais pautado por uma clara diretriz central e por costuras mais azeitadas entre escalões da burocracia.

Do ponto de vista dos arranjos de implementação, a entrega efetiva das ações previstas, bem como o aprimoramento dos processos de implementação, depende de relações, disputas e negociações entre os burocratas de nível de rua, as OSCs envolvidas e a população diretamente afetada. Essas interações afetam tanto a implementação das ações previstas como a própria definição de novos objetivos e demandas – uma vez que pode haver grande descompasso entre as ações planejadas e as expectativas de intervenção por parte das populações locais (caso da São Paulo Carinhosa no Glicério). Ou seja, processos de implementação são, também, muitas vezes incrementais e contingentes.

Adicionalmente, arranjos de implementação de fato intersetoriais não se sustentam sem fluxos bem azeitados de comunicação e interação em dois níveis: no horizontal, entre atores governamentais atuantes em territórios, OSCs e populações envolvidas; e no vertical, entre esses atores próximos ao território e à entrega das políticas e os burocratas de médio e alto escalão, que têm mais fácil acesso às instâncias centrais de decisão e articulação, inclusive para demandar novos recursos. Essa engrenagem é estruturada a partir de protocolos, decretos e portarias, além de sistemas e instrumentos políticos diversos, mas deve ser cerzida no cotidiano das políticas por interações e relações, sob o risco de esgarçamento de toda a engrenagem.

Em síntese, nossos resultados de pesquisa reforçam os limites das abordagens racionalistas e etapistas sobre os processos de implementação, assim como os estudos sobre projetos intersetoriais excessivamente centrados em perspectivas formais e organizacionais. Processos de implementação englobam interpretação, negociação, resolução de conflitos, exercício de poder discricionário de diferentes



atores, relações e fluxos diversos. Especialmente no caso de políticas intersectoriais, envolvendo arranjos de governança complexos e com grande diversidade de atores governamentais e não governamentais, a dimensão cognitiva é central: sem o compartilhamento de valores e ideias sobre problemas e soluções, fica de fato muito difícil avançar. O contexto importa enormemente, e não simplesmente como uma variável externa condicionante do “sucesso” ou “fracasso” das políticas – territórios, populações e redes de relações locais são parte integrante do tecido que tem que ser cerzido para que algo possa ser realmente instituído.

Esses resultados trazem inúmeras consequências para uma agenda preocupada com o combate às desigualdades de acesso de públicos vulneráveis a políticas públicas. O “*deficit* de intersectorialidade” nos processos de implementação traz diversos efeitos com potencial de reforçar desigualdades: *i*) demandas importantes não são atendidas ou o são parcialmente; *ii*) há descompasso entre expectativas da população e aquilo que a gestão consegue entregar; *iii*) a descoordenação entre burocratas de nível de rua gera morosidade no atendimento, informações contraditórias e mesmo exclusão de público potencial; e *iv*) a ausência de participação ou representação nos núcleos decisórios acarreta problemas no desenho das políticas, que posteriormente refletem-se nos processos de implementação. Em resumo, a implementação é parte do processo definidor da efetividade de políticas intersectoriais, as quais podem mitigar ou reproduzir desigualdades de acesso a serviços.

## REFERÊNCIAS

BICHIR, R. M. Novas agendas, novos desafios: reflexões sobre as relações entre transferência de renda e assistência social no Brasil. **Novos Estudos Cebrap**, v. 35, n. 1, 2016.

BICHIR, R. M. *et al.* A primeira infância na cidade de São Paulo: o caso da implementação da São Paulo Carinhosa no Glicério. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, São Paulo, v. 24, n. 77, p. 1-23, 2019.

BICHIR, R. M.; OLIVEIRA, M. C.; CANATO, P. C. Para além da transferência de renda? Limites e possibilidades na articulação intersectorial de políticas sociais. **Cadernos de Estudos – Desenvolvimento Social em Debate**, Brasília, n. 26, p. 81-102, 2016.

BRONZO, C. Intersectorialidade como princípio e prática nas políticas públicas: reflexões a partir do tema do enfrentamento da pobreza. Trabalho apresentado no XX Concurso del CLAD sobre Reforma del Estado y Modernización de la Administración Pública “¿Cómo enfrentar los desafíos de la transversalidad y de la intersectorialidad en la gestión pública?”, Caracas, 2007. Disponível em: <<https://cladista.clad.org/handle/123456789/4504>>.

CANATO, P. C. **Intersetorialidade e redes sociais**: uma análise da implementação de projetos para população em situação de rua em São Paulo. 2017. Dissertação (Mestrado) – Escola de Artes, Ciências e Humanidades, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2017.

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: Editora PUC Minas, 2012.

CUNILL-GRAU, N. La intersectorialidad en el gobierno y gestión de la política social. Trabalho apresentado no X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago, Chile, 2005.

\_\_\_\_\_. La intersectorialidad en las nuevas políticas sociales. Un acercamiento analítico-conceptual. **Gestión y Política Pública**, v. 23, 2014.

FARIA, C. Ideias, conhecimento e políticas públicas: um inventário sucinto das principais vertentes analíticas recentes. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 18, n. 51, fev. 2003.

GRISA, C. **Políticas públicas para a agricultura familiar no Brasil**: produção e institucionalização das ideias. 2012. Tese (Doutorado) – Instituto de Ciências Humanas e Sociais, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2012.

HAAS, P. Introduction: epistemic communities and international policy coordination. **International Organization**, v. 46, n. 1, 1992.

HADDAD, A. E. Política municipal São Paulo Carinhosa: o que grandes cidades e políticas intersetoriais podem fazer por suas crianças. *In*: HADDAD, A. E. (Org.). **O que grandes cidades e políticas intersetoriais podem fazer pela primeira infância**. São Paulo: Secretaria Municipal de Cultura, 2016. Disponível em: <[http://primeirainfancia.org.br/wp-content/uploads/2016/08/livro\\_SPCarinhosa\\_web.pdf](http://primeirainfancia.org.br/wp-content/uploads/2016/08/livro_SPCarinhosa_web.pdf)>.

JUNQUEIRA, L. A. P.; INOJOSA, R. M. **Desenvolvimento social e intersetorialidade**: a cidade solidária. São Paulo: Fundap, 1997.

KOGA, D. **Medidas de cidades**: entre territórios de vida e territórios vividos. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2011.

LASCOUMES, P.; LE GALÈS, P. **Sociologia da ação pública**. Alagoas: Editora UFAL, 2012.

MARQUES, E. Government, political actors and governance in urban policies in Brazil and São Paulo: concepts for a future research agenda. **Brazilian Political Science Review**, v. 7, p. 8-35, 2013.

O'TOOLE JUNIOR, L. Relações interorganizacionais no processo de implementação. *In*: PETERS, G.; PIERRE, J. (Org.). **Administração pública**: coletânea. São Paulo: Editora UNESP; Brasília: ENAP, 2010.

PETERS, G. B. **Advanced introduction to public policy**. Cheltenham, United Kingdom: Edward Elgar Publishing, 2015. (Elgar Advanced Introduction Series).

PIRES, R. Arranjos institucionais para implementação de políticas e ações governamentais em direitos humanos. *In*: DELGADO, *et al.* (Org.). **Gestão de políticas públicas de direitos humanos**. Brasília: ENAP, 2016.

VEIGA, L.; BRONZO, C. Estratégias intersectoriais de gestão municipal de serviços de proteção social: a experiência de Belo Horizonte. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 48, n. 3, p. 595-620, 2014.

VEIGA, L.; CARNEIRO, C. **Desafios, possibilidades e limites de programas locais de combate à pobreza e à exclusão**: as iniciativas das cidades de São Paulo e Belo Horizonte. Venezuela: CLAD, 2005.

WACQUANT, L. Revisiting territories of relegation: class, ethnicity and state in the making of advanced marginality. **Urban Studies**, v. 53, n. 6, p. 1077-1088, 2016.

#### BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

BICHIR, R. M. A emergência e a consolidação de programas de transferência de renda no Brasil, na Argentina e na África do Sul. *In*: GOMIDE, A.; BOSCHI, R. **Capacidades estatais em países emergentes**: o Brasil em perspectiva comparada. Brasília: Ipea, 2016. p. 325-360.

BICHIR, R. M.; BRETTAS, G. H.; CANATO, P. Social assistance policy in the city of São Paulo: multi-level patterns of governance. **Brazilian Political Science Review**, Rio de Janeiro, v. 11, n. 2, 2017.

BRONZO, C. Intersectorialidade, autonomia e território em programas municipais de enfrentamento da pobreza: experiências de Belo Horizonte e São Paulo. **Planejamento e Políticas Públicas**, n. 35, jul./dez., 2010.

LOTTA, G. S. Desvendando o papel das burocracias de nível de rua no processo de implementação: o caso dos agentes comunitários de saúde. *In*: FARIA, C. A. P. (Org.). **Implementação de políticas públicas**: teoria e prática. Belo Horizonte: Editora PUC Minas, 2012.

MENICUCCI, T. M. G. Implementação da reforma sanitária: a formação de uma política. **Saúde e Sociedade**, v. 15, n. 2, p. 72-87, 2006. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/sausoc/v15n2/08.pdf>>. Acesso em: 18 ago. 2016.

RUI, T.; FIORE, M.; TÓFOLI, L. F. **Pesquisa preliminar de avaliação do programa “De Braços Abertos”**. São Paulo: PBPD; IBCCRIM, 2016.



## A POLÍTICA DE PREVENÇÃO À CRIMINALIDADE COMO PERPETUAÇÃO DO RACISMO DE ESTADO

Andreia Sousa de Jesus<sup>1</sup>

### 1 INTRODUÇÃO

No campo da sociologia da punição, existe um quantitativo reduzido de trabalhos acadêmicos que retratam o racismo de maneira estruturante. Esse fenômeno é colocado como consequência de ações discricionárias e legitimadas pelo Estado, mas está inserido num intenso processo de manutenção de uma ordem contínua e historicamente perversa. A perspectiva racial nos debates da sociologia do controle social é incipiente pelas próprias condições de como esse racismo se expressa nos espaços de construção científica. Ao mesmo tempo que ele é invisível aos olhos das legislações disponíveis, são as próprias ações legais que legitimam a sua efetividade na reprodução da vida cotidiana por meio de um conjunto complexo de elementos – como exemplo estão as ações arbitrárias dos agentes de segurança pública.

Os dados da segurança pública existentes acerca do encarceramento do sistema prisional, da letalidade policial, da taxa de homicídios e da vitimização da juventude apontam, de maneira nítida, o protagonismo de parte considerável da população negra, no ápice das pirâmides estatísticas, como uma população em processo de dizimação. De acordo com dados de Brasil (2017), 64% da população prisional no Brasil é constituída por pessoas negras. Em Minas Gerais, essa mesma população corresponde a 71% de pessoas negras. O *Anuário Brasileiro de Segurança Pública* (FBSP, 2017) destaca que, no Brasil, 21.892 indivíduos foram mortos em decorrência de ações policiais entre 2009 e 2016. Destes, 99,3% são homens e 76,2% são pessoas negras. Para além, 453 policiais civis e militares foram vítimas de homicídio em 2016, entre os quais 56% são negros.

É comprovado que os dados sobre a vulnerabilidade da população negra correspondem a uma não responsabilização das esferas públicas em prol da manutenção de determinadas vidas. Pelo contrário, há, no cerne das dinâmicas criminais, práticas excludentes e genocidas que perpetuam o racismo, historicamente arraigado, de Estado.

---

1. Professora substituta do Departamento de Saúde Coletiva da Faculdade de Medicina da Universidade Federal de Uberlândia (UFU). E-mail: <sousandreia87@gmail.com>.

O programa Fica Vivo! corresponde à materialização de modificações no campo do controle social. O recorte territorial, alinhado a noções de políticas para a juventude, compõe um arcabouço emblemático, uma vez que associa crime, raça e território – onde o Estado instaura políticas públicas de prevenção à criminalidade é também onde ele criminaliza, com mais fervor, os indivíduos inseridos. A vigilância é sistematizada, o policiamento é específico. Além disso, as inovações propostas pelos programas de prevenção à criminalidade, em sua totalidade, não apresentam práticas de contraponto ao modelo gerencial de segurança pública já estabelecido. Há uma normatização do controle do crime que leva à estruturação de um monitoramento sistematizado da população negra a partir da instauração de biopoderes, os quais agem na manutenção da ordem de marginalização desta mesma população. Assim, o sistema punitivo contemporâneo passa por uma ampliação significativa, a começar pelas mudanças qualitativas no campo do controle social nos últimos anos. Contraditoriamente, os índices quantitativos acerca da violência contra a população negra não cessam nem estabilizam: mantêm-se em ascensão.

Tendo como pressuposto o fato de que os programas de prevenção à criminalidade surgem em meio a modificações no campo do controle social do crime – não sob a perspectiva de transformações intensas das instituições<sup>2</sup> desse campo, mas de modificações da distribuição e do funcionamento estratégico do Estado com relação à sociedade civil (Garland, 2008) –, este trabalho analisa a forma como o Fica Vivo! está inserido na segurança pública do estado de Minas Gerais a partir de 2006.

O programa constitui parte do processo de mudanças orçamentárias promovidas pelo estado de Minas Gerais a partir de 2003, com a adesão do “choque de gestão”. O modelo de gerenciamento, proposto pelo até então governador Aécio Neves (Partido da Social Democracia Brasileira – PSDB), teve como objetivo a reversão dos quadros orçamentários e a estruturação de planejamento estratégico voltado para uma política pública de resultados.

O rearranjo das ações estatais em Minas Gerais materializou o investimento do governo do estado em ações ordenadamente mais repressivas e pontualmente mais específicas para determinada parcela da população mineira. Sob a lógica de uma política de prevenção com uma abordagem prática do quesito criminal de intervenções localizadas num campo de assistência social, os programas de prevenção à criminalidade utilizam-se de instrumentos que têm como foco a produção de bens coletivos e de interesse comum. De acordo com Sento-Sé (2011, p. 27), porém, esses programas dispostos nessa configuração assumem-se como mecanismos de controle social.

Como parte estruturante da ideia de inovação no campo do controle social em Minas Gerais, o programa Fica Vivo! atua numa dada base local a partir de

---

2. Entende-se por instituições os modos regulatórios de ordenação, normatização e padronização de controle que coordenam os comportamentos individuais, refletindo os conflitos sociais.

um recorte etário e territorialmente específico. Quanto ao território, as regiões contempladas pela política de prevenção são classificadas como áreas de risco social, tendo, ainda, um suporte de policiamento exclusivo para a manutenção das ações de prevenção, além da participação de outros profissionais – como psicólogos, assistentes sociais, cientistas sociais, gestores, oficinheiros, comunidade, entre outros.

A escolha política por uma administração agenciada na interação de instituições, em prol da manutenção de uma determinada ordem, configura a prática de vigilância calculista e sistematizada da vida de um território. Os programas de prevenção à criminalidade em Minas Gerais estão imbuídos por uma lógica na qual o biopoder<sup>3</sup> age de maneira eficaz. A população “atendida” por esses programas é periférica, e as ações são voltadas, especificamente, para a juventude negra e pobre.

O objetivo do trabalho foi identificar, da perspectiva da proposta de gestão da segurança pública, como o racismo organiza a política de prevenção à criminalidade do programa Fica Vivo!, uma vez que o conjunto das instituições de tal política funciona de maneira articulada, a partir de uma lógica que tem como finalidade o discurso do controle de homicídios. De modo específico, analisam-se as particularidades, as metodologias e os objetivos do programa e a articulação contraditória entre prevenção e monitoramento.

Identificaram-se características que configuram o racismo de Estado a partir de elementos que sustentam a base da política pública. Os recortes territorial, de classe, etário e, inevitavelmente, de raça são elementos que fomentam a política pública de prevenção à criminalidade. É sabido que a leitura estigmatizada por instituições policiais com relação a jovens negros e “periféricos” como sujeitos criminogênicos justifica, de uma perspectiva da segurança pública, a presença mais fervorosa de policiamento nessas regiões. Percebe-se que ainda está em vigor um modelo de gestão que, perversamente, associa crime à raça e à pobreza. Tal modelo é tanto sedutor quanto pernicioso quando aplicado em países desprovidos de tradição democrática e com acentuadas desigualdades sociais, como é o Brasil (Pastana, 2010).

Dessa forma, os dados existentes no país acerca da vulnerabilidade e vitimização da juventude negra e da instauração da política pública de prevenção social à criminalidade, articulados aos processos de opressões históricas legitimados pelo Estado, resultam, contraditoriamente, na reprodução do racismo de Estado historicamente estabelecido. A própria gerência do Estado como instituição de controle social contribui para a manutenção da desigualdade racial. Para a análise dessa conjuntura, realizou-se uma pesquisa bibliográfica com base documental em

---

3. De acordo com Carvalho (2017, p. 169), Foucault aborda o “poder de morte” e o “poder sobre a vida” sob um ponto de vista em que essa relação estrutura o que se entende por biopoder. Além disso, essa mesma relação é responsável por intensificar a modificação dos mecanismos de poder na modernidade.

arquivos públicos do estado de Minas Gerais e produções acadêmicas recentes que pautam o assunto.

## 2 A POLÍTICA DE PREVENÇÃO À CRIMINALIDADE EM MINAS GERAIS

A política pública de prevenção à criminalidade, em seu conjunto, é implementada em Minas Gerais em meio a um processo de mudanças orçamentárias, promovidas a partir de 2003 pela política denominada choque de gestão – modelo instituído no estado na gestão de Aécio Neves, do PSDB, de 2003 a 2010. Essa política foi implantada como sendo um modelo de governo voltado para a gestão de resultados.

O choque de gestão objetivou a modernização, a reorganização e a busca, na sociedade civil – principalmente no setor privado –, por novos modelos de gestão. Ele apresentou a política adequada para que o estado se apoiasse em parcerias com instituições que não estariam diretamente ligadas à administração pública, sendo elas emergentes da sociedade civil, na forma de organização não governamental (ONG), organização social (OS), organização da sociedade civil de interesse público (OSCIP) ou empresa privada. Segundo concepção do estado de Minas Gerais, as parcerias com órgãos da sociedade civil apresentam-se como instrumentos de eficiência e eficácia para a administração pública.

De acordo com Bonesso (2015, p. 175-176), o modelo implantado em Minas Gerais é um desdobramento da política aplicada no governo federal de Itamar Franco (Movimento Democrático Brasileiro – MDB) em 1994, culminando na estratégia de governo da “gestão para resultados”, criada por Fernando Henrique Cardoso (PSDB) em 1995. Inspirado neste último modelo, o choque de gestão consolida-se como o planejamento estratégico que definiu a visão de futuro, as orientações estratégicas e a agenda de prioridades para o estado, materializadas em projetos estruturantes ou estruturadores – entre eles, um voltado para a redução da criminalidade. Essa visão estratégica passou a presidir o planejamento, a organização e a gestão das ações do governo de Minas Gerais, preconizando a implantação de um modelo de gestão com foco em resultados. O período de 2003 a 2006 foi marcado pelo expressivo crescimento dos investimentos estaduais em segurança pública, em comparação aos anos anteriores, destacando a decisão política de tratar o setor com maior atenção (Sapori, 2007, p. 139-141).

Os órgãos de prevenção à criminalidade que constituem a segurança pública em Minas Gerais evidenciam a lógica de ampliação do controle social por meio de parcerias público-privadas (PPPs). Essas parcerias surgem na administração pública como promessas de superação da gravidade da ordem pública, sobretudo do esgotamento orçamentário do estado. De acordo com o Plano Estadual de Parcerias Público-Privadas de 2011-2012 (Governo do Estado de Minas Gerais, 2011), os objetivos de Minas Gerais acerca da adesão a privatizações perpassam: *i*) a modernização dos mecanismos



de implantação e gestão de infraestrutura econômica e social do estado; *ii*) a busca por melhoria na prestação dos serviços de interesse público; *iii*) a permissão do ingresso de capital privado para a instituição e operação de infraestrutura pública; *iv*) a garantia da universalidade e da qualidade da prestação de serviços públicos; *v*) o aprimoramento dos mecanismos de gestão por resultado na prestação de serviços públicos; *vi*) a garantia de uma avaliação adequada da gestão da infraestrutura e a implementação da visão de longo prazo nas decisões referentes à realização de investimentos públicos; e *vii*) a viabilização da melhor utilização dos recursos públicos.

É perceptível o ajuste da administração pública mineira no que tange à disposição política por inovação no sistema de segurança pública. Esse ajuste, de acordo com Garland (2008, p. 7-9), são tendências internacionais propostas e praticadas por localidades como os Estados Unidos e a Grã-Bretanha. Por aqui não se vivenciam os fenômenos da pós-modernidade penal com a mesma intensidade com que são experimentados pelas regiões citadas, uma vez que a posição do Brasil na ordem capitalista mundial é marginal.

A prioridade dada ao setor da segurança pública pelo estado de Minas Gerais não foi despreziosa. A intenção, por meio de um novo arranjo entre as Polícias Militar e Civil e o sistema penitenciário, é a prevenção social da criminalidade, articulando-se medidas punitivas com medidas ditas preventivas. A administração pública, a partir da inclusão do eixo de proteção social, aumentou, de maneira exorbitante, os recursos orçamentários e financeiros destinados à segurança, superando governos anteriores. A racionalização da gestão pública de políticas sociais voltadas para a criminalidade em Minas Gerais foi efetivada, nitidamente, pelo arranjo da instituição Estado, pelo investimento de recursos orçamentários, pela construção de um plano de ações e pela gerência dos projetos formulados.

O campo do controle social do crime neste estado é reconfigurado e representa um resultado de escolhas político-administrativas que estão pautadas por uma nova estrutura de relações sociais que constituem um novo padrão de percepções culturais. Percepções estas que, no Brasil, nas duas últimas décadas, baseiam-se na divulgação de um aumento da violência e seus episódios, fazendo com que “o noticiário sobre a violência migrasse dos seus tradicionais redutos editoriais e jornais especializados em crimes, e ganhasse destaque, de maneira generalizada, em todos os meios de comunicação” (Pastana, 2003, p. 73).

Esses programas jornalísticos, que são recrudescidos de tonalidade novelística ao problema da violência criminal, efetivam-se quando o discurso da forte presença da criminalidade na vida cotidiana toma conta do imaginário social. “Inserida neste contexto alarmante, a notícia sobre violência começa não só a informar como a emocionar, estimulando a curiosidade, a intolerância e, por fim, o próprio medo” (Pastana, 2003, p. 73).

A política de prevenção à criminalidade consiste num conjunto de intervenções governamentais capazes de impactar os fatores de risco do fenômeno criminoso. A participação da comunidade organizada é reconhecida como pré-requisito das intervenções governamentais, sustentando a diretriz do trabalho em rede. Afirma-se também a ideia de que as organizações policiais, além do Ministério Público e do Judiciário, devem participar dos projetos de prevenção social. Assim, a política de prevenção social estrutura-se em dois tipos de intervenção: uma de proteção social, visando oferecer ao público-alvo suporte social e oportunidades de profissionalização, além de atividades (oficinas) de lazer, educação e cultura; e uma de intervenção estratégica, que tem como principal característica a ação conjunta dos órgãos de justiça criminal, a fim de identificar e reprimir, de “forma qualificada”, os criminosos que atuam nas comunidades atendidas pelos projetos.

A política criminal adotada em Minas Gerais definiu como público-alvo: *i*) os jovens de 12 a 24 anos residentes em áreas de altos índices de homicídios (programa Fica Vivo!); *ii*) a população que encontra limites no acesso a direitos (mediação de conflitos); *iii*) os indivíduos que cumprem penas alternativas (Central de Acompanhamento de Penas e Medidas Alternativas – Ceapa); e *iv*) os egressos do sistema penitenciário (Programa de Inclusão Social de Egressos do Sistema Prisional – PrEsp).

Os objetivos gerais desses programas constituem a incorporação da prevenção social à política de controle da criminalidade, a promoção da participação comunitária nos projetos de controle da criminalidade, a instituição do mecanismo de redes na gestão da prevenção social, a redução da incidência de homicídios entre jovens nas áreas de risco social e a diminuição da reincidência criminal. De maneira específica, as ações de cada um estão baseadas: *i*) na implementação de programa de controle de homicídios direcionado a jovens residentes em áreas de alta incidência de violência; *ii*) na ampliação e no fortalecimento do programa de acompanhamento das penas alternativas já existentes no estado; *iii*) na implantação de programa de reintegração de egressos do sistema prisional; e *iv*) na implementação de programa de mediação extrajudicial de conflitos em regiões de alta incidência de violência (Sapori, 2007).

Em 2003, a atual Secretaria de Estado de Segurança Pública (SESP) recebeu a nomenclatura de Secretaria de Estado de Defesa Social (SEDS), pelo fato de ter mesclado as secretarias de Segurança e de Justiça, e por ter representado a implantação de um sistema de defesa social. Tal sistema tem como sustentação a integração das ações e dos órgãos da área, a prevenção à criminalidade, a expansão, modernização e humanização do sistema prisional, o atendimento às medidas socioeducativas, a avaliação e a melhoria da qualidade da atuação das instituições e a união desse sistema de defesa social com o de justiça.

Dos eixos da política de segurança pública – reforma e profissionalização do sistema prisional, atendimento às medidas socioeducativas, integração policial e prevenção social da criminalidade –, estão os objetivos acerca de uma política que atue diretamente na prevenção à criminalidade. Como meta geral, a Política de Prevenção Social à Criminalidade visa “contribuir para a prevenção e redução de violências e criminalidades incidentes sobre determinados territórios e grupos mais vulneráveis a esses fenômenos e para o aumento da sensação de segurança no estado de Minas Gerais” (Governo do Estado de Minas Gerais, 2017). No que tange especificamente ao programa Fica Vivo!, objeto de análise deste trabalho, a intenção é prevenir e reduzir os índices de homicídios dolosos de jovens moradores da área de atuação da política, na qual os crimes são recorrentemente frequentes.

O Fica Vivo! encontra-se dentro do arcabouço de políticas públicas que se reaproximam, de acordo com Sento-Sé (2011, p. 27), de uma política de prevenção com uma abordagem prática da questão criminal de intervenções, as quais estão circunscritas num campo especializado de assistência social. Fatores como acompanhamento familiar, experimentos de educação especial e programas de socialização são utilizados a partir de um caráter humanitário, sendo reconhecidos como investimentos focados na produção de bens coletivos e de interesse comum. Sob essa ótica, no entanto, tais políticas deixam de estar “estritamente identificadas à filantropia ou a políticas distributivas e passam a ser assumidas também abertamente como mecanismos de controle social” (Sento-Sé, 2011, p. 27).

De acordo com Garland (2008, p. 369-370), esses programas são organizações de prevenção do crime, constituídas por PPPs, com configurações de policiamentos específicos, além de serem compostos por um corpo diverso de agências em prol do desenvolvimento de atividades voltadas para o problema do crime e da segurança. O novo setor é intermediário em relação ao Estado e à sociedade civil – ele conecta as agências do sistema penal com as iniciativas dos cidadãos, comunidades e empresas. Assim, o campo do controle é estendido para além do Estado, porém não atua sem a presença deste.

A interação entre os atores e as agências da sociedade civil permite que as rotinas de controle do crime sejam organizadas e direcionadas a uma distância significativa das agências estatais, mas não descoladas delas. Destaca-se aqui que a administração do Fica Vivo!, por exemplo, é realizada por meio de PPP entre o estado de Minas Gerais e uma OSCIP, e tem como valores o foco em resultados, a transparência e a inovação. Acima disso, essa forma de controle está se tornando, consideravelmente, responsabilidade de um conjunto de atores sociais e econômicos, e não somente do corpo de especialistas da justiça criminal.

### 3 ENTRE A PREVENÇÃO E O MONITORAMENTO

O Fica Vivo! é alojado nos Centros de Prevenção à Criminalidade, que são bases territoriais utilizadas para as ações do programa em pauta. A política pública está articulada em dois eixos: o de proteção social e o de intervenção estratégica. O primeiro atua na promoção de oficinas de cultura, arte e esporte; proporciona projetos locais, de circulação e institucionais; e cria espaços para atendimentos individualizados, para a realização de fóruns comunitários e, ainda, para a articulação de rede com os serviços públicos para encaminhamentos que facilitem o acesso dos jovens a determinados direitos. O segundo contempla a formação e o funcionamento dos Grupos de Intervenção Estratégica (GIEs), que miram “a prevenção e redução de conflitos e rivalidades violentas por meio da ampliação da assertividade e tempestividade das ações repressivas realizadas nas áreas de abrangência do programa” (Governo do Estado de Minas Gerais, 2017). Ademais, esse eixo articula a SESP, as Polícias Militar e Civil, o Ministério Público, o Poder Judiciário e os órgãos municipais de segurança pública.

Para contemplar essa peculiaridade de recorte territorial da política, existe um suporte de policiamento preventivo especializado que trabalha, paralelamente, com GIEs. Esse suporte especializado é efetivado pelo Grupo Especializado em Policiamento de Áreas de Risco (Gepar), que mantém suas ações pautadas pelas análises estatísticas da criminalidade na área em que atua, por meio de estudos técnicos em segurança pública que objetivam qualificar ações repressivas para potencializar a prevenção.

O Gepar está inserido no contexto de transição de policiamento nestas áreas de risco social, em que a polícia deixa de ser um instrumento exclusivo de controle e passa a atuar como “polícia cidadã”, preocupada com todos os problemas de segurança pública de sua comunidade. Uma polícia orientada para o problema, que busca soluções para crimes, sensação de insegurança e desordem pública. (...) A presença da polícia nas comunidades deixa de ser simplesmente um sinal para dissuadir e evitar a ação criminosa, passando a representar o reforço dos laços de confiança com a comunidade, propiciando maior fluxo de informações por parte da população. Isso permite que os policiais conheçam melhor a região policiada e desenvolvam estratégias condizentes com as especificidades de cada localidade, envolvendo as lideranças comunitárias no processo decisório (Minas Gerais, 2016, p. 12).

Como apresentado, o Gepar tem como função aplicar ações de policiamento comunitário e repressão qualificada a partir de atividades de prevenção e mobilização social, dentro do contexto filosófico de polícia comunitária, pautadas por uma atuação estratégica, pontual e direta. Essa atuação materializa-se em estudos técnicos destinados aos GIEs – compostos por juízes e promotores criminais, gestores sociais dos Centros de Prevenção à Criminalidade (CPCs), delegados e policiais militares –, que têm como objetivo discutir ações de prevenção e redução de conflitos.

Bonesso (2016), ao analisar a atuação desta política pública em Uberlândia, Minas Gerais, destaca que, entre o leque de objetivos dos programas de prevenção à criminalidade, está a criação de uma articulação dialética entre o eixo da proteção social e o da repressão qualificada. Observa-se, portanto, que,

nesse cenário teórico e de gestão do governo estadual, na longínqua cidade interiorana, houve uma primazia, por parte das instituições do governo estadual, na repressão qualificada em relação à proteção social. Na prática, a implementação das novas medidas de segurança pública levou para os bairros periféricos pobres de Uberlândia o policiamento, desvinculado da metodologia preventiva proposta de constituir uma relação dialética com as redes protetivas. Sem os CPCs, os programas primários e as redes de proteção social, a repressão qualificada também fica parcialmente fraturada pela ausência das equipes sociais e da constituição das redes de proteção social, realizadas pela gestão e por técnicos sociais dos programas primários de prevenção. Pode-se dizer, assim, que a repressão praticada é uma *repressão meio-qualificada*, pois, sem os profissionais do eixo de proteção social, não há uma qualificação e comunicação mais apurada por parte dos policiais comunitários (Bonesso, 2016, p. 6).

A atuação do Gepar, como parte integrante do eixo de intervenção estratégica, é independente do eixo de proteção social – o programa Fica Vivo!, no entanto, não opera sem o Gepar. Isso significa dizer que a primazia da repressão qualificada em relação à proteção social permite ações discricionárias em ações pontualmente realizadas nos territórios.

De acordo com Salla, Gauto e Alvarez (2006, p. 334), “a resposta à maior degradação social, deflagrada pelas mudanças nas políticas sociais, é o desenvolvimento de um complexo sistema de vigilância dos pobres”, tal como ocorre com a instauração dos programas de prevenção à criminalidade em espaços e população específicos, possibilitando também a reprodução de desigualdades sociais.

Observa-se, pelas escolhas políticas, que o estado de Minas Gerais é audacioso no sentido de racionalizar e reconfigurar toda a estrutura da segurança pública por meio de uma sistematização de ações que controlam o contexto de tratamento do crime. Há, nitidamente, uma associação entre pobreza, raça, crime e território. As regiões de “risco social”, pela forma como está estruturado o programa Fica Vivo!, são as mais pobres e, conseqüentemente, por uma construção histórica pautada por um processo de resquício escravocrata, as que comportam uma maioria da população negra.

Resquícios do processo de escravização no Brasil perduram nos dias atuais de maneira complexa e emblemática. A raça permanece existente no imaginário coletivo, sendo construída a partir de diferenças fenotípicas que se configuram como representações da subjetividade dos sujeitos – e atuando de forma objetiva no cotidiano. Essa atuação se refere aos dados disponíveis acerca do número de homicídios de indivíduos negros, por exemplo. De acordo com a pesquisa *Atlas*

*da Violência 2018*, desenvolvida pelo Ipea e pelo Fórum Brasileiro de Segurança Pública (FBSP),

em 2016, por exemplo, a taxa de homicídios de negros foi duas vezes e meia superior à de não negros (16% contra 40,2%). Em um período de uma década, entre 2006 e 2016, a taxa de homicídios de negros cresceu 23,1%. No mesmo período, a taxa entre os não negros teve uma redução de 6,8%. Cabe também comentar que a taxa de homicídios de mulheres negras foi 71% superior à de mulheres não negras (Ipea e FBSP, 2018, p. 40).

Se os programas de prevenção à criminalidade – implantados em 2006 e ainda atuantes nos dias atuais – têm como objetivo a prevenção e redução de violências e crimes em zonas consideradas de risco social, além de visar proteger jovens em situação de vulnerabilidade, depara-se aqui, por meio dos dados, com uma especificidade que merece uma análise sociológica aprofundada: a taxa de homicídios de negros é 2,5 vezes maior que a de não negros. Existem, nessa proporção, aspectos ideológicos, econômicos, sociais, culturais e políticos que contribuem para a não ascensão social de parcela significativa da população negra.

Cerqueira e Moura (2013) avaliam que a letalidade violenta de negros no Brasil, associada à questão socioeconômica, é decorrente, em parte, da própria ideologia racista. A perpetuação de estigmas sobre o papel do negro na sociedade faz com que, na maioria das vezes, esses indivíduos sejam associados a pessoas perigosas ou criminosas – o que pode aumentar a probabilidade de sua vitimização. Exemplo de associação direta entre racismo e letalidade violenta é o racismo institucional propagado em ações difusas presentes no cotidiano de determinadas organizações do Estado, que reforçam a prática racista contra a população negra.

Wieviorka (2007, p. 33) considera que

o racismo institucional sugere que as formas contemporâneas do fenômeno podem, ao menos parcialmente, se desdobrar a partir de baixo, atravessando as estruturas sociais, sem ter necessidade de uma forte estruturação ideológica ou doutrinária; mas ela dá a entender que o racismo depende de mecanismos que funcionam sem atores sociais. E mais, em suas aplicações concretas, a noção de racismo institucional revigora as ‘raças’ no quadro de uma representação artificial da sociedade reduzida à dominação dos brancos sobre os negros. (...) No fundo, a noção de racismo institucional apresenta a utilidade de acentuar as formas não flagrantes ou brutais do racismo, suas expressões veladas, pois transitam nas instituições; mas ela se torna insuficiente a partir do momento em que faz do racismo um fenômeno abstrato, a repousar aparentemente sobre mecanismos abstratos, sem atores.

Mesmo que as instituições sejam geridas e governadas por pessoas não racistas ou crentes em teorias racistas, elas estão sujeitas ao racismo. A admissão da existência do racismo hoje é significativa, porém sua prova é difícil (ou dificultada). A prova visível de que o racismo existe, no entanto, está na condição de marginalidade

dos negros – o que pode ser evidenciado por qualquer indicador social. Logo, “as causas do racismo são camufladas, não detectadas aparentemente, enquanto seus efeitos são tangíveis” (Santos, 2012, p. 27).

O racismo institucional limita-se às ações específicas do funcionamento das organizações e a forma como estas agem sobre os indivíduos, condicionando comportamentos e reproduzindo práticas excludentes a partir da concepção de raça. Almeida (2018) verifica que a desigualdade racial é característica do meio social, pelo fato de as instituições serem hegemônicas por determinados grupos raciais, que usam de mecanismos institucionais para a imposição de interesses econômicos e políticos. Ou seja, as organizações reproduzem circunstâncias para a manutenção de uma dada ordem social.

No caso do racismo institucional, o domínio se dá com o estabelecimento de parâmetros discriminatórios baseados na raça, que servem para manter a *hegemonia* do grupo racial no poder. Isso faz com que a cultura, a aparência e as práticas de poder de um grupo tornem-se o horizonte civilizatório do conjunto da sociedade. Assim, o domínio de homens brancos em instituições públicas – por exemplo, o Legislativo, o Judiciário, o Ministério Público, reitorias de universidades públicas etc. – e instituições privadas – por exemplo, diretoria de empresas – depende, em primeiro lugar, da existência de regras e padrões que direta ou indiretamente dificultem a ascensão de negros e/ou mulheres e, em segundo lugar, da inexistência de espaços em que se discuta a desigualdade racial e de gênero, naturalizado, assim, o domínio do grupo formado por homens brancos (Almeida, 2018, p. 31).

O racismo institucional se manifesta nas organizações refletindo uma ordem social. Essas organizações condicionam-se a uma estrutura anterior e historicamente vigente – e é esse o distanciamento desse tipo de racismo em relação ao racismo de Estado.

Foucault (1999) analisa que a noção de racismo de Estado perpassa o processo de estatização do biológico. Para explicar tal relação, o autor utiliza como fonte a teoria clássica da soberania do século XIX. Nela, o direito de vida e de morte atua como elemento fundamental, apesar de não ser fenômeno natural imediato, mas de escolha do soberano, o qual impõe o direito de fazer morrer ou deixar viver. A vida e a morte do súdito só se tornam direito pelo efeito da vontade soberana – assim, os súditos são sujeitos neutros, tendo o direito de estar vivos ou mortos, de acordo com o desejo do soberano. Por meio da análise apresentada, a concepção foucaultiana considera que a questão da vida começa a problematizar-se no campo do pensamento político, especificamente da análise do poder político – isto é, a escolha do que deve morrer ou viver é opção do soberano.

O exercício de controle sobre a mortalidade e a definição da vida como a implantação e a manifestação de poder são características do que é ser soberano. A aceção de Estado contemporâneo como “condensação material de uma relação

social de força”<sup>4</sup> contempla a questão racial em termos estruturais. Assim, quando esse Estado determina a distribuição dos corpos negros na disposição das cidades, provocando um movimento de “periferização” decorrente da segregação social, por exemplo, ele assume a racionalização de identificar quem são os sujeitos que estarão condicionados aos estigmas negativos de raça, classe e território – e, a partir disso, aplica políticas públicas específicas, que definem a alocação desses sujeitos na sociedade. Como se percebe, os sujeitos não são neutros, mas são, ao mesmo tempo, os “escolhidos” para compor a base da pirâmide social. Do ponto de vista do soberano, politicamente, são essas as vidas descartáveis, as vulneráveis.

Foucault (1999) observa o surgimento de técnicas, entre os séculos XVII e XVIII, centradas no corpo individual. São procedimentos que asseguravam a distribuição espacial dos corpos individuais e a organização desses corpos em um campo de visibilidade, ao mesmo tempo que eram técnicas de treinamento, de racionalização e de uma economia estrita de um poder que se devia exercer. Além disso, tais manejos ocorriam mediante um sistema de vigilância, hierarquia, inspeção – o que constituía a tecnologia disciplinar do trabalho.

Durante a segunda metade do século XVIII, surge uma nova organização do trabalho, a qual não exclui a primeira: a tecnologia do poder. Ela possui todas as características da tecnologia anterior, no entanto rege a multiplicidade dos homens. É individualizante e massificante ao mesmo tempo. No fim desse mesmo século, nasce a biopolítica da espécie humana, a qual se constitui de um conjunto de processos de natalidade, mortalidade e longevidade que compõe, junto com uma porção de problemas econômicos e políticos, os primeiros objetos de saber e os primeiros alvos de controle dessa biopolítica.

O campo de ação da biopolítica concentra-se na natalidade, na morbidade, nas incapacidades biológicas diversas, nos efeitos do meio – conseqüentemente, verifica-se o aparecimento do corpo múltiplo, pela noção de população, e passa-se a levar em consideração a natureza dos fenômenos. Esses fenômenos são coletivos, pertinentes somente no nível da massa, e são aleatórios e imprevisíveis. Além disso, aparecem com seus efeitos políticos e econômicos. Em resumo, a biopolítica vai implantar mecanismos que tratarão de previsões, estimativas estatísticas, medições globais e estabelecimento de mecanismos reguladores disciplinares (Foucault, 1999).

Como já salientado, o Fica Vivo! surge em meio a um processo de reestruturação do Estado, com a intenção de modificar o teor de gastos orçamentários. Além disso, o objetivo do programa é reduzir a mortalidade de jovens negros e pobres que estão, de alguma forma, inseridos na linha do tráfico de drogas. Entende-se que, pela concepção do Estado, o programa se apresenta como política pública de controle de homicídios.

---

4. Hirsch (2010) *apud* Almeida (2018, p. 70).



O que não se explicita, no entanto, é que os homicídios em questão estão vinculados – em sua maior parte – à concepção da “guerra às drogas”. Esse debate está associado à maneira como a cultura do controle é modificada na contemporaneidade, despertando novas emergências de controle de um poder soberano – poder este que se materializa sob a forma de aplicação de um poder de polícia mais sistematizado e pontual. O controle biopolítico do Fica Vivo! perpassa o eixo de proteção social, oferecendo redes de assistência a quem é foco do programa, ao passo que privilegia os aparelhos repressivos de controle, por meio do eixo de intervenção estratégica, organizando o território de acordo com a qualificação dos jovens “atendidos” por essa política pública.

O motivo pelo qual incorporou-se o racismo nos mecanismos do Estado foi a urgência do biopoder. A partir desse momento, o racismo se inseriu como mecanismo fundamental do poder, assim como se exerce nos Estados modernos, fazendo com que não haja funcionamento avançado do Estado sem que se passe pelo racismo. Para tanto, Foucault (1999, p. 304-305) o define como sendo

o corte entre o que deve viver e o que deve morrer. No contínuo biológico da espécie humana, o aparecimento das raças, a distinção das raças, a hierarquia das raças, a qualificação de certas raças como boas e de outras, ao contrário, como inferiores, tudo isso vai ser uma maneira de fragmentar esse campo do biológico de que o poder se incumbiu; uma maneira de defasar, no interior da população, uns grupos em relação aos outros. Em resumo, de estabelecer cesura que será do tipo biológico no interior de um domínio considerado como sendo precisamente um domínio biológico. Isso vai permitir ao poder tratar uma população como uma mistura de raças ou, mais exatamente, tratar a espécie, subdividir a espécie de que ele se incumbiu em subgrupos que serão, precisamente, raças. Essa é a primeira função do racismo: fragmentar, fazer cesuras no interior desse contínuo biológico a que se dirige o biopoder.

Almeida (2018) defende que o racismo, do ponto de vista estrutural, como processo político e histórico, cria as condições sociais para que – direta ou indiretamente – grupos racialmente identificados sejam discriminados de maneira sistemática. A percepção estrutural sobre as relações raciais leva à conclusão de que “a responsabilização jurídica não é suficiente para que a sociedade deixe de ser uma máquina produtora de desigualdade racial” (Almeida, 2018, p. 39). Dessa forma, o estabelecimento de uma política pública de prevenção à criminalidade no formato do programa Fica Vivo! reitera a reprodução da desigualdade racial – desqualificam-se as vidas da juventude da população negra por meio do monitoramento que se realiza. Além do mais, nos espaços instaurados, já há uma pré-noção de que aquele espaço é, naturalmente, criminogênico, o que contribui para a reprodução do ciclo de violência policial que ali atua.

Os mecanismos de poder e do racismo permitem considerar que as ações contemporâneas de controle social da criminalidade em Minas Gerais se voltam

às noções do racismo de Estado. Quando se observa o território do programa de prevenção à criminalidade Fica Vivo!, em Minas, verifica-se que a gerência calculista e sistematizada de algumas vidas é realizada dentro de um campo de totalidade social – ou seja, ela espelha, a partir do micro, desigualdades macrosociais.

#### 4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A adesão por uma política criminal aos moldes da política pública de prevenção à criminalidade do Fica Vivo! viabiliza o exercício de ações racistas no âmbito da organização política, econômica e jurídica. É oportuno trazer o debate foucaultiano para esta análise, uma vez que a concepção de racismo, como estratégia biopolítica, torna-se fundamental para o funcionamento do Estado. Quando, no programa Fica Vivo!, existe, como essência, o foco de ações voltadas para um território específico, economicamente pobre, com maior presença de pessoas negras e altos índices de criminalidade, há justificativa, na concepção do Estado, em regular esse espaço, ordenando a vida desse território a partir do trabalho em rede.

Além disso, a presença policial repressiva e constante nesse ambiente pressupõe a necessidade de monitoramento dos jovens de 12 a 24 anos que são “atendidos” pela política. O termo “atendido” é utilizado entre aspas ao longo do texto, pois o público do programa é percebido como sendo constituído por indivíduos em degeneração social, anormais ou pertencentes a uma raça ruim. A dinâmica da guerra às drogas tem como elemento cotidiano a presença da morte – assim, nos espaços onde estão os CPCs, a morte é tida como normal. Por isso, essa relação é viável: o que se deve “deixar morrer” é justamente essa população jovem e negra, que tem seus cotidianos marcados por uma política pública ineficiente, policial e controladora. O fato de o Fica Vivo! reforçar a periferia como sendo um espaço marginal, de baixo acesso à cidade e de baixa perspectiva de vida por conta da presença do tráfico contribui para a manutenção da reprodução de desigualdades sociais, principalmente a desigualdade histórica pautada pela ideia de raça.

Ressalta-se que esta análise não está finalizada. As reflexões apresentadas até aqui constituem uma agenda de pesquisa que se dispõe a compreender as violências contidas nas políticas de segurança pública no Brasil a partir da concepção do racismo como causa, não consequência.

#### REFERÊNCIAS

- ALMEIDA, S. L. de. **O que é racismo estrutural?** Belo Horizonte: Letramento, 2018.
- BONESSO, M. **Política de segurança pública: ciência e gestão na prevenção à criminalidade em Uberlândia-MG.** 2015. Tese (Doutorado) – Universidade Federal de São Carlos, São Carlos, 2015.

\_\_\_\_\_. Entre redes de repressão qualificada e proteção social: políticas de prevenção à criminalidade em Uberlândia-MG. *In*: ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, 40., 2016, Caxambu, Minas Gerais. Caxambu: ANPOCS, 2016.

BRASIL. Departamento Penitenciário Nacional. **Levantamento nacional de informações penitenciárias**: atualização – junho de 2016. Brasília: MJ; DEPEN, 2017.

CARVALHO, S. de. **Criminologia do preconceito**: racismo e homofobia nas ciências criminais. São Paulo: Saraiva, 2017.

CERQUEIRA, D. R. C.; MOURA, R. L. **Vidas perdidas e racismo no Brasil**. Brasília: Ipea, nov. 2013. (Nota Técnica, n. 10).

FBSP – FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. **Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2017**. São Paulo: FBSP, 2017.

FOUCAULT, M. **Em defesa da sociedade**: curso no Collège de France (1975-1976). São Paulo: Martins Fontes, 1999.

GARLAND, D. **A cultura do controle**: crime e ordem social na sociedade contemporânea. Rio de Janeiro: Revam, 2008.

GOVERNO DO ESTADO DE MINAS GERAIS. **Plano Estadual de Parcerias Público-Privadas**. Belo Horizonte: SEDS, 2011.

\_\_\_\_\_. **Política de Prevenção Social à Criminalidade**. Belo Horizonte: SESP, 2017.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA; FBSP – FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. **Atlas da Violência 2018**. Rio de Janeiro: Ipea; FBSP, 2018.

MINAS GERAIS. Instrução nº 3. 03.20/2016-CG. Regula o emprego do Grupo Especial de Policiamento em Área de Risco (Gepar)/Polícia Militar de Minas Gerais – Comando Geral. 2. ed. **Revista Belo Horizonte**: Seção Estratégica de Emprego Operacional (EMPM/3), 2016.

PASTANA, D. R. **Cultura do medo**: reflexões sobre violência, controle social e cidadania no Brasil. São Paulo: Método, 2003.

\_\_\_\_\_. **Estado punitivo brasileiro**: ícone de uma ordem global. Uberlândia: [s.n.], abr. 2010.

SALLA, F.; GAUTO, M.; ALVAREZ, M. C. A contribuição de David Garland: a sociologia da punição. **Tempo Social**, São Paulo, v. 18, n. 1, jun. 2006.

SANTOS, I. A. A. dos. **Direitos humanos e as práticas de racismo**. Brasília: Fundação Cultural Palmares, 2012.

SAPORI, L. F. **Segurança pública no Brasil**: desafios e perspectivas. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2007.

SENTOSÉ, J. T. de L. Prevenção ao crime e teoria social. **Lua Nova**: Revista de Cultura e Política, São Paulo, n. 83, p. 9-40, 2011.

WIEVIORKA, M. **O racismo**: uma introdução. São Paulo: Perspectiva, 2007.

#### BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

GARLAND, D. As contradições da “sociedade punitiva”: o caso britânico. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, n. 13, p. 59-80, nov. 1999.

GOVERNO DO ESTADO DE MINAS GERAIS. **Plano Estadual de Segurança Pública**. Belo Horizonte: SEDS, 2003.

\_\_\_\_\_. **Parcerias público-privadas (PPP) no estado de Minas Gerais**: novas modalidades para o governo do estado, juntamente com o setor privado, beneficiar milhões de mineiros. Belo Horizonte: Unidade PPP, set. 2005.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Boletim de Análise Político-Institucional**, n. 1. Brasília: Ipea, 2011.

\_\_\_\_\_. **Atlas da Violência 2017**. Rio de Janeiro: Ipea; FBSP, 2017.

MINAS GERAIS. **Programa Fica Vivo!** [s.l.]: SESP, 2013. Disponível em: <<http://www.seguranca.mg.gov.br/2013-07-09-19-17-59/programas-e-acoes>>.

PASTANA, D. R. As faces do estado punitivo brasileiro. **Revista dos Tribunais**, ano 97, v. 868, fev. 2008.

\_\_\_\_\_. Estado punitivo e encarceramento em massa: retratos do Brasil atual. **Revista Brasileira de Ciências Criminais**, São Paulo, ano 17, n. 77, abr. 2009.

## A SUB-REPRESENTAÇÃO FEMININA NO CODEFAT: TÁTICAS DE ACOMODAÇÃO E BARREIRAS SOCIAIS E INSTITUCIONAIS

Cássio Mendes David de Souza<sup>1</sup>

### 1 INTRODUÇÃO

O mercado de trabalho no Brasil ainda é desigual em desfavor das mulheres. Embora observadores mais otimistas reconheçam alguma evolução, essa melhora é lenta, pois as mulheres ainda têm menor participação no mercado formal, ainda ganham menos e ainda passam mais tempo ocupadas com tarefas domésticas.<sup>2</sup> Mesmo no interior de instituições democráticas e participativas, vinculadas ao Estado e com grande potencial para debater e enfrentar essas questões, aspectos da desigualdade de gênero estão presentes e são reproduzidos. Provocado por essa constatação, o objetivo deste capítulo é investigar como esse fenômeno ocorre no âmbito de uma dessas instituições, o Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador (Codefat).

A literatura é convergente ao apontar que instituições formais estão sujeitas à influência daquelas que se caracterizam informais (Estrin e Prevezer, 2011; Helmke e Levitsky, 2004; Hodgson, 2006; Lauth, 2000; North, 1990), assim como ela também reconhece os desafios de se realizarem estudos empíricos com estas últimas. Contudo, para este trabalho, o modelo apresentado por Helmke e Levitsky (2004) proporciona os meios para se analisar como a dominação masculina, enquanto instituição informal, exerce sua influência sobre o Codefat, limitando o avanço da agenda de gênero naquele colegiado que se caracteriza como instituição tipicamente formal.

O modelo de Helmke e Levitsky (2004) consiste em uma tipologia baseada em duas dimensões. A primeira leva em conta a efetividade das instituições formais,<sup>3</sup> e a segunda, a compatibilidade entre os objetivos das instituições informais e as suas expectativas sobre os prováveis resultados gerados pelas formais. Isso faz com que, em determinados contextos, os objetivos das instituições informais sejam compatíveis com os resultados esperados das instituições formais, enquanto em

---

1. Auditor federal de finanças e controle na Controladoria-Geral da União. *E-mail*: <cassiomdsouza@gmail.com>.

2. O portal Retrato das Desigualdades de Gênero e Raça, elaborado a partir de dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), apresenta diversos indicadores que corroboram essa afirmação (<http://www.ipea.gov.br/retrato/>).

3. Instituições formais efetivas são aquelas cujas regras são rotineiramente cumpridas e o seu eventual descumprimento resulta em algum tipo de sanção (Helmke e Levitsky, 2004).

outros ocorre o oposto. Do encontro dessas duas dimensões, resultam quatro tipos de estratégias adotadas pelas instituições informais, esquematizados no quadro 1.

QUADRO 1  
Tipologia das instituições informais

Resultados esperados	Instituições formais efetivas	Instituições formais inefetivas
Compatíveis	Complementar	Substitutiva
Conflitantes	Acomodadora	Competidora

Fonte: Helmke e Levitsky (2004).

As instituições informais complementares coexistem com as formais efetivas e, geralmente, completam as lacunas deixadas por estas últimas, pautando problemas ou contingências que não foram tratados pelas regras formais, sem, contudo, confrontar o *status quo*. As instituições informais acomodadoras também coexistem com as formais efetivas, porém, como seus objetivos são conflitantes, a estratégia das primeiras consiste em violar o espírito, mas não a letra da regra, normalmente influenciando nos efeitos dessas regras e principalmente amortecendo as demandas por mudanças contrárias aos seus interesses. As instituições informais substitutivas se manifestam em um ambiente institucional formal inefetivo e são criadas ou utilizadas por atores buscando obter resultados que as instituições formais foram incapazes de produzir, uma vez que seus objetivos são compatíveis. Por fim, as instituições informais competidoras coexistem com as formais inefetivas e, por terem objetivos antagônicos, sua estratégia consiste em estruturar incentivos aos atores, reforçando suas próprias regras de forma a aumentar a tensão com as regras vigentes.

Para a aplicação desse modelo, utilizou-se uma abordagem essencialmente qualitativa, com o emprego da teoria fundamentada, ou *grounded theory* (Charmaz, 2009), para analisar o material disponível: todas as atas e resoluções produzidas pelo conselho entre 1990 e 2016, além dos registros de entrevistas e de observação de reuniões realizadas em 2017.

O resultado foi estruturado em três partes, além desta introdução e das considerações finais. A primeira exemplifica alguns aspectos da desigualdade de gênero no mercado de trabalho brasileiro, apresenta o Codefat e a ambiguidade de seu potencial para ajudar a transformar essa realidade frente às evidências da sub-representação feminina no próprio conselho e, por fim, traz elementos que, no nível teórico, ajudam a explicar essa realidade, caracterizando a dominação masculina e seu potencial de influência sobre o conselho. A segunda parte é dedicada à verificação empírica do que foi tratado na primeira seção. Os resultados foram coerentes com o modelo de Helmke e Levitsky (2004), pois confirmaram a presença da estratégia acomodadora em todas as situações que tinham algum potencial de avanço da agenda de gênero. A análise revelou que essa estratégia foi viabilizada por quatro táticas:

não falar; não resolver, adiar; não especificar; e não aprofundar. A terceira parte, fundamentada em entrevistas, relaciona essas táticas a barreiras sociais e institucionais que limitam a representação feminina no Codefat. Ao final, propõem-se algumas ideias para a remoção dessas barreiras e para a transformação dessa realidade.

## 2 A SUB-REPRESENTAÇÃO FEMININA NO CODEFAT

### 2.1 Desigualdade no Codefat

O Codefat tem um grande potencial para contribuir para a redução das desigualdades, pois ele é ao mesmo tempo um espaço de participação política e um ator de peso no campo das políticas de trabalho, emprego e renda no Brasil. Embora o tratamento das questões relativas à desigualdade de gênero não seja sua missão primária, o conselho reúne condições favoráveis para desempenhar um papel relevante no enfrentamento desse problema.

O Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) é um fundo contábil de natureza financeira, vinculado ao Ministério do Trabalho e destinado ao custeio do Programa de Seguro-Desemprego, ao pagamento do abono salarial e ao financiamento de programas de educação profissional e tecnológica e de desenvolvimento econômico. Suas receitas são originárias principalmente das contribuições compulsórias feitas pelas empresas ao Programa de Integração Social (PIS) e ao Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (Pasep), além das provenientes das aplicações do FAT em empréstimos do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), em depósitos especiais e em títulos públicos.<sup>4</sup> Em dezembro de 2017, seu patrimônio alcançava a cifra de R\$ 293 bilhões, com receitas anuais da ordem de R\$ 72,4 bilhões.

Inspirada pelo movimento de evolução da democracia no Brasil, materializado na Constituição de 1988, a mesma lei que criou o FAT também instituiu o Codefat como um colegiado paritário e tripartite,<sup>5</sup> responsável pela gestão do fundo. As competências atribuídas ao conselho por sua lei de criação sinalizam sua relevância para as políticas de emprego no Brasil. Por meio de resoluções, o Codefat é responsável pela elaboração de programas, pela alocação de recursos, pelo acompanhamento e pela avaliação do impacto social desses programas, pela fiscalização e administração dos recursos do fundo, pelo aperfeiçoamento na legislação relativa às políticas sob sua competência, e também é responsável por sua própria organização, elaborando e atualizando seu regimento interno.

---

4. O FAT foi instituído pela Lei nº 7.998, de 10 de janeiro de 1990, que regulamentou o art. 239 da Constituição Federal de 1988.

5. O Codefat é atualmente composto por dezoito membros, sendo seis representantes do governo federal, seis da classe trabalhadora (representada por centrais sindicais) e seis da classe empresarial (representada por confederações de empregadores).

Apesar de reunir condições para desempenhar um papel importante na redução da desigualdade de gênero no mercado de trabalho brasileiro – por meio de medidas que poderiam ser desde a criação de linhas de crédito ou de programas de qualificação profissional específicos para mulheres em situação mais vulnerável no mercado de trabalho, até a definição de cotas para mulheres para a composição do Codefat e das Comissões Estaduais e Municipais de Emprego –, o tema teve uma presença irrisória durante toda a história do conselho.

Analisando todas as atas de todas as 198 reuniões realizadas e todas as 780 resoluções produzidas desde a criação do Codefat em 1990 até o final de 2016 e computando as ocorrências de cada uma das quatro dimensões da representação propostas por Pitkin (1967) em *The Concept of Representation*,<sup>6</sup> confirma-se que as mulheres estiveram sub-representadas em todas essas dimensões.

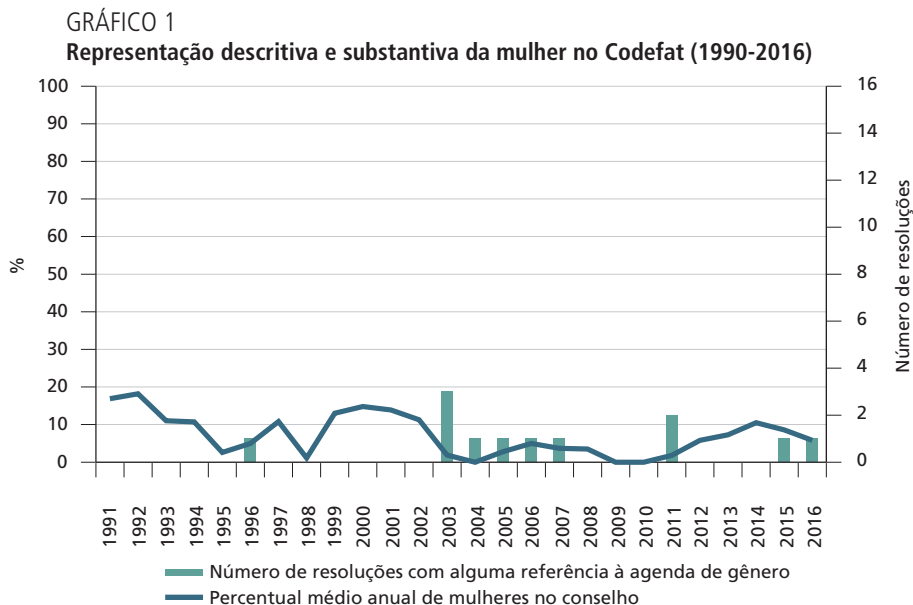
No material examinado, não foram identificadas evidências das dimensões formal e simbólica, uma vez que não há qualquer dispositivo nas regras de acesso ao colegiado que incentive a presença feminina (o que caracterizaria a representação formal), nem a ocorrência de discurso ou outra manifestação ou atuação que possa ser classificada no campo da representação simbólica.

Quanto à representação descritiva, o gráfico 1 mostra que a porcentagem média de mulheres presentes em reuniões do conselho (dimensão descritiva) foi de 5,9% e nunca ultrapassou os 20%. E, por fim, quanto à dimensão substantiva, o mesmo gráfico revela que a representação feminina também foi insignificante, visto que, das 780 resoluções produzidas pelo Codefat, apenas doze fizeram alguma referência ao tema. Foram sete resoluções tratando dos programas de qualificação profissional e cinco no âmbito do Sistema Nacional de Emprego (Sine), sendo que, em ambos os casos, o que ocorreu foi a atualização de resoluções anteriores sem alterações significativas em seu conteúdo, indicando haver, na prática, apenas duas resoluções vigentes tangenciando o tema da desigualdade de gênero. Além disso, outro ponto significativo percebido é que todas as resoluções que mencionaram as mulheres como público prioritário foram genéricas e as incluíram de forma concorrente com outros grupos considerados vulneráveis, resultando em efeitos mais alusivos do que práticos.<sup>7</sup>

6. As dimensões, segundo Pitkin (1967), são: a formal, que se refere às regras para escolha dos representantes; a descritiva, que se refere à similaridade da proporção entre os representantes e os representados; a substantiva, que é a congruência entre as ações dos representantes e os interesses dos representados; e a simbólica, que se refere à satisfação do representado em relação à atuação de seu representante.

7. Por exemplo, segundo o art. 8º da Resolução nº 333, que trata da Política Nacional de Qualificação: "a população prioritária do PNQ [Plano Nacional de Qualificação], para fins de aplicação de recursos do FAT, compreende os seguintes segmentos: (...) § 1º Em quaisquer segmentos/categorias indicados no caput, terão preferência de acesso aos programas do PNQ pessoas mais vulneráveis economicamente e socialmente, particularmente os/as trabalhadores/as com baixa renda e baixa escolaridade e populações mais sujeitas a diversas formas de discriminação social e, consequentemente, com maiores dificuldades de acesso a um posto de trabalho (desempregados de longa duração, afrodescendentes, indiodescendentes, *mulheres*, jovens, portadores de deficiência, pessoas com mais de quarenta anos e outras), tendo como referência a proporção destas populações na PIA – População em Idade Ativa" (Brasil, 2003, grifo nosso).





Fonte: Codefat.  
 Elaboração do autor.

## 2.2 Dominação masculina

A situação observada no Codefat segue um padrão verificado em outros espaços similares. Colegiados que tratam de discussões sobre economia, finanças etc. têm sido predominantemente ocupados por homens, em detrimento das mulheres. Em contrapartida, espaços que cuidam de assuntos da área da saúde, assistência social, direitos das crianças e dos adolescentes, por exemplo, contam com maior presença feminina (Ipea, 2013).

A segregação de assuntos entre homens e mulheres, aceita com naturalidade no âmbito de um Estado que se pretende neutro, evidencia a existência de normas não escritas – regulando o acesso aos espaços estatais, à participação política e, em última instância, às políticas públicas –, cuja força não se pode desconsiderar. Fenômenos dessa natureza são objeto de estudo do feminismo, cujas contribuições teóricas são valiosas para a percepção do mundo sob outra perspectiva.

No caso específico observado no Codefat, a explicação sobre tais normas não escritas pode ser dada com base na abordagem que trata da dominação masculina. Segundo Miguel e Biroli (2014), a dominação masculina é a reprodução de estereótipos do papel secundário e marginal da mulher na sociedade, como ser frágil e submisso, em contraposição à idealização do homem como naturalmente forte e dominador. A naturalização desse fenômeno é explicada por Bourdieu (2017), ao colocar que a

dominação não é o efeito direto e simples da ação exercida por um conjunto de atores sobre outros (dominantes *versus* dominados), mas o efeito indireto de um conjunto complexo de ações que se perpetuam tanto em lugares mais visíveis de seu exercício, como a unidade doméstica, como também em instâncias como a escola ou o Estado.

Esse sistema, ao longo da história, ordenou as esferas sociais, criando uma situação de dependência das mulheres em relação aos homens, o que ainda nos dias atuais intervém negativamente na qualidade de vida da mulher. Desde muito pequenos, meninos e meninas recebem uma educação que produz aptidões diferenciadas: enquanto as meninas são estimuladas a se envolver em atividades relacionadas ao cuidado e ao ambiente doméstico, os meninos são incentivados ao desenvolvimento da força física, dos jogos competitivos e das aptidões relacionadas à vivência nos espaços públicos. Os efeitos disso são os estereótipos de gênero presentes de forma difusa em todo o tecido social e, conseqüentemente, no mercado de trabalho, gerando neste uma espécie de segregação ocupacional, cujo efeito ainda hoje é visto com naturalidade.

Acker (1992) discute a influência da dominação masculina nas estruturas institucionais, como as leis, a política, a religião, a academia, o Estado e a economia (incluindo aqui o mercado de trabalho), por terem sido historicamente desenvolvidas por homens, atualmente dominadas por eles e simbolicamente interpretadas a partir do ponto de vista de homens em posições de liderança.

Com base nessas contribuições, vê-se que as instituições (o Codefat, inclusive) estão permeadas por esses mecanismos, afirmação que, no nível abstrato, faz sentido e ajuda a explicar a naturalidade com que são aceitos fenômenos como a segregação de gênero, a desvalorização do trabalho da mulher e a sub-representação feminina nos espaços de decisão política. Contudo, compreender como esses mecanismos teóricos se manifestam no plano concreto é a reflexão que impulsiona a pergunta central deste capítulo: como a dominação masculina se manifesta no Codefat restringindo a representação feminina?

### 3 TÁTICAS DE ACOMODAÇÃO

#### 3.1 A confirmação da estratégia acomodadora

A resposta à pergunta exigiu um exame mais próximo das interações cotidianas no conselho, dado que em um nível mais geral o Codefat pode parecer uma instituição neutra. Para isso, foi adotada uma abordagem essencialmente qualitativa, baseada na análise de conteúdo de todos os itens de pauta das atas das reuniões do conselho ocorridas entre 1990 e 2016.<sup>8</sup> Por meio dessa análise, constatou-se que,

8. As resoluções, os relatórios ou os boletins do Codefat não foram incluídos nesta etapa, pois são produto das discussões, enquanto o foco do estudo é analisar a dinâmica das reuniões para compreender por que os produtos do Codefat destinam pouca atenção à desigualdade de gênero no mercado de trabalho.

dos 1.998 itens de pauta, apenas vinte tratavam de assuntos que podiam representar algum avanço para as mulheres e que, portanto, significavam objetivos conflitantes com os da dominação masculina. Com esse escopo, foi feita a análise de cada um dos vinte itens quanto ao teor dos debates, aos encaminhamentos propostos e às deliberações, para assim subsidiar a classificação quanto ao tipo de estratégia adotada.<sup>9</sup>

### 3.2 As táticas da estratégia acomodadora

#### 3.2.1 Não falar

Em termos numéricos, essa foi a tática predominante: o silêncio. Essa variação da estratégia acomodadora se caracteriza pela ausência absoluta de reação por parte do conselho diante de oportunidades que continham o potencial de resultar em avanço na agenda de gênero. Nos casos observados, essa tática foi percebida em onze ocorrências, em situações como a 46ª Reunião Extraordinária, realizada em 6 de junho de 2007, em que o ministro do Trabalho, presente na abertura da reunião, proferiu uma fala cobrindo diversos assuntos de interesse do conselho e, entre os tópicos de seu pronunciamento, enfatizou o papel que o Codefat pode desempenhar no enfrentamento da desigualdade de gênero no mercado de trabalho.

O ministro (...) destacou, também, a questão da qualificação das mulheres, lembrando estarmos diante de uma sociedade machista, sendo obrigação do Codefat avançar nesse tema, já que hoje a mulher era maioria em nossa sociedade. O ministro destacou que a discussão desses temas seria um compromisso com uma sociedade que tem a marca da discriminação.<sup>10</sup>

Apesar da ênfase dada pelo ministro sobre o assunto, os comentários dos conselheiros sobre seu pronunciamento se concentraram na importância de se priorizarem os programas de qualificação profissional, provendo-lhes maiores investimentos e direcionando suas ações para os setores mais aquecidos da economia. A fala do ministro sobre o machismo e a qualificação das mulheres não encontrou qualquer ressonância no conselho.

#### 3.2.2 Não resolver, adiar

A tática do adiamento foi a segunda em número de ocorrências e se caracteriza por quando o colegiado destaca alguma questão em debate e, abstendo-se de decidir sobre ela no momento, posterga a discussão para alguma outra oportunidade no futuro. Nos casos observados, essa subcategoria foi percebida em cinco ocorrências.

Como exemplo de ocorrência dessa tática, na 37ª Reunião Extraordinária, realizada em 9 de agosto de 2002 para discutir a proposta orçamentária do FAT para

9. Mais informações sobre os procedimentos metodológicos podem ser obtidas com o autor.

10. Disponível em: <<http://portalfat.mte.gov.br/wp-content/uploads/2016/02/ata46CODEFAT.pdf>>.

o exercício de 2003, durante os debates sobre alocação de recursos para os programas custeados pelo fundo, o representante da Central Única dos Trabalhadores (CUT) sugeriu que, dentro dos programas de qualificação para trabalhadores em risco de desocupação, fosse estabelecida uma parcela destinada às mulheres. Em resposta, o gerente de programas do Departamento de Qualificação Profissional do Ministério do Trabalho afirmou que as diretrizes do programa já previam a preferência do acesso às mulheres, e sugeriu que o colegiado editasse uma resolução a fim de tornar a questão mais clara. O representante da CUT considerou importante que a sugestão fosse discutida em uma próxima reunião, e, a partir dessas colocações, o presidente do conselho acatou a sugestão e solicitou que a Secretaria Executiva do Codefat trouxesse um exame da questão para ser discutida em uma reunião futura.<sup>11</sup>

Nos cinco casos observados, a tática de *não resolver, adiar* foi utilizada em situações de maior complexidade, cuja solução de fato demandaria debates mais aprofundados que poderiam não caber naquele exato momento. Porém, ao se executar a varredura em todas as atas até o final de 2016, o que se observou também é que, uma vez adiados, nenhum dos cinco casos foi retomado pelo conselho.

### 3.2.3 Não especificar

A tática de não especificar, observada na estratégia acomodadora, consiste em permitir certos avanços, sem, contudo, prover parâmetros operacionais para sua implementação, como regras, critérios, procedimentos, metas etc. Sem essas especificações práticas, as medidas aprovadas têm sua efetividade bastante limitada.

Na 87ª Reunião Ordinária, realizada em 13 de fevereiro de 2006, na seção deliberativa, o conselho tratou do termo de referência do plano plurianual nacional e estadual do Sistema Público de Trabalho, Emprego e Renda. A proposta representava o esforço para consolidação das políticas públicas de emprego em um sistema nacional, e uma das estratégias adotadas foi a celebração de convênios únicos com os estados, os grandes municípios e as organizações da sociedade civil para dar suporte à operacionalização dessas políticas.<sup>12</sup> Ainda na fase expositiva, a coordenadora do Sine esclareceu que o público prioritário era composto por jovens de 16 a 24 anos, com foco em mulheres com escolaridade até o ensino médio e trabalhadores com mais de 40 anos e ensino fundamental incompleto. Os debates se ocuparam principalmente das questões relativas à estrutura do Sistema Público de Trabalho, Emprego e Renda, associadas aos aspectos financeiros, à cobertura da rede, à repartição do custeio e de responsabilidades, e também questões específicas sobre a execução financeira dos convênios únicos. Com isso, as discussões não mencionaram como se daria o atendimento ao público prioritário dessa política pública.

11. Disponível em: <<http://portalfat.mte.gov.br/wp-content/uploads/2016/02/ata37CODEFAT.pdf>>.

12. Disponível em: <<http://portalfat.mte.gov.br/wp-content/uploads/2016/02/ata87CODEFAT.pdf>>.

### 3.2.4 Não aprofundar

A tática de não aprofundar ocorre quando, diante de uma situação em que se aponta algum obstáculo à aprovação de um item de pauta favorável às mulheres, não há o esforço para a busca de informações complementares ou alternativas que permitam a aprovação do item.

Seu único registro ocorreu em 12 de agosto de 1998, data que também marca a primeira vez que a palavra mulher aparece em uma ata do conselho – oito anos após a criação do Codefat –, na 53ª Reunião Ordinária (75º encontro, se consideradas também as reuniões extraordinárias). O item 8 da seção deliberativa dessa reunião consistiu em uma proposta do Ministério do Trabalho para o repasse de recursos a diversas instituições privadas, entre as quais estava a Confederação das Mulheres do Brasil (CMB), que receberia recursos do FAT para implementação de um projeto para qualificação de mulheres chefes de família em regiões metropolitanas e de pobreza. Iniciado o debate, o representante da Força Sindical manifestou-se contrário à liberação de recursos para a CMB, alegando que a entidade estaria com algum impedimento legal. De acordo com o texto registrado na ata, “após breve debate [sem qualquer referência à alegação contra o repasse à CMB], a proposta foi considerada aprovada, com a retirada da proposta de convênio com a Confederação Nacional das Mulheres do Brasil”.<sup>13</sup>

Dessa forma, aponta-se o emprego da tática de não aprofundar, uma vez que não há qualquer registro de que tenha havido esforço por parte do colegiado em averiguar a informação ou questionar se haveria alguma alternativa para viabilizar a execução do projeto.

A tabela 1 totaliza a distribuição das ocorrências da estratégia acomodadora por tipo de tática empregada.

TABELA 1  
Táticas da estratégia acomodadora

Tática	Quantidade de ocorrências
Não falar	11
Não resolver, adiar	5
Não especificar	3
Não aprofundar	1
<b>Total</b>	<b>20</b>

Elaboração do autor.

Identificadas as táticas que deram suporte à estratégia acomodadora da dominação masculina nos primeiros 27 anos de existência do Codefat, um novo

13. Disponível em: <[http://portalfat.mte.gov.br/wp-content/uploads/2016/02/ata53RO\\_CODEFAT\\_1998.pdf](http://portalfat.mte.gov.br/wp-content/uploads/2016/02/ata53RO_CODEFAT_1998.pdf)>.

estímulo embalou a última parte desta investigação: buscar fatores que pudessem trazer explicações adicionais sobre a estratégia acomodadora e as suas táticas, pois, em última instância, esses fatores funcionam como barreiras à representação feminina no conselho e, conseqüentemente, ao avanço de uma agenda pela igualdade de gênero no mercado de trabalho brasileiro.

#### 4 BARREIRAS SOCIAIS E INSTITUCIONAIS

Para a realização desta etapa, foram feitas oito entrevistas com membros do Codefat representantes das três bancadas (trabalhadores, empregadores e governo) e também com servidores(as) do Ministério do Trabalho.<sup>14</sup> Contudo, como os fatos observados nas atas ocorreram ao longo de 27 anos e como naturalmente houve rotatividade dos membros do conselho ao longo desse tempo, foi necessário ponderar que as contribuições obtidas por meio dessas entrevistas não poderiam ser tomadas como explicações diretas sobre cada evento tratado na seção anterior, mas como insumos bastante úteis para se identificarem algumas das barreiras que dificultam a igualdade de gênero no Codefat.

##### 4.1 Barreiras sociais

Essa categoria resultou da frequência e intensidade com que afirmações de caráter essencialmente normativo sobre questões fundamentais do Codefat ocorreram nas entrevistas. As análises permitiram perceber que visões de mundo, ideologias, valores, crenças e convicções que cada ator envolvido traz consigo ao colegiado, quando alinhados com os objetivos da dominação masculina, subsidiam as táticas acomodadoras.

Como esses elementos foram verbalizados pelas pessoas entrevistadas, poderia haver uma tendência natural de denominá-los fatores individuais. Porém, é pertinente considerar que são pré-interpretações que não foram criadas por essas pessoas, não pertencem a essas pessoas e estão longe de serem idiossincráticas. Na verdade, tais elementos têm origem no agregado de valores, crenças, símbolos etc. que os indivíduos assumem ao longo de sua trajetória. Portanto, chamá-los de individuais representaria uma redução do que eles simbolizam e desencorajaria a reflexão sobre ações que possam ser adotadas para desarticular tais preconceitos.

###### 4.1.1 Rigidez das políticas passivas do FAT

Apesar da amplitude de temas que podem ser tratados no conselho, detectou-se nas entrevistas a existência de uma visão que considera a agenda do Programa de Seguro-Desemprego rígida a ponto de limitar a atuação do Codefat aos aspectos

---

14. Para assegurar o anonimato das pessoas entrevistadas, os trechos das entrevistas são referenciados por números atribuídos aleatoriamente a cada uma dessas pessoas.

de sustentabilidade do fundo e de ajustes quantitativos nos parâmetros do pagamento do seguro-desemprego e do abono salarial. A transcrição a seguir traz segmentos que expõem essa convicção de que as políticas passivas (seguro e abono) são praticamente imutáveis.

Eu penso que as políticas de âmbito geral do Codefat, [são] focadas principalmente na questão da geração de trabalho e renda e nas políticas passivas, que são pagar o seguro-desemprego e pagar o abono salarial. No caso do abono e do seguro-desemprego, são políticas que não têm muito como direcionar a questão de gênero ou raça ou idade, né? São políticas basicamente definidas pelo próprio mercado de trabalho e pelas condições de quem acessa o mercado de trabalho, então não há como ter uma política mais direcionada, porque já é predefinido pelas características de quem acessa. Não há como o Codefat intervir e mudar essa rota. É difícil (entrevista 1).

Percebe-se, portanto, que a prenoção de que as políticas passivas não estão sujeitas a aprimoramentos que as levem a atender de forma diferenciada públicos específicos (como as mulheres) tem relação com a estratégia acomodadora, mais especificamente com a tática de não falar, pois impede que ideias transformadoras naquela direção sequer surjam e, por consequência, inviabiliza a ocorrência de discussões sobre o assunto.

#### 4.1.2 Restrição temática de parte da bancada do governo

Esta categoria explica de forma complementar a tática de não falar. Ela foi cogitada por uma das pessoas entrevistadas que percebeu a tendência dos conselheiros representantes da bancada do governo a não entrarem em discussões que não tenham ligação direta com a temática de seu órgão de origem.

Talvez possa ser até mesmo a temática do assunto, né? Talvez seja um assunto que... você vem representando um órgão. Talvez a temática abordada não tem muito a ver com o ramo de atuação do órgão. Talvez a participação tenha muito a ver com isso... a pessoa vem, “mas ah, esse assunto não tem muito a ver com a temática do órgão que estou representando” (entrevista 3).

A partir da contagem de manifestações, nota-se que os representantes dos ministérios do Trabalho, da Previdência e da Fazenda e os do BNDES trataram de assuntos bastante diversificados, enquanto os representantes dos ministérios da Agricultura e do Desenvolvimento Agrário tiveram, de fato, uma participação mais discreta e bastante ancorada nos assuntos de seu setor.

Mesmo que outros exames mais abrangentes possam revelar aspectos não detectados na abordagem aqui utilizada, conclui-se que essa categoria teve um potencial explicativo limitado, pois restringiu-se a um grupo muito específico de atores. Apesar disso, ela não pode ser totalmente desconsiderada como categoria explicativa, pois, mesmo que parcialmente, sinaliza questões interessantes para

pesquisas envolvendo outros colegiados similares, no sentido de compreender melhor a influência das regras de composição sobre a tática de não falar.

#### 4.1.3 Focalização *versus* universalização nas políticas do Codefat

Outra categoria conceitual que emergiu com bastante força da análise das entrevistas é a que agrupa as ideias dos entrevistados acerca da focalização das políticas do FAT. As entrevistas revelaram a pertinência dos apontamentos de Kerstenetzky (2005), para quem o debate sobre políticas sociais no Brasil se apresenta polarizado entre políticas focalizadas e universais, e também que concepções divergentes do caráter social e de justiça social estão na raiz desse dilema brasileiro. No caso do Codefat, foi possível perceber essa polarização, e também que o polo universalista é predominante. Essa convicção, bem representada no trecho a seguir, é forte a ponto de soar dogmática.

Não. Eu tenho certeza que o Codefat não trabalha sobre políticas específicas. O que nós queremos é a geração de empresas e emprego e renda para todos. Para negros, para brancos, para homens, mulheres, sem nenhum preconceito. O princípio é esse do Codefat. Como é que ele pode ajudar? O Papa já disse uma vez que desenvolvimento social é emprego. Então se nós gerarmos emprego, nenhum tipo de seleção de gênero, de cor, de religião vai acontecer. Não quero gerar emprego para um determinado sexo, uma determinada cor ou uma determinada religião e outras diferenças que possa haver. Nós queremos gerar para todos e, gerando para todos, todos terão oportunidade. Eu costumo dar um exemplo (...): se um dia, numa festa em geral... se um dia todos puderem estar na festa, você não precisa deixar lá fora ninguém tomando conta do estacionamento. Então o conceito do FAT, dos trabalhadores, do governo, dos empresários é que isso possa acontecer para o bem. Não respondi exatamente o que você me perguntou, mas esse é o sentido do FAT. O FAT não terá, ele não deve pensar, inclusive, em cotas... não, ele tem que gerar o suficiente para que todos tenham oportunidade e aí cada um com a suas capacidades, com o seu conhecimento, com o seu diferencial pessoal, vai poder ocupar uma vaga melhor ou pior que aquela que foi oferecida (entrevista 5).<sup>15</sup>

Essas evidências são tributárias da estratégia acomodadora, em especial das táticas de não falar e de não resolver, adiar. A primeira, porque a predominância da visão universalista não suscitará propostas ou debates sobre políticas focalizadas no público feminino. A segunda, porque uma vez introduzida essa pauta, por pressão social ou por orientação governamental, ela não conta com atores aptos ou dispostos a patrociná-la, seja nos debates no plenário, seja na elaboração de regras dotadas de especificações operacionais suficientes para que as políticas focalizadas sejam exequíveis. Com isso, conforme observado em cinco das vinte ocorrências

---

15. Embora o trecho transcrito seja um convite a uma análise mais crítica sobre a qualidade da lógica de argumentação praticada no colegiado, isso não foi feito neste trabalho por respeito ao seu escopo.



examinadas nas atas, a discussão foi adiada para um momento oportuno que, diga-se, ainda não chegou.

## 4.2 Barreiras institucionais

As categorias desta subseção ajudam a desvelar questões ligadas à formulação da agenda que é levada para debate no conselho e quais dessas questões têm potencial de minimizar a influência da dominação masculina sobre o Codefat.

### 4.2.1 Controle do Ministério do Trabalho sobre a agenda do Codefat

A Secretaria Executiva do Codefat é a área responsável por elaborar a pauta das reuniões. Embora o regimento preveja que qualquer conselheiro possa apresentar propostas e sugestões de pauta, a prática tem sido a de centralizá-las na estrutura do ministério, que se encarrega de dar o tratamento a essas demandas e levá-las ao colegiado. Evidência disso é que foram muito raros os itens de pauta apresentados diretamente por algum conselheiro ou bancada sem passar pelo tratamento do ministério, como narrado no trecho a seguir.

É, em geral é o Estado que propõe, né? O Ministério do Trabalho. É claro que ele propõe porque [a demanda] chega no ministério por várias fontes. Chega dos trabalhadores, chega muito dos empregadores... as demandas chegam na secretaria executiva que é a antessala, digamos assim, do conselho, as demandas chegam ali. A SPPE [Secretaria de Políticas Públicas de Emprego] que recebe as demandas... ela processa e leva para o conselho. Por isso que na verdade não aparece uma iniciativa direta no conselho na reunião. Então é muito raro uma bancada ou um conselheiro levantar uma proposta, digamos, estruturante no conselho. Ela vem pela porta de entrada que é a secretaria executiva (entrevista 1).

A utilização exclusiva do ministério para tratar as demandas e fazer a agenda do conselho limita a oportunidade de construção coletiva dos objetos a serem debatidos, restringindo assim a expansão da imaginação democrática<sup>16</sup> do Codefat e, conseqüentemente, seu potencial enquanto instância participativa, uma vez que sua atuação pode ficar condicionada ao que o Ministério do Trabalho decide levar para as reuniões.

É um fato, e se você estudar as atas você vai perceber [que] nesses 27 anos raríssimas foram as vezes que uma entidade fez uma proposta de resolução que não o próprio ministério. O conselho pensa muito o que o ministério pensa, então ele acaba ficando condicionado. A gente não sabe como seria esse modelo se ele fosse descolado dessa realidade. Eu acho que um estudo mais profundo de um certo grau de autonomia de um conselho vai passar pela avaliação sobre o quanto se quer que ele seja autônomo.

16. Imaginação democrática é o conjunto dos pensamentos, das falas e das ações de cada indivíduo sobre temas coletivos. Esse agregado tende a se expandir com as interações entre indivíduos e mais ainda em grupos estruturados tais como o Codefat (Perrin, 2006).

Já que ele é um gestor de fundo. Então, se ele é um conselho consultivo, como um conselho de economia solidária, ele pode propor o que eles quiserem... o órgão vai acatar ou não vai acatar. Mas quando a Lei nº 7998 cria o conselho e diz “o conselho vai regulamentar”, o quão independente do ministério se quer esse conselho? O quão autônomo se quer esse pensar dele? Então o que a gente pensa, o que eu imagino particularmente, é que o conselho é muito refém do pensar do gestor. Quando a gente diz “o conselho decidiu certas coisas”, é por proposta do ministério, logicamente. Não é que o conselho, personificando a instituição, não tenha cérebro, é claro que tem... ele pode até fazer aprimoramentos, mas o pensar do gestor é contaminante, vamos dizer assim (entrevista 6).

Esse fator se torna crítico quando as evidências revelam as limitações de tempo e de recursos humanos para que as áreas técnicas da pasta possam elaborar propostas mais evoluídas para o enfrentamento da desigualdade de gênero. Com isso, conclui-se que o controle do ministério sobre a agenda do conselho contribui com a tática de não especificar, uma vez que, nas ocasiões em que o primeiro inclui itens de pauta que abordam a questão de gênero, as propostas são levadas ao colegiado em um estágio incipiente e genérico.

#### 4.2.2 Atores sociais que conduzem a agenda de gênero não acessaram o Codefat

Uma alternativa às limitações do ministério para elaborar propostas qualificadas para a redução da desigualdade de gênero seria o trabalho em conjunto com especialistas e com os grupos que protagonizam a condução dessa agenda. Um exemplo de sucesso nessa prática colaborativa foi identificado em uma das entrevistas que revelou casos envolvendo outras temáticas, que não a de gênero, em que as áreas técnicas do ministério conseguiram transpor dificuldades similares e se engajar nos estudos necessários para elaborar as políticas e apresentá-las ao colegiado.

Com as linhas de crédito, a gente sempre procura trabalhar à parte de demandas. Um exemplo disso foi o FAT Taxista. Foi um *case* exitoso, porque de fato ela seguiu alguns ritos, em que sentido: teve uma demanda, que foi posta para nossos chefes, mas foi uma demanda posta, nós analisamos, fizemos todo esse trabalho, chamamos o banco para conversar, o banco disse que é viável, a linha foi posta e a linha teve êxito, ela cumpriu o seu objetivo, ela ajudou os taxistas na compra de veículos novos, na renovação da frota em virtude dos eventos esportivos que tinham no país naquele período. Foi uma linha que teve um bom êxito, tanto que ela foi prorrogada várias vezes (entrevista 3).

Contudo, nas ocasiões em que as áreas técnicas do ministério foram procuradas por segmentos da sociedade que buscavam avanços em políticas com recorte de gênero e de raça, o resultado não foi positivo como nos casos mencionados no trecho anterior. Um dos fatores que limitaram o desenvolvimento dessa agenda foi a alegada ausência de informações qualificadas por parte dos demandantes.

Já tivemos demanda... na época da SEPPIR [Secretaria Nacional de Políticas de Promoção da Igualdade Racial], para a criação de uma linha para melhorar a concessão de financiamento para população negra, tivemos algumas demandas de crédito para as mulheres. As conversas não evoluíram por falta de informação. Como é uma informação que o banco não tem na ponta, é difícil você personalizar. O que eu sempre falo é que às vezes a gente foca muito em ter um produto específico para o público, mas de fato o que a gente tem que melhorar é a condição de acesso. É criar condições para que a população negra, as mulheres, no caso, consigam acessar a linha de crédito. Talvez uma assistência técnica adequada. A gente foca muito na solução, tipo “olha, vou criar uma linha de crédito!”. Mas eu criar a linha de crédito não vai garantir que meu público consiga, porque vai ter que passar pelo crivo do banco. Crédito você tem que passar pelo crivo do banco. Banco olha capacidade de pagamento (entrevista 3).

Outras falas indicam que as políticas para mulheres não avançam tanto no Codefat devido à baixa demanda dos grupos que cuidam mais diretamente dessa agenda.

Essa questão dos direitos das mulheres, eu não saberia muito avaliar porque sim, porque não [evoluíram]. A agenda da mulher está bem mais adormecida, a meu ver, do que eu conheço aqui dentro, em relação a outros. (...) Também nunca vi um grupo de mulheres, mesmo essas que são responsáveis pelas agendas, digamos, bater aqui na porta, ou mandar um ofíciozinho com o que gostaria de propor ao conselho de forma estruturada (entrevista 7).

Essa crítica mais incisiva sobre a falta de objetividade nas demandas da agenda de gênero provocou reflexões quanto à sua fundamentação, e, por esse motivo, buscou-se validar essa afirmativa. A forma encontrada para testá-la foi recorrer dessa vez às atas do Comitê de Monitoramento do Plano Nacional de Políticas para as Mulheres (PNPM). Apesar da compatibilidade das agendas do PNPM e do Codefat, ao analisarmos os registros das 43 reuniões do comitê realizadas entre 2005 e 2014, constatamos que não houve uma única menção ao Codefat ou aos programas custeados pelo FAT, o que pode indicar uma oportunidade não identificada pelas pessoas envolvidas com o PNMP.

Essas evidências sinalizam que a dificuldade de acesso dos patrocinadores da agenda de gênero ao Codefat, aliada ao insucesso no trabalho colaborativo entre esses patrocinadores e as áreas técnicas do Ministério do Trabalho para produzir subsídios qualificados para o colegiado, contribui principalmente com a tática de não especificar. A carência de informações objetivas e fundamentadas sobre as questões favoráveis às mulheres inibe tanto o debate quanto a solução prática de problemas operacionais na implementação de políticas.

#### 4.2.3 Distância entre o conselho e a sociedade

Em que pese a essência institucional do Codefat ser de uma instância participativa, o ambiente do conselho não favorece a presença e a participação dos setores representados.

Esse fato foi percebido e mencionado por uma das pessoas entrevistadas, quando se falava sobre a representatividade do conselho diante da evolução e diversificação da sociedade. Sobre esse aspecto, foi identificado que a não realização de conferências nacionais, a exemplo de outros setores como saúde, educação, assistência social, meio ambiente etc., constitui uma barreira de acesso da agenda de gênero ao Codefat.

A gente não tem uma estrutura de conselho que está bem sedimentada nas unidades federativas, por exemplo, a gente não faz conferências para o FAT. O que a gente imagina que é onde que há um chamamento, para participação mais local, que as mulheres acabam tendo uma ascendência maior. (...) A gente entende que a capacidade e a mobilização para os temas e o potencial de interferência no resultado, para certas estruturas que são montadas a partir dessas conferências, acabam atraindo um pouco mais essa participação mais ampla. Então participar de um Codefat é quase que uma caixa preta, o que será que vão discutir naquele conselho? Nem sei, ninguém sabe aí na ponta (entrevista 6).

Embora o Codefat não tenha promovido conferências nos moldes praticados pelos setores de saúde, educação etc., foram realizadas duas edições do Congresso Nacional: Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda, em 2004 e 2005. Mesmo que o modelo desses congressos não tenha oferecido a mesma abertura proporcionada pelo formato de conferências, o teor das discussões e a diversidade dos participantes registrados em seus relatórios revelam que foram ocasiões em que o Codefat esteve mais próximo dos segmentos da sociedade que ele se propõe a representar. Apesar de não ter havido outras edições após 2005, identificam-se evidências de que os dois congressos produziram bons frutos, pois suas contribuições foram mencionadas em 26 ocasiões em propostas de resoluções e debates ocorridos no conselho por mais de seis anos após a realização do primeiro congresso.

Outro aspecto que complementa as discussões sobre a distância entre o Codefat e a sociedade pode ser percebido no cotidiano do colegiado. As reuniões são realizadas na sede do Ministério do Trabalho e são fechadas ao público, sendo necessária uma autorização expressa do ministério ou de algum conselheiro. Como consequência, a presença na sala de reuniões costuma ser pequena, entre cinco a dez pessoas, a maior parte delas acompanhando algum membro do conselho.

As reflexões provocadas pela pessoa entrevistada sobre o grau de abertura do Codefat à sociedade permitiram fazer a conexão deste fato com a tática de não especificar, pois a maior proximidade com atores sociais tenderia a prover o ministério e conseqüentemente o Codefat de mais e melhores insumos para a elaboração de propostas mais qualificadas. Quanto às anotações sobre a dificuldade de acesso às reuniões, elas permitiram identificar que a pouca abertura do Codefat a debates diretos com a sociedade tem relação com a tática de não aprofundar, pois em situações como a exclusão sumária da proposta de repasse à CMB, por exemplo, tenderia a gerar no mínimo algum constrangimento ao colegiado, caso houvesse na audiência pessoas interessadas na questão. Certamente a confirmação dessa

conexão precisaria de exames mais profundos, mas, ao menos por ora, não se pode descartar que esse isolamento é favorável à manutenção da dominação masculina.

As contribuições obtidas nas entrevistas e nas análises complementares indicam que a estratégia acomodadora e as suas táticas são influenciadas por fatores sociais e institucionais. Estas últimas estão consolidadas no quadro 2.

QUADRO 2

**Relação das barreiras sociais e institucionais com as táticas acomodadoras**

Tipo do fator	Fatores observados	Táticas afetadas pelos fatores
Barreiras sociais	As políticas passivas do FAT são consideradas rígidas	Não falar
	Agenda monotemática de algumas representações	Não falar
	Codefat não deve focalizar suas políticas	Não falar Não resolver, adiar
Barreiras institucionais	Ministério do Trabalho faz a agenda, mas tem limitações para elaborar políticas de gênero	Não especificar
	Atores sociais que conduzem a agenda de gênero não acessaram o Codefat	Não especificar
	Codefat é um ambiente fechado	Não especificar Não aprofundar

Elaboração do autor.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Como problema complexo, a desigualdade no mercado de trabalho em desfavor das mulheres não tem uma única causa nem uma solução simples. Entre os desafios para sua solução estão o reconhecimento dessa realidade e a capacidade de identificar como ela se manifesta no cotidiano das instituições, para que então as oportunidades de transformação sejam viabilizadas.

A estratégia de acomodação e as barreiras sociais e institucionais reveladas no Codefat também são encontradas em outras instâncias e espaços de decisão e, combinadas com dificuldades inerentes a outros fatores como articulação, interlocução, transversalidade, intersetorialidade, centralização e participação, certamente afetam outras políticas públicas e reforçam não somente a desigualdade de gênero como também outras assimetrias ligadas a raça, classe, etnia, territórios etc.

Sem prejuízo de mais contribuições que venham a ser trazidas por novos estudos, inclusive a partir da aplicação desse experimento em outros colegiados, o que foi discutido neste capítulo é um convite para a reflexão sobre ações possíveis e necessárias para anular os efeitos da dominação masculina em instituições e espaços públicos.

No nível das barreiras – as sociais e as institucionais –, as ações para reduzi-las e superá-las são complexas, pois são formadas por dois processos diferentes e igualmente complicados que contribuem para reprodução das desigualdades no conselho.

O primeiro é o que dialoga com a construção social do desinteresse sobre o tema, sobre a invisibilização da situação da mulher, e o outro é o da construção institucional desse desinteresse. Esses dois processos têm natureza distinta, porém eles se somam e se fortalecem na medida em que complementam interesses e consolidam a estratégia acomodadora da dominação masculina no interior do Codefat.

No nível tático, entretanto, é onde estão as oportunidades mais concretas e imediatas para a ação. Para que essas oportunidades sejam aproveitadas, é preciso que as pessoas que ocupam os espaços de participação se disponham a exercer um certo nível de ativismo, pois, por um lado, é necessário ser a voz que durante as reuniões e encontros rompe os silêncios e evita os adiamentos; por outro, é preciso ser o agente que promove melhor articulação e coordenação entre os grupos de interesse e as áreas técnicas do governo, impedindo que políticas genéricas e inexecutáveis continuem a ser aprovadas. Afinal, permitir que o Estado, os seus representantes, as suas políticas públicas e as suas instituições sejam neutros em um ambiente desigual é uma forma de reforçar as desigualdades.

## REFERÊNCIAS

ACKER, J. From sex roles to gendered institutions. **Contemporary Sociology**, v. 21, n. 5, p. 565-569, 1992.

BOURDIEU, P. **A dominação masculina**. 5. ed. Rio de Janeiro: Best Bolso, 2017.

BRASIL. Ministério do Trabalho. Resolução nº 333, de 10 de julho de 2003. Institui o Plano Nacional de Qualificação – PNQ e estabelece critérios para transferência de recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador – FAT ao PNQ, implementado sob gestão do Departamento de Qualificação da Secretaria de Políticas Públicas de Emprego – DEQ/SPPE, do Ministério do Trabalho e Emprego – MTE, por meio de Planos Territoriais de Qualificação – Planteqs, em convênio com as Secretarias Estaduais de Trabalho ou de Arranjos Institucionais Municipais e de Projetos Especiais de Qualificação – Proesqs de caráter nacional ou regional com instituições governamentais, não governamentais ou intergovernamentais, no âmbito do Programa do Seguro-Desemprego. **Diário Oficial**, Brasília, 14 jul. 2003. Disponível em: <<http://portalfat.mte.gov.br/wp-content/uploads/2016/02/Resolu%C3%A7%C3%A3o-n%C2%BA-333-de-10-de-julho-de-2003.pdf>>. Acesso em: 7 jul. 2016.

CHARMAZ, K. **A construção da teoria fundamentada**: guia prático para análise qualitativa. 1. ed. Porto Alegre: Artmed, 2009.

ESTRIN, S.; PREVEZER, M. The role of informal institutions in corporate governance: Brazil, Russia, India, and China compared. **Asia Pacific Journal of Management**, v. 28, n. 1, p. 41-67, 2011.

HELMKE, G.; LEVITSKY, S. Informal institutions and comparative politics: a research agenda. **Perspectives on Politics**, v. 2, n. 4, p. 725-740, 2004.

HODGSON, G. What are institutions? **Journal of Economic Issues**, v. 40, n. 1, p. 357-365, 2006.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Conselhos nacionais**: perfil e atuação dos conselheiros. Brasília: Ipea, 2013. p. 76.

KERSTENETZKY, C. L. **Políticas sociais**: focalização ou universalização? Niterói: Editora UFF, 2005. p. 11. (Texto para Discussão, n. 180).

LAUTH, H. Informal institutions and democracy. **Democratization**, v. 7, n. 4, p. 21-50, 2000.

MIGUEL, L. F.; BIROLI, F. **Feminismo e política**: uma introdução. 1. ed. São Paulo: Boitempo, 2014.

NORTH, D. C. **Institutions, institutional change and economic performance**. Cambridge, United Kingdom: Cambridge University Press, 1990.

PERRIN, A. **Citizen speak**: the democratic imagination in American life. Chicago: University of Chicago Press, 2006.

PITKIN, H. F. **The concept of representation**. Berkeley: University of California Press, 1967.





## DESIGUALDADES EN LA GOBERNANZA DEL AGUA EN UN CONTEXTO DE EXTRACTIVISMO MINERO: EL CASO DE LA CUENCA ALTA DEL RÍO LOCUMBA (TACNA, PERÚ)<sup>1</sup>

Diego Geng<sup>2</sup>

### 1 INTRODUCCIÓN

La Gestión Integrada de Recursos Hídricos (GIRH) es un modelo global de gobernanza del agua impulsado por organismos multilaterales, cuya principal promesa es generar condiciones para lograr un manejo del agua equitativo, eficiente y sostenible.<sup>3</sup> No obstante, la implementación de este enfoque en diferentes países y escalas ha encontrado muchos obstáculos, relacionados con las realidades complejas de los territorios en los que se ha buscado intervenir y con las dinámicas sociopolíticas que las caracterizan (UN-Water, 2012; 2018). Las limitaciones en la implementación de la GIRH han despertado preguntas sobre su idoneidad como enfoque de gestión y su viabilidad como política pública<sup>4</sup> (Biswas, 2008; Jacobi, Fracalanza y Empinotti, 2016).

Una de las principales críticas a la GIRH es su ambigüedad en la definición de sus dimensiones, especialmente la idea de “*integración*”. No queda claro qué es exactamente lo que se quiere integrar y de qué manera. En algunos casos, la integración aparece como la búsqueda de consensos al interior del sector público y con otros actores (Rogers y Hall, 2003; Rogers, 2002). En otros casos, se pone énfasis en la creación de una autoridad autónoma nacional, que pueda tener los recursos y las capacidades suficientes para expandir el modelo a nivel local (Pochat, 2008). En uno y otro caso, el enfoque GIRH y sus impulsores asumen que el diálogo resolverá los problemas históricos, institucionales y estructurales que produjeron la separación sectorial o el distanciamiento entre actores del agua (Saravanan, McDonald y Mollinga, 2009).

En América Latina, la implementación de políticas basadas en la GIRH ha enfrentado problemas referidos a limitaciones en la participación, reducido financiamiento, poca capacidad para proteger fuentes de agua (principalmente,

---

1. Esta es una versión revisada de un artículo presentado en la conferencia “Overcoming Inequalities in a Fractured World: Between Elite Power and Social Mobilization”, organizada por UNRISD y realizada los días 08 y 09 de noviembre del 2018 en Ginebra, Suiza.

2. Pontificia Universidad Católica del Perú/Programa trAndeS.

3. Ver Dourojeanni y Jouravlev (2001), Savenije y Van der Zaag (2008), Serrano (2012).

4. Actualmente, en México hay un intenso debate sobre continuar o no con el modelo.

acuíferos), entre otros (UN-Water, 2018). De aquí que veintisiete de veintinueve países evaluados por UN-Water muestren avances bajos o medianamente bajos en la implementación de la GIRH.

En la Región Andina, las reformas del agua con este enfoque enfrentan, además, las consecuencias del modelo de producción extractivista (Abadía, Yacoub y Hoogesteger, 2016). Por un lado, las industrias extractivas han impulsado el crecimiento económico y la reducción de la pobreza; por otro, han profundizado desigualdades y gatillado conflictos sobre recursos naturales, redistribución de la riqueza, capacidades del estado y derechos indígenas (Bebbington, 2013; Dargent *et al.*, 2017).

En el Perú, los intentos por implementar la GIRH de esta manera han tenido resultados diversos. En el año 2009, se promulgó la nueva Ley de Recursos Hídricos (nº 29.338) luego de una década de encarnizados debates sobre la inclusión o no del derecho humano al agua y el rol del sector privado en la legislación (Oré y Rap, 2009). El resultado fue una ley que garantizaba el control público de los recursos hídricos (*el agua como patrimonio de la nación*), pero que abría la puerta de la gestión de la infraestructura hidráulica y los servicios al capital privado. Por otra parte, al igual que en México y Brasil, se constituyó una autoridad central, la Autoridad Nacional del Agua (ANA), con funcionarios de larga trayectoria en el Ministerio de Agricultura (Intendencia de Recursos Hídricos), pero con una nueva estructura organizativa que incluía órganos desconcentrados<sup>5</sup> y Consejos de Cuenca (Murillo-Licea y Soares-Moraes, 2013; Jacobi, Fracalanza y Empinotti, 2016).

De acuerdo a la ley, los Consejos son espacios de diálogo para la coordinación y planificación de la gestión del agua en una cuenca hidrográfica. La ANA resalta como un logro los Consejos que ha podido constituir (ocho hasta el momento), en la medida que son espacios diseñados para la representación y el diálogo. Sin embargo, la experiencia ha demostrado que las relaciones de poder a nivel local neutralizan la acción del Consejo o que este espacio termina reproduciendo desigualdades en las relaciones locales de poder.<sup>6</sup>

Uno de los factores que influye en este entrapamiento es el de una visión técnica de la participación por parte de funcionarios de la ANA y representantes del sector privado (empresas mineras, agroexportadoras, etcétera). La participación – que en la GIRH se entiende desde el principio de la equidad en el acceso al agua y la toma de decisiones sobre ella (Van der Zaag, 2007; Rogers, 2002) – se ve como un proceso que debería servir para que los actores del agua logren acuerdos sobre cómo hacer viables las

5. A nivel de cuenca hidrográfica (Administración Local del Agua – ALA) y un nivel intermedio entre ámbitos regionales y nacionales (Autoridad Administrativa del Agua – AAA) (Perú, 2009; Perú, 2010).

6. Ver Cano (2013); Oré y Damonte (2014) y Oré y Muñoz (2018). La evolución de la institucionalidad hídrica nacional y local, desde la Reforma Agraria hasta la posterior descentralización y liberalización económica. Se enfatiza la influencia de los sectores agrícola y minero en estos procesos y se evalúan cuatro mecanismos participativos del actual modelo GIRH.

actividades productivas más importantes de la cuenca. Los disensos sobre los objetivos de la gestión son vistos por los funcionarios de la ANA como *politización* de la gestión, es decir, intentos de colocar intereses particulares en detrimento del bien común, que en el discurso de las instituciones públicas se traduce en su uso técnicamente eficiente (Lynch, 2016; Oré y Geng, 2017).

De acuerdo a funcionarios de la ANA, la formación del Consejo de Recursos Hídricos de las Cuencas Caplina-Locumba es una de las experiencias más exitosas de implementación de la GIRH en el Perú. Ubicado en una de las regiones más áridas del país (Tacna), Caplina-Locumba fue uno de los primeros consejos que se puso en funcionamiento. Sin embargo, su presencia no mejoró el panorama de conflictos por el agua en una de sus cuencas: Locumba.

El proceso de conformación de este consejo se realizó durante fuertes protestas de las comunidades de Candarave contra la minera Southern Peru Copper,<sup>7</sup> en la cuenca alta del río Locumba. A pesar de ello, la ANA lo impulsó para generar un espacio de diálogo entre actores y para aprovechar el financiamiento que el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo ofrecían para la implementación de la GIRH en el Perú. La ANA y los impulsores del Consejo parecían ignorar que el conflicto entre las comunidades y la mina tenía alrededor de sesenta y cuatro años, y que fomentar el diálogo no era suficiente.

MAPA 1

Cuencas de la región Tacna y presencia de Southern en Locumba



Elaboración propia.

7. Actualmente, es parte de la corporación transnacional Grupo México.

Un factor no menor en este caso es que los impactos de la mina en esta zona no son considerados directos, de acuerdo a los criterios del estado, pues no está en la zona de influencia de las operaciones mineras. A pesar de que las consecuencias de la actividad minera en las fuentes de agua de Candarave han sido paulatinas pero constantes, las compensaciones y el canon que llega a la zona es mucho menor de aquellas que tienen más cercanía la mina (distritos como Locumba o Ilabaya). En este sentido, el estudio de los recursos hídricos puede ayudarnos a plantear preguntas sobre la denominación de los impactos, su intensidad y duración.

El presente trabajo tiene como objetivo analizar las fallas en la implementación de la GIRH, a la luz de la historia de las relaciones entre las comunidades, el estado y la mina. La revisión de la trayectoria de estas relaciones permitirá observar que, si bien la orientación extractivista del estado no es nueva, la introducción de la GIRH incorpora un nuevo elemento a ser considerado: la legitimidad de las políticas de agua mediante la participación.

La realización de este trabajo se apoyó en una metodología cualitativa con base en la etnografía como enfoque. Es decir, no solo se usó la etnografía como una herramienta de observación participante, sino como un método para reconstruir procesos característicos de una zona específica (la cuenca alta del río Locumba y la provincia de Candarave) y sus relaciones con procesos sociales, políticos y económicos más amplios. Por ello, se hicieron alrededor de treinta entrevistas, se recolectó información técnica para la elaboración de mapas y para tener referencias técnicas del estado de los recursos hídricos, y se trabajó con fuentes históricas.

## **2 ELEMENTOS CONCEPTUALES: DESIGUALDADES SOCIO-ECOLÓGICAS EN EL ACCESO AL AGUA**

Tratar las desigualdades en el acceso al agua podría remitirnos a la tarea de cuantificar volúmenes, analizar calidad, evaluar la tecnología y los tipos de uso de los recursos hídricos. No obstante, al abordar el agua como un híbrido socio-ecológico, podemos observar la imbricación de ecosistemas hídricos, grupos humanos, instituciones y conocimientos, los cuales se organizan en base a relaciones de poder y se materializan en instituciones, tecnologías y territorios (Perreault, 2013; Linton y Budds, 2013; Swyngedouw, 2009). De esta forma, las desigualdades en el acceso al agua tienen múltiples causas y formas de expresión.

La gobernanza del agua es un tipo de configuración de estos elementos interrelacionados. Ella estructura instituciones, prácticas, recursos y personas en forma específica para asegurar el control del agua en un territorio (Franks y Cleaver, 2007; Budds y Hinojosa-Valencia, 2012). De aquí que los mecanismos de participación de la gobernanza del agua establezcan requerimientos técnicos y prácticas que jerarquizan y excluyen lenguajes, derechos y sujetos del agua. Al hacer

esto, resignifican el valor social y económico de los territorios (y los recursos en ellos) a los que están adscritos estos derechos y sujetos del agua.

El acto de ordenar, agrupar y separar objetos, animales, plantas, personas e instituciones marca diferencias, límites y fronteras entre ellos, define jerarquías e incluye o excluye (Reygadas, 2015, p. 6, traducción propia).

La diferenciación entre criterios incluyentes y excluyentes se da en estructuras institucionales que normalizan estas prácticas y discursos, estableciendo posiciones de privilegio para quienes detentan el poder y creando mecanismos de legitimación de la desigualdad. La gobernanza del agua establece esas estructuras y proporciona los recursos discursivos para sostener y legitimar la diferencia entre derechos legales técnicamente definidos y “*anómalos*” derechos consuetudinarios (Boelens y Zwartveen, 2005; Boelens, Guevara-Gil y Panfichi, 2009).

La persistencia de las desigualdades depende de personas que controlan recursos valiosos y que, a través de diferencias categoriales, han encontrado soluciones a problemas sociales de organización (Tilly, 1998). Por ejemplo, la eficiencia y el crecimiento económico como valores que tamizan las relaciones socio-ecológicas del agua, surgieron en un contexto histórico en el que los debates por el contenido de la ley de Recursos Hídricos estaban influidos por el *boom* minero y una fuerte tensión entre organizaciones de la sociedad civil y el sector privado (Oré y Rap, 2009). Más allá del reconocimiento de los usos y costumbres de las comunidades campesinas y nativas, la racionalidad técnica de los funcionarios y del sector privado (minero) triunfó en el espíritu de las normas y en su implementación, pues eran los responsables del crecimiento económico del país.

Esta aproximación simbólica tiene consecuencias materiales en la gobernanza del agua. La idea de la circulación es importante aquí para entender cómo un *commodity* (como el cobre) o un insumo (como el agua) unen espacios, tiempos y relaciones sociales, cambiando sus características físicas y su valor (simbólico, económico y político), al mismo tiempo que afecta a las personas y sus interacciones (Mintz, 1985; Perreault, 2014). En el caso que presento sobre el agua en entornos mineros, tener en cuenta que la principal fuente del recurso es un acuífero a más de cuatro mil metros de altura, importa en la medida en que la explotación del agua subterránea (y su acaparamiento) es un proceso invisible, cuyos efectos se aprecian a largo plazo y se distribuyen desigualmente de acuerdo al acceso a tecnología (conocimiento), capital y poder.<sup>8</sup>

A nivel de la cuenca, los mecanismos de control de los recursos hídricos se forjan en la negociación y el conflicto entre distintos tipos de actores, a diferentes escalas y en diferentes condiciones. No todos los actores participan de su construcción y transformaciones, pues

---

8. Ver Cárdenas (2012), Geng (2016) y Wester y Hoogsteger (2011).

no todos tienen acceso a los mismos espacios, recursos y mecanismos de los procesos de distribución del poder; sin embargo, todos experimentan de manera diferenciada las consecuencias socio-ecológicas de ella (Franks y Cleaver, 2007).

Desde esta perspectiva, la construcción de mecanismos institucionales de control del agua se da en paralelo con la construcción del territorio (Boelens *et al.*, 2016). Como señala Elden (2010), el territorio es una construcción histórica, pues las prácticas sociales que definen su organización y sus fronteras pertenecen a contextos históricos específicos y cambian con el tiempo. La gobernanza del agua tiene una dimensión territorial, la cual requiere ser explorada y explicitada debido a que el territorio es un elemento estructurador de las relaciones sociales (y viceversa). Es una estructura de control que permite el aprovechamiento de los recursos, pero también la creación de conocimiento que legitima la existencia del territorio definido por un grupo humano específico; y, está en disputa con otras visiones del espacio. En tal sentido, la estructura de la gobernanza puede reproducir las desigualdades del espacio que gobierna.

### 3 IMPACTOS SOCIO-ECOLÓGICOS DE LA MINERÍA EN CANDARAVE

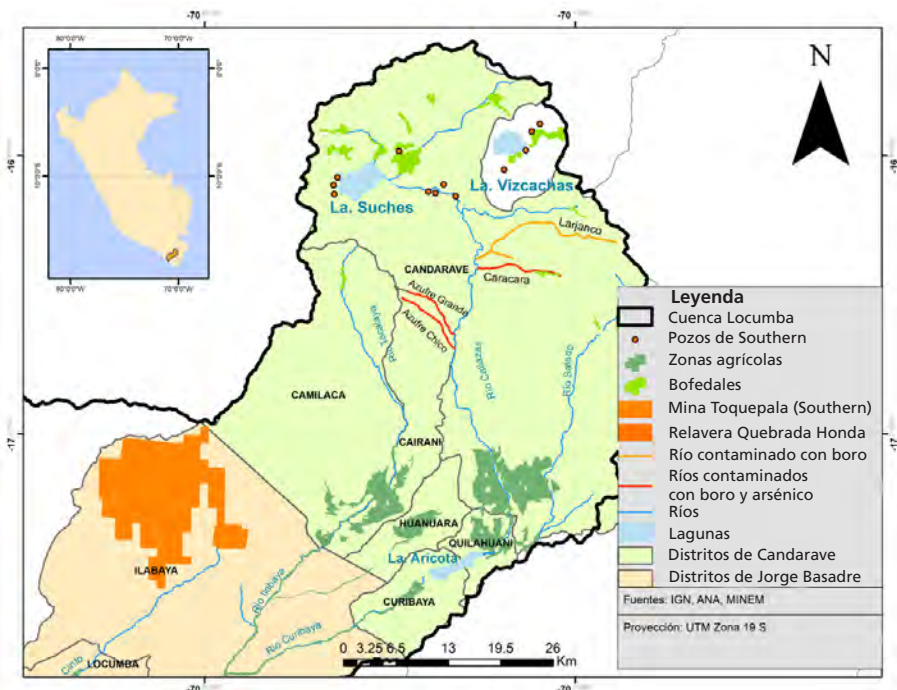
Los impactos de la minería en Candarave son de distinta índole. En primer lugar, la explotación del acuífero Huaytire-Gentilar, la laguna Suches y la laguna Vizcachas ha ocasionado el deterioro de estas fuentes de agua y otras (como manantiales y ríos) relacionados hidrogeológicamente con ellas. En segundo lugar, la afectación del agua ha tenido, a su vez, consecuencias en la producción y, por tanto, en los medios de subsistencia de los comuneros de la provincia; razón por la cual, muchos han migrado hacia otras zonas del país (principalmente, ciudades como Tacna o Lima). En tercer lugar, el ingreso de la minería generó un cambio histórico en la relación estado-comunidades en Candarave, que ha seguido un camino de confrontación por los usos mineros del agua, salvo en algunos momentos específicos en los que dependencias descentralizadas del estado y autoridades locales contribuyeron a construir espacios de expresión de las demandas comunitarias.

#### 3.1 Las huellas de la minería en Candarave

Candarave y sus distritos se encuentran en la parte alta de la cuenca del río Locumba. Es una zona ubicada al sur del Perú, que coincide con el extremo norte del desierto de Atacama. Se caracteriza por su terreno escarpado, su alta variabilidad hídrica, y la presencia de minerales como arsénico, boro, hierro o azufre en suelos y agua (Ingemmet, 2009; ANA, 2013). En la parte más alta de la cuenca, se encuentra la formación Capillune-Gentilar, un acuífero que es la clave de la disponibilidad de agua en la cuenca alta y media, pues sus filtraciones alimentan a los principales ríos de la cuenca: Callazas, Tacalaya y Matazas. El principal usuario de estas aguas es la minera Southern Copper Corporation.

MAPA 2

Candarave, Tacna: características de las fuentes de agua en la cuenca alta del río Locumba

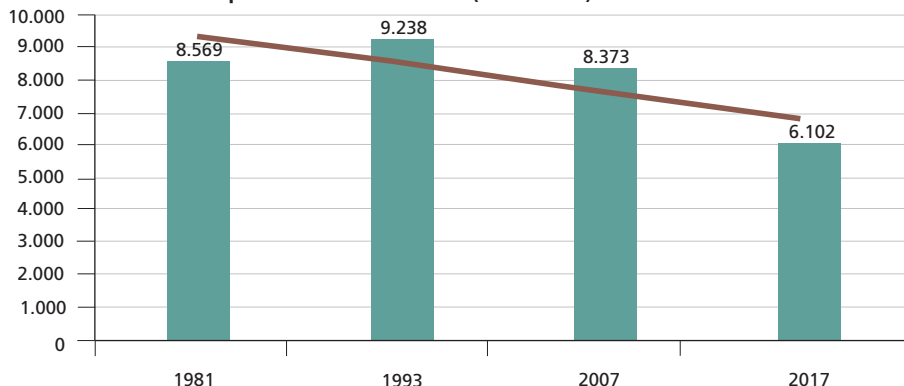


Elaboración: Diego Geng Montoya y Alejandra Zúñica Meneses.

La provincia se caracteriza por tener seis distritos: Candarave (capital provincial), Cairani, Camilaca, Curibaya, Huanuara y Quilahuani. En la mayor parte de estos distritos se ubican comunidades campesinas, de las cuales doce están tituladas y una en proceso de titulación. Alrededor de 67% de la población se identifica como pueblo aimara, aunque solo el 27% la declaró como su lengua materna (INEI, 2017).

De acuerdo al último censo nacional, Candarave es una provincia eminentemente rural, tiene 6.102 habitantes, lo que representa una contracción de 27% en su población respecto del año 2007 y 34% respecto de 1993. Para los candaraveños, estos datos se interpretan desde la experiencia de convivir con las operaciones diarias de la minería. El agua que Southern toma de Candarave es la de mejor calidad, lo que provoca que el riego de pastos y cultivos se realice con aguas poco adecuadas para la agricultura. En consecuencia, las actividades agropecuarias han bajado su productividad y se han vuelto poco atractivas para los jóvenes, quienes prefieren emigrar a la ciudad en busca de mejores oportunidades.

GRÁFICO 1  
Población de la provincia de Candarave (1981-2017)



Fuente: INEI (2017; 2007; 1981; 1993).

Según un informe de la Mesa de Concertación de Lucha Contra la Pobreza (CER Tacna, 2017), 86% de veintiuna localidades evaluadas en Candarave (distritos y anexos incluidos) presentan alto riesgo de contaminación del agua para el consumo humano. Varias de estas localidades (la capital provincial, entre ellas) toman sus aguas de la sub cuenca del río Callazas, que presenta sustancias como boro, arsénico y azufre, debido a la composición de los suelos volcánicos de la zona (Ingemmet, 2009). El impacto de la mina – dicen los candaraveños y algunos especialistas – se produce en la reducción del caudal del río, lo que genera un aumento de los minerales diluidos en el agua y, por tanto, la disminución de su calidad.

Los agricultores han intentado adaptarse a este escenario mediante sus conocimientos sobre andenería y riego. La agricultura en Candarave se realiza en parcelas divididas por *patas* o andenes, dada la escarpada topografía de la cuenca alta. Al estar ubicadas en las laderas de los cerros, las parcelas se riegan con una combinación de aguas de río, pequeñas quebradas y ojos de agua (manantiales), los cuales llegan a reservorios ubicados en distintos lugares de cada sector de riego (cada distrito). La combinación de estas fuentes permite aumentar el volumen de agua y reducir la concentración de minerales. No obstante, algunas de estas fuentes, específicamente los manantiales, dependen del acuífero de la parte alta de la cuenca, el cual también se ve afectado por el funcionamiento de los pozos de Southern. Por ello, aunque la combinación de fuentes ayuda a paliar el problema de la calidad del agua, no ha sido una solución permanente.



FIGURA 1  
Andenes, o “patas” de Candarave



Fotografía tomada el 20 de enero del 2018.

Incluso en distritos con mejores fuentes de agua e ingresos, los agricultores señalan que los problemas de cantidad y calidad del agua han afectado sus cultivos, lo que ha llevado a muchas personas a emigrar. Por ejemplo, Camilaca y Huanuara<sup>9</sup> son dos distritos productores de orégano de exportación (Dirección Regional Agricultura de Tacna, 2016), ubicados en la sub cuenca del río Tacalaya. Las aguas de esta zona son de mejor calidad que las del río Callazas (Ingemmet, 2009), pero no es ajena a los problemas de los otros espacios descritos. De hecho, los agricultores de esta zona se movilizaron en el año 2012 contra el uso del agua y los impactos de la Southern. Las posteriores negociaciones de beneficios para las comunidades no evitaron que muchas personas busquen un mejor futuro fuera de estos distritos. Entre el 2007 y el 2017, la población de Camilaca pasó de 1.724 habitantes a 1.148 (-33%) y la de Huanuara de 823 a 515 habitantes (-37%) (INEI, 2017; 2007).

Los beneficios que ofreció la minera se acordaron en una mesa de diálogo posterior a las protestas; consistieron en un fondo para proyectos de desarrollo (Fondo Candarave) – alrededor de S/ 200 millones – y asistencia técnica. Sin embargo, acceder al fondo y a la asistencia ha sido problemático para las municipalidades y las comunidades. El fondo es administrado por la minera y ni los municipios ni las comunidades tienen la capacidad técnica para elaborar proyectos sin la asistencia

9. En 2007, la Asociación de Productores de Orégano “Muralla” de Huanuara logró la certificación de producto orgánico (Dirección Regional Agricultura de Tacna, 2016).

de la propia Southern. Evidentemente, esto es un cuello de botella que entrapa las relaciones entre la minera y la población.

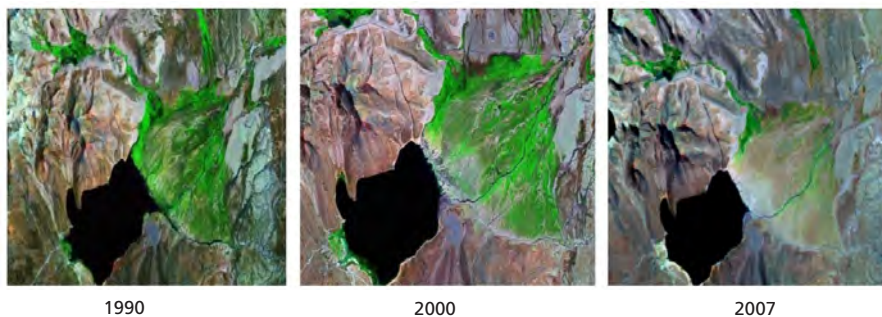
Cinco años después del estallido del conflicto, el descontento persiste. La percepción sobre los daños ocasionados por la mina no ha cambiado. Los agricultores creen que la Southern extrae una mayor cantidad de agua de la que declara y que las autoridades del agua no cumplen su función de fiscalización, porque están a favor de la minera. Por ello, algunos líderes locales han retomado su postura crítica frente a ella y los acuerdos de la mesa de diálogo.

¿Por qué la mina no nos apoya? Nosotros hemos planteado demanda de cincuenta años por daños y perjuicios. [El Fondo Candarave] No es suficiente, el agua vale más (don Mario, agricultor de Cairani, entrevista de febrero de 2018).

La experiencia de los impactos de la mina para los candaraveños ha sido de larga duración y lentas consecuencias. Se pueden ver en el retiro de las aguas de las laguna Suches y Vizcachas, así como en la disminución de bofedales altoandinos (Balvín, 1995; León, 2013). De igual manera, la presencia de la minería cambió la relación con el estado central y el poder local.

FIGURA 2

**Proceso de desertificación de los bofedales de Huaytire (1990-2007)**



Fuente: León (2013).

### 3.2 Trayectoria de la relación comunidades, estado y minería

Una de las particularidades de Candarave es que se encuentra en la región Tacna, que es la frontera con Chile y que estuvo cautiva durante casi cincuenta años, luego de la Guerra del Pacífico. Durante ese periodo, Candarave y sus distritos fueron la frontera andina con el país del sur.<sup>10</sup> Esta condición tuvo como consecuencia una atención particular del estado, en cuanto a servicios básicos, emplazamiento de autoridades, educación, comunicaciones, entre otros (Municipalidad Provincial

10. En la zona costera, la frontera era la ciudad de Locumba, ubicada en lo que se denominó el departamento de Tacna Libre.

de Candarave, 2016). A esto se sumaba un gran dinamismo comercial debido a su ubicación en el circuito de arrieros del sur<sup>11</sup> y productores de lana (Klarén, 2004), en el cual Candarave participaba con animales y productos derivados (carne y lácteos), así como frutas, vinos y piscos del valle del Cinto, provenientes de la cuenca baja del río Locumba. En suma, Candarave era un espacio que tenía cierta centralidad, al menos para la geopolítica de la frontera.

Esto cambiaría con dos procesos fundamentales. Por un lado, la crisis del comercio internacional de la lana agudizada luego de la Primera Guerra Mundial (Klarén, 2004; Thorpe y Bertram, 1988), la cual afectó los mercados e ingresos del sur del país.<sup>12</sup> Por otro lado, el regreso de la ciudad de Tacna y otros territorios a la jurisdicción peruana en 1929 provocó la movilización de recursos públicos a esos espacios y, por tanto, la pérdida de importancia político-administrativa de Candarave y Locumba (Choque, 2016; Sotelo, 2014).

No obstante, Candarave no fue olvidado por el estado. A pesar de las crisis económicas de la época, el estado continuó realizando obras públicas en la capital provincial y otros distritos aledaños: construcción de escuelas, obras de saneamiento, alumbrado público y vías de comunicación (Municipalidad Provincial de Candarave, 2016). En paralelo, el estado central atendió el pedido de las comunidades por delimitar sus territorios y crear distritos. En este punto en particular, la experiencia de los candaraveños con el estado y el manejo de la tierra y el agua es muy diferente a la que tuvieron otras comunidades en el sur del país. Aquí, las comunidades lograron ganar juicios por uso de la tierra y el agua a hacendados de la zona; las tres defensas del territorio de la comunidad de Huanuara frente a intentos de haciendas vecinas de quitarles acceso al agua y ocupar sus tierras son un ejemplo de ello (Municipalidad Provincial de Candarave, 2016; Sotelo, 2014).

Precisamente, para las comunidades de Candarave utilizar vías formales para definir disputas era una práctica común, pues estaba en el terreno de lo posible que pudieran lograr sus objetivos. Esta experiencia es diferente a la de otras zonas del sur, donde el poder de las haciendas era mayor que el del estado. Con la llegada de Southern, esta relación entre el estado y las comunidades cambiaría.

Hacia mediados de los cincuenta, la economía nacional y la del sur del país habían sido golpeadas por la paralización del comercio con Europa debido a la Segunda Guerra Mundial; en paralelo, había crecido la dependencia económica con Estados Unidos, debido al impulso pro estadounidense del estado desde el gobierno de Leguía (1919-1930). En este periodo, la producción minera y de cobre inició

11. Conectaba el sur del Perú, Bolivia, el norte de Chile y Argentina.

12. Otros fenómenos económicos importantes como el Crack del 1929 o la Segunda Guerra Mundial también influyeron en el decaimiento de la economía de esa zona, pero el primer gran golpe ocurrió en este periodo.

un ascenso importante de la mano de empresas norteamericanas, como la Cerro de Pasco Corporation (Thorpe y Bertram, 1988). Así, para incentivar la inversión en este rubro, a inicios de los cincuenta se promulgó un Código Minero que favorecía la producción y exportación de minerales, con grandes beneficios tributarios a las empresas (Becker, 1983).

Con condiciones políticas y legales favorables a la inversión minera, empresarios estadounidenses decidieron llevar adelante el proyecto de Toquepala, que consistía en la explotación de un yacimiento de cobre en la cuenca del río Locumba. La mina Toquepala sería el primer paso de una operación de mayor alcance que incluiría Cuajone y Quellaveco. La American Smelting and Refining Company (ASARCO) adquirió los denuncios mineros de Toquepala y en 1952 fundó la Southern Peru Copper Corporation (SPCC).<sup>13</sup>

En 1954, se firmó el contrato de explotación de Toquepala, en el que se incluía el futuro proyecto de Cuajone y Quellaveco. La firma del contrato provocó movilizaciones en Candarave y la presentación de una demanda a la Dirección de Aguas para evitar la depredación de la laguna Suches, donde Southern colocó pozos. La respuesta del estado fue negativa, ratificando los derechos de agua de la mina por 2.000 l/s. Esta fue la primera de muchas respuestas negativas a los pedidos de la comunidad de que el estado intervenga en las operaciones de la minera.

Con el ingreso de Southern, las relaciones con el estado central se fueron haciendo cada vez más lejanas. Mientras que la mina negociaba directamente con ministros de gobierno en Lima (Preble, 2016), las comunidades solo tenían acceso a autoridades de rango provincial o regional, cuando tenían los recursos para movilizarse a Arequipa, donde estaban las oficinas regionales de varias dependencias del estado, o a la capital Lima. Con la llegada del Gobierno Revolucionario de las Fuerzas Armadas, al mando del general Juan Velasco Alvarado (1968-1975), los términos de la relación minera-estado variaron significativamente, pero no así los de la relación comunidades-estado.

Es importante mencionar que en Tacna, Candarave y otras provincias del sur, la expectativa por el gobierno de Velasco radicaba en la posibilidad de expandir la acción del estado, antes que en las consignas revolucionarias de transformación social.

La ubicación fronteriza y el fuerte nacionalismo de Tacna hicieron que se le prestara mayor atención a la llegada de las instituciones estatales que a los mensajes “revolucionarios” que estas pregonaban (Cant, 2018, p. 303).

---

13. La Southern funcionaría como una compañía con autonomía de sus accionistas (ASARCO 57,5%, Cerro de Pasco Corporation 16%, Newmont Mining 10,25% y Phelps Dodge Overseas Corporation 16%) (Preble, 2016). Apenas unos meses después de constituida, la Southern inició conversaciones con el gobierno de Manuel Odría.

El país se encontraba en recesión y el gobierno buscaba un proyecto que pudiera impulsar la economía en el mediano plazo. Por ello, renegoció el contrato de Southern con el estado, aplicando una estrategia de fuerza e incentivos con la empresa. Al final, lograron elevar las obligaciones tributarias de la empresa; abrir su consumo a mercados locales, con lo que rompió su lógica de enclave; iniciar el proyecto Cuajone en un plazo menor al estipulado por el contrato anterior; y refinar y comercializar parte de la producción de Cuajone para asegurar ganancias en el mercado internacional (Becker, 1983).

Como las negociaciones buscaban viabilizar el proyecto minero, no se discutieron los impactos ambientales que continuaban ocasionando Toquepala y los que ocasionaría Cuajone, ni tampoco las demandas de las comunidades. Muy por el contrario, el gobierno brindó facilidades para el acceso a los recursos (Preble, 2016), a pesar de que en 1969 promulgó la Ley General de Aguas, que imponía un orden de prelación en el que los usos agrícolas estaban por encima de los mineros (Perú, 1969).

Durante el gobierno militar (década de los años 1970) y posteriormente, la minera amplió la cantidad de pozos que utilizaba, así como la infraestructura de extracción y distribución de agua superficial y subterránea. Recién a finales de la década de 1980, con la aparición del gobierno regional José Carlos Mariátegui,<sup>14</sup> los campesinos encontraron una caja de resonancia de sus demandas. En 1990, tres mil comuneros de Candarave se movilizaron apoyados por el gobernador regional Francisco Paca Pantigoso. No obstante, el proyecto de regiones fue paralizado rápidamente por el gobierno entrante de Alberto Fujimori y las comunidades se quedaron sin su plataforma regional (Choque, 2016), aunque lograron articularse con otros actores – como la ONG Labor – que continuó el proceso de negociación con la mina (Balvín, 1995).

El proceso se centró en compensaciones en la parte baja de la cuenca, que había sufrido los impactos más visibles de la actividad minera: deterioro de la calidad de agua, aire y suelos por el vertimiento de relaves en el río y el mar, y el lanzamiento de humo de la refinera de Ilo (Balvín, 1995). Southern se comprometió a no aumentar su consumo de agua en la parte alta de la cuenca, mediante procesos de reutilización, pero como demostraron estudios posteriores (León, 2013; Vargas, 2010; Zuñiga, 2017), la utilización del agua por parte de la minera continuó generando problemas ambientales y de producción.

El deterioro de las condiciones del agua y el anuncio de que Southern iba a ampliar sus operaciones en Toquepala produjo el conflicto del 2012, el cual volvió a colocar a los comuneros demandando la acción del estado a nivel local

---

14. Agrupaba a los departamentos de Tacna, Puno y Moquegua.

y regional, apelando a la Administración Local del Agua de Caplina-Locumba, a la Autoridad Administrativa del Agua Caplina-Ocoña, a la oficina regional del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA) y otras instancias del estado. Mientras que Southern dialogaba directamente con el Ministerio de Energía y Minas (MINEM) y la Presidencia del Consejo de Ministros.

Como ha sido mencionado, el conflicto tuvo como saldo varios pobladores afectados y una posterior mesa de diálogo en la que se acordaron ciertas compensaciones, como el Fondo Candarave. De acuerdo a representantes del MINEM, de la Autoridad Nacional del Agua, Defensoría del Pueblo de Tacna y del Consejo de Recursos Hídricos Caplina-Locumba, el objetivo de los acuerdos era lograr un uso eficiente del recurso hídrico con la participación de todos los usuarios en las decisiones sobre el agua. De acuerdo a estas mismas personas, la mesa de diálogo fue un éxito y es un modelo a seguir por sus resultados.

A partir de esta percepción, desde la Autoridad Nacional del Agua llevaron a cabo la implementación del modelo de Gestión Integrada de Recursos Hídricos, según manda la Ley de Recursos Hídricos. Se procedió a formar el Consejo de Recursos Hídricos de Cuenca Caplina-Locumba y luego se elaboró el Plan de Gestión de los Recursos Hídricos de este espacio. Los funcionarios públicos pensaban que la constitución del Consejo serviría como plataforma para continuar el diálogo y los acuerdos alcanzados en las negociaciones post-conflicto del 2012. Sin embargo, como ya hemos visto anteriormente, los comuneros no están contentos con dichos acuerdos, ni la manera como se obtuvieron. ¿De qué manera la implementación de la GIRH en este espacio ha contribuido a generar decisiones consensuadas sobre la gestión de los recursos hídricos?

#### **4 PARTICIPACIÓN Y EFICIENCIA EN LA GESTIÓN DEL AGUA**

En el corazón del modelo GIRH hay tres principios básicos: equidad, eficiencia y sostenibilidad ecológica (Savenije y Van der Zaag, 2008). La equidad consiste en el acceso equitativo tanto al agua como a la posibilidad de decidir sobre ella. La eficiencia se refiere a obtener la mayor rentabilidad posible usando la menor cantidad de agua. La sostenibilidad ecológica se refiere a la conservación de un conjunto de características de las fuentes de agua, que las hagan duraderas en el tiempo y que no comprometan el acceso a ellas de generaciones futuras.

En la Ley de Recursos Hídricos, los principios de la GIRH han sido expandidos a diez principios, pero que en la práctica y los discursos de los funcionarios que la implementan se resume en un problema de participación y de eficiencia (Oré y Damonte, 2014; Oré y Muñoz, 2018; Cano, 2013; Preciado y Álvarez, 2016). La participación es un proceso que los funcionarios de la ANA, especialmente los que están en constante contacto con los usuarios, ven como un proceso de

*sensibilización*, cuyo objetivo es convencer a los usuarios de que la gestión del agua es eminentemente técnica y que los acuerdos siempre deben apuntar hacia la búsqueda de mayor eficiencia técnica (Oré y Geng, 2015; French, 2016). En tal sentido, la eficiencia se entiende desde el punto de vista de la tecnología y la productividad. La aplicación de instrumentos, infraestructura y conocimientos técnicos de punta para usos productivos de agua, no solo es observada por los funcionarios como una práctica positiva para el ahorro de agua en la producción, sino como un claro signo de desarrollo, que diferencia a quienes tienen los conocimientos necesarios para participar de los que no (Boelens y Zwarteveen, 2005; Lynch, 2016).

De acuerdo a la Ley de Recursos Hídricos, el principal vehículo de participación de los usuarios es el Consejo de Recursos Hídricos de Cuenca. Este espacio, dice el reglamento de la ley, debería estar constituido por un número limitado de representantes (alrededor de diez) correspondientes a una cuenca hidrográfica.<sup>15</sup> En el caso de Tacna, se conformó un solo consejo para las nueve cuencas que conforman la región.

CUADRO 1  
Miembros del Consejo de Cuenca Caplina-Locumba (2016-2017)

Nombre	Estamento	Institución
Ing. Luis Orbegoso	Gobierno Regional de Tacna	Gobierno Regional de Tacna
Ing. Augusto Rospigliosi	Gobierno Regional de Moquegua	Proyecto Especial Pasto Grande
Ing. Isaac Martínez	Autoridad Nacional del Agua	Autoridad Administrativa del Agua Caplina-Ocoña
Augusto Galarza	Ministerio de Relaciones Exteriores	Oficina Desconcentrada del MRREE – Tacna
Luis Cerrato	Gobiernos Locales	Municipalidad Distrital de Ilabaya
Nicolás Ale	Usuarios Agrarios	Junta de Usuarios de Tarata
Angel Suoso	Comunidades Campesinas	Comunidad Campesina de Vilavilani
Ing. José De Piérola	Usuarios No Agrarios	Southern Perú
Ing. Marco Rivarola	Universidades	Universidad Privada de Tacna
Abog. León Cahuana	Colegios Profesionales	Colegio de Abogados de Tacna
Ing. Max Vidal	Proyecto Especial	Proyecto Especial Tacna

Fuente: ANA (2018).

Los representantes del Consejo representan a todos los usuarios de su tipo, es decir, el representante de los *usuarios no agrarios* debe representar los intereses y las demandas de todos aquellos que puedan ser considerados dentro de ese rubro. Salvo por los representantes de los gobiernos regionales y locales, y el representante de la Southern, los demás no disponen del tiempo y los recursos para ejercer una

15. Un representante de cada gobierno regional que tenga jurisdicción en la cuenca, uno de los usos agrarios, uno de los usos no agrarios, uno de las comunidades nativas (si las hubiere), uno de la Autoridad Nacional del Agua, uno de los colegios profesionales, uno de las universidades, uno de los proyectos especiales y uno del Ministerio de Relaciones Exteriores (en caso sean cuencas binacionales).

representación real. Para ello, tendrían que mantener un diálogo constante con sus pares, lo que es difícil dada la lejanía y falta de vías de comunicación entre las localidades, y la falta de financiamiento de las actividades del Consejo.<sup>16</sup> Por ejemplo, Candarave y Locumba son lugares ubicados en la misma cuenca, sin embargo, el tránsito de personas se da en una ruta que va hacia Tarata (otra provincia alto andina) y luego baja a Tacna.

De igual manera, los representantes de los *usuarios agrarios* y comunidades campesinas tienen alta rotación en el Consejo, pues hay una gran cantidad de comunidades en todas las cuencas de Tacna, cada una con diferentes intereses. A pesar de tener los mismos problemas, las comunidades de la provincia de Candarave tienen demandas e intereses diferentes. En algunos casos, se exige que la mina cese la explotación de agua subterránea, mientras que en otros lo que se exige es infraestructura de riego (presas y canales) para contrarrestar la pérdida de agua.

La junta de usuarios de Candarave, una organización que agrupa a los agricultores de todos los distritos de la provincia, ha intentado homogeneizar el discurso cuando ha formado parte del Consejo. Como puede verse en el cuadro, la presencia de la junta no es constante, pues también existen otras juntas de usuarios con otros intereses. Además de ello, los presidentes de la junta de Candarave han sido cuestionados en los últimos años.

Por el contrario, el representante de Southern es uno de los que menos rota en el Consejo, por lo que asegura una presencia permanente y coherente de la minera. Cabe resalta que este funcionario de la mina es un connotado profesional y académico de la gestión del agua en el país, lo que le otorga mayor legitimidad a sus opiniones técnicas. Un ejemplo de ello, es que el discurso dominante sobre la situación de los recursos hídricos de Candarave indica que el problema es de carácter natural, debido a la presencia de minerales en los suelos y la variabilidad hídrica de la cuenca del río Locumba. De esta forma, la minera es excluida del problema al interior del Consejo.

Este funcionamiento del Consejo no solo se debe a su diseño, sino también al proceso de conformación y la elaboración del Plan de Gestión, la principal herramienta que debe utilizar para la toma de decisiones, según las normas. La Ley señala que la conformación de los Consejos es iniciativa de los gobiernos regionales, pero en Tacna, el proceso fue impulsado por la AANA desde el 2010, con fondos del Banco Mundial (BM) y el Banco Interamericano de Desarrollo<sup>17</sup>

---

16. Las normas no contemplan ninguna fuente específica de financiamiento, solo se limitan a señalar que los gobiernos regionales deben liderar las actividades del Consejo.

17. Las cuencas Caplina-Locumba fueron designadas – bajo criterios técnicos – como cuencas piloto del Proyecto de Modernización de la Gestión de Recursos Hídricos, el cual consistía en formar seis consejos de cuenca para iniciar la implementación de la GIRH en el país (ANA, 2008).



(BID). Precisamente, este financiamiento inicial incentivó a los gobiernos regionales a llevar adelante el proceso en el 2011; a pesar de las tensiones irresueltas entre los candaraveños y la Southern.

Algo similar ocurrió con el Plan de Gestión, pues de acuerdo a las normas, este documento debía ser producido participativamente, pero no fue así. Parte del financiamiento del BM y el BID se dedicó a la elaboración del Plan, para lo cual se contrató a una consultora peruano-española para llevar adelante el proceso. La participación de los usuarios se redujo a encuestas y talleres puntuales, en los que algunos participantes aseguran que no se incluyeron como, por ejemplo, que la mina se comprometa desalinizar el agua y deje de explotar los pozos de la parte alta.

Yo soy testigo que el consenso de todos era que figure la alternativa de uso de agua desalinizadas para fines mineros [...] el contenido lo han cambiado, cambiaron una de las conclusiones y otras más, si uno entra a bucear [verá qué] cambiaron muchas conclusiones (ex funcionario del Ministerio de Agricultura en Tacna, entrevista del 12 de febrero del 2018).

Como consecuencia de las diferencias en la participación, el Consejo es visto por todos los actores del agua como un espacio de diálogo con poca decisión. En el caso de las comunidades de Candarave, el Consejo es entendido como otro organismo del estado que les niega atención a sus demandas.

El descrédito del Consejo y del Plan ha llevado a la minera y los candaraveños a apoyarse en los acuerdos de la mesa de diálogo. Uno de ellos, fue la realización de un estudio hidrogeológico de la cuenca. El estudio se hizo entre los años 2015 y 2016, fue revisado por la ANA y aprobado a finales del 2017. Al igual que en el Plan de Gestión del Consejo y de la opinión de los especialistas de la ANA y otros miembros del Consejo, el estudio concluye que el problema de la calidad del agua es principalmente de origen natural, aunque se reconoce implícitamente que el descenso del caudal del río Callazas y otros efluentes de la cuenca agudiza el problema (Consortio Río Locumba, 2017).

En Candarave, los comuneros dudan de los resultados del estudio. Primero, porque el proceso de contratación de las consultoras fue dominado por la Southern; de hecho, se pagó con dinero del Fondo Candarave, que es manejado por la minera. Segundo, porque otros estudios independientes han establecido una relación directa entre la explotación del agua de la laguna Suches y el acuífero Huaytire-Gentilar con los efectos sobre la calidad del agua (Mesa de Trabajo Multisectorial-Tacna, 2012).

Para los funcionarios de la ANA en Lima y Tacana, y del Consejo de Cuenca, el nuevo estudio reúne los requisitos técnicos y, fundamentalmente, permite pensar que la expansión de las operaciones de Toquepala es posible compensando con infraestructura de riego (represas y canales) a las comunidades de Candarave. Es por ello, que desde la ANA y el Consejo se ha respaldado el estudio, a pesar de

que no mucho antes señalaron que el Plan de Gestión era un diagnóstico confiable y la principal herramienta de gestión. Ciertamente, el estudio hidrogeológico no contradice en gran medida al Plan, pero la urgencia de su elaboración revela que el Plan no era suficiente para tomar decisiones en la cuenca del río Locumba y que los actores en conflicto no le dan la importancia que desde la ANA se le intentaba otorgar.

## 5 CONCLUSIONES

En una entrevista reciente, un importante ex funcionario de la Autoridad Nacional del Agua decía:

en el sector minero y petrolero, se debe analizar de dónde se extrae el recurso [hídrico]. Las concesiones mineras y petroleras se sobreponen con las fuentes de agua de las cabeceras de cuenca, por eso, lo que ocurra con ella traerá consecuencias a todos los que dependen de este recurso cuesta abajo (ex director de Conservación y Planeamiento de Recursos Hídricos de la ANA) (Salazar, 2018).

Como muestra el caso de Candarave y la cuenca alta del río Locumba, el control del agua en zonas mineras es muy importante para entender la construcción de instituciones y territorios que definen un tipo específico de acceso al agua. Históricamente, el estado ha priorizado los derechos de agua de la minera en momentos de crisis económica. Gracias a ello, la Southern logró materializar su poder económico y político. A nivel nacional y regional, el estado le otorga amplios márgenes de acción en el uso del agua, pues de él depende la producción minera y la renta regional y del país. A nivel local, el control que tiene la minera sobre las fuentes de agua de la cuenca hace que los municipios y las comunidades estén obligadas a disputar con la minera su acceso al agua y al territorio.

En la actualidad, los derechos de agua de la mina están sustentados en su aporte al *boom* minero y en el consenso entre especialistas que formalmente aceptan los usos del agua de la mina y la exculpan de los problemas de la cuenca. En tal sentido, la implementación de la GIRH en la cuenca ha generado un mecanismo de legitimación de las prácticas de la mina, mediante la creación de un espacio de diálogo y de instrumentos técnicos de gestión.

El Consejo de Cuenca ha reproducido las desigualdades socio-ecológicas que los principios del enfoque prometían resolver. Primero, es una plataforma de diálogo en la que los comuneros afectados participan discontinuamente, por lo que su rol en los procesos de toma de decisiones es bastante relativo. La mesa de diálogo post-conflicto es un espacio más estable de negociación con la mina y el estado, pero los limita a procesos de toma de decisiones locales y regionales, cuando Southern tiene acceso a espacios nacionales como

ministerios y la ANA, donde se resuelven en última instancia todos los procesos administrativos del país.

Segundo, la definición del problema del agua en Candarave, al igual que en periodos anteriores, no incluye las demandas de las comunidades. Si en décadas pasadas el problema del agua no se visibilizaba o se reducía a temas de infraestructura, ahora pasa algo similar con la afirmación oficial de que el problema de la calidad es exclusivamente de origen natural. Esto ha tenido como consecuencia que las fuentes de agua de las comunidades continúen deteriorándose y, por tanto, sigue ampliando la brecha de acceso a agua de calidad entre los comuneros y la minera. En este punto es necesario considerar que las fuentes de agua de las comunidades sustentan sus medios de vida, mientras que en el caso de la minera, existe la posibilidad de que utilice otras fuentes de agua, con impactos ambientales por verse.

A pesar de los evidentes impactos socio-ecológicos en Candarave, los funcionarios de la ANA en Tacna sostienen que la mina es eficiente en el uso del agua, pues no solo recicla en sus procesos internos, sino que el aprovechamiento del recurso se transforma en ingresos para la región y el país. En tal sentido, la eficiencia técnica para ser un valor que los funcionarios superponen a los “*politizados*” procesos de la participación.

Finalmente, en otros casos, incluidos los fallidos, el proceso de conformación del consejo de cuenca generó ventanas de oportunidad para que actores de distinto tipo se encuentren y dialoguen, a pesar de distorsiones que el gobierno central generaba en el proceso (Oré y Geng, 2017; 2014). Lo que revela que estos procesos (no el Consejo de Cuenca en sí) pueden ser el inicio de encuentros entre actores antagónicos, que deriven en acuerdos básicos de manejo del agua, pero para ello se necesita que actores importantes, como los gobiernos regionales y especialistas, tengan mayor protagonismo en la intermediación; algo que ha ocurrido muy pocas veces en la cuenca del río Locumba.

## BIBLIOGRAFÍA

ABADÍA, B. D.; YACOUR, C.; HOOGESTEGGER, J. **Gobernanza del agua:** una mirada desde la ecología política y la justicia hídrica. Quito, Ecuador: Editorial Abya-Yala, 2016.

ANA – AUTORIDAD NACIONAL DEL AGUA. **Estudio de factibilidad del Proyecto Modernización de la Gestión de los Recursos Hídricos.** Lima, Perú: ANA, 2008.

\_\_\_\_\_. **Plan de gestión de los recursos hídricos de la cuenca Caplina-Locumba.** Tacna, Perú: ANA, 2013.

\_\_\_\_\_. **Integrantes del Consejo de Recursos Hídricos de la Cuenca Caplina-Locumba 2016-2017**. Lima, Perú: ANA, 2018. Disponible em: <<http://www.ana.gob.pe/consejo-de-cuenca/caplina-locumba/portada>>.

BALVÍN, D. **Agua, minería y contaminación: el caso Southern Perú**. Ilo, Peru: Labor, 1995.

BEBBINGTON, A. **Industrias extractivas: conflicto social y dinámicas institucionales en la Región Andina**. Lima, Perú: IEP, 2013.

BECKER, D. **The New Bourgeoisie and the limits of dependency: mining, class, and power in “revolutionary” Peru**. New Jersey: Princeton University Press, 1983.

BISWAS, A. K. Integrated water resources management: is it working? **Water Resources Development**, v. 24, n. 1, p. 5-22, 2008.

BOELENS, R.; GUEVARA-GIL, A.; PANFICHI, A. Indigenous water rights in the Andes: struggles over resources and legitimacy. **Journal of Water Law**, v. 20, n. 5-6, p. 268-277, 2009.

BOELENS, R. *et al.* Hydro-social territories: a political ecology perspective. **Water International**, v. 41, n. 1, p. 1-14, 2016.

BOELENS, R.; ZWARTEVEEN, M. **Anomalous water rights and the politics of normalization: collective water control and privatization policies in the Andean region**. Hague, Holland: University of Bradford, 2005.

BUDDS, J.; HINOJOSA-VALENCIA, L. Restructuring and rescaling water governance in mining contexts: the co-production of waterscapes in Peru. **Water Alternatives**, v. 5, n. 1, p. 119-137, 2012.

CANO, A. ¿«De arriba hacia abajo» o «de abajo hacia arriba»? Participación social, agricultura y minería en la gestión integrada de la cuenca Chancay-Lambayeque. **Apuntes**, v. 73, p. 43-76, 2013.

CANT, A. Impulsando la revolución: sinamos en tres regiones del Perú. *In*: AGUIRRE, C.; DRINOT, P. (Ed.). **La revolución peculiar: repensando el gobierno militar de Velasco**. Lima, Perú: IEP, 2018. p. 283-317.

CÁRDENAS, A. **La carrera hacia el fondo: acumulación de agua subterránea por empresas agroexportadoras en el Valle de Ica, Perú**. 2012. Tesis (Maestría) – Wageningen University, Wageningen, Holland, 2012.

CER TACNA – COMITÉ EJECUTIVO REGIONAL DE TACNA. **Alerta: situación de la calidad de agua para consumo humano em la región Tacna**. Tacna, Perú: MCLCP, 2017. Disponible em: <<https://goo.gl/8h2JD2>>.

CHOQUE, E. **Historia de Tacna: una síntesis historica de sus pueblos**. Tacna, Perú: Instituto de Ciencias Sociales del Perú, 2016.

CONSORCIO RÍO LOCUMBA. **Estudio de los recursos hídricos superficiales y subterráneos e infraestructura hidráulica para el plan de aprovechamiento en la cuenca del río Locumba, en la región de Tacna.** Lima, Perú: ANA, 2017.

DARGENT, E. *et. al.* Cycle of abundance and Institutional Pathways. *In:* DARGENT, E. *et. al.* (Ed.). **Resource booms and institutional pathways: the case of the extractive industry in Peru.** Basingstoke, United Kingdom: Palgrave MacMillan, 2017. p. 1-39.

DIRECCION REGIONAL AGRICULTURA DE TACNA. **Producción y exportación de orégano en la región Tacna.** Tacna, Perú: DRA Tacna, 2016.

DOUROJEANNI, A.; JOURAVLEV, A. **Crisis de gobernabilidad en la gestión del agua:** desafíos que enfrenta la implementación de las recomendaciones contenidas en el capítulo 18 del Programa 21. Santiago de Chile: ONU-CEPAL, 2001.

ELDEN, S. Land, terrain, territory. **Progress in Human Geography**, v. 34, n. 6, p. 799-817, 2010.

FRANKS, T. R.; CLEAVER, F. Water governance and poverty: a framework for analysis. **Progress in Development Studies**, v. 7, n. 4, 291-306, 2007.

FRENCH, A. ¿Una nueva cultura de agua?: inercia institucional y gestión tecnocrática de los recursos hídricos en el Perú. **Anthropologica**, v. 34, n. 37, p. 61-86, 2016.

GENG, D. **Reformas institucionales del agua en la costa peruana:** análisis de la gobernanza del agua en la cuenca Ica-Alto Pampas. Lima, Perú: Fondo Editorial PUCP, 2016.

INEI – INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA E INFORMÁTICA. **Censos nacionales 1981:** VIII de población y III de vivienda. Lima, Perú: INEI, 1981.

\_\_\_\_\_. **Censos nacionales 1993:** IX de población y IV de vivienda. Lima, Perú: INEI, 1993.

\_\_\_\_\_. **Censos nacionales 2007:** XI de población y VI de vivienda. Lima, Perú: INEI, 2007.

\_\_\_\_\_. **Censos nacionales 2017:** XII de población, VII de vivienda y III de comunidades indígenas. Lima, Perú: INEI, 2017.

INGEMMET – INSTITUTO GEOLÓGICO MINERO Y METALÚRGICO. **Hidrogeología de la cuenca del río Locumba.** Lima, Perú: INGEMMET, 2009.

JACOBI, P. R.; FRACALANZA, A. P.; EMPINOTTI, V. **Governança da água no contexto Iberoamericano:** inovação em processo. São Paulo: Editora USP, 2016.

KLARÉN, P. **Nación y sociedad en la historia del Perú.** Lima, Perú: IEP, 2004.

LEÓN, P. J. F. **Impacto de la minería sobre la comunidad de Huaytire, provincia de Candarave-Tacna**: evaluación socio ambiental, biodiversidad y ecología, 2012. 2013. Tesis (Maestría) – Universidad Católica de Santa María, Yanahuara, Perú, 2013.

LINTON, J.; BUDDS, J. The hydrosocial cycle: defining and mobilizing a relational-dialectical approach to water. **Geoforum**, v. 57, 2013.

LYNCH, B. **Will we ever be modern?** The limits of ‘rational’ water governance in Peru’s Rio Santa watershed. California: LASA, 2016.

MESA DE TRABAJO MULTISECTORIAL-TACNA. **El problema hídrico de Tacna y los efectos de su explotación en la minería**. Tacna, Perú: CIP, 2012.

MINTZ, S. **Sweetness and power**: the place of sugar in modern history. Harmondsworth, United Kingdom: Penguin, 1985.

MUNICIPALIDAD PROVINCIAL DE CANDARAVE. **Historia de la provincia de Candarave**. Tacna, Perú: Instituto de Ciencias Sociales del Perú, 2016.

MURILLO-LICEA, D.; SOARES-MORAES, D. El péndulo de la gobernabilidad y la gobernanza del agua en México. **Tecnología y Ciencias del Agua**, v. 4, n. 3, p. 149-163, 2013.

ORÉ, M. T.; DAMONTE, G. **¿Escasez de agua?** Retos para la gestión de la cuenca del río Ica. Lima, Perú: Fondo Editorial PUCP, 2014.

ORÉ, M. T.; GENG, D. Políticas públicas del agua en las regiones: las viscosidades para la creación del Consejo de Recursos Hídricos de la cuenca Ica-Huancavelica. *In*: ORÉ, M. T.; DAMONTE, G. (Ed.). **¿Escasez de agua?** Retos para la gestión de la cuenca del río Ica. Lima: Fondo Editorial PUCP, 2014. p. 269-311.

\_\_\_\_\_. **¿Cómo se viene implementando la ley de Recursos Hídricos en el Perú?** Los organismos desconcentrados de la Autoridad Nacional del Agua. Cali, Colombia: Justicia Hídrica, 2015.

\_\_\_\_\_. Las nuevas políticas del agua en el Perú. El Consejo de Recursos Hídricos de Cuenca y la gobernabilidad como una carrera de obstáculos. *In*: YACOU, C.; HOOGESTEGGER, J.; DUARTE, B. (Ed.). **La gobernanza del agua**: una visión desde la ecología política y la justicia. Cali, Colombia: Justicia Hídrica, 2017. En imprenta.

ORÉ, M. T.; MUÑOZ, I. **Agua en disputa**: ica y Huancavelica, entre el entrapamiento y el diálogo. Lima, Perú: Fondo Editorial PUCP, 2018.

ORÉ, M. T.; RAP, E. Políticas neoliberales del agua en el Perú: antecedentes y entretelones de la Ley de Recursos Hídricos. **Debates en Sociología**, n. 34, p. 32-66, 2009.

PERREAULT, T. Dispossession by accumulation? Mining, water and the nature of enclosure on the bolivian altiplano. **Antipode**, v. 45, n. 5, p. 1050-1069, 2013.

\_\_\_\_\_. What kind of governance for what kind of equity? Towards a theorization of justice in water governance. **Water International**, v. 39, n. 2, p. 233-245, 2014.

PERÚ. **Ley General de Aguas**. Perú: Presidencia de la República, 1969.

\_\_\_\_\_. Ministério de Agricultura y Riego. **Ley de Recursos Hídricos**. Perú: Congreso de la República, 2009.

\_\_\_\_\_. Ministerio de Agricultura. **Reglamento de la ley de Recursos Hídricos**. Perú: Presidencia de la República, 2010.

POCHAT, V. **Principios de gestión integrada de los recursos hídricos**: bases para el desarrollo de planes nacionales. Tegucigalpa, Honduras: GWP, 2008. Disponible em: <<https://agua.org.mx/biblioteca/principios-de-gestion-integradad-de-los-recursos-hidricos-bases-para-el-desarrollo-de-planes-nacionales/>>.

PREBLE, C. **An american miner in Peru**: a lesson in patience and perseverance. Tucson, United States: Wheatmark, 2016.

PRECIADO, R.; ÁLVAREZ, C. **Gobernanza del agua en zonas mineras del Perú**: abriendo el diálogo. Lima, Perú: CooperAcción, 2016.

REYGADAS, L. **The symbolic dimension of inequalities**. Berlin: desiguALdades.net, 2015. (Working Paper, n. 78).

ROGERS, P. **Gobernabilidad del agua en América Latina y el Caribe**. Fortaleza: Banco Interamericano de Desarrollo, 2002.

ROGERS, P.; HALL, A. W. **Effective water governance**: action through partnership in central and eastern europe. Sweden: GWP, 2003. (TEC Background Papers, n. 7).

SALAZAR, E. El poder empresarial detrás del agua. **Ojo Público**, 2018. Disponible em: <<https://ojo-publico.com/772/el-poder-empresarial-detras-del-agua>>.

SARAVANAN, V. S.; MCDONALD, G. T.; MOLLINGA, P. Critical review of integrated water resources management: moving beyond polarised discourse. **Natural Resources Forum**, n. 33, p. 76-86, 2009.

SAVENIJE, H. H. G.; VAN DER ZAAG, P. Integrated water resources management: Concepts and issues. **Physics and Chemistry of the Earth**, v. 33, n. 5, p. 290-297, 2008.

SERRANO, J. D. (Org.). **Hacia una buena gobernanza para la Gestión Integrada de los Recursos Hídricos**. Marsella, France: GWP, 2012.

SOTELO, A. **Historia andina de Tacna**: Quilahuani y Candarave en los siglos XVI-XX. Tacna, Perú: Instituto de Ciencias Sociales del Perú, 2014.

SWYNGEDOUW, E. The political economy and political ecology of the hydro-social cycle. **Journal of Contemporary Water Research and Education**, n. 142, p. 56-60, 2009.

THORPE, R.; BERTRAM, I. G. **Perú, 1890-1977: crecimiento y políticas en una economía abierta**. Lima, Perú: Mosca Azul Editores, 1988.

TILLY, C. **Durable inequality**. Berkeley, United States: University of California Press, 1998.

UN-WATER – UNITED NATIONS WATER. **Status report on the application of integrated approaches to water resources management**. Nairobi, Kenya: United Nations Environment Programme, 2012.

\_\_\_\_\_. Progress on integrated water resources management. **Water Science and Technology**, v. 62, 2018.

VAN DER ZAAG, P. **Introducción a la gestión integrada de los recursos hídricos**. Lima, Perú: Wageningen University, 2007.

VARGAS, R. D. M. **Determinación de la condición del pastizal de los humedales altoandinos de la Provincia de Candarave** – 2009. 2010. Tesis (Maestría) – Universidad Nacional Jorge Basadre Grohmann, Tacna, Perú, 2010.

WESTER, P.; HOOGESTEGER, J. Uso intensivo y despojo del agua subterránea: hacia una conceptualización de los conflictos y la concentración del acceso al agua subterránea. *In*: BOELENS, R.; CREMERS, L.; ZWARTEVEEN, M. (Ed.). **Justicia Hídrica: acumulación, conflicto y acción social**. Lima, Perú: IEP, 2011.

ZUÑIGA, A. **Gobierno de los recursos de uso común: una historia del manejo del agua en la cuenca de Locumba, 1950-2015**. Lima, Perú: Fondo Editorial PUCP, 2017.





PARTE 2

# Arranjos e Instrumentos de Implementação

## 2.2 – Instrumentação Seletiva e Dispositivos de Fixação de Sentidos



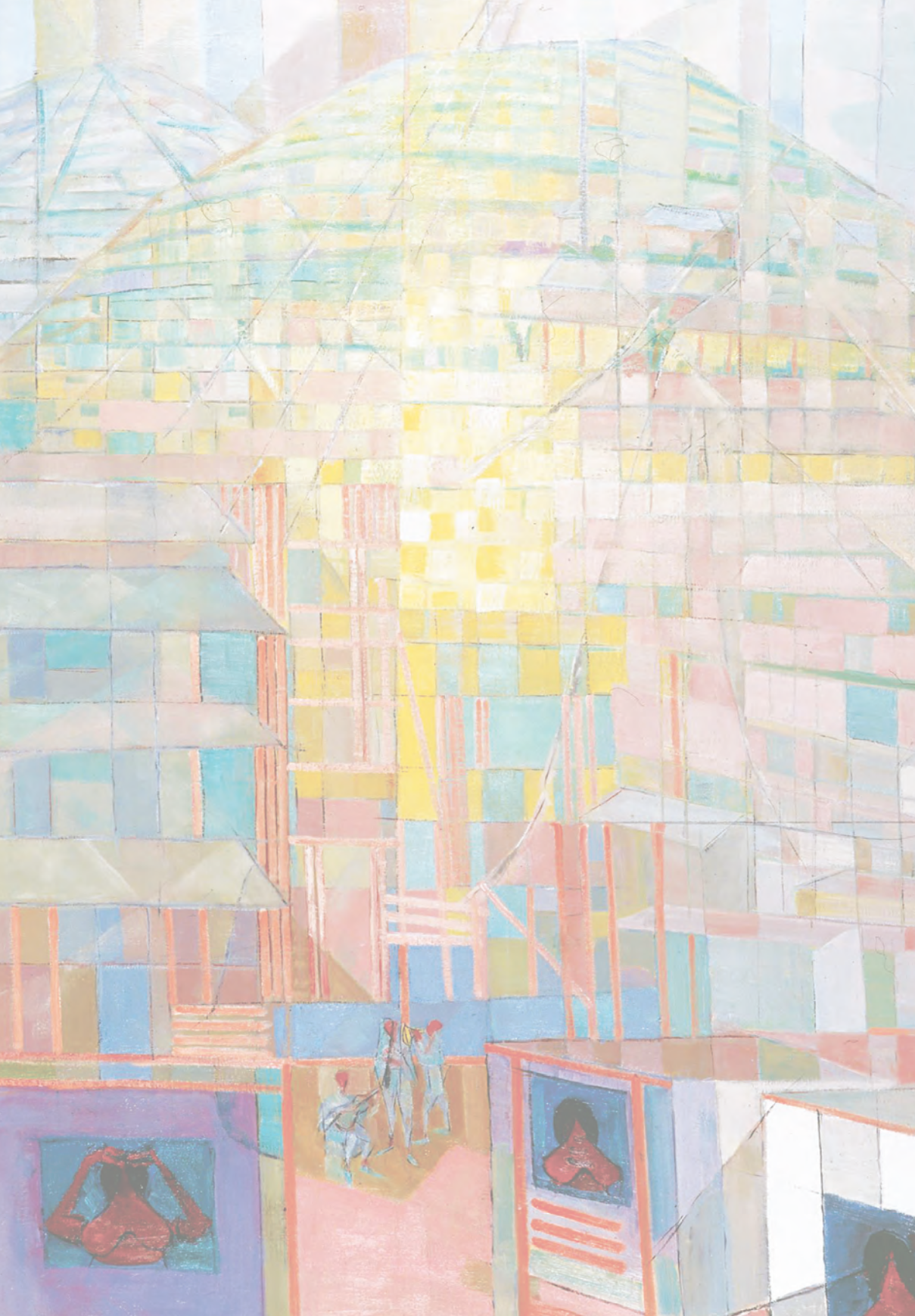
Capítulo 13

Capítulo 14

Capítulo 15

Capítulo 16

Capítulo 17



## **INSTRUMENTOS GOVERNAMENTAIS REPRODUZEM DESIGUALDADES NOS PROCESSOS DE IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS?**

Paulo Asafe Campos Spínola<sup>1</sup>  
Leila Giandoni Ollaik<sup>2</sup>

### **1 INTRODUÇÃO**

O objetivo desse capítulo é chamar a atenção para o fato de que nos faltam pesquisas mais amplas que lancem luz sobre a dinâmica dos instrumentos governamentais utilizados para implementação de políticas públicas. Há um leque de opções para implementação e pouca reflexão sobre a consequência dessas opções, que muitas vezes são escolhidas de forma intuitiva, sem base empírica e também sem respaldo teórico. A hipótese dos autores é que cada instrumento governamental pode ter um impacto próprio nos resultados dessas políticas, e por isso devem ser escolhidos com algum embasamento. Outra hipótese é que atualmente não há sustentação teórica por trás da escolha de um determinado instrumento de política pública.

Um problema diagnosticado por todos os estratos sociais há décadas no Brasil, apontado como principal obstáculo à democracia e um dos principais problemas nacionais, é a desigualdade social (Reis, 2000). Sendo reconhecidamente o principal objetivo nacional a médio prazo, inclusive pelas elites empresarial, burocrática e política, as políticas públicas direcionadas à modificação desse quadro de desigualdade social são desenhadas, formuladas e implementadas com base em diversas ideologias e teorias. Mas quais instrumentos governamentais são utilizados na operacionalização destas políticas? Como é feita a escolha destes? E quais impactos eles têm nas respectivas políticas públicas? É possível que haja relação entre os instrumentos escolhidos e a reprodução das desigualdades sociais, afinal, instrumentos não são neutros (Lascoumes e Le Galès, 2007). Eles influenciam a divisão de poder entre os atores e operam segundo dinâmicas próprias. Em que medida sua operação contribui para a (re)produção de desigualdades? É preciso

---

1. Pesquisador do Centro de Estudos Avançados de Governo e Administração Pública da Universidade de Brasília (Ceag/Unb). *E-mail*: <pauloasafe25@gmail.com>.

2. Especialista em políticas públicas e gestão governamental do Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (Iphan). *E-mail*: <leila.ollaik@gmail.com>.

investigar como se dá a relação entre os instrumentos e os seus impactos nos resultados das políticas públicas.

Este capítulo apresenta o contexto do uso dos instrumentos governamentais, ou seja, o ciclo de políticas públicas e a fase da implementação; traça, em seguida, uma breve análise conceitual sobre eles; e, finalmente, apresenta três estudos de caso. A conclusão explícita a percepção dos autores de que é preciso pesquisar mais profundamente a dinâmica dos instrumentos governamentais utilizados na implementação e os seus efeitos nos resultados de políticas públicas.

## 2 CONTEXTO

O cenário desigual dentro do mundo social e econômico perpassa estruturas complexas que se sedimentaram e a cada momento se retroalimentam. Por isso, a desafiadora tarefa de minimizar as discrepâncias entre participantes sociais requer estudo detalhado acerca de qual interferência deve-se engendrar. Essa medida artificialmente concebida é parte integrante dos deveres de um Estado democrático e, em todas as suas etapas de realização, compreende-se como política pública.

Em teoria, a política pública se perfaz em ciclo em que se identificam quatro etapas básicas: formação de agenda, formulação de objetivos e metas, implementação e, por fim, avaliação e monitoramento. A formação da agenda identifica e esboça a situação-problema a qual se busca modificar. Em seguida, a fase de formulação compreende o planejamento e as definições de objetivos e metas que se quer alcançar. Sabe-se que, ao satisfazer todas as metas de todos os objetivos, há de se cumprir também a política pública.

Para isso servem os instrumentos de implementação: métrica da devida execução da política pública. Não por outra razão é necessário que se precise, durante a formulação, quais deles serão utilizados e como se dará sua execução. Eles serão responsáveis por guiar os rumos gerais da política e controlar sua efetividade. Portanto, devem ser devidamente sopesados como ponto central das causas e dos efeitos que se perquire.

É evidente que a forma com que a realidade reage aos instrumentos não é totalmente previsível enquanto se planeja. Há efeitos indiretos devido à complexidade de condições que são inumeráveis no plano fático. Contudo, não obstante tais perpetuações intangíveis, o instrumento alocado precisa conseguir atingir, ainda que de forma reduzida, a realidade que se presta a alterar. Caso contrário, necessita de reformulação.

O quarto estágio da política pública seria a avaliação e o monitoramento de sua efetividade. Os resultados da política precisam se equacionar com seus propósitos para averiguar sua efetividade. Durante esta etapa, são analisados indicadores que

permitem dizer quanto daquilo que se planejou foi realmente executado e qual a qualidade dos resultados.

Diante das referidas fases, a terceira, de implementação, é a menos estudada (Oliveira, 2006; Souza, 2007). Contudo, nota-se recente crescimento do número de estudos sobre execução das políticas públicas no Brasil e no exterior. Tais abordagens da implementação estão fortemente vinculadas às teorias institucionalistas. Isso porque a criação e a execução dessas políticas partem de pressupostos comuns a estas teorias, já que elas buscam trazer estabilidade à ação pública e previsibilidade aos resultados. É esta, afinal, a função das instituições: são regras formais ou informais utilizadas para moldar o comportamento social, criando certa previsibilidade.

Políticas públicas são ações que possuem determinada direção, a qual é explicitada pelos objetivos formulados. Porém, um de seus aspectos recebe pouca atenção: sua operacionalização. Aqui, importam os instrumentos. De modo geral, os instrumentos ou ferramentas de política pública são as formas que o governo escolhe para agir.

Por exemplo, suponhamos que haja o interesse em implementar um conjunto de políticas públicas para reduzir a desigualdade em determinada região. Para atingir este objetivo, há vários caminhos, ou vários instrumentos governamentais que podem ser escolhidos. Uma das opções seria a oferta direta de renda mínima para a população de baixa renda, ou seja, o pagamento de um benefício monetário, um instrumento econômico. Outra opção seria ofertar o benefício monetário condicionado a alguns comportamentos que se quer induzir, tais como: visitas ao posto de saúde, frequência na escola, bons resultados escolares. Outra opção seria implementar uma tributação sobre a renda da população em geral que fosse progressiva, para de fato retirar dos mais ricos, mediante pagamento de impostos, e dar mais aos pobres, mediante políticas sociais. Pode-se ainda apostar em uma opção de longo prazo: investir em políticas para melhorar os níveis educacionais e confiar que com isso haverá criação de novos postos de trabalho para produção de novos bens e os desprovidos terão melhores oportunidades sem impacto na renda dos mais bem providos.

Para implementar uma política, algum instrumento, ou um conjunto de instrumentos, é escolhido. O que instrui essa opção? Há a consciência, em algum momento do ciclo, de que existem diversas opções à mão do Estado? Há análise e conhecimento sobre como essas opções interagem de maneira diferente com o problema em questão? Haveria como mensurar os efeitos dos instrumentos em termos de produzir ou mitigar desigualdades existentes?

Essas reflexões podem parecer óbvias, mas de fato não o são. O que se observa na prática é a implementação de políticas da maneira como já vinham sendo feitas, da maneira mais fácil e direta, mais segura juridicamente (que não engendrará questionamentos posteriores sobre sua legalidade), da maneira

mais utilizada, ou da primeira maneira que vem à mente do gestor. Em geral, os formuladores e implementadores não percebem que há um menu de opções, um leque de alternativas, para escolher qual instrumento governamental (ou conjunto de instrumentos) utilizar na implementação de determinada política pública para atingir um objetivo específico. A literatura sobre políticas públicas (Lascoumes e Le Galès, 2007; Hill e Hupe, 2002; Salamon, 2002) tem apontado que a escolha dos instrumentos não recebe a devida atenção durante a formulação ou que ela se dá mais por questões ideológicas ou de mimetismo do que por motivações empíricas e teoricamente fundamentadas.

Ressalta-se que os instrumentos elegidos interagem com os objetivos e podem proporcionar maior ou menor capacidade de solução de problemas ao executor, por isso sua escolha deve ser cuidadosamente analisada. Em outras palavras, instrumentos podem ser fatores centrais nos resultados das políticas públicas.

### 3 IMPLEMENTAÇÃO

As variáveis que explicam o resultado das ações governamentais ainda não são de comum acordo entre os pesquisadores. Segundo Lima e D'Ascenzi (2013), há na literatura duas grandes vertentes sobre a implementação das políticas públicas. São duas formas diferentes de abordar o problema.

A primeira vertente, que ficou conhecida como *top-down*, se fundamenta na ideia de que as instituições moldam o comportamento dos atores, gerando resultados segundo incentivos e restrições ou objetivos e metas descritos pela norma. Parte-se da interpretação de que a estrutura legal criada irá definir o comportamento dos que estão submetidos a ela. Sendo assim, o foco da abordagem é a norma, a formalidade. A causa do sucesso ou da falha das políticas estaria na forma que se deu à política pública e seus processos. Aqui, a implementação é uma consequência da formulação. Os formuladores devem evitar as falhas adaptando ou gerando novas normas, evitando ambiguidades, deixando clara a função de cada ator e possibilitando maior controle sobre o processo. Dar mais clareza aos objetivos e às funções diminui o espaço para discricionariedades. Quanto menos interpretações o executor possa exercer sobre a política, melhor.

Em contrapartida, a segunda abordagem sobre a implementação de políticas públicas, chamada *bottom-up*, dá maior ênfase na prática e na participação dos atores. A ideia central aqui é que as políticas mudam durante a execução. Como bem colocado por Lima e D'Ascenzi (2013, p. 104), “a política pública pode direcionar a atenção dos indivíduos para o problema e oferecer uma ocasião para aplicação de suas habilidades e seu julgamento, mas ela não pode resolver o problema”. Nesta perspectiva, a solução do problema parte da ação da burocracia responsável pela implementação. Os agentes que fazem

parte da burocracia de nível de rua (Lipsky, 1980), que são aqueles que estão em contato direto com a população, possuem certa discricionariedade na implementação, permitindo-os adaptar a política. A interação entre os diferentes órgãos relacionados à sua execução também se configura na prática, segundo as capacidades de cada agente. A fase de implementação é interpretada não mais como consequência automática da formulação, mas, sim, como processo interativo e adaptativo.

Com o foco dessa segunda abordagem, estudos recentes no Brasil têm analisado o papel dos implementadores (e das políticas) na produção e reprodução de desigualdades. O problema é endereçado por Pires (2017), que indica que, para além da contradição das ações governamentais – em que algumas visam acabar com desigualdades, enquanto outras contribuem para a concentração de capitais –, há dois riscos inerentes às políticas sociais quando se trata da sua efetividade para a redução das desigualdades. O primeiro risco é amplamente estudado e sua proeminência é mais clara. É aquele de insuficiência destas políticas, isto é, baixo financiamento, pouca articulação e baixa institucionalidade. Porém, segundo o autor observa, há outro problema, menos estudado, mas que denota um paradoxo relevante: a possibilidade de que as políticas voltadas para a redução das desigualdades contribuam para o agravamento destas.

O autor questiona se essa implementação não poderia ser um momento de “reforço e estabilização de relações sociais marcadas por desigualdades” (Pires, 2017, p. 8). Afinal, como observado pela literatura, a implementação não se dá inteiramente segundo o que foi estabelecido na formulação, havendo poder discricionário do agente implementador. Além disso, devido às condições de trabalho destes agentes, eles geram mecanismos de redução das incertezas, como a classificação dos usuários em grandes categorias. Identifica-se, assim, grande influência das percepções subjetivas dos agentes implementadores sobre a política e sobre o público atendido, o que pode levar à “produção institucional da discriminação, da desatenção, da imposição de barreiras ao acesso, dos maus-tratos e da humilhação dispensados a grupos vulneráveis da população” (Pires, 2017, p. 9).

Argumenta-se, neste trabalho, a presença de um terceiro risco, complementar ao segundo, que pode engendrar a produção e reprodução de desigualdades pelas políticas públicas: o uso de instrumentos inadequados, no sentido de serem de um tipo que atrapalha o alcance dos objetivos da política. A escolha e a operação dos instrumentos governamentais, para além dos aspectos formais das políticas, podem influenciar a qualidade dos resultados alcançados, se pensarmos que instrumentos não são neutros, mas definem/fixam papéis, distribuem recursos e possibilidades de influência, e podem ter efeitos no

sentido de reforçar ou mitigar padrões de desigualdade existentes. A seguir, exploramos o que são instrumentos governamentais e de que forma eles podem influenciar os resultados das políticas públicas.

#### 4 INSTRUMENTOS GOVERNAMENTAIS

A análise das técnicas utilizadas pelo governo para intervir na sociedade não é preocupação propriamente nova. Dahl e Lindblom (1953) abordaram essa temática em seu estudo sobre política econômica. Foucault (Senellart, 1995 *apud* Le Galès, 2010) também explora o tema ao considerar central para a arte de governar aquilo que chamou de procedimentos técnicos do poder. Desde o fim do século XX, os estudos nesta área têm se multiplicado, impulsionados principalmente por questões relacionadas às falhas de políticas e às novas práticas de governo observadas durante o declínio do Estado de bem-estar social e a ascensão das políticas neoliberais.

Salamon (2001) caracteriza a importância do estudo dos instrumentos de forma precisa. Ele observa que no final do século XX houve uma mudança da ação governamental em escopo e escala. A partir de então, a ação pública tem se tornado cada vez mais descentralizada e fortemente baseada na ação de atores não governamentais. Isto denota a necessidade de uma nova abordagem de análise da administração pública. Os conceitos formulados até então se calcavam na dicotomia entre público e privado e traziam o foco no programa como um todo, na política pública, seus objetivos e metas, e na operação das agências do governo. As análises tradicionais sobre a ação pública observavam ações de comando e controle, em que o governo age diretamente. Este novo momento, entretanto, é de maior descentralização e horizontalidade das ações governamentais.

Analisando esse novo momento, Salamon (2001) propõe que há um novo paradigma: a nova governança (*new governance*). Este paradigma se concentra na natureza colaborativa da ação pública, indicando que a dicotomia público *versus* privado está cada vez mais dando lugar à parceria entre público e privado. Em vez de ações de comando e controle fundamentadas na hierarquia, agora as intervenções públicas se dão também através de redes e baseadas na negociação. Segundo o autor (Salamon, 2001), esta mudança aconteceu de forma silenciosa. O foco da abordagem para o estudo das políticas públicas deve, portanto, se transformar para ser capaz de observar esta alteração pouco explícita. É assim que em lugar da análise dos programas, Salamon (2001) propõe o foco na análise dos instrumentos utilizados pelo governo. Aliada a esta vertente está uma literatura crescente sobre o assunto, que tem apontado a centralidade dessas ferramentas para indicar mudanças na administração pública. Mudanças estas que não estariam claras se observadas com outras lentes.



Não há conceito único sobre instrumentos. No dia a dia da atividade pública são encontrados diferentes usos deste conceito. Podem ser entendidos enquanto instrumentos operacionais, enquanto programas ou políticas públicas em geral, segundo seu papel normativo, ou ainda como um meio escolhido para entregar bens e serviços públicos. O orçamento, o planejamento estratégico, o Plano Plurianual (PPA) e os diferentes sistemas utilizados no cotidiano do serviço público seriam exemplos do uso operacional do termo.

No campo jurídico também se fala em instrumentos. Instrumentos normativos e legais, regras ou princípios gerais que ajustam o comportamento social. Exemplos destes são as regras para participação em licitações ou ainda a competitividade como princípio de desenvolvimento.<sup>3</sup> Instrumentos também são identificados como políticas públicas ou programas, como no livro *Os Novos Instrumentos de Apoio à Inovação: uma avaliação inicial* (CGEE, 2009), que estuda programas de incentivo fiscal como instrumentos de apoio à inovação.

Por último, também são encontradas na prática definições de instrumentos governamentais como instrumentos de gestão (ambiental, territorial, tributária, como o plano diretor, ou a Lei de Responsabilidade Fiscal) ou como métodos de planejamento (como o Planejamento Estratégico Situacional – PES ou o *balanced scorecard* – BSC).

As definições teóricas sobre instrumentos também são variadas. Salamon (2002) os define como métodos que são utilizados para estruturar a ação pública de forma a lidar com um problema público. Esta definição remete à literatura sobre instituições, que são definidas como regras formais ou informais que moldam as interações sociais e o comportamento dos atores e organizações (North, 1990; Powell e Di Maggio, 1991). O papel das instituições é reduzir as incertezas, estruturando a ação coletiva. Nesse sentido, instrumentos também são instituições, pois restringem as possibilidades de ação social e política, incentivando ou não determinados comportamentos, além de definirem quais recursos podem ser utilizados e por quem e permitem que os comportamentos sejam mais previsíveis e visíveis (Lascoumes e Le Galès, 2007).

Porém, há autores, como Hood (2007), que acreditam que observar instrumentos como instituições é agregar sob uma mesma classificação ações diferentes, quais sejam: ações do governo com a função de organização (do espaço e das atividades), ações com a função de agregação de informação e também com a função de mudar comportamentos. O autor propõe, assim, que instrumentos são recursos sociais à mão do governo e que são utilizados para organizar, agregar informações e alterar comportamentos.

---

3. Disponível em: <<https://slideplayer.com.br/slide/10178741/>>.

Para este estudo, porém, instrumento define-se como instituição. Esta aceção nos parece mais frutífera para o estudo das políticas de desigualdade justamente porque permite observar a ação dos instrumentos de forma mais independente dos objetivos traçados. Considerá-los instituições e como tendo características próprias possibilita diferenciá-los da política à qual estão associados e analisar os seus efeitos independentemente dos aspectos formais dos planos e programas.

A definição a ser utilizada se fundamenta no conceito apresentado por Lascoumes e Le Galès (2007), que advogam por uma sociologia política dos instrumentos. Para os autores, um instrumento de política pública se constitui como

dispositivo tanto técnico como social, que organiza relações sociais específicas entre o Estado e aqueles à quem ele se direciona, segundo as representações e significados que carrega. É um tipo particular de instituição, um dispositivo técnico com o propósito genérico de levar um conceito concreto da relação entre política e sociedade, fundamentado em um conceito sobre a regulação (Lascoumes e Le Galès, 2007, p. 4, tradução nossa).

Um instrumento é, portanto, a concretização de uma concepção de sociedade, isto é, da relação entre política e sociedade. Ele carrega significações próprias, que se fundamentam em uma ideia de regulação e de sociedade, e estrutura a ação pública de acordo com ela. Em outras palavras, instrumentos estruturam políticas públicas segundo suas próprias lógicas. Peters (2000) e Peters e Nispen (1999) também apontam que há influência do instrumento escolhido sobre o processo de implementação. Destacam inclusive que a sua operação pode levar a objetivos diversos daqueles primeiramente estabelecidos pelos formuladores. Os autores sugerem que os instrumentos levam à distribuição de maior ou menor autonomia e poder aos implementadores, o que possibilitaria o “desvio” dos objetivos originais em favor dos objetivos dos implementadores.

O artigo de Winner (1986) é interessante para ilustrar o argumento. Neste artigo, o autor busca responder à pergunta sobre haver ou não política nas tecnologias (ou nos artefatos, como chama). Entendendo tecnologias como dispositivos técnicos que também organizam relações sociais (Winner, 1986), pode-se dizer que elas não são neutras. Ele se baseia na afirmação de Lewis Mumford (1964 *apud* Winner, 1986) de que há dois tipos de tecnologia, uma democrática e outra autoritária, mas faz uma ressalva. O autor observa que sempre que uma nova tecnologia surge, muitos advogam que ela seja salvadora, transformadora da sociedade em um aspecto positivo,

[mas] ir além desta constatação óbvia e argumentar que certas tecnologias têm propriedades políticas nelas próprias parece num primeiro momento completamente equivocado. Todos nós sabemos que as pessoas têm política, não as coisas. Descobrir virtudes ou pecados em agregados de aço, plástico, transistores, elementos químicos, e outros materiais parece completamente equivocado, parece

uma forma de mistificar os artifícios humanos e evitar as verdadeiras fontes, as fontes humanas de liberdade e opressão, justiça e injustiça. Culpar as coisas parece ainda mais despropositado do que culpar as vítimas quando julga-se as condições da vida pública (Winner, 1986, p. 2).

O autor busca se afastar do que considera um posicionamento errôneo, que seria o de culpar as tecnologias, mascarando assim a ação das pessoas. Enfatiza, porém, que isto não significa que os artefatos não estruturam a ação humana. As tecnologias possuem elementos políticos e estes são expressos pelos aspectos da própria tecnologia. Cada artefato sugere arranjos convenientes para sua operação ou até mesmo a restringe rigidamente, não permitindo interpretações sobre sua utilização. Diz o autor:

na nossa forma habitual de pensar, tecnologias são vistas como ferramentas neutras que podem ser bem ou mal usadas, para o bem ou para o mal, ou algo intermediário. Mas, usualmente, não paramos para pensar que um dado dispositivo possa ter sido projetado e construído de tal forma que ele produza um conjunto de consequências lógica e temporalmente anteriores a qualquer dos seus usos explícitos (Winner, 1986).

Winner (1986) traz exemplos da arquitetura e da indústria. A cidade de Long Island, em Nova Iorque, possui viadutos mais baixos do que o comum. O autor resgata a ideia de que foram construídos assim deliberadamente, para evitar o transporte de ônibus e outros veículos coletivos na cidade. Aquele que deseja visitar a cidade, deve transitar em carros de passeio, particulares – o que gera uma discriminação de classes segundo a renda. Outro exemplo vem de Chicago, onde o dono de uma fábrica adotou novas máquinas em sua indústria, mesmo aumentando o custo do produto. Sua motivação foi poder contratar trabalhadores menos habilitados, o que culminou na destruição dos sindicatos recém-formados, estruturados por trabalhadores mais qualificados. Winner (1986) resgata em Platão um último exemplo: o navio, onde existia a necessidade prática de haver um capitão e uma tripulação inquestionavelmente obediente. A operação de um navio exige determinada hierarquização, com um único capitão, cujas ordens devem ser obedecidas pela tripulação. Desobedecer a este requisito pode impossibilitar a utilização da tecnologia ou causar efeitos indesejados, como um naufrágio. No entanto, o autor observa que existem artefatos com certo grau de flexibilidade em seu uso. Os indivíduos que operam a tecnologia são capazes de reinterpretarem e a utilizarem para diferentes objetivos ou de diferentes maneiras.

A análise de Winner (1986, p. 6) sobre os artefatos é frutífera. O que faz em seu artigo com relação às tecnologias é o que buscamos fazer aqui com relação aos instrumentos, reconhecendo a influência humana e social sobre as ferramentas, porém ressaltando o movimento inverso, isto é, a influência destas ferramentas (dos instrumentos) sobre a ação humana, social e governamental.

Assumindo essa ideia e a definição de instrumentos como sendo instituições que estruturam a ação pública, segue-se que a escolha deste último não é tema puramente técnico, mas, sim, político. No entanto, como verificar a influência dos instrumentos na política?

Palier (2007) argumenta que observar a ação de um único instrumento pode ser útil para explicar mudanças profundas em um sistema. Ele analisa o sistema previdenciário francês e identifica um processo por meio do qual a mudança dos instrumentos levou a transformações profundas, a despeito da dependência de trajetórias. A literatura sobre as novas políticas do Estado de bem-estar (*welfare state*) apontavam a impossibilidade de mudanças radicais, principalmente em sistemas de pensão, justamente por causa da dependência de trajetória, isto é, o número reduzido de opções devido a escolhas feitas no passado. Assim, esperava-se que, na França, o sistema previdenciário do tipo *pay-as-you-go* (PAYG), em que os contribuintes ativos pagam os benefícios dos pensionistas, perdurasse, reforçando a lógica adotada no passado ou mudando muito gradualmente. A mudança para um sistema de fundos, entretanto, segundo a literatura, era impossível.

Palier (2007) vai na contramão da literatura dominante na área de Estado de bem-estar. Enquanto os estudos da área se concentram em variáveis políticas como as restrições demográficas, financeiras e econômicas, o posicionamento ideológico dos atores do governo, a análise de coalizões de interesse e as restrições de instituições políticas em geral, o autor aponta que esta mudança pode ser explicada por outro tipo de abordagem: acompanhando a “trajetória” de um único instrumento, no caso, os fundos de pensão. Assim, ele observa que o descontentamento com as políticas do passado possibilita a busca por novas soluções, concretizadas em novos instrumentos. Uma vez inserido, o novo instrumento promoveu mudanças cumulativas em todo o sistema. Gerou-se um acordo (ainda que ambíguo e contraditório) sobre a inserção do instrumento de fundos de pensão no sistema previdenciário, o que levou a maiores mudanças ao longo dos anos.

Le Galès (2010) também aponta para a relevância de analisar os instrumentos para observar mudanças. Ele identifica na literatura diferentes campos de pesquisa que associam instrumentos à mudança na governança, como o estudo das novas formas de governança na Europa, que indicam novos instrumentos com a busca de soluções para a falta de capacidade de governar sociedades cada vez mais diferentes. Instrumentos também são o foco em pesquisas sobre a transformação do Estado associada às mudanças tecnológicas e à globalização, com formas mais flexíveis de interação (Salamon, 2002). Há também o estudo de novas formas de governança alavancadas pela experiência da União Europeia. Instrumentos aqui surgem como conceito organizador de uma nova governança que busca maior transparência e participação, visando esclarecer as contradições entre os seus diferentes tipos utilizados pela rede de atores.

Existem diversas tipologias de instrumentos e este estudo não tem a pretensão de apresentá-las com profundidade. Convém, porém, apresentar brevemente as principais tipologias da literatura. A classificação dos instrumentos é um exercício teórico de organização para melhor compreensão da realidade. No entanto, na realidade são raras as vezes em que uma política utiliza um único instrumento em sua execução. É mais comum que os implementadores se utilizem de conjuntos de instrumentos ou misturas de diferentes instrumentos (*instrument packages* ou *mixes*).<sup>4</sup>

A tipologia mais simples é apresentada por Bemelmans-Videc, Rist e Vedung (1998) e Vedung (1998), que dividem os instrumentos de acordo com o nível de coerção utilizado por eles. Assim, eles chegam à classificação de três tipos: instrumentos econômicos, coercitivos e de informação, que chamaram de *carrots*, *sticks* e *sermons*, respectivamente. Para os autores, as intervenções do governo podem ser classificadas em um crescendo de coercitividade. Instrumentos de informação não utilizam a coerção, já os econômicos exercem forte apelo de custo-benefício e instrumentos coercitivos são mais rígidos, utilizando autoridade e poder de polícia para intervir na sociedade.

Porém, nem toda ação do governo pode ser mensurada segundo sua coercitividade. Hood (1986) apresenta outra tipologia que classifica os instrumentos segundo os critérios de nodalidade, autoridade, recursos e organização. Os com maior nodalidade são aqueles em que o governo atua como ponto focal numa rede, conectando os diferentes atores. A autoridade é o uso das fontes de legitimidade do governo e de seu poder legal ou normativo, enquanto o tesouro trata dos diferentes recursos que o governo pode utilizar na operação dos instrumentos. A organização, por fim, é a capacidade de dirigir a ação, seja por meios mais coercivos, como a polícia, ou pela burocracia.

Lascoumes e Le Galès (2007) propõem um desenvolvimento da tipologia de Hood (1986). Eles classificam os instrumentos em cinco tipos: legislativo e regulatório; econômico e fiscal; baseado em acordos e incentivos; baseado em informação e comunicação; e padrões de boas práticas *de facto* ou *de jure* (Lascoumes e Le Galès, 2007). Cada um destes organiza um tipo de relação política e, para tal, utiliza um tipo de legitimidade.

Assim, instrumentos legislativos e regulatórios exercem diferentes funções: simbólica, como atributo de um poder legitimado; exposição de valores e interesses caros ao Estado; e a de direcionar comportamentos sociais e organizar sistemas (Lascoumes e Le Galès, 2007). Denotam um Estado guardião, e se legitimam pela ordem de representantes eleitos, incumbidos de guardar o interesse geral.

---

4. Sobre este assunto, ver Vedung (1998).

Instrumentos econômicos e fiscais também se legitimam pelo fundamento legal, mas são observados segundo sua eficiência econômica e social. Trata-se do uso de recursos monetários com a função de redistribuí-los ou de direcionar comportamentos. Eles se situam numa ideia de Estado produtor de riquezas e/ou redistributivo. Esses dois primeiros são tipos tradicionais de instrumentos.

Os outros três fazem parte do novo paradigma observado por Salamon (2001), apresentando formas menos intervencionistas da ação pública e renovando, assim, sua legitimidade (Lascoumes e Le Galès, 2007). São instrumentos que se baseiam mais na comunicação e na participação do que os tradicionais de comando e controle.

Os primeiros são os de acordos e incentivos (como contratos). Nestes, o Estado delega suas funções a outras agências ou organizações, associando a isto incentivos para que as ações sejam bem executadas. Tal fato representa o esvaziamento das funções tradicionais do Estado, que se apresenta mais como mobilizador e integrador dos diferentes atores e ações do que como um agente central que elabora, planeja e executa.

Instrumentos de comunicação e informação se fundamentam no direito dos cidadãos de acesso à informação e no dever do Estado em apresentar explicações sobre suas ações, permitindo *accountability* sobre elas. Este tipo é calcado na ideia de democracia de audiência, em que há espaços de representação e debate público, que podem se apresentar como a imposição de objetivos ou de mecanismos de competição entre agentes.

Por último, há padrões de boas práticas, que são formas de organizar relações de poder entre atores econômicos e entre estes e organizações não governamentais. Se fundamentam na legitimidade da racionalidade científica e na racionalidade democrática, já que evocam certa negociação e cooperação.

Com essa revisão acerca dos instrumentos, suas tipologias e suas formas de ação, buscamos apresentar a percepção de que cada um deles traduz uma relação entre Estado e sociedade e que isto possibilita observar as contradições entre os objetivos de um programa e sua operação. Desta inadequação pode estar surgindo não somente a ineficácia de uma política pública, mas a (re)produção de desigualdades. Para observar isto, é central considerarmos que os instrumentos estruturam as políticas públicas segundo suas próprias lógicas, excluindo ou privilegiando interesses e grupos diferentes, aumentando ou diminuindo sua eficácia em atingir objetivos traçados. Outros fatores, como a ação da burocracia de nível de rua, podem estar associados a este resultado. Porém, o que buscamos argumentar é que os instrumentos não são fatores negligenciáveis – mesmo que frequentemente negligenciados.

## **5 ESTUDOS DE CASO**

A fim de ilustrar o argumento de que a abordagem de instrumentos pode ser relevante para o estudo das políticas para a desigualdade, trazemos três exemplos de políticas públicas cujos instrumentos escolhidos exerceram papel importante na redução ou reprodução de desigualdades. No primeiro caso, trata-se de contratação; no segundo, assistência financeira; e no terceiro, regulação social.

### **5.1 Assistência Técnica e Extensão Rural (Ater) – instrumento: contratação**

O serviço de Ater foi uma política pública implementada no âmbito do Programa Fomento Rural,<sup>5</sup> vinculado ao programa Brasil Sem Miséria, que teve como objetivos:

*i)* ampliar e diversificar a produção agropecuária buscando o fortalecimento da segurança alimentar e nutricional e a geração de renda via comercialização dos excedentes; e em paralelo *ii)* promover a inserção das famílias beneficiárias em políticas sociais e de desenvolvimento rural, consideradas suas vulnerabilidades específicas (Villarosa, 2017, p. 4).

Em suma, visava garantir a segurança alimentar e a renda para 26.400 famílias rurais abaixo da linha da extrema pobreza, além de buscar incluí-las em outras políticas sociais e de desenvolvimento rural.

Esses objetivos foram buscados através de duas ações principais: a transferência de recursos não reembolsáveis para as famílias (R\$ 2.400) e o serviço de Ater. A transferência de recursos é em si um instrumento de gestão direta, em que o governo federal transfere diretamente os recursos a famílias carentes. Enquanto a assistência técnica é considerada aqui um serviço a ser oferecido segundo outros instrumentos. No caso em questão, os instrumentos utilizados foram os Acordos de Cooperação Técnica (ACTs), que são formas de contratação de empresas públicas e que definem quais as responsabilidades da entidade executora na prestação do serviço de Ater.

Villarosa (2017) estuda a execução desta política pública no Ceará. Neste caso, o serviço de Ater foi ofertado pela Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural do Ceará (Ematerce). O autor descreve como o programa contribuiu para a superação das barreiras de produção encontradas nas famílias e como a empresa se adaptou para solucionar desafios de escala do projeto e de atendimento aos agricultores familiares em extrema pobreza, uma vez que a Ematerce não costumava ter esse tipo de focalização. Por meio de entrevistas com técnicos da empresa e com famílias beneficiadas pelo programa, o autor identificou alguns desafios à implementação relacionados à focalização, ao gerenciamento de recursos humanos e à escala do projeto, além de desafios no âmbito organizacional. Alguns

---

5. Programa de Fomento às Atividades Produtivas Rurais, criado pela Lei nº 12.512/2011 e regulamentado pelo Decreto nº 9.221/2017.

dos que foram apontados estão relacionados às características dos instrumentos utilizados na implementação.

As impressões de resultados trazidas pela análise das duas regiões escolhidas pelo estudo apontam que poucas famílias conseguiram mudar de patamar econômico, enquanto a maioria não conseguiu “seguir adiante com resultados tangíveis no programa” (Villarosa, 2017, p. 23). O estudo aponta também que os resultados do programa de fomento foram mais eficazes na adoção de novas tecnologias e práticas produtivas do que no fortalecimento do capital social e na sua articulação com outras políticas. Os autores sugerem que isto pode ser atribuído ao instrumento utilizado para a contratação de entidades executoras como a Ematerce, os ACTs. Com o uso deste instrumento, o serviço de Ater passa a ser custeado pela entidade executora, no caso uma empresa pública estadual. Por este motivo, as atividades de Ater são reduzidas de dezoito (previstas no outro instrumento de contratação, as chamadas públicas) para seis: diagnóstico das famílias, elaboração do projeto produtivo, três visitas de acompanhamento individual e uma atividade coletiva (Villarosa, 2017, p. 8).

O programa combinou, portanto, um instrumento econômico/fiscal e um baseado em acordos, isto é, contratos. Segundo a classificação de Lascoumes e Le Galès (2007), o uso de contratos denota um Estado menos interveniente, que delega funções, assumindo papel de mobilização e integração, enquanto instrumentos econômicos são associados a um Estado produtor, de ação direta com objetivo de benefício social ou eficiência econômica. O uso destes instrumentos e as relações políticas que eles resgatam não parecem se adequar aos objetivos do programa. Considerar vulnerabilidades específicas, fortalecer o capital social e articular políticas são objetivos que requerem maior participação do público beneficiário. Os instrumentos de acordos, incentivos ou contratos permitem maior participação de agências organizadas na ação pública, mas não da população. A relação política que parece implícita nos objetivos do programa é de uma democracia de audiência, em que os beneficiários teriam voz para influenciar as ações da política. O instrumento escolhido para a execução do programa não exerce essa função. Contraditoriamente aos objetivos do programa, ele prioriza a atuação de agências organizadas, deixando de empoderar a população e reproduzindo o cenário de desigualdade encontrado antes da intervenção estatal.

Talvez instrumentos baseados na informação e na comunicação seriam mais eficazes por apresentar maior coesão com os objetivos do programa de fomento. A importância deste tipo de instrumento se mostrou em parte em uma das etapas do serviço de Ater: a elaboração de um projeto produtivo junto a cada família. O programa teve como diretriz elaborar estes projetos de acordo com a especificidade de cada caso, e assim os autores identificaram que foi feito. Porém, para



o acompanhamento da implementação do projeto, foram utilizadas técnicas padronizadas (cursos e materiais didáticos sobre produção, tecnologia e custos), sem adequação a cada caso. O estudo indica que é possível que a técnica escolhida “possa ter limitado a espontaneidade do processo, a liberdade de interação com os beneficiários, e, conseqüentemente, a possibilidade de atendimento individualizado de acordo com as eventuais especificidades de cada caso” (Villarosa, 2017, p. 17).

### **5.2 Edital Mais Museus – instrumento: assistência financeira**

O Edital Mais Museus foi uma política pública implementada como parte do programa Museu, Memória e Cidadania, no âmbito da Política Nacional de Museus, para fomentar a criação de novos museus, reduzindo assim a desigualdade regional entre municípios com e sem essas instituições.

A Política Nacional de Museus foi implementada mediante três instrumentos distintos, que conforme a tipologia de Salamon (2002) podem ser classificados como: renúncia fiscal (Lei Rouanet), assistência financeira (prêmio para melhores propostas de implantação de museus) e gestão direta (Ollaik e Janann, 2012). O uso do instrumento de assistência financeira foi traduzido em política pública na forma do Edital Mais Museus.

Na tipologia de Lascoumes e Le Galès (2007), o Edital Mais Museus, que oferecia assistência financeira para pequenos municípios sem museus criarem seus próprios museus conforme projetos apresentados, seria classificado como um instrumento econômico e fiscal, pois trata-se do uso de recursos monetários com a função de redistribuí-los ou de direcionar comportamentos, no caso, a criação de museus. O Estado, por essa lógica, tem papel produtor de riquezas e/ou redistributivo.

Analisando o impacto do edital na criação de museus no território brasileiro, Maravalhas (2018) utilizou o método de diferenças em diferenças e evidenciou a insuficiência daquele em gerar os resultados almejados. Essas iniciativas em municípios parecem estar mais relacionadas a fatores exógenos, tais como população municipal, nível de desenvolvimento do município, atividades turísticas e contextos regionais, e não à política pública implementada. O instrumento de assistência financeira não atingiu seu objetivo de fomentar a criação de novos museus nem alcançou o resultado inicialmente desejado de redução das desigualdades no acesso a essas instituições.

O uso de um instrumento governamental tradicional como instrumento econômico não gerou bons resultados na redução dessas desigualdades. Para nossa reflexão, este resultado mostra que o tipo de relação Estado e sociedade imbuído no instrumento utilizado pode ter dificultado a interação com outros fatores relacionados à criação de museus e à redução da desigualdade. Instrumentos

econômicos fazem parte do conjunto de instrumentos tradicionais, em que a ação do Estado é relevante, central. Este exemplo nos leva a considerar que outros modelos, mais ligados à nova governança (Salamon, 2001), com maior participação de outros atores, podem garantir maior sucesso a este tipo de política. Um exemplo é o instrumento de padrões de boas práticas, descrito por Lascoumes e Le Galès (2007) e que se fundamenta nas racionalidades científica e democrática operando via negociação e cooperação. Desta maneira, haveria maior espaço para a compreensão de como as boas práticas se adaptariam às realidades das comunidades onde seriam criados novos museus, podendo contribuir para o sucesso da iniciativa e a consequente redução da desigualdade no acesso à cultura.

### **5.3 Plano de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (Reuni) – instrumento: regulação social**

O Reuni teve por objetivo aumentar o número de vagas na esfera pública mediante amplificação de recursos financeiros e humanos de 2007 a 2012. O instrumento utilizado para implementação dessa política pública pode ser classificado como regulação social, pois trata-se de uma mudança no normativo, nas leis, nas regras de acesso, para redução na desigualdade do acesso, reservando vagas para negros e para pessoas de baixa renda. Trata-se, conforme tipologia de Lascoumes e Le Galès (2007), de um instrumento legislativo e regulatório, que exerce funções simbólicas, como atributo de um poder legitimado, expõe valores e interesses que se tornaram relevantes ao Estado e busca redirecionar comportamentos sociais e reorganizar sistemas. A lógica desse tipo de instrumento, como mencionado anteriormente, se baseia na ideia de um Estado guardião, que se legitima pela ordem de representantes eleitos, incumbidos de guardar o interesse geral (Lascoumes e Le Galès, 2007).

O quantitativo de alunos de graduação da Universidade de Brasília (UnB) apresentou um incremento de 72,6% no intervalo 2006-2016. Os dados obtidos nos anuários estatísticos elaborados pelo Decanato de Planejamento e Orçamento e Avaliação Institucional (DPO) confirmam a expansão do número de vagas. Entretanto, os documentos não apresentam informações de raça/cor ou renda desses alunos, pois antes da implementação da política por esse instrumento governamental o tema não estava na agenda e a coleta de estatísticas não se preocupava com essas variáveis.

A juventude negra e pobre é a mais afetada pelas barreiras educacionais. Baixo número de anos de estudo, evasão escolar e dificuldade de acesso à universidade são os maiores problemas para esses grupos. No entanto, no período de 2012 a 2016, é notável o maior acesso de negros e pobres a UnB. Na variação 2012-2016, o número de ingressantes da faixa de renda mais baixa – até três salários mínimos – aumentou para todas as raças. Brancos cresceram 31,47%, pardos, 139,8% e pretos, 101,98%. O maior acesso ao ensino superior por grupos com rendimentos historicamente menores, negros e mulheres, tem efeito positivo na redução de desigualdades.

Como conclusão, temos que o instrumento da regulação social – na tipologia de Salamon (2001) –, instrumento legislativo e regulatório – na tipologia de Lascoumes e Le Galès (2007) –, trouxe, sim, benefícios na redução de desigualdades.

O sucesso desse programa também parece estar associado à adequação do instrumento escolhido à natureza do problema. Uma vez que a maioria da sociedade legítima pelo voto propostas que identificam o baixo acesso da população negra à universidade como um problema, há legitimidade que fundamenta o instrumento regulatório. De outro modo, este instrumento possibilita resposta tempestiva à questão, começando a alterar a situação em poucos meses de funcionamento. Isto é, a partir do momento em que é aprovada a nova regulação, mais pessoas negras passam a entrar na universidade, reduzindo um aspecto da desigualdade racial e ativando uma cadeia de impactos, por exemplo, no aumento de estudos acadêmicos sobre raça. Outros instrumentos, como incentivo econômico ou de comunicação, talvez não fossem eficazes neste caso, pois dependem da contrapartida dos agentes, que podem aderir ou não à iniciativa. Ainda no que se refere aos instrumentos de comunicação, estes seriam contraditórios neste caso, pois dependeriam da representatividade de setores sistematicamente sub-representados, gerando uma reprodução da desigualdade.

## **6 BALANÇO DOS TRÊS CASOS**

Constata-se, assim, que enquanto o uso do instrumento de contratação (ou da combinação entre um instrumento econômico/fiscal e um baseado em acordos, isto é, contratos) obteve bons resultados, no caso do Ater; o uso do instrumento de assistência financeira (ou instrumento econômico e fiscal) não gerou os resultados almejados de redução de desigualdades sociais no quesito acesso a museus; e o uso do instrumento de regulação social (ou instrumento legislativo e regulatório) conseguiu diminuir a desigualdade social ao menos no quesito do acesso à universidade. As três políticas públicas são muito distintas, o que não permite comparar os instrumentos governamentais, já que há muitas variáveis em ação. Seria preciso isolar a variável de instrumento governamental utilizado para conseguir auferir seu impacto, de preferência na implementação de uma mesma política e no mesmo contexto. Além disso, seria interessante analisar um amplo conjunto de políticas públicas implementadas com o mesmo instrumento, para analisar se há similaridade nos problemas enfrentados e nos resultados alcançados.

## **7 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

A intenção inicial era explorar e expor a forma como instrumentos governamentais utilizados na implementação de políticas públicas podem interferir na manutenção ou no combate às múltiplas formas de desigualdade em questão.

Esses instrumentos têm uma dinâmica própria a ser estudada e desvendada, considerando que são sempre utilizados para implementação de políticas públicas. As escolhas acerca de qual instrumento governamental usar para implementar uma determinada política precisam ser melhor instruídas. Ao menos a consciência de que há um menu, um leque de opções, para sua implementação já seria um primeiro passo para fazer escolhas com mais reflexão. O que se observa são escolhas intuitivas, sem bases empírico-teóricas.

Há décadas queremos diminuir a desigualdade social e econômica no Brasil. Há unanimidade quanto à gravidade do problema. Há inúmeras políticas públicas com esse propósito. Por que não logramos avanços? Será que há algo que se pode melhorar na escolha dos instrumentos governamentais a serem utilizados para a implementação dessas políticas públicas? Será que o instrumento utilizado tem impacto na redução ou na reprodução das desigualdades? Temos mais perguntas do que respostas, e a conclusão de que é preciso pesquisar mais profundamente a dinâmica dos instrumentos governamentais utilizados na implementação e os seus efeitos nos resultados de políticas públicas.

Seria interessante fazer um amplo questionário com burocratas de alto e médio escalão que formulam e implementam políticas públicas, questionando-os sobre como foi o processo de escolha dos instrumentos governamentais utilizados. Isso seria um ponto de partida para ilustrar como essa escolha é feita, ou talvez para perceber que não há nem a consciência de que uma escolha é possível. Estudos a serem desenvolvidos poderiam buscar observar a variável de instrumento governamental em estudos comparativos mais aprofundados, contribuindo para melhor compreensão sobre as consequências do uso de instrumentos distintos (gestão direta, assistência financeira, contratação, regulação etc.). Uma maior compreensão sobre esse aspecto das políticas públicas endossaria escolhas de instrumentos governamentais melhor embasadas em dados empíricos e em teorias, possibilitando a implementação de políticas públicas com mais chances de alcance dos resultados almejados por toda a sociedade ou, pelo menos, com menores chances de resultados inesperados e indesejados.

## REFERÊNCIAS

BEMELMANS-VIDEC, M.-L.; RIST, R.; VEDUNG, E. **Carrots, sticks and sermons: policy instruments and their evaluation**. New Brunswick: Transaction Publishers, 1998.

CGEE – CENTRO DE GESTÃO E ESTUDOS ESTRATÉGICOS. **Os novos instrumentos de apoio à inovação: uma avaliação inicial**. Brasília: ANPEI; CGEE, 2009.

DAHL, R. E.; LINDBLOM, C. E. **Politics, economics, and welfare: planning and politico-economic systems resolved into social processes.** New York: Harper and Brothers, 1953. 557 p.

HILL, M.; HUPE, P. **Implementing public policy.** London: Sage Publications, 2002.

HOOD, C. C. **The tools of government.** Chatham: Chatham House Publishers, 1986.

\_\_\_\_\_. Intellectual obsolescence and intellectual makeovers: reflections on the tools of government after two decades. **Governance**, v. 20, n. 1, p. 127-144, Jan. 2007.

LASCOURMES, P.; LE GALÈS, P. Introduction: understanding public policy through its instruments – from the nature of instruments to the sociology of public policy instrumentation. **Governance**, v. 20, p. 1-22, 2007.

LE GALÈS, P. Policy instruments and governance. *In*: BEVIR, M. (Org.). **The SAGE handbook of governance.** Londres: SAGE Publications, 2010. 592 p.

LIMA, L. L.; D'ASCENZI, L. Implementação de políticas públicas: perspectivas analíticas. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 21, n. 48, p. 101-110, dez. 2013.

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

MARAVALHAS, F. B. **Fatores relacionados à criação de museus em municípios brasileiros.** 2018. Dissertação (Mestrado) – Universidade de Brasília, Brasília, 2018.

NORTH, D. C. **Institutions, institutional change and economic performance.** Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

OLIVEIRA, J. A. P. de. Repensando políticas públicas: por que frequentemente falhamos no planejamento? *In*: MARTINS, P. E. M.; PIERANTI, O. P. (Org.). **Estado e gestão pública: visões do Brasil contemporâneo.** 2. ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006.

OLLAIK, L. G.; JANANN, J. M. Instrumentos governamentais na implementação da política nacional de museus. **Organizações e Sociedade**, v. 19, n. 63, 2012. Disponível em: <<https://portalseer.ufba.br/index.php/revistaoes/article/view/11218>>.

PALIER, B. Tracking the evolution of a single instrument can reveal profound changes: the case of funded pensions in France. **Governance**, v. 20, n. 1, p. 85-107, 2007.

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.

PETERS, G.; NISPEN, F. K. M. V. **Public policy instruments: evaluating the tools of public administration.** Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 1999. 247 p.

PIRES, R. R. C. Implementando desigualdades? Introdução a uma agenda de pesquisa sobre agentes estatais, representações sociais e (re)produção de desigualdades. **Boletim de Análise Político-Institucional**, n. 13, out. 2017.

POWELL, W.; DI MAGGIO, P. J. **The new institutionalism in organizational analysis**. Chicago: University of Chicago Press, 1991.

REIS, E. Percepções da elite sobre pobreza e desigualdade. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 15, n. 42, p. 143-152, 2000.

SALAMON, L. M. The new governance and the tools of public action: an introduction. **Fordham Urban Law Journal**, v. 28, n. 5, p. 1.609-1.674, 2001.

\_\_\_\_\_. **The tools of government: a guide to the new governance**. Oxford: Oxford University Press, 2002.

SOUZA, C. Estado da arte da pesquisa em políticas públicas. *In*: HOCHMAN, G.; ARRETCHE, M.; MARQUES, E. (Org.). Políticas públicas no Brasil. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2007. p. 65-86.

VEDUNG, E. Policy instruments: typologies and theories. *In*: BEMELMANS-VIDEC, M.; RIST, R.; VEDUNG, E. (Ed.). **Carrots, sticks and sermons: policy instruments and their evaluation**. New Brunswick: Transaction Publishers, 1998.

VILLAROSA, F. N. di. **Inclusão produtiva rural: a experiência de assistência técnica e transferência de renda do Ceará, Brasil**. Brasília: WWP, 2017. p. 1-29.

WINNER, L. Do artifacts have politics? *In*: WINNER, L. (Org.). **The whale and the reactor: a search for limits in an age of high technology**. Tradução de Fernando Manso. Chicago: The University of Chicago Press, 1986. Disponível em: <<http://www.necso.ufrj.br/Trads/Artefatos%20tem%20Politica.htm>>.

## ESTRATIFICAÇÃO UNIVERSITÁRIA ATRAVÉS DE DISPOSITIVOS DE SELEÇÃO: O CASO DA UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA

Isabella de Araujo Goellner<sup>1</sup>

### 1 INTRODUÇÃO

As escolhas de instrumentos da ação pública são permeadas muitas vezes por variáveis políticas e sociais que podem macular sua neutralidade e extrair desse processo de escolha seu papel estritamente funcionalista.<sup>2</sup> Os instrumentos funcionariam como “um dispositivo ao mesmo tempo técnico e social que organiza relações sociais específicas entre o poder público e seus destinatários em função das representações e das significações do qual é portador” (Lascoumes e Le Galès, 2012, p. 21).

Nesse contexto, este capítulo busca exemplificar como as políticas universitárias de seleção de alunos se traduzem em dispositivos isentos de neutralidade. Para isso, descreve-se de maneira direta as principais diferenças encontradas entre as formas de ingresso e o perfil dos alunos da Universidade de Brasília (UnB). Para tanto, três formas principais, que serão descritas mais à frente, foram alvo da pesquisa: *i*) vestibular; *ii*) Programa de Avaliação Seriada (PAS); e *iii*) Exame Nacional do Ensino Médio/Sistema de Seleção Unificada (Enem/Sisu).

A coleta de informações envolveu a análise de um questionário aplicado no momento da matrícula dos alunos e seus resultados foram apresentados a partir de análise exploratória de dados. O foco aqui não é o adensamento teórico sobre as desigualdades engendradas por essas diferenças, mas, sim, a demonstração sintética da seletividade operada pelos diferentes instrumentos escolhidos para realizar os processos seletivo de alunos, e assim a possibilidade de exemplificação de como eles não funcionam como um mecanismo neutro.

### 2 AÇÃO PÚBLICA E INSTRUMENTOS DE SELEÇÃO UNIVERSITÁRIA

Os mecanismos de seleção universitária e suas respectivas políticas podem ir além de uma mera separação de etapas educacionais e serem ressignificados

---

1. Pesquisadora do Programa de Pesquisa para o Desenvolvimento Nacional (PNPD) na Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest) do Ipea.

2. Lascoumes e Le Galès (2007, p. 33) destacam que a ação pública é fundamentalmente concebida em um sentido pragmático, isto é, como um procedimento político técnico de resolução de problemas por meio de instrumentos.

como instrumentos permeados de subjetividades, pois transformam, de maneira quase “mágica”, pessoas em universitários de universidades públicas, transpondo assim diversos aspectos sociais e de prestígio. É nesse processo que o instrumento produz efeitos.

Esses instrumentos de seleção podem também exalar características de dominação por permear fatores de distinção.<sup>3</sup> Em perspectiva geral, eles podem fugir de seus motes funcionalistas e engendrar processos de estratificação. Os caminhos de preferência de escolha por um tipo de seleção ou forma de distribuição de vagas podem então dizer sobre a não neutralidade desse processo.<sup>4</sup>

Ao tratar dos mecanismos de seleção de alunos da UnB, Cesar (2013) destaca que existem duas dimensões sobre esses mecanismos para serem consideradas:

a primeira se refere ao grau do que chamaremos aqui de estratificação externa às instituições, expresso pelo efeito das características relacionadas à origem social dos estudantes e à sua escolarização pregressa sobre o seu desempenho na seleção. A segunda faz referência ao grau de estratificação interna às instituições, expresso pelo quanto estas mesmas características têm efeito sobre a distribuição dos estudantes entre cursos de maior ou menor *status* (Cesar, 2013, p. 11).

O primeiro bloco de variáveis colocado por Cesar (2013) diz respeito aos fatores sociais externos às instituições, tais como renda da família, nível de estudo dos pais e tipo de escola, entre outros fatores socioeconômicos e de origem social. Além disso, as pesquisas no campo da educação parecem estar acompanhadas de dois termos primos: estratificação e desigualdade educacional. Dos primeiros estudos sobre educação até os mais recentes, esses termos estão interligados, o que não é uma mera coincidência. Medeiros e Oliveira (2014) destacam que na sociologia existe uma ampla discussão sobre o tema que se volta para a questão da desigualdade.

Em maior ou menor grau o assunto é objeto de discussão desde os clássicos e estão presentes nas obras de Marx, Durkheim e Weber. No entanto, é a partir da realização de levantamentos sistemáticos que o campo da sociologia conhecido como estratificação educacional toma a forma atual. Embora esse seja um campo relativamente aberto, seu foco principal está nos determinantes da desigualdade educacional (Medeiros e Oliveira, 2014, p. 565).

Fatores externos também exercem influência sobre instrumentos de seleção a partir de diferenças nos critérios de seleção: quanto mais rígidos ou mais concorridos “mais acentuadas serão a estratificação interna e externa produzidas” (Cesar, 2013, p. 11).

---

3. Remetendo à ideia de Elias (2001 *apud* Lascoumes e Le Galès, 2012), em que, tal qual como a etiqueta, os instrumentos de seleção funcionariam por meio de “lógica de prestígio”.

4. Para entender mais profundamente a questão de escolha e preferência por um sistema ou outro, é necessária uma nova agenda de pesquisa para analisar o discurso da universidade sobre a forma de escolha e de adoção dessas formas.



A falta de neutralidade dos instrumentos se dá também pela maneira como operam as seletividades. A forma como o conteúdo é cobrado, como a prova é aplicada e até mesmo a maneira da distribuição das vagas podem exacerbar as diferenças entre as formas de seleção e, assim, fomentar processos de autoseleção, em que alunos escolhem os cursos a partir da adequação de preferências, ou seja, eles teriam a tendência de escolher os cursos de acordo com suas reais chances de entrada em cada curso/universidade.

Se as diferentes formas de seleção formam distintos grupos de universitários, é nesse ponto de escolha de conteúdo, critérios de correção, etapas, disponibilização das vagas<sup>5</sup> que os instrumentos de seleção, possivelmente, perdem sua neutralidade.

### 3 METODOLOGIA

O objetivo deste estudo é apresentar o mapeamento do perfil dos alunos gerado por diferentes instrumentos de ingresso em uma grande universidade federal brasileira, para visualizar se de fato ocorrem diferenças significativas ao longo de anos. Para tanto, a pesquisa foi baseada em um questionário aplicado no ato das matrículas dos alunos disponibilizado pelo Decanato de Ensino de Graduação da UnB.

Vale destacar que o questionário é aplicado todos os anos no ato da matrícula dos alunos do PAS, Enem/Sisu e vestibular. Em 2016, a taxa de resposta foi de 93,3%.<sup>6</sup> O tratamento da base de dados<sup>7</sup> foi realizado inicialmente pelo Observatório da Vida Estudantil<sup>8</sup> da UnB. Após a limpeza e o tratamento, as variáveis foram filtradas<sup>9</sup> e as correlações foram testadas pela forma de ingresso e categorizadas em vestibular, PAS e Enem/Sisu.<sup>10</sup>

Portanto, para exploração das diferenças nessa pesquisa, dividem-se de modo puramente didático as análises das variáveis que compõem o perfil do aluno da UnB, tais como origem, idade, sexo, raça, particularidades econômicas e algumas

5. O adensamento de diferenças entre questões, conteúdos e formas de avaliações das provas é feito por pesquisas como: Vianna (2003), Cavalcante *et al.* (2006), Lopes e López (2010), Broietti, Santin Filho e Passos (2014), Amauro (2004), Barros (2011), Cavalcante (2011), Fernandes (2011), Ferreira (2011), Mascio (2009), Santos (2008), Peixoto (2008), Peixoto e Linhares (2010), Silva e Prestes (2009), Silva (2006), Souza (2010) e Silveira, Barbosa e Silva (2015).

6. O cálculo da taxa de resposta teve como base os dados do anuário estatístico da UnB, traçados a partir do sistema de matrícula de cada departamento. Pelo anuário, foi observado que em 2016 ingressaram pelo PAS, Sisu e vestibular 8.115 alunos, e o número de alunos da base de dados gerada pelo Observatório da Vida Estudantil em 2016 foi de 7.572.

7. As estatísticas descritivas e análises de correlação foram produzidas pelo software estatístico Statistical Package for the Social Sciences (SPSS) 15.0, para o sistema operacional Windows.

8. O projeto é coordenado pelo professor Carlos Benedito Martins, de sociologia, com a professora Ana Maria Nogales (Centro de Estudos Avançados Multidisciplinares – CEAM), e se insere dentro das atividades do Núcleo de Pesquisa sobre o Ensino Superior da Universidade de Brasília (NESUB).

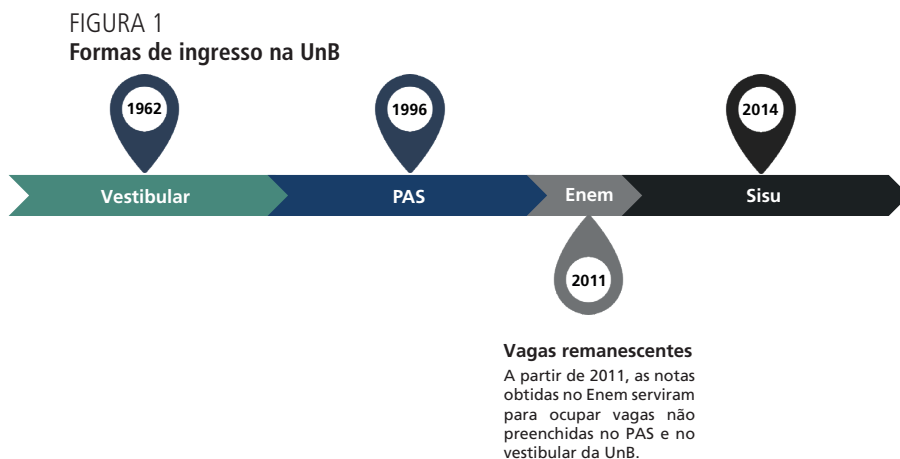
9. As análises de correlação dessas variáveis com as formas de ingresso foram realizadas por meio do teste chi-quadrado que mede a independência de duas variáveis categóricas. Devido ao número de respostas dos alunos ser quase censitário, em todas as correlações feitas foi possível encontrar valor significativo de dependência.

10. Ao gerar o  $X^2$  no programa estatístico SPSS, também é necessário avaliar a credibilidade de seus resultados a partir de um número mínimo de frequência das células e grau de liberdade (Berg, 2014). A partir do grau de liberdade e do valor de  $X^2$  foram calculadas as probabilidades e a força do teste.

características em relação ao modo de vida desses alunos. Além disso, fracionam-se as análises em três anos, de 2014 a 2016.

#### 4 HISTÓRICOS DAS FORMAS DE INGRESSO NA UnB

Especialmente na UnB existem três formas de ingresso principais que compreendem a maior parte das vagas.<sup>11</sup> As duas mais antigas são o vestibular e o PAS, e a mais nova, o Enem/Sisu, adotada oficialmente em 2014. As vagas são divididas entre o sistema universal e o de cotas, que se subdividem entre cotas para escolas públicas e cotas para negros.<sup>12</sup>



Fonte: Cespe (2017).  
Elaboração da autora.

O vestibular foi a primeira e principal forma de ingresso na UnB até 2017.<sup>13</sup> A prova é elaborada pela própria universidade por meio do Centro de Seleção e de Promoção de Eventos (Cespe) ou Centro Brasileiro de Pesquisa em Avaliação e Seleção e de Promoção de Eventos (Cebbraspe).<sup>14</sup>

11. Antes de 2016, 25% das vagas eram do Enem, 25% do PAS no primeiro semestre e 50% do vestibular no segundo semestre. Em 2017, 25% das vagas se tornaram do Enem, 25% do PAS no primeiro semestre e 25% do vestibular no segundo semestre.

12. O sistema de cotas para o vestibular foi adotado em 2004 e passou por diversas adaptações.

13. A partir de 2017 a distribuição assume uma nova forma: metade das vagas do vestibular no segundo semestre são para o PAS. Das vagas do segundo semestre, 25% são destinadas para os alunos do PAS que, por meio do Sistema Informatizado de Seleção para os Cursos de Graduação da UnB (SISUnB), podem alterar a opção de curso escolhida no programa (Borges, 2015). Semelhante ao Sisu que já existe hoje, o SISUnB será gerenciado pela UnB e ficará restrito à instituição. Os participantes do PAS terão prazo de dois dias para, de posse de seu resultado nas provas e dos escores e das notas de corte de cada curso, por grupo de concorrência, confirmarem a pré-opção de curso ou a alterarem. Existirá a possibilidade de mudança para qualquer curso, de qualquer um dos quatro campi (D'Alessandro, 2015).

14. Cespe é o nome conhecido para Cebbraspe, o qual desenvolve e aplica concurso. A instituição foi qualificada como organização social (OS) em 19 de agosto de 2013, por meio do Decreto no 8.078, pela presidenta Dilma Rousseff. Disponível em: <<http://www.cespe.unb.br/cebraspe/>>.

Em 2015, depois de uma decisão do Conselho de Ensino, Pesquisa e Extensão (Cepe), a universidade decidiu reduzir pela metade a oferta de vagas pelo vestibular tradicional, aumentando as vagas do PAS<sup>15</sup> e criando o SISUnB.

A entidade decidiu compartilhar as vagas do vestibular tradicional, realizado apenas no segundo semestre, com o exame por etapas. A iniciativa surgiu, em parte, após a universidade constatar que os alunos inscritos pelo PAS tendem a levar os estudos mais a sério – uma pesquisa revelou que praticamente todos os que ingressaram pelo sistema seriado concluíram os cursos. Em entrevista ao *Correio*, há cerca de dois meses, o reitor da UnB, Ivan Camargo, havia antecipado a intenção de tomar a medida o quanto antes (UnB vai..., 2015).

O PAS é um sistema de avaliação seriada que é aplicado ao final de cada série do ensino médio e cobra conteúdos específicos, também pelo Cespe.

O Programa de Avaliação Seriada – PAS – é a modalidade de acesso ao ensino superior que surgiu por iniciativa da Universidade de Brasília – UnB, abrindo para o estudante do ensino médio as portas da universidade de forma gradual e progressiva. (...) A dinâmica do PAS comporta três avaliações, realizadas ao término de cada série do ensino médio, as quais constituem os subprogramas (triênios) do PAS. Cada avaliação determina uma etapa do respectivo subprograma, em que a nota final configura-se na soma das notas das três etapas.<sup>16</sup>

O Enem tem como objetivo avaliar o desempenho do estudante ao fim da escolaridade básica, portanto, todos que concluíram o ensino médio podem realizar a prova. O Sisu, por sua vez, é uma plataforma na qual os alunos são selecionados para vagas nas universidades públicas. Juridicamente, o Enem e o Sisu estão diretamente ligados e legislados pela Portaria nº 21, de 5 de novembro de 2012, do Ministério da Educação (MEC).

Art. 2º O Sisu é o sistema por meio do qual são selecionados estudantes a vagas em cursos de graduação disponibilizadas pelas instituições públicas e gratuitas de ensino superior que dele participarem.

§ 1º O processo de seleção dos estudantes para as vagas disponibilizadas por meio do Sisu é autônomo em relação àqueles realizados no âmbito das instituições de ensino superior, e será efetuado exclusivamente com base nos resultados obtidos pelos estudantes no Exame Nacional do Ensino Médio – Enem (Brasil, 2012, p. 1).

No Sisu, o aluno escolhe o curso após a prova, ou seja, no ponto de escolha o aluno sabe sua nota e a nota dos outros candidatos por curso e por universidade. Para participar do sistema, após ter o resultado do Enem, o candidato deve fazer a

15. Relembrando a partir de reportagem de 2015 o discurso da universidade: "UnB vai dobrar vagas do PAS e cortar do vestibular tradicional. Para aumentar o ingresso pelo Programa de Avaliação Seriada, a universidade vai reduzir à metade a oferta pelo vestibular tradicional. Mudança ocorre a partir de 2017. Para decano, essa é uma forma de melhorar a qualidade dos novos alunos" (UnB vai..., 2015).

16. Disponível em: <[http://www.cespe.unb.br/pas/PAS\\_oque.aspx](http://www.cespe.unb.br/pas/PAS_oque.aspx)>.

inscrição no Sisu, escolher até duas opções e informar se irá concorrer por ampla concorrência ou cotas. O período de inscrição do Sisu geralmente é de três dias. Em 2016, ocorreu da seguinte maneira:

o Sisu estará disponível para inscrição dos candidatos de 30 de maio de 2016 até as 23h59 de 2 de junho de 2016. Durante o período de inscrição, o sistema estará aberto de forma ininterrupta. Será considerado o horário oficial de Brasília. Durante o período de inscrição, o candidato pode alterar suas opções.<sup>17</sup>

No decorrer do período de inscrição, o candidato tem a opção de consultar uma classificação parcial dada “a partir das notas dos candidatos inscritos na mesma opção”.<sup>18</sup> A classificação é atualizada constantemente ao longo do período de abertura do processo seletivo, mas o MEC deixa claro que essa é somente para referência.

O que ocorre na prática é que os candidatos entram no sistema e observam sua colocação. Dependendo dela, os alunos podem mudar de curso e de universidade para não serem cortados da lista. Por exemplo, se um aluno está em 12<sup>o</sup> lugar, ele pode passar para 14<sup>o</sup> lugar e ficar fora da lista caso o curso tenha somente doze vagas. Isso ocorreria porque outros alunos com notas mais altas poderiam entrar na lista e ficar à frente daquele candidato. O aluno verá em “tempo real” que estará fora da classificação caso continue na lista daquele curso e universidade. Ele pode, então, procurar outro curso e outra instituição em que sua nota o classifique.

Ao final do período de inscrição, o sistema automaticamente seleciona os alunos melhor classificados a partir de suas notas e levando em conta os pesos e as notas de corte e a opção de curso. Caso selecionado pela segunda opção de curso, o aluno pode escolher fazer a matrícula e ainda ficar na lista de espera da primeira opção, que será divulgada posteriormente pela própria universidade.

Desse modo, como destacado em estudo sobre o Sisu e o sistema de cotas por Nogueira e Nonato (2017, p. 7), “o Sisu indiretamente induz o candidato, por meio de simulações, a ajustar suas preferências originais ao que é objetivamente possível de modo a ser aprovado, mesmo que não no curso ou instituição mais desejados”, podendo assim, aumentar os processos de adequação de preferência e autoseleção.<sup>19</sup>

17. Disponível em: <<http://sisu.mec.gov.br/sisu>>.

18. A fonte é a mesma referente à nota 17.

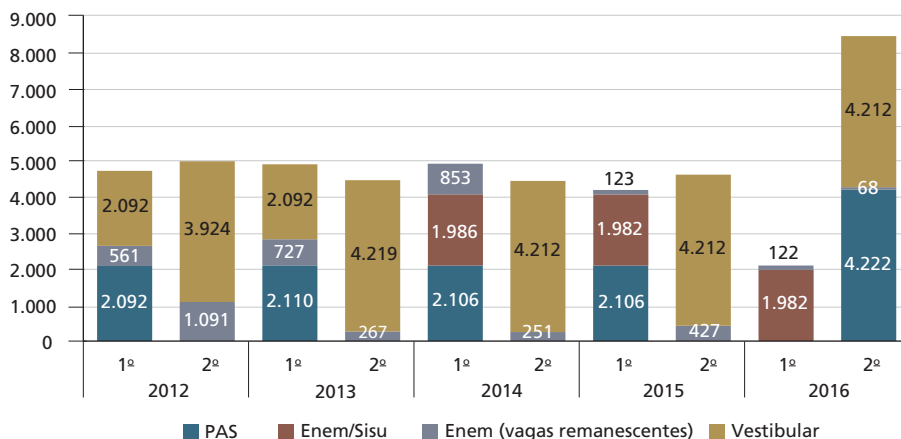
19. O mesmo estudo feito sobre o sistema de cotas e o Enem ressalta que a racionalização pode divergir do ideal vocacional, mas destaca importante característica do fenômeno no Brasil: “é verdade que esse incentivo a uma racionalidade instrumental pode ser nocivo se a minimização dos riscos suplantar os desejos vocacionais dos candidatos. A escolha utilitária de um curso pode, assim, se refletir em maior evasão escolar em um segundo momento. Contudo, essas hipóteses são meramente especulativas, dependendo de confirmação empírica. Ademais, a escolha profissional no Brasil já sofre com uma deficiência grave de orientação vocacional, produto da vertiginosa multiplicação de cursos, da pouca idade dos vestibulandos e da falta de canais de comunicação entre ensino médio e ensino superior. Logo, não há razão para crer que a definição utilitária do curso a ser seguido se sobreponha a uma convicção vocacional, pois esta raramente está consolidada” (Campos, Feres Júnior e Daflon, 2014, p. 19).

Estudo publicado no Grupo de Estudos Multidisciplinares da Ação Afirmativa (GEMAA), *O Desempenho dos Cotistas no Enem: comparando as notas de corte no Sisu* (Campos, Feres Júnior e Daflon, 2014), mostra que a nota dos alunos cotistas comparada com a dos não cotistas não apresenta uma distância significativa. O que existe de resultado significativo na adoção do Sisu e do sistema de cotas é uma racionalização das decisões dos alunos.

Em 2004, a UnB iniciou uma adoção gradual do Sisu como forma de ingresso ao passo que aumentou a porcentagem de vagas destinadas ao PAS. Desta forma, até 2016, como se observa no gráfico 1, as vagas do primeiro semestre eram divididas entre o PAS e o Sisu. As vagas do segundo semestre eram para o vestibular e outras formas de ingresso, como transferências e vagas remanescentes. Além da mudança no número de vagas em 2016, a maneira como aquelas do PAS e do vestibular foram disponibilizadas também mudou. Foi adotado nesse ano o SISUnB, para os alunos do PAS e do vestibular. Nesse sistema, que é bem parecido com o Sisu, os alunos podem trocar a pré-opção de curso escolhida durante a inscrição.

Informações como o desempenho individual alcançado após a correção das provas e o cálculo da nota de corte para a classificação por cursos, de acordo com a pré-opção e o peso das provas de cada um dos grupos aos quais pertencem os cursos, poderão ser visualizadas pelo SISUnB. De posse desses dados, os candidatos poderão repensar a escolha e, se desejarem, fazer a alteração da graduação pretendida. Será permitida a troca de turnos ou para cursos de qualquer um dos quatro *campi* da UnB (Darcy Ribeiro, Gama, Planaltina e Ceilândia) (Veloso, 2016).

GRÁFICO 1  
Número de vagas por forma de ingresso e semestre (2012-2016)

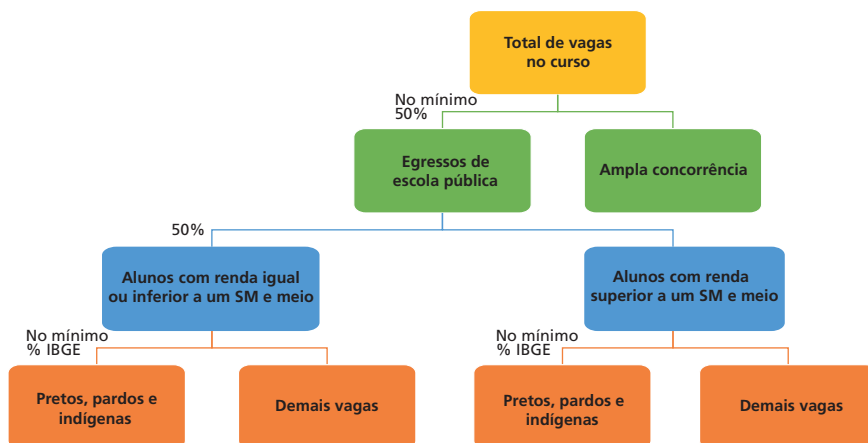


Fonte: Cespe (2017).  
Elaboração da autora.

No PAS, a concorrência pelo sistema de cotas<sup>20</sup> se subdivide em dois grupos: metade das vagas vai para candidatos que estudaram integralmente o ensino médio em escola pública e possuem renda familiar igual ou inferior a um salário mínimo (SM) e meio, *per capita*; e a outra metade é destinada aos que estudaram integralmente o ensino médio em escola pública, mas que possuem renda familiar *per capita* superior a um SM e meio.

O Enem/Sisu na UnB conta com a concorrência do sistema universal e sistemas de cotas para escolas públicas e para negros. No caso de candidatos que se declararem negros, pardos ou indígenas, esses poderão escolher por um dos dois sistemas de cotas. A distribuição das porcentagens das vagas por cotas foi dada pela Lei nº 12.771, conforme demonstra a figura 2.

FIGURA 2  
Distribuição de vagas segundo a Lei nº 12.771



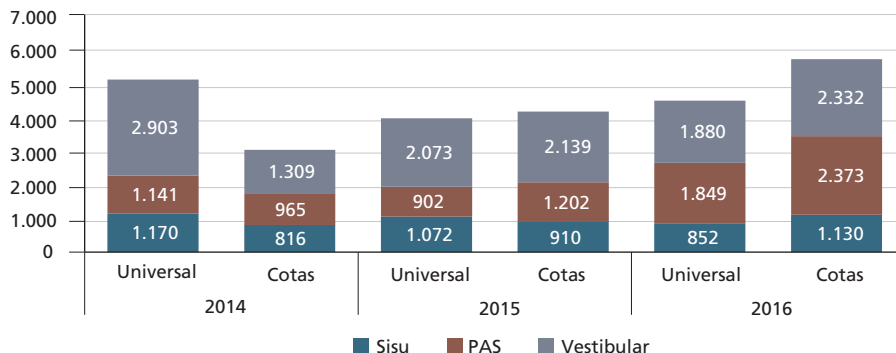
Fonte: Campos, Feres Júnior e Daflon (2014).

Obs.: IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística.

Em consonância com a Lei nº 12.771, a UnB adotou gradativamente o sistema de cotas, e de 2014 a 2016 sua porcentagem aumentou em todas as formas de ingresso, como pode-se observar no gráfico 2.

20. Até 2016 existia um tipo de benefício na forma de ingresso para alunos que residiam em determinadas regiões administrativas. A UnB concedia um bônus aos candidatos que concorriam para os cursos oferecidos nos *campi* de Ceilândia, Planaltina e Gama. Aqueles que concluíram pelo menos duas séries do ensino médio nas regiões administrativas de cada *campus* tinham a nota do Enem acrescida em 20%. A partir de 2016, a UnB cancelou a política de bônus para os alunos de outros *campi*.

GRÁFICO 2  
Número de vagas por sistema de ingresso (2014-2016)

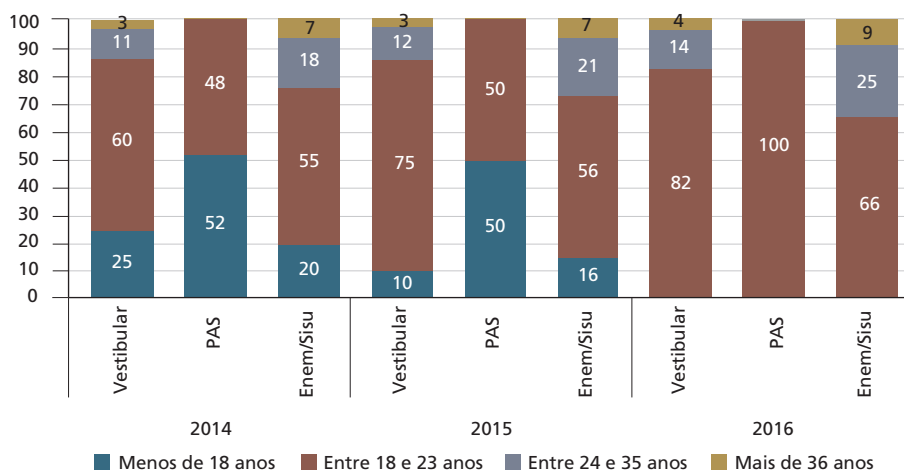


Fonte: Cespe (2017).  
Elaboração da autora.

## 5 PERFIS DOS ALUNOS A PARTIR DAS FORMAS DE INGRESSO

A seguir, temos os resultados das análises das respostas do questionário. Considerando o caráter descritivo do trabalho, optou-se por uma análise exploratória de dados usando frequências, porcentagens relativas e média. Por fim, foi realizada uma análise socioeconômica por meio de um indicador. Foram averiguadas as respostas de 22.957 alunos separados pelas formas de ingresso vestibular, PAS e Enem/Sisu.

GRÁFICO 3  
Distribuição de estudantes por forma de ingresso e faixa etária (2014-2016)  
(Em %)<sup>1</sup>



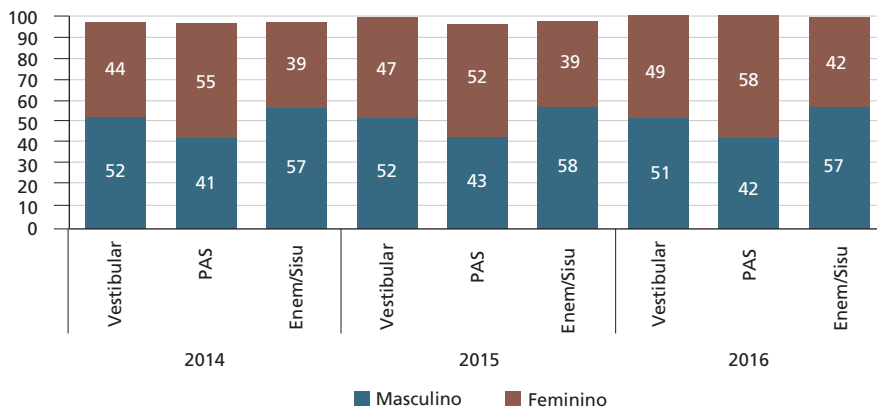
Fonte: Observatório da Vida Estudantil/UnB.  
Elaboração da autora.  
Nota: <sup>1</sup> Valores aproximados.

As faixas etárias dos alunos se diferenciam de maneira significativa entre as formas de ingresso. Ao analisar as suas idades ao entrar na universidade, percebemos que o Enem/Sisu tende a selecionar alunos mais velhos, e o PAS, os mais novos. De 2014 a 2016, a maior parte dos alunos do PAS tinha entre menos de 18 e 23 anos. Nesse mesmo período, a porcentagem do Enem/Sisu se concentrou entre as faixas de 23 a 35 anos, se destacando também por selecionar aqueles com mais de 35 anos.

Em 2015, a UnB começou a exigir o diploma no ato de inscrição, com o objetivo de diminuir as ações judiciais de alunos que não concluíram o ensino médio ao ingressar na universidade.<sup>21</sup> Como possível reflexo dessa política, a partir de 2016, o número de alunos menores de 18 anos diminuiu drasticamente. Apesar disso, o PAS continuou selecionando alunos de menor faixa etária, chegando em 2016 a ter 100% dos seus alunos concentrados nas faixas de 18 a 23 anos.

A variável de gênero foi trabalhada a partir do padrão adotado pelo IBGE. Foram consideradas no questionário para marcação as opções feminino e masculino. De maneira geral, não existe uma variação significativa entre as formas de ingresso, apesar de as mulheres terem maiores porcentagens, seguindo uma tendência observada no ensino superior no Brasil de modo geral.<sup>22</sup> Existe também uma ligeira tendência do PAS selecionar mais mulheres do que as outras formas de ingresso.

GRÁFICO 4  
Distribuição de estudantes por forma de ingresso e sexo (2014-2016)  
(Em %)<sup>1</sup>



Fonte: Observatório da Vida Estudantil/UnB.

Nota: <sup>1</sup> Valores aproximados.

21. "A exigência da apresentação do diploma no ato de inscrição começou em 2015. Foi uma decisão da UnB para evitar a judicialização da entrada na instituição de ensino superior. Em 2014, 600 estudantes que não haviam concluído a última etapa da educação básica conseguiram liminar para fazer um supletivo e tirar o diploma antes de efetivar a matrícula. Instituímos as mudanças em 2015 e conseguimos reduzir o número de ações de 600 para seis" (Alcântara, 2016).

22. Segundo o Ministério da Educação, em pesquisa realizada pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), as mulheres são maioria no ingresso e formatura em cursos superiores (Inep, 2015).



A análise por sistema de ingresso e gênero não mostra muitas discrepâncias, contudo, quando é feita uma análise pormenorizada da escolha do curso pelo gênero, observa-se que grande parte das mulheres escolhe os cursos de pedagogia, enfermagem e serviço social. Os homens escolhem cursos como engenharia, ciências contábeis, direito, administração, gestão do agronegócio e computação. Muitos estudos destacam a tendência de mulheres escolherem certos tipos de cursos e determinadas áreas em detrimento de outras.

Tradicionalmente, em um nível alto as mulheres têm sido concentradas em educação, humanidades, artes e *majors* relacionados com a saúde, enquanto os homens foram mais propensos a fazerem *majors* em engenharia, matemática, ciência e negócios (Gerber e Cheung, 2008, p. 13, tradução nossa).<sup>23</sup>

Cesar (2013), ao analisar os alunos da UnB em sua pesquisa, também ressalta a questão do gênero entre os estudantes e observa que:

ainda que as mulheres estejam presentes de maneira relativamente equilibrada em relação aos homens no quadro geral de candidatos e aprovados, quando olhamos para a distribuição do sexo entre cursos nota-se uma concentração maior de mulheres nos cursos de mais baixo prestígio, ou seja, orientadas a carreiras com menor projeção profissional. Também na distribuição dos escores nota-se que as mulheres concentram as menores notas, havendo vantagem para o desempenho dos homens. Assim, a proporção de mulheres aprovadas será sempre menor que a proporção de mulheres candidatas, qualquer seja o curso (Cesar, 2013, p. 60).

TABELA 1  
Respondentes por gênero e curso (2016)  
(Em %)<sup>1</sup>

Curso	Masculino	Feminino
Engenharia	10,5	2,7
Ciências contábeis	3,9	2,7
Direito	3,5	2,9
Administração	3,4	2,4
Gestão do agronegócio	2,2	1,4
Computação (licenciatura)	1,9	0,3
Pedagogia	0,9	4,5
Enfermagem	0,8	3,9
Serviço social	0,6	3,1
Outros	73,7	76,1
<b>Total</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

Fonte: Observatório da Vida Estudantil/UnB.  
Elaboração da autora.  
Nota: <sup>1</sup> Valores aproximados.

23. "Traditionally, women have been highly concentrated in education, humanities, arts, and health-related majors, whereas men have been more likely to major in engineering, mathematics, science, and business".

Além da influência do gênero na escolha do curso, o fator raça também influencia o acesso à educação superior. Gerber e Cheung (2008), em seu artigo *Horizontal Stratification in Postsecondary Education: forms, explanations, and implications*, colocam que muitos estudos destacam o poder dessas variáveis na seleção de universidades e cursos.

As mulheres, os negros e os estudantes de famílias de baixo *status* socioeconômico são menos propensos a se matricular ou formar em instituições de elite (altamente seletivas) (Gerber e Cheung, 2008, p. 13, tradução nossa).<sup>24</sup>

Pesquisas sobre seleção universitária demonstram a influência da raça tanto no desempenho na prova quanto na escolha do curso. Em um estudo sobre classe, raça e acesso ao ensino superior no Brasil, Osorio (2009) conclui que a raça é um fator que está diretamente ligado ao acesso ao ensino superior no país, de forma que este não é equitativo, e que os negros, comparados com os brancos, possuem um *deficit* nas chances de participação nesse nível de ensino.

Os jovens negros da classe média, embora não tão prejudicados quanto os de classe baixa, brancos ou negros, têm um *deficit* de acesso considerável se comparados aos seus pares brancos. Aliás, todos os jovens têm *deficits* de acesso se comparados aos jovens brancos de classe alta, dos quais mais de três quartos frequentam curso superior (Osorio, 2009, p. 878).

Independentemente da forma de seleção, os cursos de maior prestígio contam também com mais alunos brancos.

Em qualquer dos exames, ainda que em diferentes proporções, há uma clara vantagem dos candidatos brancos tanto para aprovação como para o desempenho. Da mesma forma, observa-se a concentração de brancos, nos cursos de maior prestígio, e de pretos e pardos, nos cursos de menor prestígio (Cesar, 2013, p. 41).

Em contrapartida, ao analisar o Enem/Sisu, pode-se perceber que ele é uma importante ferramenta de inclusão de alunos pretos e pardos. Diversos estudos<sup>25</sup> sobre a adoção do Enem/Sisu em outras universidades destacaram a importância do seu papel e do sistema de cotas como meio de inclusão de estudantes negros.

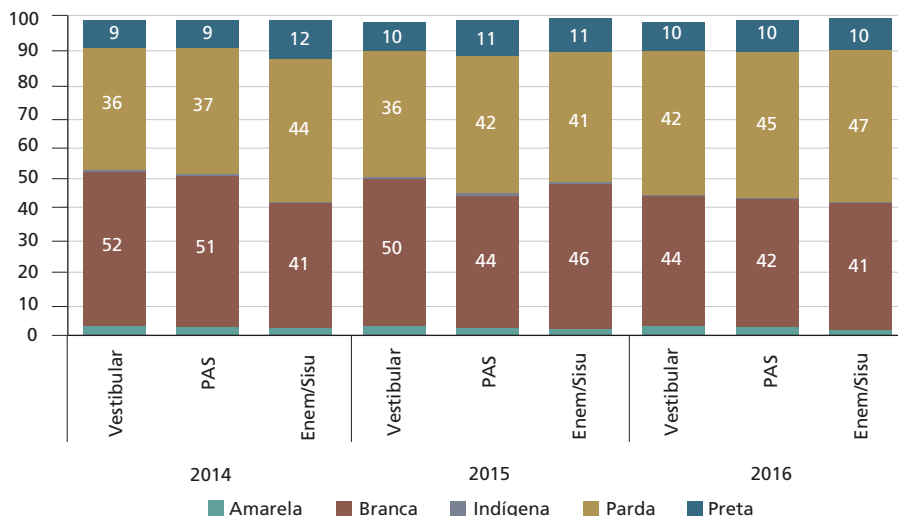
Além de selecionar mais alunos negros, o Enem/Sisu teria a tendência de selecionar mais alunos cotistas. As porcentagens do sistema universal e do sistema de cotas mostram isso mais claramente, conforme mostra o apêndice deste capítulo. Em 2015 e 2016, 51,8% e 41,6% dos alunos eram cotistas por esse sistema de ingresso, quase 9 pontos percentuais (p.p.) de diferença em relação à média.

---

24. "Women, blacks, and students from lower SES families are less likely to enroll in graduate from elite (highly selective) institutions".

25. Ver Nogueira e Nonato (2017), Souza e Mello (2013), Silva, Amaral e Martínez (2016) e Branco *et al.* (2016).

GRÁFICO 5  
**Distribuição de estudantes por forma de ingresso e raça/cor (2014-2016)**  
 (Em %)<sup>1</sup>



Fonte: Observatório da Vida Estudantil/UnB.

Elaboração da autora.

Nota: <sup>1</sup> Valores aproximados.

Desse modo, o Enem, em conjunto com o Sisu, tem papel importante para diversificação do perfil dos alunos. Fenômeno semelhante foi observado no estudo de Campos, Feres Júnior e Daflon (2014, p. 22). Segundo os autores, uma

operação simultânea do Sisu sob o regime da Lei de Cotas permite que a política funcione de maneira ótima, maximizando o mérito e a inclusão. Assim, entram os melhores possíveis (daí a pequena diferença de notas) e ainda assim são incluídos os percentuais de reserva cheios para cada grupo de beneficiários.

O reflexo das cotas também é observado na escola de origem dos alunos. Grande parte dos ingressos pelo Enem/Sisu é oriunda de escolas públicas.

A análise socioeconômica dessa pesquisa foi feita por meio do indicador chamado INDISSE, desenvolvido em um projeto do Observatório da Vida Estudantil. Ele foi criado especificamente para analisar não somente a renda, mas também fatores sociais tais como escolaridade dos pais, acesso a cursos e posse de bens.<sup>26</sup>

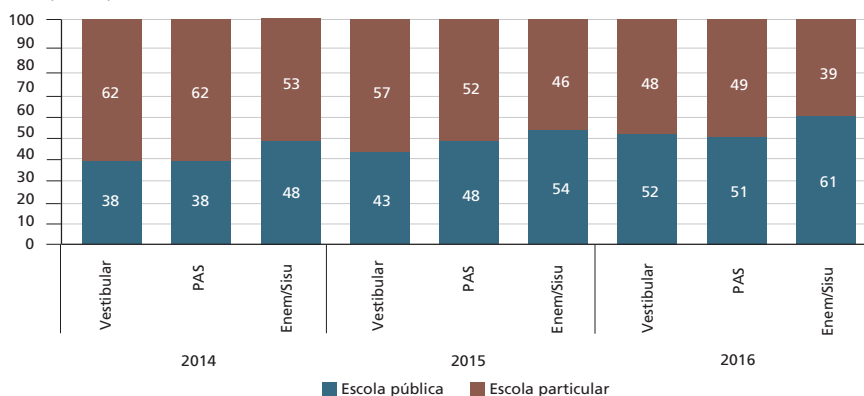
Fez-se necessária a adaptação do indicador, já que não constavam todos os itens usados pela ABEP. Utilizaram-se os itens sobre posse de bens existentes, bem como

26. O indicador se baseia no trabalho de iniciação científica de Bárbara Santiago Pedreira da Costa, orientado pela professora Ana Maria Nogueles Vasconcelos. A análise socioeconômica por meio do indicador INDISSE foi fundamentada no indicador Critério Brasil da Associação Brasileira de Empresas de Pesquisa (ABEP). Esse indicador utiliza questões sobre bens, escolaridade e acesso a serviços públicos. Ambos variam de 0 a 100.

a escolaridade dos pais e excluíram-se do indicador os itens relacionados ao acesso a serviços públicos (água encanada e rua pavimentada) (Costa, no prelo, p. 2).

Os resultados do indicador apontam para uma tendência do PAS de selecionar alunos com maiores indicadores socioeconômicos e do Enem/Sisu, aqueles com indicadores socioeconômicos mais baixos. Em 2014, 2015 e 2016, essas diferenças diminuíram possivelmente pela maior inserção do sistema de cotas nas outras formas de ingresso.

**GRÁFICO 6**  
**Distribuição de estudantes oriundos de escola pública ou particular por forma de ingresso (2014-2016)**  
(Em %)<sup>1</sup>

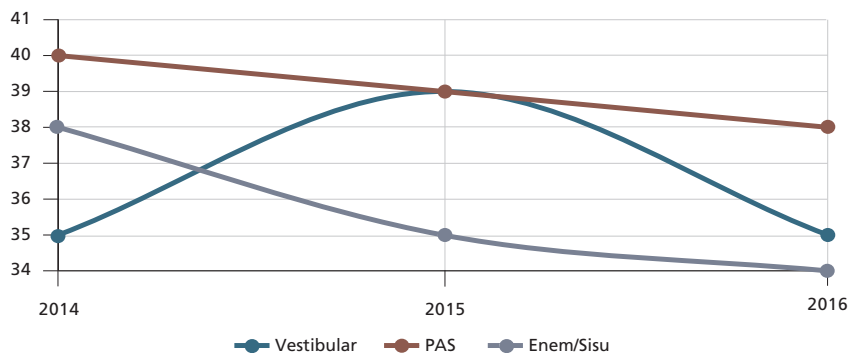


Fonte: Observatório da Vida Estudantil/UnB.

Elaboração da autora.

Nota: <sup>1</sup> Valores aproximados.

**GRÁFICO 7**  
**Evolução do indicador socioeconômico INDISSE (2014-2016)**



Fonte: Observatório da Vida Estudantil/UnB.

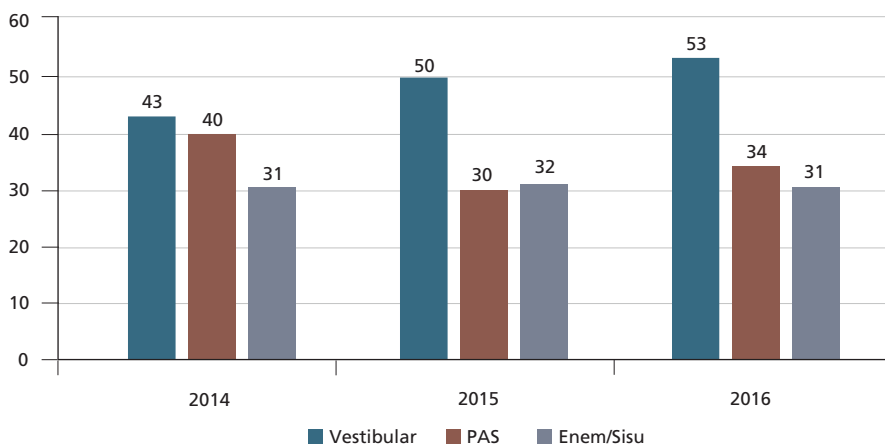
Elaboração da autora.

Obs.: A média de 2014 a 2016 foi de 37,1, com um desvio padrão de 13,7 e com um mínimo de 0 e máximo de 97.

A análise em separado sobre o acesso a cursos preparatórios mostra que os alunos do Enem/Sisu são os que menos realizam cursos preparatórios, ao passo que os do vestibular e do PAS são os que mais os fazem, existindo uma tendência crescente nesse sentido.<sup>27</sup>

Esse resultado é bastante convergente com as pesquisas no campo da sociologia, que destacam que o maior *status* socioeconômico, via de regra, está correlacionado às oportunidades educacionais que ele proporciona, ampliando as possibilidades do aluno de fazer um curso preparatório e estudar línguas.

GRÁFICO 8  
Distribuição de estudantes respondentes que realizaram curso preparatório por forma de ingresso (2014-2016)  
(Em %)<sup>1</sup>



Fonte: Observatório da Vida Estudantil/UnB.

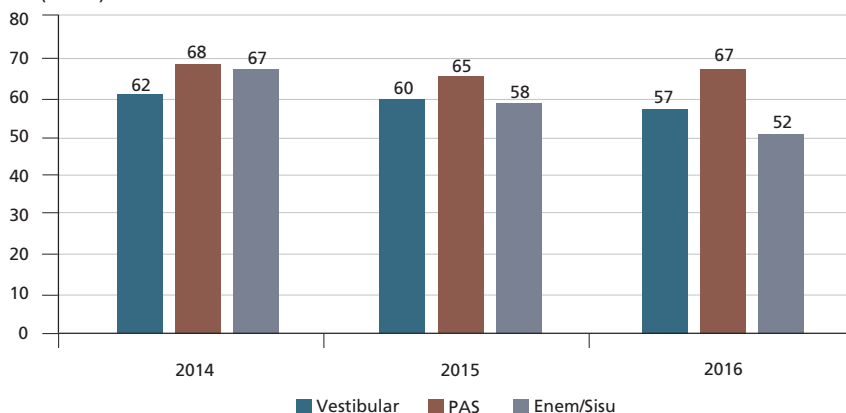
Elaboração da autora.

Nota: <sup>1</sup> Valores aproximados.

O acesso a curso preparatório possivelmente é proporcionado pela maior renda e, assim, de algum modo, isso pode ser observado no perfil dos alunos. Além disso, alunos que desenvolveram atividades extracurriculares e estudaram em cursos de línguas também estão sendo selecionados por formas de ingresso como o PAS e o vestibular. Em 2014, não existem diferenças significativas dos alunos que estudaram em cursos de línguas nas formas de ingresso. Contudo, em 2015 e 2016, essas diferenças se acentuam com a diminuição dos alunos do Sisu que realizam cursos de línguas.

27. Uma hipótese para esse aumento de alunos em 2015 é o fato de o vestibular passar a ocorrer apenas no segundo semestre. Dessa forma, os que não passam por meio do PAS para o primeiro semestre possivelmente ingressam no segundo pelo vestibular e realizam curso preparatório no primeiro. Estudos futuros são necessários para mais conclusões.

GRÁFICO 9

**Distribuição de estudantes respondentes com acesso a curso de línguas por forma de ingresso (2014-2016)**(Em %)<sup>1</sup>

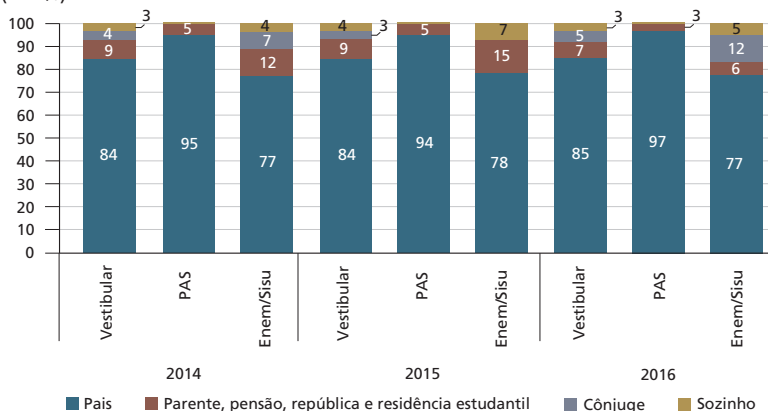
Fonte: Observatório da Vida Estudantil/UnB.

Elaboração da autora.

Nota: <sup>1</sup> Valores aproximados.

A forma de moradia dos alunos também se diferencia entre as formas de ingresso. Por serem os mais velhos, os alunos do Enem/Sisu se destacam como aqueles que em sua maior parte moram independentemente dos pais. Em contrapartida, os alunos do PAS, além de serem mais novos, moram mais com os pais, chegando em 2016 ao índice de 97%.

GRÁFICO 10

**Distribuição de estudantes respondentes por forma de ingresso e moradia (2014-2016)**(Em %)<sup>1</sup>

Fonte: Observatório da Vida Estudantil/UnB.

Elaboração da autora.

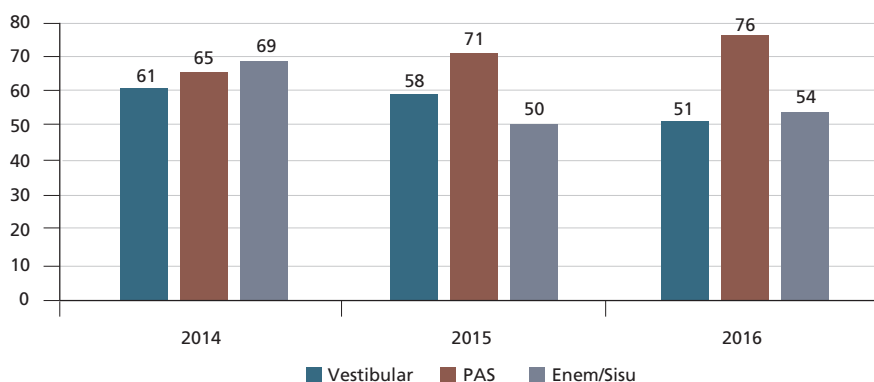
Nota: <sup>1</sup> Valores aproximados.

Obs.: Existe associação entre forma de ingresso e forma de moradia com Asymp. Sig. (2-sided) de 0,000, menor do que 0,05 no teste,  $\chi^2(9) = 293,9$  de 2014,  $\chi^2(9) = 321,3$  de 2015 e  $\chi^2(9) = 394$  de 2016.

Quando questionados se o curso de ingresso era o desejado, percebemos que os alunos do PAS foram os que mais entraram para o que realmente queriam. Em 2016, essa porcentagem chega ao topo da série, com 76% de satisfação.

Em contrapartida, a satisfação dos alunos do Enem/Sisu, além de ser baixa, sofre uma queda após 2014. A porcentagem dos satisfeitos com o curso que ingressaram pelo Enem é, após 2014, parecida ou apenas ligeiramente inferior à dos alunos que ingressaram por outras vias.

**GRÁFICO 11**  
**Distribuição de estudantes satisfeitos com o curso por forma de ingresso (2014-2016)**  
 (Em %)<sup>1</sup>



Fonte: Observatório da Vida Estudantil/UnB.  
 Elaboração da autora.  
 Nota: <sup>1</sup> Valores aproximados.

Contudo, quando questionados se trocariam de curso, os alunos do Enem/Sisu são os que mais relatam esse desejo. Tal resultado alimenta a hipótese de que os alunos oriundos desse ingresso possuem uma maior tendência à mobilidade entre cursos ou até mesmo à evasão.

Alguns estudos<sup>28</sup> abordam a questão da democratização do acesso ao ensino assim como analisam mais a fundo a mobilidade estudantil, permanência dos alunos e evasão dos ingressantes pelo Sisu. Portilho *et al.* (2015) destacam que o aumento da evasão pelo Sisu tem se tornado algo comum nos discursos sobre o sistema:

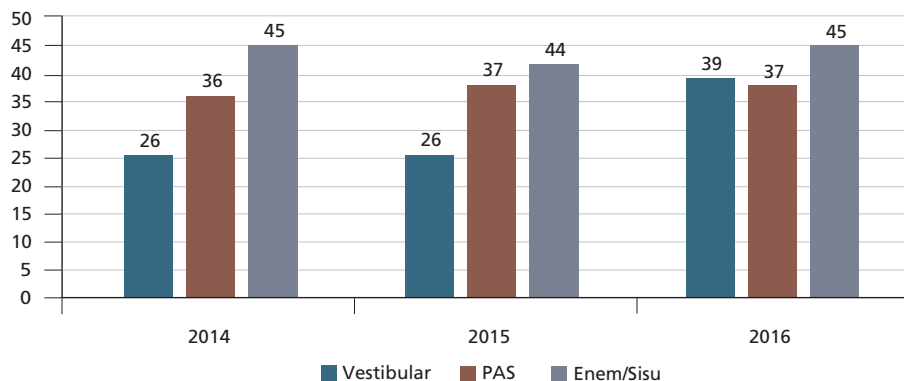
tem se tornado senso comum no meio universitário que o Sisu teria aumentado as taxas de evasão nas instituições de ensino superior públicas, muito embora ainda careça de estudos científicos sobre o fenômeno. A justificativa é de que os alunos ingressantes por meio do Sisu poderiam deixar os cursos em locais distantes de seus

28. Ver Gomez *et al.* (2015); Santos, Matos e Santos (2013); Li (2016); e Backes (2015).

lares em função do retorno para regiões mais próximas, principalmente se tiverem condições de ingressar em outras universidades (Portilho *et al.*, 2015, p. 2).

#### GRÁFICO 12

#### Distribuição de estudantes que trocariam de curso por forma de ingresso (2014-2016) (Em %)<sup>1</sup>



Fonte: Observatório da Vida Estudantil/UnB.

Elaboração da autora.

Nota: <sup>1</sup> Valores aproximados.

Estudos como de Carvalho e Oliveira (2014) e Szerman (2015)<sup>29</sup> questionam a real alteração da evasão dos alunos e sua relação de causa, e analisam os diversos fatores que permeiam a evasão estudantil. Carvalho e Oliveira (2014) atentam para a questão de a evasão e a mobilidade serem causadas por diversos fatores. Segundo os autores, os motivos talvez estejam calcados em desigualdades com raízes na formação inicial do aluno e falta de políticas de permanência, e não propriamente no processo de seleção do SisU. Isso destaca ainda mais as diferenças nas seletividades das formas de ingresso. Portanto, para mais conclusões sobre essa questão, são necessárias análises e discussões a respeito desse real impacto.

## 6 ANÁLISES DO SISTEMA UNIVERSAL

As análises das formas de ingresso descritas demonstram que existem diferenças significativas entre os alunos de acordo com a forma de entrada. É possível que essas discrepâncias sejam causadas pelas diferenças no número de vagas abertas aos alunos cotistas em cada forma de ingresso. Contudo, como podemos saber se elas não são causadas exclusivamente pelo sistema de cotas?

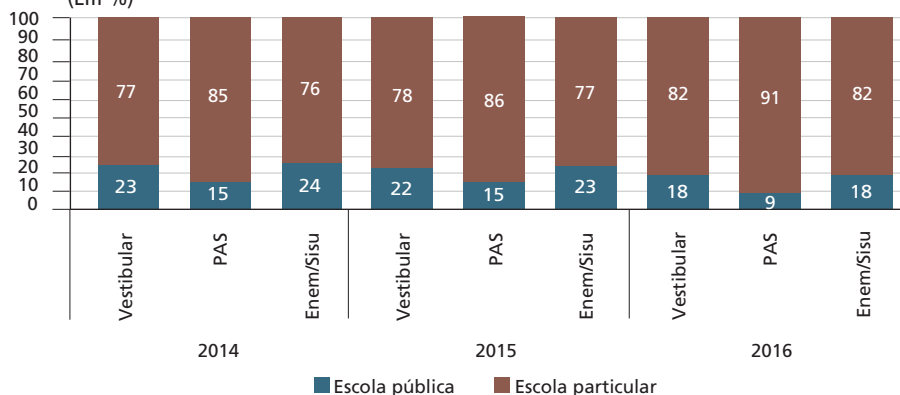
29. Szerman (2015, p. 27) destaca ainda que uma das possíveis causas do aumento de evasão (além das possibilidades do fator migratório e da escolha pela nota) é um erro na contabilização dos alunos que ingressaram no segundo semestre e ainda estão no curso. "Second, in the baseline specifications, we do not distinguish the admission month. In Brazil, about a half of students are admitted during the second semester of a year. For these students, part of the following year also comprises part of their first academic year. Then, the variable  $dropout_{t+1}$  can be also interpreted as dropout rate of students who are currently enrolled in their first academic year".



A partir de análises contrafactuais, foi possível perceber que existe uma tendência de o Enem/Sisu selecionar mais alunos cotistas, apesar de as distribuições das vagas de cotas serem próximas. Em 2016, o Sisu selecionou 58,4 % dos alunos por meio do sistema de cotas, o vestibular, 47,2%, e o PAS, 51,8%.

Para visualizar se as diferenças entre as formas de seleção se devem exclusivamente por causa das diferenças engendradas pelo sistema de cotas, foram analisadas parte das variáveis a partir da amostra de alunos ingressantes exclusivamente pelo sistema universal. As análises mostram que, mesmo sem o sistema de cotas, o Enem/Sisu seleciona mais alunos de escolas públicas que as outras formas de ingresso, por exemplo.

**GRÁFICO 13**  
**Distribuição de estudantes respondentes do sistema universal por forma de ingresso e origem escolar (2014-2016)**  
 (Em %)<sup>1</sup>

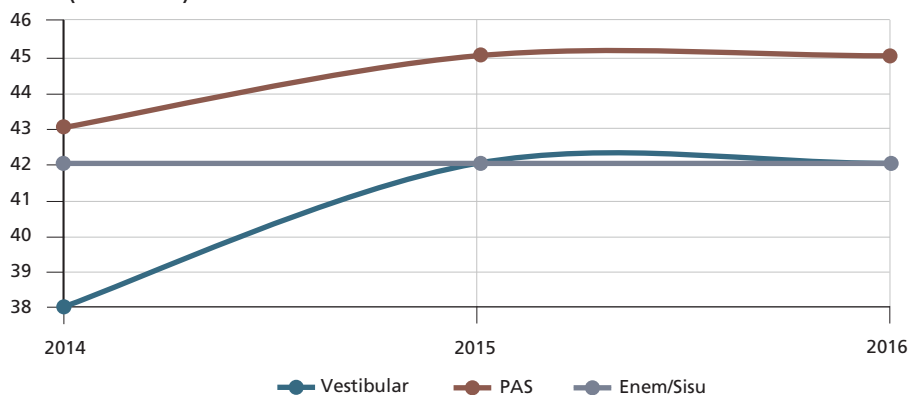


Fonte: Observatório da Vida Estudantil/UnB.  
 Elaboração da autora.  
 Nota: <sup>1</sup> Valores aproximados.

O indicador socioeconômico INDISSE continua apontando para a tendência do PAS de selecionar alunos com maior indicador socioeconômico. Contudo, em 2016, a diferença entre o vestibular e o Enem/Sisu acaba.

Assim, diferenças significativas entre o vestibular e o Enem/Sisu somente foram percebidas com o sistema de cotas incluso. Por isso, vale destacar a importância de o Sisu selecionar mais cotistas: esse sistema se torna menos excludente a partir do momento em que, por meio dele, entram mais alunos para a universidade que fazem parte das cotas de ação afirmativa.

GRÁFICO 14  
Indicador socioeconômico INDISSE dos alunos ingressados pelo sistema universal (2014-2016)



Fonte: Observatório da Vida Estudantil/UnB.  
Elaboração da autora.

## 7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este capítulo teve o objetivo de descrever brevemente as principais diferenças encontradas entre as formas de ingresso e o perfil dos alunos da UnB e analisar se o processo seletivo envolve instrumentos da ação pública que têm efeito diferenciado (não neutro) na formação do alunado universitário. O foco não foi o adensamento teórico sobre as desigualdades engendradas por essas diferenças, mas, sim, a demonstração sintética das principais diferenças no ingresso dos alunos. Foi possível, assim, observar através dos dados de ingresso de novos alunos na UnB entre 2014 e 2016 que existem variações em tipos de instrumentos de seleção universitária, indo além de uma mera separação de etapas educacionais e consistindo em maneiras de selecionar tipos específicos de alunos.

Os distintos instrumentos de seleção produzem diferentes tipos de clientela escolar, logo, eles ecoam em diferenças no seu perfil, principalmente em termos socioeconômicos. Isso pode ocorrer por usarem diferentes e específicos critérios, conteúdos e formas de disponibilização de vagas, e pela preferência da universidade em si por determinados modos de ingresso, o que pode ser analisado em mais profundidade em novas pesquisas.

Em relação aos resultados dessa exploração inicial, foi possível perceber que houve um crescimento pequeno da diversificação do perfil dos alunos em 2014, 2015 e 2016, em todas as formas de ingresso, mas com destaque para o Enem/Sisu. Contudo, apesar de o Enem/Sisu, conjuntamente com o sistema de cotas, selecionar mais alunos oriundos de escolas públicas, negros, mais velhos e com menores índices socioeconômicos, seleciona também aqueles com um grau

de insatisfação elevado referente à escolha do curso e que apresentam tendências a trocá-lo. Ou seja, apesar de esses alunos entrarem na universidade, são necessárias mais pesquisas sobre a sua evasão e, possivelmente, elaboração de ações públicas para manutenção desses alunos na universidade.

Do ponto de vista da produção de conhecimento, a finalidade deste levantamento converge para a percepção geral dos estudos de estratificação universitária. No caso da UnB, podemos confirmar a hipótese: as diferentes formas de ingresso selecionam diferentes tipos de alunos, sendo, portanto, ferramentas não neutras. Assim, os resultados desta pesquisa não apenas corroboram essa percepção como também trazem outras informações relevantes para qualificar a compreensão dos efeitos da adoção do sistema de cotas conjuntamente com a adoção do Enem/Sisu e fomentar uma agenda de pesquisa para análise mais aprofundada tanto das formas de seleção quanto do processo de adoção dessas formas pela universidade.

## REFERÊNCIAS

ALCÂNTARA, M. Derrubada exigência de diploma do ensino médio para vestibular da UnB. **Metrópoles**, 21 abr. 2016. Disponível em: <<http://www.metropoles.com/distrito-federal/educacao-df/associacao-derruba-exigencia-de-diploma-para-vestibular-da-unb>>.

AMAURO, N. Q. **Caracterização do nível de compreensão do conhecimento químico solicitado dos alunos egressos do ensino médio brasileiro**. 2004. Dissertação (Mestrado) – Universidade de São Paulo, São Carlos, 2004.

BACKES, D. A. P. Análise sobre a influência do Sistema de Seleção Unificada (Sisu) na evasão do curso de administração da Universidade Federal de Mato Grosso. **Revista de Administração do Sul do Pará**, Redenção, v. 2, n. 1, p. 79-105, jan./abr. 2015. Disponível em: <[www.reasp.fesar.com.br/index.php/REASP/article/download/40/32](http://www.reasp.fesar.com.br/index.php/REASP/article/download/40/32)>. Acesso em: 26 abr. 2016.

BARROS, C. O. de. **Discursos escolares sobre o ciclo do carbono**. 2011. Dissertação (Mestrado) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2011.

BERG, R. G. van den. **SPSS chi-square independence test tutorial**. [s.l.]: SPSS, 2014. Disponível em: <<https://www.spss-tutorials.com/spss-chi-square-independence-test/>>.

BORGES, P. UnB dobra número de vagas ofertadas para o PAS e reduz as do vestibular do meio do ano. **Metrópoles**, 2015. Disponível em: <<https://www.metropoles.com/distrito-federal/educacao-df/unb-dobra-numero-de-vagas-ofertadas-para-o-pas-e-reduz-as-do-vestibular>>.

BRANCO, A. L. C. *et al.* O processo de escolha por um curso superior após a “Lei de Cotas” e o Enem/Sisu: o caso dos cursos de licenciatura da UFV campus Viçosa. **Revista Brasileira de Ensino Superior**, v. 2, n. 1, p. 21-33, 2016.

BRASIL. Ministério da Educação. Portaria Normativa nº 21, de 5 de novembro de 2012. Dispõe sobre o Sistema de Seleção Unificada (Sisu). **Diário Oficial da União**, Brasília, 6 nov. 2012.

BROIETTI, F. C. D.; SANTIN FILHO, O.; PASSOS, M. M. Mapeamento da produção científica brasileira a respeito do Enem (1998-2011). **Revista Diálogo Educacional**, v. 14, n. 41, p. 233-260, 2014.

CAMPOS, L. A.; FERES JÚNIOR, J.; DAFLON, V. T. **O desempenho dos cotistas no Enem: comparando as notas de corte no SISU**. Rio de Janeiro: GEMAA, 2014. p. 1-23. (Texto para Discussão, n. 4).

CARVALHO, C.; OLIVEIRA, V. W. N. Evasão na licenciatura: estudo de caso. **Revista Trilhas da História**, Três Lagoas, v. 3, n. 6, p. 97-112, jan./jun. 2014. Disponível em: <<http://seer.ufms.br/index.php/RevTH/article/viewFile/468/269>>. Acesso em: 26 abr. 2016.

CAVALCANTE, C. A. M. **Os conceitos de habilidades e competências do Novo Enem e a percepção pedagógica dos professores de biologia**. 2011. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2011.

CAVALCANTE, L. *et al.* Enem 2005: pressupostos teóricos, desenho metodológico e análise dos resultados. **Revista de Ciências Humanas**, v. 6, n. 2, p. 309-319, jul./dez. 2006.

CESAR, L. J. T. **Mecanismos de seleção para o ensino superior e desigualdade educacional: um estudo sobre o PAS e o vestibular na Universidade de Brasília**. 2013. Dissertação (Mestrado) – Universidade de Brasília, Brasília, 2013. 68 p.

CESPE – CENTRO DE SELEÇÃO E DE PROMOÇÃO DE EVENTOS. **Vestibulares**. Brasília: Cespe, 2017. Disponível em: <<http://www.cespe.unb.br/vestibular/>>.

COSTA, B. S. P. da. **Medidas de desigualdade: uma análise da segregação socioespacial na Área Metropolitana de Brasília**. [s.l.]: [s.n.], no prelo.

D’ALESSANDRO, M. UnB dobra número de vagas ofertadas para o PAS. **UnB Notícias**, Brasília, 2015. Disponível em: <<http://www.noticias.unb.br/publicacoes/67-ensino/163-unb-dobra-numero-de-vagas-ofertadas-para-o-pas>>.

FERNANDES, C. S. **O Exame Nacional do Ensino Médio e a educação química: em busca da contextualização**. 2011. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2011.

FERREIRA, S. D. **Análise das questões do Enem da área de ciências da natureza pelo enfoque CTS**. 2011. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal de São Carlos, São Carlos, 2011.

GERBER, T. P.; CHEUNG, S. Y. Horizontal stratification in postsecondary education: forms, explanations, and implications. **Annual Review of Sociology**, v. 34, p. 299-318, 2008.

GOMEZ, M. F. R. *et al.* Evasão na engenharia: o caso dos cursos da UTFPR *campus* Medianeira tendo como acesso o SisU. **Revista Eletrônica Científica Inovação e Tecnologia**, v. 1, n. 11, p. 73-89, 2015.

INEP – INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA. **Censo da educação superior 2013**: resumo técnico. Brasília: Inep, 2015.

LASCOUMES, P.; LE GALÈS, P. Introduction: understanding public policy through its instruments – from the nature of instruments to the sociology of public policy instrumentation. **Governance**, v. 20, n. 1, p. 1-21, 2007.

\_\_\_\_\_. A ação pública abordada pelos seus instrumentos. **Revista Pós Ciências Sociais**, v. 9, n. 18, 2012.

LI, D. L. **O novo Enem e a plataforma SisU**: efeitos sobre a migração e a evasão estudantil. 2016. Dissertação (Mestrado) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2016. Disponível em: <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/12/12138/tde-23112016-094256/>>.

LOPES, A. C.; LÓPEZ, S. B. A performatividade nas políticas de currículo: o caso do Enem. **Educação em Revista**, v. 26, n. 1, p. 89-110, 2010.

MASCIO, C. C. **O Exame Nacional do Ensino Médio (Enem)**: articulações entre a educação, ciência, tecnologia e sociedade e a proposta nacional para o ensino de química. 2009. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal de São Carlos, São Carlos, 2009.

MEDEIROS, M.; OLIVEIRA, L. F. B. Desigualdades regionais em educação: potencial de convergência. **Sociedade e Estado**, Brasília, v. 29, n. 2, p. 561-585, ago. 2014. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-69922014000200012&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69922014000200012&lng=en&nrm=iso)>.

NOGUEIRA, C. M. M.; NONATO, B. F. SisU e política de reserva de vagas: igualdade de oportunidades no acesso ao ensino superior público? *In*: REUNIÃO NACIONAL ANPED, 38., 2017, São Luís, Maranhão. **Anais...** São Luís: ANPED, 2017.

OSORIO, R. G. Classe, raça e acesso ao ensino superior no Brasil. **Cadernos de Pesquisa**, v. 39, n. 138, p. 867-880, 2009. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_abstract&pid=S0100-15742009000300009&lng=p&tlng=p](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_abstract&pid=S0100-15742009000300009&lng=p&tlng=p)>.

PEIXOTO, K. C. Q. C. **Avaliação dos dados do Enem (2005, 2006) do município de Campos dos Goytacazes-RJ**: impacto no cotidiano escolar. 2008. Dissertação (Mestrado) – Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro, Campos dos Goytacazes, 2008.

PEIXOTO, K. C. Q. C.; LINHARES, M. P. Novo Enem: o que mudou? Uma investigação dos conceitos de física abordados no exame. *In*: ENCONTRO DE PESQUISA EM ENSINO DE FÍSICA, 12., 2010, Águas de Lindóia, São Paulo. **Atas...** São Paulo: SBF, 2010.

PORTILHO, L. A. *et al.* Adoção do SISU e evasão na UFU. *In*: SEMINÁRIOS EM ADMINISTRAÇÃO, 18., 2015, São Paulo. **Anais...** São Paulo: FEA/USP, 2015. Disponível em: <<http://sistema.simead.com.br/18semead/resultado/trabalhosPDF/490.pdf>>. Acesso em: 26 abr. 2016.

SANTOS, J. dos; MATOS, A. P. da S.; SANTOS, G. S. dos S. **Evasão na educação superior**: um estudo preliminar na UFRB. Santa Catarina: Editora UFSC, 2013.

SANTOS, J. S. dos. **Avaliação dos conteúdos de biologia celular no ensino médio**: estudo de caso sobre a prática docente e sua relação com exames de ingresso no ensino superior. 2008. Dissertação (Mestrado) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2008.

SILVA, A. M. M.; PRESTES, R. F. Conhecimentos de física nas questões do Exame Nacional do Ensino Médio. *In*: SIMPÓSIO NACIONAL DE ENSINO DE FÍSICA (SNEF), 18., 2009, Vitória. **Atas...** São Paulo: SBF, 2009.

SILVA, G. do R.; AMARAL, S. C. de S.; MARTÍNEZ, S. A. Acesso, origem geográfica e permanência prolongada de estudantes cotistas negros e oriundos de escolas públicas na UENF: uma análise a partir da adesão ao Enem/Sisu. **Revista Brasileira de Ensino Superior**, v. 2, n. 2, p. 50-61, 2016.

SILVA, M. A. J. **Aprender para a vida ou para o vestibular?** O analfabetismo científico e a construção social de conceitos biológicos entre estudantes de cursos pré-vestibulares comunitários. 2006. Tese (Doutorado) – Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2006.

SILVEIRA, F. L. da; BARBOSA, M. C. B.; SILVA, R. da. Exame Nacional do Ensino Médio (Enem): uma análise crítica. **Revista Brasileira de Ensino de Física**, v. 37, n. 1, p. 1.101, 2015.

SOUZA, E. R. de. **Leituras, limites e possibilidades de gráficos do Enem no contexto do aquecimento global e das mudanças climáticas**. Dissertação (Mestrado) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2010.

SOUZA, S. C. A. de; MELLO, M. P. de. Políticas públicas de acesso ao ensino superior: avançando na análise da política de cotas com a utilização do Enem/Sisu na UENF. **InterSciencePlace**, v. 1, n. 25, 2013.

SZERMAN, C. **The effects of a centralized college admission mechanism on migration and college enrollment**: evidence from Brazil. 2015. Tese (Doutorado) – Fundação Getulio Vargas, Rio de Janeiro, 2015.

UNB VAI dobrar vagas do PAS e cortar do vestibular tradicional. **Correio Braziliense**, Brasília, 7 nov. 2015. Disponível em: <[https://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/cidades/2015/11/07/interna\\_cidadesdf,505441/unb-dobra-vagas-do-pas.shtml](https://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/cidades/2015/11/07/interna_cidadesdf,505441/unb-dobra-vagas-do-pas.shtml)>.

VELOSO, S. Candidatos poderão alterar opção de curso do vestibular e do PAS. **UnB Notícias**, Brasília, 4 jul. 2016. Disponível em: <<https://noticias.unb.br/publicacoes/76-institucional/778-candidatos-terao-periodo-para-alterar-opcao-de-curso>>.

VIANNA, H. M. Avaliações nacionais em larga escala: análises e propostas. **Estudos em Avaliação Educacional**, n. 27, jan./jun. 2003.

#### BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

BRASIL. Ministério da Educação. Portaria normativa nº 2, de 26 de janeiro de 2010. Institui e regulamenta o Sistema de Seleção Unificada, sistema informatizado gerenciado pelo Ministério da Educação, para seleção de candidatos a vagas em cursos de graduação disponibilizadas pelas instituições públicas de educação superior dele participantes. **Diário Oficial da União**, Brasília, 27 jan. 2010.

CESPE – CENTRO DE SELEÇÃO E DE PROMOÇÃO DE EVENTOS. **Vestibular de 2016**: edital nº 1 – vestibular 2016, de 6 de abril de 2016. Brasília: Cespe, 2016. Disponível em: <[http://www.cespe.unb.br/vestibular/VESTUNB\\_16\\_2/arquivos/ED\\_1\\_2016\\_VEST\\_UNB\\_16\\_2\\_ABT.PDF](http://www.cespe.unb.br/vestibular/VESTUNB_16_2/arquivos/ED_1_2016_VEST_UNB_16_2_ABT.PDF)>.

DUBOIS, V. Politiques au guichet, politiques du guichet. *In*: BORRAZ, O.; GUIRAUDON, V. **Politiques publiques 2**. [s.l.]: Changer la Société, 2010.

GOELLNER, I. de A. **Política pública de acesso ao ensino superior**: um estudo de caso sobre a utilização do Enem-Sisu na Universidade de Brasília de 2012 a 2016. 2017. Dissertação (Mestrado) – Universidade de Brasília, Brasília, 2017.

LE GALÈS, P. Performance measurement as a policy instrument. **Policy Studies**, v. 37, n. 6, p. 508-520, 2016.

## APÊNDICE

TABELA A.1

**Respondentes por cotas e forma de ingresso (2014-2016)**  
(Em %)

	Sistema de cotas para escolas públicas	Sistema de cotas raciais (UnB)	Sistema universal	Escolas públicas		Renda igual ou superior a um salário mínimo e meio		Total	
				Geral	Negros(as), pardos(as) e indígenas	Negros(as), pardos(as) e indígenas	Geral		
2014	Vestibular	18,6	6,0	75,5	-	-	-	-	100
	PAS	24,5	1,9	73,6	-	-	-	-	100
	Enem/Sisu	17,0	9,1	73,9	-	-	-	-	100
	<b>Total</b>	<b>20,5</b>	<b>5,1</b>	<b>74,4</b>	-	-	-	-	<b>100</b>
2015	Vestibular	-	6,1	66,5	9,0	8,7	6,2	3,5	100
	PAS	-	4,9	57,2	7,9	11,3	7,1	11,5	100
	Enem/Sisu	-	7,4	51,8	7,3	11,1	14,7	7,8	100
	<b>Total</b>	-	<b>6,1</b>	<b>60,2</b>	<b>8,1</b>	<b>9,9</b>	<b>8,9</b>	<b>6,7</b>	<b>100</b>
2016	Vestibular	-	6,3	52,8	11,5	13,2	10,3	5,8	100
	PAS	-	5,7	48,7	11,2	17,4	11,2	5,8	100
	Enem/Sisu	-	7,1	41,6	8,3	11,9	20,3	10,5	100
	<b>Total</b>	-	<b>6,3</b>	<b>48,8</b>	<b>10,5</b>	<b>14,0</b>	<b>13,2</b>	<b>7,1</b>	<b>100</b>

Fonte: Observatório da Vida Estudantil/UnB.  
Elaboração da autora.

Obs.: UnB – Universidade de Brasília; PAS – Programa de Avaliação Seriada; Enem/Sisu – Exame Nacional do Ensino Médio/Sistema de Seleção Unificada.



## DOS ESTEREÓTIPOS À CIDADANIA: SOBRE MULHERES, ESTADO E POLÍTICAS PÚBLICAS<sup>1</sup>

Janine Mello<sup>2</sup>  
Danusa Marques<sup>3</sup>

### 1 INTRODUÇÃO

A atuação estatal engloba e impacta, a partir de um rol abrangente de instrumentos político-administrativos, distintas dimensões da vida social dos indivíduos, e o modo com que certos pressupostos, crenças e valores são internalizados pelas estruturas governamentais pode contribuir para reforçar ou problematizar visões sobre as mulheres enquanto destinatárias de direitos e deveres. Compreender, por exemplo, como a configuração assumida pelas políticas públicas impacta as condições de bem-estar feminino requer que sejam exploradas as relações travadas entre o aparato estatal e as mulheres enquanto grupo social amplo e diverso.<sup>4</sup>

As políticas públicas, enquanto materializações da atuação estatal, são constituídas por regras, normas, requisitos e/ou critérios com potencial para orientar, definir, restringir ou incentivar comportamentos. De maneira geral, a sua elaboração é definida como um processo de caráter técnico-político configurado por um conjunto de decisões tomadas por atores/organizações a partir das possibilidades e limitações produzidas pelo contexto no qual estão inseridos (Steinmo, 2016; Immergut, 2007). Considerando que “os efeitos das políticas públicas são moldados no cerne das estruturas nas quais esses atores operam e de acordo com ideias que eles sustentam” (Howlett, Ramesh e Perl, 2013, p. 12), é razoável supor que tanto o seu desenho quanto suas formas de implementação são influenciados por percepções e expectativas disseminadas e socialmente aceitas sobre aquilo que é definido como

---

1. As autoras agradecem a leitura e os comentários feitos por Roberto da Rocha Coelho Pires (Ipea) e Mani Tebet Marins (Universidade Federal do Rio de Janeiro – UFRJ) durante a elaboração do texto.

2. Especialista em políticas públicas e gestão governamental na Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest) do Ipea. *E-mail*: <janine.mello@ipea.gov.br>.

3. Professora adjunta no Instituto de Ciência Política da Universidade de Brasília (UnB); e pesquisadora no Grupo de Pesquisa sobre Democracia e Desigualdades (Demodê). *E-mail*: <danusamarques@gmail.com>.

4. Um dos exemplos mais cruéis de como o Estado pode ser um agente reprodutor da dominação de gênero é expresso na pesquisa de Leal, Gama e Cunha (2005) sobre desigualdades raciais no pré-natal e parto no Brasil. As autoras analisaram dados amostrais de puérperas da cidade do Rio de Janeiro entre 1999 e 2001 e identificaram que há desigualdade na aplicação de anestesia no parto conforme a raça: 13,5% das mulheres brancas não receberam anestesia, contra 16,4% das mulheres pardas e 21,8% das mulheres pretas.

objeto de intervenção pública, assim como sobre o que é apontado como demanda do público a ser atendido pela ação governamental.

Torna-se, nesse sentido, relevante explicitar de que modo o conjunto de regras ou expectativas constitutivas de determinada política contribui para reforçar ou desconstruir elementos que sustentam processos de aprofundamento das desigualdades existentes entre os sujeitos sociais. Especificamente, importa entender como a dimensão de gênero é incorporada durante as etapas de elaboração e implementação de políticas de desenvolvimento social voltadas para o enfrentamento da pobreza e a redução de desigualdades socioeconômicas.

Diante dessa questão, argumentamos que a atuação do Estado em relação às mulheres e suas demandas por políticas públicas é marcada por um caráter paradoxal. O Estado, assim como outras instituições (família, escola, trabalho), seria responsável por realizar ou perpetuar operações de diferenciação (Bourdieu, 2007) entre mulheres e homens, definindo ou limitando papéis sociais e conjunto de direitos, ao mesmo tempo em que atuaria no reconhecimento das mulheres enquanto destinatárias de direitos específicos ligados à sua condição feminina. Longe de analisar o Estado como uma instituição monolítica, avaliamos que o jogo político envolve atores e agendas dinâmicas e em disputa, resultando em um processo de concomitantes conquistas e resistências desde a perspectiva da luta por igualdade de gênero. No caminho já indicado por Laclau e Mouffe (1987), entendemos que o resultado da luta política (inclusive no Estado) não é preestabelecido, visto que a disputa pela hegemonia é constantemente redefinida de modo contingencial.

Apoiadas por esse pressuposto, propomos uma tipologia de gênero da atuação estatal com base em quatro visões em relação às mulheres dependendo da ótica a partir da qual a presença feminina é entendida na elaboração e implementação de políticas públicas: *i*) visão reprodutiva (mulheres como mães/cuidadoras); *ii*) produtiva (mulheres enquanto mão de obra de trabalho remunerado); *iii*) reativa (inclusão posterior das mulheres no planejamento da política); e *iv*) inclusiva (mulheres enquanto público-alvo prioritário).

O objetivo deste capítulo é analisar como são materializadas as posturas assumidas pelo Estado brasileiro a partir de casos de políticas de redução das desigualdades implementadas desde os anos 2000. Metodologicamente, a discussão sobre as formas como a dimensão de gênero é incluída durante o processo de formulação e implementação das políticas selecionadas será realizada a partir da análise qualitativa de documentos legais e operacionais entendidos como referências para a definição do escopo das políticas, suas formas de atendimento do público-alvo e execução. São consideradas leis de criação, decretos de regulamentação, portarias e resoluções associados aos casos analisados, assim como eventuais alterações

legais e/ou operacionais implementadas durante a execução da política, levando em conta aspectos ligados à dimensão de gênero. São considerados ainda como fonte documental manuais operacionais, protocolos de execução, orientações a beneficiários(as) e materiais institucionais que possam ilustrar as formas discursivas, legais ou operacionais assumidas pelo Estado ao lidar com a presença e a participação de mulheres nas políticas em questão.

Devido à natureza do texto e em função da existência de vasta bibliografia sobre a visão das mulheres como mães no âmbito de políticas de transferência de renda como o Programa Bolsa Família (PBF) e ações da área de assistência social e seus efeitos sobre a interação entre mulheres e atores governamentais na reprodução da desigualdade de gênero, ou seja, sobre uma visão reprodutiva das mulheres por parte do Estado, optamos por focar a análise nas demais visões: produtiva, reativa e inclusiva.<sup>5</sup> Para cada uma das visões atribuídas ao Estado, uma política será analisada, visando demonstrar as diferentes possibilidades de compreensão acerca das mulheres e suas formas de representação através do desenho de políticas públicas. As políticas selecionadas para a análise são descritas no quadro 1 conforme o tipo de visão estatal no qual estariam inseridas.

**QUADRO 1**  
**Visões estatais e políticas selecionadas para a análise**

Elementos	Visão estatal		
	Produtiva	Reativa	Inclusiva
Posição atribuída às mulheres	Mão de obra do trabalho remunerado	Público beneficiário identificado após início da execução da política	Público beneficiário para o qual a política é direcionada
Políticas selecionadas	Programa de Fomento às Atividades Produtivas Rurais	Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec)	Programa Nacional de Documentação da Trabalhadora Rural (PNDTR)

Elaboração das autoras.

Além desta introdução, o texto está dividido em cinco seções. Na seção 2, é discutido o papel do Estado no reforço ou combate de estereótipos de gênero a partir da produção de políticas públicas. As seções 3, 4 e 5 são dedicadas à análise das políticas selecionadas e suas convergências com distintas visões adotadas pelo Estado sobre as mulheres. As considerações finais retomam os principais resultados e discutem ainda os desafios colocados para a atuação estatal, tendo em vista a premência de efetivar esforços que visem equilibrar o potencial empoderamento advindo da ampliação do acesso de mulheres a bens e serviços e o uso recorrente de mecanismos de reforço de estereótipos.

5. O viés maternalista das políticas públicas é amplamente discutido por autoras como Carloto e Mariano (2008; 2010; 2012), Klein, Meyer e Borges (2013), Bartholo, Passos e Fontoura (2017), Azeredo (2010), Carloto (2012; 2015), Marins (2017), Zola (2015), Campos (2015), Miotto *et al.* (2015), Castilho e Carloto (2010) e Castro e Mattos (2017). E foi também objeto de discussão em trabalho mais detalhado das autoras publicado como *Texto para Discussão* pelo Ipea (Mello e Marques, 2019).

## 2 OS ESTEREÓTIPOS DE GÊNERO E O PAPEL DO ESTADO NA PRODUÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

As explicações sobre causas e mecanismos que produzem e perpetuam as desigualdades de gênero, inter e intrassexos<sup>6</sup> percorrem caminhos diversos, mas, de forma geral, transitam entre duas dimensões de análise. A primeira delas abarca parte substancial dos esforços realizados pela teoria política feminista para compreender os processos de produção e perpetuação de estereótipos de gênero. De maneira geral, essas interpretações associam a existência de noções estereotipadas sobre os significados de ser mulher ou ser homem nas sociedades contemporâneas a processos históricos de hierarquização de características, entendidas como femininas ou masculinas, baseados na construção social de papéis e posições atribuídos aos diferentes sujeitos sociais.<sup>7</sup> Para além dessa, numa segunda dimensão, haveria ainda inúmeras análises dedicadas a apresentar e discutir os impactos produzidos pela divisão sexual do trabalho sobre as possibilidades econômicas e sociais à disposição de mulheres na esfera pública. No Brasil, o debate sobre a divisão sexual do trabalho remunerado e não remunerado é longo, e há décadas as autoras feministas vêm discutindo como a desigualdade entre homens e mulheres produz e perpetua padrões de marginalização e dominação (Souza-Lobo, 1991; Saffioti, 2013).

Enquanto dimensões intrinsecamente relacionadas, é pertinente assumir que a divisão sexual do trabalho, em variadas dimensões (assumindo que ela não ocorre da mesma maneira entre mulheres brancas e negras, urbanas e rurais, trabalhadoras e burguesas, trans e cisgêneras<sup>8</sup> etc.), pode ser entendida como expressão ou materialização dos processos de hierarquização responsáveis pela produção e perpetuação dos estereótipos de gênero. Por um lado, a predominância de visões homogeneizantes e estereotipadas sobre o mundo feminino contribui para que se atribua às mulheres um conjunto delimitado de preferências, identidades ou interesses incapaz de considerar, na maior parte das vezes, a multiplicidade de perspectivas e experiências que marcam as suas trajetórias enquanto grupo social mais amplo. Por outro, é preciso considerar que as formas com que diferentes instâncias da vida social incorporam e lidam com imagens sobre alegadas especificidades femininas delineiam as possibilidades de acesso a bens materiais e simbólicos por parte das mulheres.

---

6. Entre homens e mulheres e também entre mulheres, em função de clivagens de raça, etnia, classe, entre outras dimensões sociais.

7. Para mais informações sobre a discussão acerca de estereótipos de gênero, conferir Mota e Biroli (2014) e Biroli (2010).

8. Os conceitos de transgênero e cisgênero estão em plena disputa, reconfigurando o entendimento do campo de estudos feministas sobre o conceito de gênero. Entende-se aqui pessoa cis como "uma pessoa na qual o sexo designado ao nascer + sentimento interno/subjetivo de sexo + gênero designado ao nascer + sentimento interno/subjetivo de gênero estão 'alinhados' ou 'deste mesmo lado'". Evidentemente, enquanto debate disputado, sabemos que não há uma definição final e que ele próprio desafia a estrutura social cissexista. Disponível em: <<http://transfeminismo.com/o-que-e-cissexismo/>>.

Cabe ao Estado, nessa perspectiva, um relevante papel na instituição e transmissão de dizeres, percepções, memórias e elementos de diferenciação que constituem formas comuns de pensamento, de maneira mais geral, e que influenciam as normas e condutas sociais dos sujeitos pertencentes a uma dada situação histórica e política (Bourdieu, 2014; Foucault, 2008).

Ao adotar uma visão reprodutiva das mulheres, o Estado partiria da maternidade como elemento central para definir necessidades e responsabilidades, reforçando papéis femininos como mães, responsáveis pela família e pelo cuidado de dependentes<sup>9</sup> (Carloto e Mariano, 2010; 2012).

Essa interpretação se basearia em um fato – mulheres são majoritariamente as responsáveis pelo cuidado da família –, tendendo a naturalizar o processo socialmente construído da divisão sexual do trabalho doméstico, sob uma perspectiva pragmática de busca pelo sucesso da política pública em questão. Uma consequência relevante disso seria a tendência de que mulheres assumam papel de aliadas do Estado na execução das políticas ao responsabilizarem-se, majoritariamente, pelo cumprimento de requisitos e normas previstos para o recebimento de determinada política. A participação majoritária de mulheres no atendimento das condicionalidades do PBF<sup>10</sup> e a relação travada entre equipes de assistência social e mulheres sobre as vulnerabilidades identificadas no “núcleo familiar” são frequentemente apresentadas como exemplos de situações dessa natureza (Gomes, 2011; Teixeira, 2015; Meyer *et al.*, 2014; Miotto *et al.*, 2015).

Grande parte da produção voltada para a análise da relação entre as políticas públicas e a discussão de gênero tem centrado esforços em explicar de que maneira aspectos como a definição das famílias como locus de atuação ou a ausência de iniciativas voltadas para suprir as demandas de mulheres que se responsabilizam pela mediação entre os agentes públicos e os membros das famílias têm favorecido a produção ou a ampliação de situações de desvantagem para as mulheres de baixa renda (Meyer, Klein e Fernandes, 2012; Pereira, 2015; Carloto e Gomes, 2011; CEPAL, 2013).

Entretanto, seria possível verificar, em contrapartida, casos em que, durante a elaboração da política, são adotados aspectos orientados para ampliar as possibilidades de inclusão produtiva das mulheres (visão produtiva). Isso pode ser observado em ações como o Programa de Fomento às Atividades Produtivas Rurais, em que foram estabelecidas porcentagens de contratação de mulheres nas equipes que prestavam serviços de assistência técnica e orientações para que as atividades econômicas sob

9. Inclui crianças, pessoas com deficiência, idosos(as) e enfermos(as).

10. São exemplos de condicionalidades do PBF frequência escolar e vacinação infantil e pré e pós-natal.

a responsabilidade feminina fossem incluídas como parte dos projetos apoiados nas unidades produtivas.

Existiriam ainda duas visões possíveis quando as mulheres constituem o público-alvo das políticas. A dimensão de gênero pode ser considerada componente central na formulação da ação (visão inclusiva), como em políticas voltadas para a redução da violência contra a mulher. Nesses casos, o combate à desigualdade de gênero é o foco central da política, cujo objetivo se relaciona diretamente com a luta para sua superação. Ao contrário das demais visões, uma postura inclusiva desde a perspectiva de gênero pressupõe a transversalidade como um fundamento da política pública. Ou, por fim, a dimensão de gênero torna-se uma questão a ser enfrentada pelo Estado *a posteriori*, quando, durante a execução da política, verifica-se que as mulheres compõem parte significativa do público atendido (visão reativa). Nestas situações, as instituições do Estado podem atuar no aprimoramento ou correção, parcial ou total, de aspectos que dificultariam o acesso feminino, visando garantir o bom andamento da política. Medidas voltadas para reduzir a evasão<sup>11</sup> de cursos de qualificação profissional podem ser citadas como exemplos disso.

Os dados sobre a situação social e econômica das mulheres ilustram a complexidade dos desafios que permeiam a atuação do Estado em seu favor e as inúmeras demandas por ações capazes de reduzir o cenário de assimetria que marca as condições femininas de vida no Brasil. A seguir serão analisadas políticas executadas no período recente a partir da identificação das diferentes formas com que o entendimento sobre as mulheres e suas necessidades ou demandas constituiu o escopo dessas estratégias públicas e em que medida a atuação do Estado contribuiu ou não para o aprofundamento das desigualdades de gênero. Por meio dessa análise, propomos uma tipologia para a atuação do Estado, a partir das diferentes ações e abordagens estatais em relação às mulheres nas políticas públicas brasileiras. Além da visão estatal definida como reprodutiva, amplamente abordada pela literatura, propomos três outras categorias: *i*) visão produtiva; *ii*) visão inclusiva; e *iii*) visão reativa.

### 3 VISÃO PRODUTIVA: AS MULHERES SOB A ÓTICA DO TRABALHO REMUNERADO

Para além da discussão sobre as posições destinadas às mulheres como mães ou cuidadoras nas políticas de desenvolvimento social, constitui o cerne de nosso argumento a possibilidade de identificar múltiplos referenciais de representação das mulheres enquanto sujeitos de direitos a partir da perspectiva estatal. Isso pressupõe um cenário de coexistência entre políticas ancoradas em noções estereotipadas que interpretam o cuidado e a proteção da família como “atividades femininas”, de

---

11. Podem ser citados como exemplos de medidas dessa natureza: a disponibilização de espaços de cuidado e/ou recreação infantil durante a realização dos cursos e a adequação em relação aos horários das aulas.

forma essencialista, e iniciativas preocupadas com o melhor aproveitamento da força de trabalho remunerada representada pelas mulheres, por exemplo.

Não há dúvidas de que prevalece, no âmbito das políticas de desenvolvimento social, uma visão estatal sobre as mulheres fortemente baseada na dimensão reprodutiva e na divisão sexual do trabalho e do cuidado. Ao ampliar o horizonte de análise, no entanto, é possível explicitar formas alternativas de incorporação das mulheres como destinatárias de políticas públicas.

Obviamente, assumir que há, por parte do Estado, a destinação de recursos e esforços voltados para apoiar a inclusão econômica de mulheres não implica dizer que, ao adotar um viés produtivo, as dificuldades enfrentadas por elas para acessar oportunidades de trabalho – em decorrência de limitações identificadas na esfera privada – sejam automaticamente superadas. Verifica-se exatamente o oposto. Ao adotar uma visão produtiva sobre as mulheres, o Estado tende a assumir uma perspectiva restrita sobre a realidade feminina e desconsiderar, na maioria das vezes, os efeitos da distribuição desigual das tarefas domésticas e do cuidado sobre as possibilidades laborais das mulheres ou mesmo o impacto exercido por clivagens de raça e classe sobre a autonomia econômica feminina.

A despeito disso, para além das tensões existentes entre as diferentes visões do Estado sobre as mulheres e a hegemonia da incorporação feminina no desenho das políticas públicas baseada em papéis sociais ligados ao cuidado, seria possível identificar iniciativas governamentais que abordam a questão de gênero a partir da dimensão produtiva com o objetivo de ampliar as possibilidades de inserção produtiva e a geração de renda das mulheres, como o Programa de Fomento às Atividades Produtivas Rurais.<sup>12</sup>

Criado em 2011 como parte das ações que compuseram o plano Brasil Sem Miséria, o programa de fomento é direcionado para o público da agricultura familiar inscrito no Cadastro Único para Programas Sociais e possui como objetivo “ampliar as capacidades produtivas das famílias rurais em extrema pobreza, para que possam, a partir do trabalho próprio, aumentar a produção de alimentos e renda e superar essa condição de pobreza” (Schroder e Camboim, 2015, p. 91).

O seu desenho baseou-se na articulação entre serviços de Assistência Técnica e Extensão Rural (Ater) e repasse de recursos<sup>13</sup> não reembolsáveis para investimentos nas unidades produtivas a partir de projetos construídos em conjunto com o público beneficiário. Essa configuração buscava atender simultaneamente a duas

---

12. Criado pela Lei nº 12.512/2011 e regulamentado pelo Decreto nº 7.644/2011, o programa de fomento é executado em parceria entre o Ministério do Desenvolvimento Social (MDS) e o antigo Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), atual Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário (Sead).

13. Os valores dos repasses são de R\$ 2,4 mil ou R\$ 3 mil (semiárido) transferidos em duas parcelas através do cartão do PBF ou do Cartão Cidadão (Brasil, 2015b).

condições entendidas como fundamentais para viabilizar a ampliação do acesso das famílias mais pobres às políticas de desenvolvimento rural: o *deficit* de atendimento dessa parcela do público rural por serviços de Ater e a falta de recursos financeiros disponíveis para que as famílias pudessem investir na produção de suas propriedades. As etapas iniciais do programa de fomento previam a seleção das famílias conforme os critérios da política e o lançamento de chamadas públicas para contratação de serviços de Ater.

O atendimento das famílias é caracterizado basicamente pelo cumprimento das seguintes etapas:<sup>14</sup> *i*) elaboração do diagnóstico familiar; *ii*) elaboração do projeto produtivo; *iii*) desenvolvimento do projeto produtivo; e *iv*) repasse de recursos. E as famílias atendidas pelo programa são acompanhadas por um agente de Ater que realiza visitas individualizadas para planejamento e execução dos projetos produtivos definidos pelas famílias.

O pagamento dos recursos previstos no programa é feito diretamente pelo cartão do PBF ou pelo Cartão Cidadão e o membro da família responsável pelos recursos do fomento é definido entre os titulares da Declaração de Aptidão ao Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (DAP), preferencialmente as mulheres rurais, seguindo os critérios adotados no Cadastro Único. Há aqui uma diferença importante em relação à dinâmica de pagamento do PBF. A titulação da DAP prevê a possibilidade de existirem dois titulares em cada unidade produtiva (T1 e T2). Em 2015, 58% das DAPs tinham titulação conjunta, 20% eram de titulação única feminina e 22% de titulação única masculina (Brasil, 2015a). No caso do fomento, naquelas unidades produtivas onde existam dois titulares a preferência será dada para a mulher. Até junho de 2018, as mulheres eram apontadas como 78% dos responsáveis pelos recursos do fomento.<sup>15</sup> Isso se diferencia da polêmica da titularidade do PBF porque tem como foco as atividades econômicas e produtivas da unidade familiar e não as ações vinculadas ao cuidado.

Não obstante, fica evidente que o programa de fomento é também direcionado para a totalidade dos membros da unidade produtiva reconhecida enquanto núcleo familiar. As dificuldades de acesso das mulheres às políticas de estruturação produtiva no meio rural já foram descritas e discutidas em inúmeros estudos, mostrando como políticas e programas, ao privilegiarem a figura da produção familiar, contribuem

---

14. O diagnóstico familiar é composto por informações sobre a situação socioeconômica da família, permitindo às equipes de Ater conhecer detalhes sobre os seus membros, como se dão suas atividades produtivas, quais políticas públicas são acessadas, além das expectativas e demandas da família relacionadas à produção e à geração de renda. A partir dessas informações, são construídos os projetos produtivos com base nas especificidades da unidade produtiva e nas demandas e nos interesses apontados pelos beneficiários. As famílias são acompanhadas por dois anos e orientadas na aplicação dos recursos repassados conforme o projeto produtivo. Além das visitas técnicas às famílias, são ainda previstas atividades coletivas e capacitações nas comunidades atendidas pelo programa.

15. Segundo informações da Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SESAN/MDS), disponibilizadas às autoras em 8 de junho de 2018.



para reforçar os estereótipos de gênero e a divisão sexual do trabalho, que também caracterizam as relações sociais no campo.

O espaço da produção agrícola ainda é, majoritariamente, entendido como um “mundo masculino”, em que cabe aos homens o desempenho das atividades ligadas ao emprego, à ocupação e à geração principal de renda, enquanto o trabalho feminino estaria mais vinculado àquelas atividades classificadas como de autoconsumo<sup>16</sup> e de menor valor agregado, assumindo o caráter de “ajuda” ou “complemento” para a renda da unidade familiar (Butto e Dantas, 2011). Fatores como a alta porcentagem de mulheres sem rendimentos no meio rural, os níveis de dependência feminina em relação aos rendimentos dos homens e o não reconhecimento das mulheres como produtoras rurais decorrem dos processos de invisibilização do trabalho rural feminino como parcela relevante da dinâmica econômica da produção rural de base familiar.

Associada a isso, a reprodução dos estereótipos de gênero na execução dos serviços de Ater pelas equipes contratadas também exerce impacto sobre as chances de que as atividades econômicas sob a responsabilidade das mulheres sejam consideradas, ou ainda de que a opinião das mulheres seja levada em conta nas decisões tomadas sobre a unidade produtiva (Weitzman, 2011). Nesse sentido, acompanhando diretrizes que já vinham sendo incorporadas em outras políticas de desenvolvimento rural em razão dessas constatações<sup>17</sup> (Mendonça *et al.*, 2015; Weitzman, 2011), o programa de fomento previu em seu arcabouço legal e operacional medidas direcionadas especificamente para apoiar as atividades econômicas desempenhadas pelas mulheres na unidade produtiva familiar. A incorporação da perspectiva de gênero durante a elaboração do programa de fomento ocorreu em quatro direções, conforme dispositivos já previstos e em execução no âmbito da Pnater:

- a exigência nas chamadas públicas de, no mínimo, 30% de contratações de técnicos extensionistas do sexo feminino;
- as mulheres deveriam corresponder a, no mínimo, 30% dos beneficiários diretos dos serviços de Ater;
- as atividades coletivas, como reuniões e cursos, deveriam obedecer à obrigatoriedade de, no mínimo, 30% de participação feminina, com oferta de espaços de recreação para as crianças; e
- a realização de chamadas de Ater específicas voltadas para apoiar atividades produtivas de mulheres.

16. De maneira geral, o autoconsumo pode ser definido como produção de subsistência, ou seja, a produção destinada para consumo da própria família.

17. Desde 2003, no âmbito da Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (Pnater).

Além dessas medidas, o atendimento às mulheres e a questão de gênero são mencionados em documentos legais e de subsídio ao programa. No Decreto nº 7.644/2011 consta como uma das diretrizes para a elaboração do projeto de estruturação da unidade produtiva “conter, sempre que possível, atividades produtivas para mulheres e jovens, de forma a contribuir para a ampliação da renda e a redução das desigualdades de gênero e de geração” (Brasil, 2011b, art. 13, inciso III). Ademais, na delimitação dos temas a serem abordados nas capacitações das equipes de Ater contratadas é encontrada, entre questões ligadas à pobreza rural e às políticas públicas, uma menção à “superação das desigualdades de gênero, geração, raça e etnia” (Brasil, 2011b, art. 20, inciso VI).

Parte dos resultados do programa divulgados pelo governo federal estaria relacionada ao cumprimento dessas medidas, indicando que a ampliação do atendimento às mulheres como público da Ater teria repercutido positivamente sobre o aumento do protagonismo feminino na produção familiar. Um dos efeitos provocados pela estiagem prolongada no semiárido durante os anos iniciais de execução do programa teria sido a decisão econômica das famílias de concentrar o investimento em projetos de criação de pequenos animais e cultivo de hortaliças, atividades tradicionalmente ocupadas pelas mulheres, que ganharam espaço relevante, como poupança ou estoque econômico da unidade produtiva, em razão de sua rápida conversão em renda monetária (Schroder e Camboim, 2015).

Ao receberem os recursos financeiros do programa, conduziram os projetos produtivos e ampliaram, conseqüentemente, seu papel econômico no contexto familiar. Esse protagonismo feminino no âmbito da unidade produtiva familiar – que se manifestou a partir do investimento dos recursos do fomento em uma atividade produtiva que a mulher já desenvolvia (dando maior escala a ela) ou da estruturação de uma atividade nova (com base na decisão da mulher) – tendeu a alterar a dinâmica familiar, em alguma medida, no sentido da autonomia dessas mulheres (Schroder e Camboim, 2015, p. 94).

Vale destacar ainda o fato de que a porcentagem mínima de contratação de extensionistas do sexo feminino também teria sido alcançada em todas as chamadas lançadas entre 2012 e 2015, atingindo o patamar de 50% das contratações realizadas em decorrência da primeira chamada pública (Mendonça *et al.*, 2014; Brasil, 2015a). Além disso, cerca de 59 mil mulheres teriam sido atendidas por chamadas de Ater específicas direcionadas a apoiar o desenvolvimento de projetos produtivos sob a responsabilidade feminina de 2004 a 2014 (Brasil, 2015a).

O caso do programa de fomento fornece alguns indícios de medidas cabíveis em ações que não necessariamente possuem um recorte de gênero, mas que contêm em seu escopo esforços para dirimir tratamentos discriminatórios entre homens e mulheres. Apesar dos aspectos positivos já identificados como consequência da implementação dessas medidas, é apropriado pontuar duas ressalvas. A primeira

delas é a de que se trata de uma política setorial com limitações de escala quando consideramos o total de produtoras rurais. Dados divulgados pelo governo federal indicavam a contratação de serviços de Ater para o atendimento de 358 mil famílias (abril de 2015) e repasses financeiros para 246 mil famílias (maio de 2018). E a segunda ressalva está relacionada à importância de verificar em que medida esses resultados impactam efetivamente a vida das mulheres inseridas no programa, em termos de acompanhamento da política.

#### 4 VISÃO INCLUSIVA: MULHERES COMO ALVO PRIORITÁRIO DAS POLÍTICAS

Como terceiro referencial de organização da ação estatal foram considerados casos em que as mulheres são caracterizadas como público-alvo prioritário da política e, em decorrência disso, temas e questões associados a reivindicações ou condições de vida das mulheres foram incorporados ao escopo da ação. Vale notar que o próprio ato de delimitar as mulheres como público prioritário carregaria em si a explicitação de demandas de mulheres compreendidas como legítimas e válidas e sobre as quais o Estado deveria atuar, indicando potencialmente uma visão inclusiva das mulheres enquanto sujeitos de direitos.

Para analisar a visão estatal de natureza inclusiva selecionamos o PNDTR.<sup>18</sup> Poderiam ser citadas ainda realizações como os três Planos Nacionais de Políticas para as Mulheres (PNPMs), que preveem metas transversais e objetivos com a perspectiva de gênero em políticas de diferentes setores governamentais, e o programa Mulher, Viver sem Violência (de 2013), composto por ações que visam à ampliação do atendimento de mulheres em situação de violência por diferentes tipos de políticas públicas.

As condições sociais e econômicas das mulheres no campo são marcadas pela ausência de políticas públicas ou pelo baixo acesso a bens e serviços – ali, a desigualdade de gênero se dá integrada à desigualdade territorial que caracteriza o país. Dados divulgados pelo MDA (Brasil, 2015a) indicavam que 34% das mulheres com mais de 16 anos sem rendimento estavam no meio rural. Entre as que auferiam renda monetária, a razão entre o seu rendimento médio e o dos homens ocupados no meio rural era de 72,7%. Segundo dados apresentados no *Relatório Anual Socioeconômico da Mulher* de 2014 (Brasil, 2015c), 3,9 milhões de mulheres com mais de 16 anos estavam ocupadas em atividades agrícolas (9,8% do total de ocupadas). Entretanto, 72,6% delas estavam envolvidas em atividades de autoconsumo ou não remuneradas. Apenas 6% delas possuíam vínculo formal de emprego, outras 6% ocupavam postos informais de trabalho e 15% afirmaram trabalhar por conta própria. E, ainda, as mulheres são apenas 7% dos beneficiários da aposentadoria rural por tempo de contribuição.

18. Regulamentado pela Norma Operacional nº 01/2007.

Apesar da insuficiência de dados sobre a demanda por documentação no país, parte das dificuldades de acesso a políticas de desenvolvimento social e rural é atribuída à falta de documentação da população do campo, em especial das mulheres rurais. Segundo a FAO (2017), a participação feminina é mais baixa em políticas de acesso a crédito (12%), titularidade da terra (12,7% do Programa de Aquisição de Alimentos – PAA) e serviços de Ater (13%). Além das dificuldades enfrentadas pelas mulheres rurais já apontadas na discussão sobre o programa de fomento, a falta de documentação civil, produtiva e trabalhista é uma barreira para que as mulheres acessem inúmeras políticas governamentais. A falta da DAP, por exemplo, restringe o acesso das produtoras rurais aos serviços de assistência técnica, crédito (Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar – Pronaf) e canais institucionais de comercialização (PAA).

O PNDTR se insere precisamente nesse contexto, visando reduzir uma lacuna crucial para a ampliação da autonomia econômica e social das mulheres que vivem no campo. O programa é executado em conjunto pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra) e o antigo MDA (atual Sead) e prevê o atendimento de mulheres através de mutirões itinerantes de emissão gratuita de documentos civis, trabalhistas e de acesso previdenciário e documentos necessários para atividades produtivas como DAP e bloco de notas. Além do acesso à documentação, o programa prevê ainda ações voltadas para a difusão de informações sobre políticas públicas para mulheres trabalhadoras rurais.

Considerando os objetivos definidos para o programa, nota-se o esforço de incorporar uma visão mais ampla do que seria entendido como demanda das mulheres. As especificidades dos grupos populacionais que constituem o meio rural brasileiro são consideradas na caracterização inicial do público a ser atendido pelo programa, como mulheres “(...) acampadas, assentadas, agricultoras familiares, quilombolas, indígenas, pescadoras artesanais, extrativistas e atingidas por barragens” (Brasil, 2007). Para além da diversidade das mulheres que vivem no campo, aparecem como preocupações “efetivar a condição cidadã, fortalecer a autonomia e possibilitar acesso às políticas públicas”, assim como o “exercício da cidadania e emancipação econômica das trabalhadoras rurais” e “contribuir para a igualdade entre homens e mulheres” (Brasil, 2007).

Entre as diretrizes do programa estariam ainda o estímulo a processos de participação das mulheres<sup>19</sup> e a difusão e a capacitação de trabalhadoras rurais sobre políticas públicas (Brasil, 2007). O programa conta ainda com instâncias de participação nas quais é prevista a presença de representantes de organizações da sociedade civil e movimentos sociais no comitê gestor da ação (Brasil, 2007).

---

19. “Estimular processos participativos na execução, avaliação e monitoramento das políticas públicas para as trabalhadoras rurais, além da constituição e funcionamento dos comitês gestores” (Brasil, 2007, art. 3º, inciso II).

Dados divulgados em 2015 apontaram que de 2011 a 2014, foram emitidos 1,14 milhão de documentos atendendo mais de 559 mil mulheres em 3.407 mutirões realizados pelo PNDTR.<sup>20</sup> O acesso à documentação é essencial para garantir o acesso dessas mulheres a políticas de ampliação da cidadania, reconhecimento social e visibilidade, avançando na direção de um acesso às ações do Estado mais equânime entre mulheres e homens.

Longe de superar os estereótipos de gênero, a definição de mulheres como público-alvo de determinadas políticas não pressupõe que interpretações sobre as suas necessidades ou interesses estejam livres de noções essencialistas, tampouco que, ao apresentar “respostas” a determinados temas sob a forma de ações governamentais, o Estado consiga atender de forma satisfatória a rede heterogênea de ações demandadas a partir da multiplicidade de experiências femininas quando consideradas diferenças raciais, étnicas, de renda, entre outras.

Reside aqui outro debate importante sobre os caminhos desejáveis para a atuação estatal no que se refere às mulheres como sujeito das políticas. Se é razoável supor que a existência de políticas direcionadas para mulheres é convergente com as especificidades que configuram a sua realidade, também é estruturante que a dimensão de gênero seja tratada a partir da perspectiva transversal no conjunto de intervenções governamentais.

Isso tem duas implicações. Inicialmente, é primordial refletir sobre as possibilidades reais de inclusão das mulheres pelas políticas públicas e como isso tem se dado. A explicitação das mulheres como público-alvo contribui para reduzir as situações de atendimento indireto ou não planejado. Nas políticas inclusivas, as mulheres são as destinatárias das ações, independentemente da configuração familiar. São, assim, atendidas a partir do reconhecimento de questões e temas que afetam sua autonomia social e econômica, e não como mães ou responsáveis pelo cuidado de dependentes e vulneráveis.

Em contrapartida, é preciso que haja um equilíbrio entre ações específicas para mulheres em detrimento de uma discussão mais ampla sobre a responsabilidade do Estado em contribuir para a perpetuação da desigualdade entre mulheres e homens. Nesse sentido, é fundamental considerar que a inclusão da dimensão de gênero não está vinculada a uma simples menção da palavra mulher ou à destinação de reservas ou ações específicas de pequena escala. É necessário que durante a elaboração das políticas públicas as diferenças de impacto derivadas das clivagens de gênero (e suas combinações com clivagens de raça, etnia, classe e sexualidade) sejam levadas em conta e antecipadas.

---

20. Disponível em: <<http://www.mda.gov.br/sitemda/secretaria/dpmm-doc/sobre-o-programa>>.

A desigualdade de gênero perpassa a sociedade como um traço fundamental. Assim, desenvolver políticas inclusivas para combatê-la significa também pensar todo o conjunto de ações do Estado transversalmente, compreendendo que o sucesso das políticas está associado a como elas atingem uma realidade que é generificada. Não sendo a desigualdade de gênero setorizada, mas uma dimensão que organiza a vida social como um todo, as políticas de promoção da inclusão e da igualdade não deveriam também ser guetificadas.

## 5 VISÃO REATIVA: QUANDO AS MULHERES SURGEM EM CENA

Por último, consideramos políticas em que a dimensão de gênero não está explicitada como parte do teor legal ou das orientações de execução durante o processo de formulação, mas as quais passam a incorporar, *a posteriori*, alterações ou ajustes – na medida em que a política é implementada e as mulheres passam a compor parte significativa ou mesmo a maioria do público atendido – visando ampliar a efetividade da política ou mesmo responder a demandas sociais por maior visibilidade das mulheres enquanto público atendido. Estes são casos de ajustes incrementais não planejados na concepção da política, mas que são realizados quando novos fatores, ligados às necessidades e aos interesses das mulheres, são identificados em sua implementação.

A criação de uma linha de crédito específica para atendimento de mulheres no Pronaf e de medidas que alteraram as formas de concessão da titularidade das terras recebidas pelas ações de reforma agrária pode ser citada como exemplo de situação dessa natureza.<sup>21</sup> Seja por pressão de movimentos organizados e da sociedade civil ou para responder a questões entendidas como relevantes em um determinado momento histórico, é possível identificar situações em que o Estado altera sua forma de execução de políticas no sentido indicado. Para compreender esse fenômeno, analisaremos a presença feminina em uma das modalidades do Pronatec, a Bolsa-Formação Trabalhador.

O Pronatec<sup>22</sup> prevê a ampliação da oferta de cursos de educação profissional e tecnológica a partir da articulação de ações já existentes<sup>23</sup> e da criação da modalidade Bolsa-Formação, visando ofertar cursos gratuitos de educação profissional técnica de nível médio e cursos de qualificação profissional<sup>24</sup> (Brasil, 2011a). Na modalidade

21. Para mais informações, ver Portaria Incri nº 98/2003 e a linha de crédito Pronaf Mulher.

22. Criado pela Lei nº 12.513/2011 e vinculado ao Ministério da Educação (MEC).

23. Brasil Profissionalizado, Rede e-Tec Brasil, expansão da rede federal de ensino técnico e acordo de gratuidade com Sistema S.

24. O público atendido pelo Pronatec é formado por estudantes de ensino médio da rede pública, inclusive da educação de jovens e adultos (EJA), trabalhadores, beneficiários de programas de transferência de renda e estudantes que tenham cursado o ensino médio completo em escolas públicas ou privadas como bolsista integral.

Bolsa-Formação<sup>25</sup> foram registradas 2,8 milhões de matrículas (abril de 2015) e 60% delas correspondiam a matrículas realizadas por mulheres. Quando considerado o total de 8 milhões de vagas oferecidas pelo Pronatec, a porcentagem de mulheres matriculadas atingiu patamares similares, em torno de 60,4% (Gallindo, Feres e Schroeder, 2015). Dados do *Relatório Anual Socioeconômico da Mulher* (Brasil, 2015c) indicavam que as mulheres eram 54,5%, ou seja, mais de metade dos concluintes em cursos profissionalizantes do país.

Do ponto de vista formal, é possível entender como a esfera governamental reagiu a essa questão a partir de duas medidas. A primeira delas foi a inclusão, por meio da Lei nº 12.816/2013, de um dispositivo que prevê que “(...) será estimulada a participação de mulheres responsáveis pela unidade familiar beneficiárias de programas federais de transferência de renda, nos cursos oferecidos por intermédio da Bolsa-Formação” (Brasil, 2013, art. 2º, § 4º). A segunda delas diz respeito à incorporação do Programa Mulheres Mil ao Pronatec em 2014.

Em relação à primeira medida, os resultados divulgados pelo governo federal em 2015 mostraram que, entre o total de 2,8 milhões de matrículas na modalidade Bolsa-Formação, 80,3% dos inscritos teriam concluído o curso e 19,7% teriam desistido ou abandonado (Sousa *et al.*, 2015). Não foram encontrados dados de evasão por sexo, no entanto, uma pesquisa qualitativa sobre os motivos de abandono dos(as) matriculados(as) nos cursos apontou como perfil majoritário entre os(as) desistentes pessoas mais velhas com baixa escolaridade e inserção precária no mundo do trabalho. Contribuíam também para o abandono a distância em relação ao local de moradia e questões específicas como a dificuldade para conciliar os estudos e o trabalho, no caso de homens mais velhos identificados como “chefes de família”, e o surgimento de doenças na família e demandas ligadas ao cuidado infantil entre as mulheres (Varella *et al.*, 2015).

O principal motivo apontado para a evasão feminina seria a “(...) manutenção de seus papéis tradicionais no tocante aos cuidados familiares; em outras palavras, elas evadem mais facilmente porque precisam cuidar das crianças e de membros da família que adoecem” (Varella *et al.*, 2015, p. 99). Essa situação seria agravada, ainda segundo os autores, naqueles casos em que as mulheres são chefes de famílias monoparentais ou migrantes sem redes de apoio constituídas. Além disso, fatores como baixa escolaridade e pouca experiência no mercado de trabalho formal dificultariam a inserção produtiva dessas mulheres, localizadas, majoritariamente, entre as faixas de renda mais baixas do Cadastro Único.

25. Regulamentada pela Portaria nº 817/2015, prevê a oferta de vagas gratuitas em duas modalidades: i) Bolsa-Formação Trabalhador, em cursos de formação inicial e continuada (FIC); e ii) Bolsa-Formação Estudante, em cursos de educação profissional técnica de nível médio (cursos técnicos).

A junção do desempenho de atividades de cuidado com a baixa escolaridade e a pouca experiência profissional teria como resultado um maior incentivo à escolha, por parte dessas mulheres, de cursos com maior flexibilidade de horário e menor grau de formalização. Quando considerados os dez cursos profissionalizantes com maior número de matrículas no país, confirma-se mais uma vez o padrão de distribuição feminina entre áreas e temas associados às funções provenientes da divisão sexual das tarefas. A concentração feminina ocorre nas seguintes áreas: desenvolvimento social e educacional; ambiente e saúde; turismo, hospitalidade e lazer; produção cultural e *design*; e produção alimentícia. Em contraposição, os homens aparecem concentrados em: cursos das áreas militar; controle e processos industriais; informação e comunicação; recursos naturais; e infraestrutura (Brasil, 2015c).

Isso nos leva à constatação de que, apesar de serem a maioria entre os concluintes, as mulheres estão concentradas em cursos associados a temas específicos entendidos como “femininos” – ou seja, reproduzindo os padrões tradicionais da divisão sexual do trabalho – e, conseqüentemente, de menor remuneração (IBGE, 2018). Partindo de uma noção empregada por Bourdieu (2007), a lógica social das vocações seria construída a partir do encontro entre disposições (*habitus* incorporados) e posições (lugar dos indivíduos na estrutura social) que resultam na ideia de que as mulheres, por exemplo, cumprem seu papel com felicidade ao se dedicarem a trabalhos maternos, cuidando dos outros ou inserindo-se no mercado de trabalho através de reproduções da divisão sexual das tarefas.<sup>26</sup>

Além disso, vale ressaltar que a simples menção do estímulo à participação feminina pode ser entendida como mecanismo de visibilização relevante, mas por si só não é capaz de garantir a permanência ou até a conclusão do curso e a posterior inserção dessas mulheres em ocupações ou postos de trabalho que ampliem sua autonomia laboral. Esse processo de qualificação, se não for absorvido pelo mercado de trabalho (que é generificado e marcado pela divisão sexual), pode resultar em uma baixa efetividade da política (ou, mais especificamente, de seu ajuste). Esse pode ser mais um dos efeitos da incrementalidade do ajuste reativo, porque não considera como a desigualdade é sistêmica e não pode ser enfrentada pontualmente.

Essa reflexão nos leva ao que consideramos ser outra medida com potencial impacto sobre a demanda feminina por oportunidades de qualificação profissional.

---

26. Nas palavras de Bourdieu (2007, p. 72): “é, sem dúvida, no encontro com as ‘expectativas objetivas’ que estão inscritas, sobretudo, implicitamente, nas posições oferecidas às mulheres pela estrutura ainda fortemente sexuada, da divisão de trabalho, que as disposições ditas femininas, inculcadas pela família e por toda ordem social, podem se realizar, ou mesmo se expandir, e se ver, no mesmo ato, recompensadas, contribuindo assim para reforçar a dicotomia sexual fundamental, tanto nos cargos, que parecem exigir a submissão e a necessidade de segurança, quanto em seus ocupantes, identificados com posições nas quais, encantados ou alienados, eles simultaneamente se encontram e se perdem”.



O Programa Mulheres Mil<sup>27</sup> busca promover a formação profissional e tecnológica articulada com elevação de escolaridade de mulheres em situação de vulnerabilidade social através de uma metodologia baseada em reconhecimento de seus saberes.

Os cursos de qualificação profissional e educação profissional técnica de nível médio ofertados visam ampliar as possibilidades de inclusão produtiva qualificada das beneficiárias observando as necessidades educacionais do público-alvo e as vocações econômicas das localidades em que são desenvolvidos. A execução do programa é feita por instituições públicas de ensino das três instâncias federativas. Entre 2011 e 2013, cerca de 38,4 mil mulheres participaram do programa. Após 2013, o programa foi incorporado como parte das ações do Pronatec na modalidade Bolsa-Formação e foram capacitadas outras 61,8 mil mulheres até 2016.<sup>28</sup>

São descritos como objetivos do programa, além de ampliar o acesso à educação, “(...) II – contribuir para a redução de desigualdades sociais e econômicas de mulheres; III – promover a inclusão social; IV – defender a igualdade de gênero; V – combater a violência contra a mulher” (Brasil, 2011a). Observa-se ainda que a portaria menciona como parte dos requisitos dos cursos ofertados pelo Programa Mulheres Mil a orientação de que “(...) deverão considerar as características das mulheres atendidas, a fim de promover equidade, igualdade de gênero, combate à violência contra mulher e acesso à educação” (Brasil, 2011a).

Para além da inclusão legal da dimensão de gênero, o programa conta com uma metodologia de execução<sup>29</sup> apresentada como um instrumento de reconhecimento de saberes das mulheres advindos de processos formais ou informais de aprendizado como elemento central para que os cursos de qualificação tenham convergência com as trajetórias, vivências e perspectivas das mulheres atendidas pelo programa. A metodologia dispõe de dois instrumentos principais – mapa da vida e portfólio –, descritos a seguir.

O mapa da vida é uma ferramenta que objetiva criar oportunidade e ambiente para a troca de experiências de vida das mulheres, para que esses conhecimentos possam ser compartilhados e devidamente registrados e valorizados. O método potencializa as mulheres como autoras das histórias de suas vidas, de seus grupos, de suas instituições ou comunidades, ou seja, as experiências podem ser narradas e registradas por suas protagonistas. A partir de suas histórias, as alunas projetam suas perspectivas que contemplam diversos aspectos, incluindo profissionais e educacionais. Dessa maneira, torna-se possível e viável a construção de seus itinerários formativos. Já o portfólio é um documento que congrega informações que descrevem os conhecimentos, as

27. Instituído pela Portaria nº 1.015/2011. Apesar de sua instituição formal ter ocorrido apenas em 2011, o programa funcionava desde 2007 como um projeto piloto no âmbito da Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica (Setec/MEC) e em 2013 foi incorporado ao escopo de ações do Pronatec.

28. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/pronatec>>.

29. Descrita na cartilha do programa como metodologia específica de acesso, permanência e êxito (Brasil, 2014).

habilidades, as competências (os aprendizados), incluindo a documentação formal e informal. (...) O portfólio é um processo e um produto, pois esse instrumento visa ao atendimento, ao acompanhamento e à avaliação dos conhecimentos e das habilidades percebidos, inclusive, no processo, proporcionando a comprovação e a documentação do aprendizado reconhecido (Brasil, 2014, p. 10-11).

O esforço de articulação de ações e atendimento transversal de demandas é representado pela estruturação do programa em três eixos – educação, cidadania e desenvolvimento sustentável – e nota-se a incorporação ainda da noção territorial como contexto de integração entre as mulheres atendidas, as suas trajetórias, os saberes construídos e o espaço social que ocupam.<sup>30</sup> O público-alvo do programa é composto por mulheres com mais de 16 anos, chefes de família, em situação de extrema pobreza, inscritas ou em processo de inclusão no Cadastro Único que possuam alguma das seguintes características: vulnerabilidade e risco social; vítimas de violência física, psicológica, sexual, patrimonial e moral; com escolaridade baixa ou defasada; e, preferencialmente, ainda não atendidas em cursos da modalidade Bolsa-Formação Trabalhador.

Diferentemente das orientações existentes para o perfil geral dos cursos do Pronatec, são definidas medidas de acompanhamento visando reduzir a evasão e desistência entre as mulheres matriculadas. É descrita como uma das obrigações das instituições ofertantes

oferecer gratuitamente às beneficiárias todo o insumo necessário para participação nos cursos, incluindo cadernos, canetas e material didático, além de, em conjunto com a Rede Socioassistencial, buscar formas de garantir serviços de creches aos filhos das participantes, como exemplo, vagas do Programa Brasil Carinhoso (Brasil, 2014, p. 16).

Além disso, aparece como orientação para a unidade ofertante do curso informar aos responsáveis pelo Pronatec no município sobre “(...) desempenho, frequência e outros aspectos relacionados à permanência e ao êxito das alunas nos cursos” (Brasil, 2014, p. 17) para que sejam encaminhadas as providências que solucionem esses aspectos e evitem a evasão nos cursos.

O texto destaca a necessidade de articulação com outras políticas de educação, saúde e assistência social visando suprir as demandas do público atendido e lista alguns aspectos que dificultariam a permanência feminina nos cursos, como

---

30. Na cartilha do programa encontramos a seguinte afirmação: “o programa abrange os grupos de mulheres pertencentes a um mesmo território, com histórias de vida e identidades comuns, uma vez que a perspectiva territorial presume a integração de espaços, atores sociais, mercados e políticas públicas. Pressupõe, ainda, a compreensão do território como lugar que possibilita o desenvolvimento de potencialidades individuais e coletivas e o fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários. Assim, em um território (vila, bairro, comunidade) marcado pela extrema pobreza é possível identificar grupos de mulheres que trabalham informalmente e que não têm nenhuma relação com o mercado de trabalho formal, mas que podem se organizar em coletivos integrados aos arranjos produtivos sociais e culturais locais, ou se estabelecer como microempreendedoras individuais” (Brasil, 2014, p. 5).

“dificuldade em conciliar os cursos com questões familiares: situações de violência doméstica, eventuais problemas de saúde, cuidados com os filhos, atividades laborais (“bicos”, procura por emprego), entre outros” (Brasil, 2014, p. 17). Além de passarem por situações de constrangimento social ao frequentar o espaço dos cursos ou dificuldades no acompanhamento do conteúdo pedagógico em razão de baixos níveis de escolaridade.

Apesar de abarcar a inclusão feminina a partir de um rol amplo e diversificado de possibilidades, as vagas ofertadas sob o modelo Mulheres Mil representam 3,5% do total de pessoas matriculadas na modalidade Bolsa-Formação do Pronatec. Com base nos indícios encontrados, fica evidente a insuficiência, quando considerados os dispositivos legais disponíveis que orientam a execução da modalidade Bolsa-Formação e do Pronatec de forma geral, de medidas efetivas voltadas para incentivar a permanência das mulheres nos cursos e/ou posterior intermediação para o mercado de trabalho.

## 6 APONTAMENTOS CONCLUSIVOS

Argumentamos ao longo do texto que a análise da atuação estatal a partir da produção de políticas públicas que incorporem, em alguma medida, a dimensão de gênero não pode prescindir da compreensão das interconexões existentes entre a produção dos estereótipos de gênero ancorada em uma estrutura patriarcal de poder e os efeitos decorrentes dessa lógica sobre as condições de vida das mulheres, se consideramos a centralidade da divisão sexual do trabalho para a organização da vida social. A construção desses estereótipos se deve, nesse sentido, a processos de hierarquização baseados em relações desiguais de poder em que diferentes instituições atuam como instrumentos de reprodução ou desconstrução das representações atribuídas às mulheres e aos homens no âmbito das relações sociais.

Na medida em que a divisão sexual do trabalho define atividades, temas, padrões e referências mobilizados pelos indivíduos para organizar formas possíveis de ação, ela compõe um aspecto fundamental para explicar as dinâmicas constitutivas da realidade social. A atuação estatal, conseqüentemente, é também influenciada pelos limites estabelecidos por um dado rol de possibilidades, e a maneira com que esses elementos são absorvidos pela multiplicidade de atores e estruturas estatais configura os contextos de produção de políticas públicas e a incorporação do gênero como conceito organizador da ação pública direcionada para as mulheres.

Alegamos, entretanto, que atribuir à interação entre Estado e mulheres uma orientação unidimensional é insuficiente para retratar as inúmeras mediações ocorridas cotidianamente entre os braços operacionais do Estado (como agentes públicos envolvidos na elaboração e implementação de políticas governamentais) e as mulheres enquanto grupo social mais amplo.

Ao propormos uma tipologia para as visões assumidas pelo Estado no que se refere às representações sobre as mulheres enquanto referências para moldar a ação pública, assumimos como ponto central a relevância de explicitar a natureza paradoxal que constitui a atuação estatal. Defendemos que, embora prevaleça uma visão reprodutiva sobre as mulheres, as dinâmicas de ação do Estado são também estabelecidas a partir de elementos vinculados à capacidade produtiva feminina, aos esforços para incluir mulheres como público prioritário visando ao atendimento de demandas específicas, à implementação de medidas e alterações voltadas para assegurar a efetividade de políticas ou mesmo para responder a pressões e reivindicações sociais por maior visibilidade e/ou atendimento do público feminino.

Assumir a possibilidade de que o Estado paute sua atuação em uma dessas quatro visões, no entanto, não é suficiente para retratar a complexidade inerente às relações travadas entre o aparato estatal e as inúmeras possibilidades de articulação entre essas abordagens. Nesse sentido, é possível delinear duas vertentes para as direções e os sentidos assumidos pela dinâmica estatal.

O Estado pode partir de uma situação em que predomina um caráter fragmentado e setorial da ação pública marcado pela adoção de apenas uma dimensão constitutiva das identidades e demandas femininas. Essa unidimensionalidade se torna perceptível na medida em que, ao longo do processo de discussão das políticas, são estabelecidos campos distintos e excludentes como referência para as mulheres e suas demandas. Em um deles figurariam as mulheres como mães e o outro seria destinado às mulheres enquanto mão de obra do trabalho remunerado. Ao incorporar as mães o Estado deixaria de tratá-las como trabalhadoras e ao focalizar aspectos produtivos o Estado optaria por desconsiderar o fato de que grande parte da força de trabalho feminina também está concentrada no desempenho de funções e atividades domésticas não reconhecidas como trabalho e não remuneradas pelo conjunto da sociedade.

Em contrapartida, argumentamos que é possível identificar iniciativas que corroborariam a existência de esforços voltados para ampliar a transversalidade das representações e demandas das mulheres no escopo das políticas públicas. Entretanto, como demonstrado, essas iniciativas seriam predominantemente caracterizadas pela insuficiência de escala, de público ou de recursos disponíveis e por uma severa dependência da existência de estruturas ou atores associados ou familiarizados com a discussão de igualdade de gênero no interior das instâncias decisórias.

Isso nos leva, a partir da discussão sobre as visões estatais em relação às mulheres e suas formas de organização enquanto estratégia governamental, aos inúmeros desafios que permanecem essenciais como orientadores do debate sobre as possibilidades de avançar em direção ao reconhecimento do papel do Estado na produção e reprodução de desigualdades que afetam as mulheres.

O primeiro deles diz respeito a como lidar com o dilema entre assumir e direcionar esforços que possibilitem ir além de estratégias retóricas<sup>31</sup> por parte do Estado, no que se refere ao seu papel nos processos de aprofundamento das desigualdades ao adotar mecanismos que, deliberadamente ou não, favorecem o reforço de estereótipos de gênero. O desafio primordial reside, principalmente, em enfrentar o debate sobre como ampliar a permeabilidade de políticas que possuem uma natureza intrinsecamente transversal, como as de redução das desigualdades, e incorporar abordagens mais amplas sobre as mulheres enquanto sujeitos sociais.

Assumir esse desafio não pressupõe que o Estado deva deixar de definir as mulheres como titulares de ações de transferência de renda, por exemplo, para que automaticamente as desigualdades que as afetam deixem de existir. Entretanto, cabe questionar em que medida é possível que o reconhecimento da importância do papel das mulheres para o funcionamento das políticas de desenvolvimento social deixe de ocupar apenas o campo retórico, como observado em diversos posicionamentos institucionais, para ocupar o campo de ações efetivas que partam desse diagnóstico para definir medidas com capacidade real de alterar as bases sobre as quais se dão essas relações desiguais.

Isso, obviamente, exige ações de natureza, escopo e alcance diferentes. Inclui a garantia de ações capazes de conciliar heterogeneidade e especificidade, assim como a ampliação de recursos financeiros e técnicos envolvidos na sua produção e execução. Inclui ainda a reflexão sobre a frágil sustentabilidade de ações de incorporação da agenda de equidade de gênero no âmbito do arranjo governamental baseada apenas na existência de estruturas institucionais exclusivamente responsáveis por levar essas preocupações para o restante do governo. O que permanece como suporte para a discussão sobre a igualdade de gênero quando estas estruturas são descontinuadas ou perdem relevância política?

Entre esses desafios está ainda a urgência da discussão sobre formas de lidar com ações de ampliação da autonomia laboral considerando as diferenças de classe e raça existentes entre as mulheres. Implica também pensar a responsabilidade do Estado na promoção de políticas públicas do cuidado. Significa lidar com a questão do cuidado infantil a partir de creches públicas aliando as demandas da agenda de primeira infância à necessidade de liberação das mulheres de baixa renda para o mercado de trabalho.<sup>32</sup> Significa discutir as reais condições de inclusão produtiva das mulheres considerando a desigualdade salarial, a precariedade do seu vínculo de emprego e a prevalência do emprego doméstico como condição de “liberação” das mulheres de classe média/alta das funções domésticas em detrimento de

31. Adaptando uma categoria utilizada por Lovenduski (1993) para caracterizar as estratégias partidárias de baixo impacto para a promoção da igualdade de gênero.

32. Programas como o Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de Educação Infantil (Proinfância) vão nessa direção. Entretanto, suas metas de execução não são suficientes para cobrir o *deficit* desse serviço existente no Brasil, e sua operacionalização baseada na dinâmica federativa tem sido apontada como elemento de fragilidade institucional do programa.

um contingente amplo de negras e pobres. Ou seja, é preciso lidar com todas as limitações impostas pela estrutura patriarcal, compreendendo também que o modo de produção capitalista exige condições cada vez mais precárias na exploração da mão de obra feminina, principalmente das mulheres negras.

Considerando a heterogeneidade que confere à atuação estatal múltiplas formas e a complexidade constitutiva de um grupo social como as mulheres, quais as possibilidades colocadas para que o Estado assuma o protagonismo pela estruturação de políticas de apoio às mulheres nas tarefas de cuidado? Limitar a relação entre Estado e mulheres somente a partir do ângulo em que prevalece o reforço do seu papel reprodutivo implica simplificar e restringir o campo conflitivo em que se dão as disputas que permeiam as deliberações sobre escopo, recursos e metas das políticas públicas. Ignorar o fato de que existem outras formas de mediação em curso significa tanto perder a oportunidade de avançar em agendas de ampliação dos direitos das mulheres quanto dificultar a explicitação de lacunas e problemas identificados nas estratégias que compõem outras visões possíveis.

A predominância de uma visão reprodutiva sobre as mulheres nas políticas públicas não impede que outras abordagens ocorram em diferentes âmbitos da estrutura estatal. Entender o que caracteriza essas outras abordagens, seu potencial de ação e suas fragilidades se torna elemento primordial na construção de um mapeamento mais abrangente de como essa dinâmica influencia as possibilidades de melhoria das condições de vida das mulheres e de avanços em direção à redução das desigualdades entre as próprias mulheres e entre elas e os homens.

## REFERÊNCIAS

AZEREDO, V. Entre paredes e redes: o lugar da mulher nas famílias pobres. **Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, n. 103, p. 576-590, jul./set. 2010.

BARTHOLO, L.; PASSOS, L.; FONTOURA, N. **Bolsa Família, autonomia feminina e equidade de gênero**: o que indicam as pesquisas nacionais? Brasília: Ipea, 2017. (Texto para Discussão, n. 2331).

BIROLI, F. Mulheres e política nas notícias: estereótipos de gênero e competência política. **Revista Crítica de Ciências Sociais**, n. 90, 2010.

BOURDIEU, P. **A dominação masculina**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2007.

\_\_\_\_\_. **Sobre o Estado**. Rio de Janeiro: Companhia das Letras, 2014.

BRASIL. Norma Operacional Conjunta nº 01/2007, de 22 de fevereiro de 2007. Estabelece procedimentos referentes ao Programa Nacional de Documentação da Trabalhadora Rural. **Diário Oficial**, Brasília, 27 fev. 2007. Disponível em: <[http://www.normasbrasil.com.br/norma/norma-de-execucao-1-2007\\_90933.html](http://www.normasbrasil.com.br/norma/norma-de-execucao-1-2007_90933.html)>.

\_\_\_\_\_. Lei nº 12.513, de 26 de outubro de 2011. Institui o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec); altera as Leis nº 7.998, de 11 de janeiro de 1990, que regula o Programa do Seguro-Desemprego, o Abono Salarial e institui o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), nº 8.212, de 24 de julho de 1991, que dispõe sobre a organização da Seguridade Social e institui Plano de Custeio, nº 10.260, de 12 de julho de 2001, que dispõe sobre o Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior, e nº 11.129, de 30 de junho de 2005, que institui o Programa Nacional de Inclusão de Jovens (Projovem); e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2011a.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 7.644, de 16 de dezembro de 2011. Regulamenta o Programa de Fomento às Atividades Produtivas Rurais, instituído pela Lei nº 12.512, de 14 de outubro de 2011. **Diário Oficial da União**, Brasília, p. 4, 2011b. Seção 1.

\_\_\_\_\_. Lei nº 12.816, de 5 de junho de 2013. Altera as Leis nºs 12.513, de 26 de outubro de 2011, para ampliar o rol de beneficiários e ofertantes da Bolsa-Formação Estudante, no âmbito do Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego – Pronatec; 9.250, de 26 de dezembro de 1995, para estabelecer que as bolsas recebidas pelos servidores das redes públicas de educação profissional, científica e tecnológica, no âmbito do Pronatec, não caracterizam contraprestação de serviços nem vantagem para o doador, para efeito do imposto sobre a renda; 8.212, de 24 de julho de 1991, para alterar as condições de incidência da contribuição previdenciária sobre planos educacionais e bolsas de estudo; e 6.687, de 17 de setembro de 1979, para permitir que a Fundação Joaquim Nabuco ofereça bolsas de estudo e pesquisa; dispõe sobre o apoio da União às redes públicas de educação básica na aquisição de veículos para o transporte escolar; e permite que os entes federados usem o registro de preços para a aquisição de bens e contratação de serviços em ações e projetos educacionais. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2013.

\_\_\_\_\_. **Pronatec, Brasil sem Miséria, Mulheres Mil**. Brasília: MDS; MEC, 2014.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Agrário. **Políticas públicas para mulheres rurais no Brasil**. Brasília: MDA, 2015a.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Programa de Fomento às Atividades Produtivas Rurais**: cartilha para agentes de Ater no âmbito dos acordos de cooperação técnica. Brasília: MDS/CC/PR, 2015b.

\_\_\_\_\_. **RASEAM**: relatório anual socioeconômico da mulher. Brasília: SNPM, 2015c.

BUTTO, A.; DANTAS, I. (Org.). **Autonomia e cidadania**: políticas de organização produtiva para as mulheres no meio rural. Brasília: MDA, 2011.

CAMPOS, M. O casamento da política social com a família: feliz ou infeliz. *In*: MIOTO, R. *et al.* (Org.). **Familismo**: direitos e cidadania, contradições da política social. São Paulo: Cortez, 2015.

CARLOTO, C. M. Condicionalidades nos programas de transferência de renda e autonomia das mulheres. **Sociedade em Debate**, Pelotas, v. 188, n. 2, p. 121-130, 2012.

\_\_\_\_\_. Programa Bolsa Família, cuidados e o uso do tempo das mulheres. *In*: MIOTO, R. *et al.* (Org.). **Familismo: direitos e cidadania, contradições da política social**. São Paulo: Cortez, 2015.

CARLOTO, C. M.; GOMES, A. Geração de renda: enfoque nas mulheres pobres e divisão sexual do trabalho. **Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, n. 105, p. 131-145, jan./mar. 2011.

CARLOTO, C. M.; MARIANO, S. A família e o foco nas mulheres na política de assistência social. **Sociedade em Debate**, Pelotas, v. 14, n. 2, p. 153-168, jul./dez. 2008.

\_\_\_\_\_. As mulheres nos programas de transferência de renda: manutenção e mudanças nos papéis e desigualdades de gênero. *In*: CONGRESSO INTERNACIONAL DA REDE MUNDIAL DE RENDA BÁSICA DE CIDADANIA, 13., 2010, São Paulo. **Anais...** São Paulo: Bien, 2010.

\_\_\_\_\_. Empoderamento, trabalho e cuidados: mulheres no Programa Bolsa Família. **Textos e Contextos**, Porto Alegre, v. 11, n. 2, p. 258-272, 2012.

CASTILHO, C.; CARLOTO, C. O familismo na Política de Assistência Social: um reforço à desigualdade de gênero? *In*: SIMPÓSIO SOBRE ESTUDOS DE GÊNERO E POLÍTICAS PÚBLICAS, 1., 2010, Londrina, Paraná. **Anais...** Londrina: UEL, 2010. Disponível em: <<http://www.uel.br/eventos/gpp/pages/arquivos/2.CleideCastilho.pdf>>.

CASTRO, V.; MATTOS, A. Cuidados e trabalho doméstico-familiar no serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF) da Política Nacional de Assistência Social (PNAS). *In*: SEMINÁRIO INTERNACIONAL FAZENDO GÊNERO, 11., 2017, Florianópolis, Santa Catarina. **Anais...** Florianópolis: [s.n.], 2017. Disponível em: <[http://www.en.wwc2017.eventos.dype.com.br/resources/anais/1499378345\\_ARQUIVO\\_TrabcompVan.pdf](http://www.en.wwc2017.eventos.dype.com.br/resources/anais/1499378345_ARQUIVO_TrabcompVan.pdf)>.

CEPAL – COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA E O CARIBE. **O bônus na mira: aporte e carga para as mulheres**. Santiago do Chile: CEPAL, 2013. (Relatório Anual 2012).

FAO – FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION. **Atlas de las mujeres rurales de America Latina y el Caribe**. Santiago do Chile: FAO, 2017.

FOUCAULT, M. **Microfísica do poder**. Rio de Janeiro: Graal, 2008.



GALLINDO, E.; FERES, M.; SCHROEDER, N. O Pronatec e o fortalecimento das políticas de educação profissional e tecnológica. *In*: MONTAGNER, P.; MULLER, L. **Inclusão produtiva urbana: o que fez o Pronatec/Bolsa Formação entre 2011 e 2014**. Brasília: MDS; MEC, 2015. (Cadernos de Estudos: Desenvolvimento Social em Debate, n. 24).

GOMES, S. S. Notas preliminares de uma crítica feminista aos programas de transferência direta de renda: o caso do Bolsa Família no Brasil. **Textos e Contextos**, Porto Alegre, v. 10, n. 1, p. 69-81, 2011.

HOWLETT, M.; RAMESH, M.; PERL, A. **Políticas públicas: seus ciclos e subsistemas**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Estatísticas de gênero: indicadores sociais das mulheres no Brasil**. [s.l.]: IBGE, 2018. (Estudos e Pesquisas: Informação Demográfica e Socioeconômica, n. 38).

IMMERGUT, E. O núcleo teórico do novo institucionalismo. *In*: SARAVIA, E.; FERRAREZI, E. **Políticas públicas: coletânea**. Brasília: ENAP, 2007. v. 1.

KLEIN, C.; MEYER, D.; BORGES, Z. Políticas de inclusão social no Brasil contemporâneo e educação da maternidade. **Cadernos de Pesquisa**, v. 43, n. 150, 2013.

LACLAU, E.; MOUFFE, C. **Hegemonía y estrategia socialista**. Madrid: Siglo XXI, 1987.

LEAL, M. do C.; GAMA, S. G. N. da; CUNHA, C. B. da. Desigualdades raciais, sociodemográficas e na assistência ao pré-natal e ao parto, 1999-2001. **Revista de Saúde Pública**, v. 39, n. 1, p. 100-107, 2005.

LOVENDUSKI, J. Introduction: the dynamics of gender and party. *In*: LOVENDUSKI, J.; NORRIS, P. **Gender and party politics**. London: Thousand Oaks; New Delhi: SAGE Publications, 1993.

MARINS, M. T. **Bolsa Família: questões de gênero e moralidades**. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2017.

MELLO, J.; MARQUES, D. **Elementos para uma tipologia de gênero da atuação estatal: visões do estado sobre as mulheres e políticas públicas no Brasil**. Brasília: Ipea, 2019. (Texto para Discussão, n. 2441). Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/190103\\_td\\_2441.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/190103_td_2441.pdf)>.

MENDONÇA, L. *et al.* A construção de uma política de assistência técnica e extensão rural para superação da extrema pobreza. *In*: MELLO, J. (Org.). **A inclusão produtiva rural no Brasil Sem Miséria: o desafio da superação da pobreza no campo**. Brasília: MDS, 2015. (Cadernos de Estudos: Desenvolvimento Social em Debate, n. 23).

MEYER, D. *et al.* Vulnerabilidade, gênero e políticas sociais: a feminização da inclusão social. **Revista Estudos Feministas**, Florianópolis, v. 22, n. 3, p. 320, set./dez. 2014.

MEYER, D.; KLEIN, C.; FERNANDES, L. Noções de família em políticas de “inclusão social” no Brasil contemporâneo. **Revista Estudos Feministas**, Florianópolis, v. 20, n. 2, p. 433-449, 2012.

MIOTO, R. *et al.* (Org.). **Familismo: direitos e cidadania, contradições da política social**. São Paulo: Cortez, 2015.

MOTA, F.; BIROLI, F. O gênero na política: a construção do “feminino” nas eleições presidenciais de 2010. **Cadernos Pagu**, n. 43, p. 197-231, 2014.

PEREIRA, P. Prefácio. *In*: MIOTO, R. *et al.* (Org.). **Familismo: direitos e cidadania, contradições da política social**. São Paulo: Cortez, 2015.

SAFFIOTI, H. **A mulher na sociedade de classes: mito e realidade**. São Paulo: Expressão Popular, 2013.

SCHRODER, M.; CAMBOIM, I. Combate à pobreza e políticas públicas: inovação institucional no desenho e nos processos que sustentam o fomento produtivo a agricultores familiares pobres. *In*: MELLO, J. (Org.). **A inclusão produtiva rural no Brasil Sem Miséria: o desafio da superação da pobreza no campo**. Brasília: MDS, 2015. (Cadernos de Estudos: Desenvolvimento Social em Debate, n. 23).

SOUSA, M. *et al.* **Avaliação do Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec) para o público do Cadastro Único para Programas Sociais (Cadastro Único) e beneficiários do Programa Bolsa Família (PBF): cobertura, adequação da oferta e desempenho dos participantes**. Brasília: MDS, 2015. (Cadernos de Estudos: Desenvolvimento Social em Debate, n. 24).

SOUZA-LOBO, E. **A classe operária tem dois sexos: trabalho, dominação e resistência**. São Paulo: Brasiliense, 1991.

STEINMO, S. Historical institutionalism and experimental methods. *In*: FIORETOS, O.; FALLETTI, T.; SHEINGATE, A. **The Oxford handbook on historical institutionalism**. New York: Oxford University Press, 2016.

TEIXEIRA, S. Política social contemporânea: a família como referência para as políticas sociais e para o trabalho social. *In*: MIOTO, R. *et al.* (Org.). **Familismo: direitos e cidadania, contradições da política social**. São Paulo: Cortez, 2015.

VARELLA, J. *et al.* Avaliação qualitativa do Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego-Brasil Sem Miséria (Pronatec/BSM): um estudo com egressos e desistentes, representantes das unidades ofertantes e interlocutores municipais. *In*: MONTAGNER, P.; MULLER, L. (Org.). **Inclusão produtiva urbana: o que fez o Pronatec/Bolsa Formação entre 2011 e 2014**. Brasília: MDS; MEC, 2015. (Cadernos de Estudos: Desenvolvimento Social em Debate, n. 24).

WEITZMAN, R. Mulheres na assistência técnica e extensão rural. *In*: BUTTO, A.; DANTAS, I. (Org.). **Autonomia e cidadania**: políticas de organização produtiva para as mulheres no meio rural. Brasília: MDA, 2011.

ZOLA, M. B. Políticas sociais, família e proteção social: um estudo acerca das políticas familiares em diferentes cidades/países. *In*: MIOTO, R. C. T. *et al.* (Org.). **Familismo**: direitos e cidadania, contradições da política social. Cortez, São Paulo, 2015.

### BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

BRASIL. Lei nº 12.188, de 11 de janeiro de 2010. Institui a Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural para a Agricultura Familiar e Reforma Agrária – Pnater e o Programa Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural na Agricultura Familiar e na Reforma Agrária – Pronater, altera a Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2010.

\_\_\_\_\_. Lei nº 12.512, de 14 de outubro de 2011. Institui o Programa de Apoio à Conservação Ambiental e o Programa de Fomento às Atividades Produtivas Rurais; altera as Leis nºs 10.696, de 2 de julho de 2003, 10.836, de 9 de janeiro de 2004, e 11.326, de 24 de julho de 2006. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2011.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. Portaria nº 817, de 13 de agosto de 2015. Dispõe sobre a oferta da Bolsa-Formação no âmbito do Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego – Pronatec, de que trata a Lei nº 12.513, de 26 de outubro de 2011, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2015.

BUTTO, A. *et al.* (Org.). **Mulheres rurais e autonomia**: formação e articulação para efetivar políticas públicas nos territórios da cidadania. Brasília: MDA, 2014.

MIOTO, R. C. T.; PRÁ, K. G. D. Serviços sociais e responsabilização da família: contradições da política social brasileira. *In*: MIOTO, R. C. T. *et al.* (Org.). **Familismo**: direitos e cidadania, contradições da política social. São Paulo: Cortez, 2015.



## **DIREITO À SAÚDE E IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS: RELAÇÕES ENTRE OS SISTEMAS ESTRUTURANTES DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E A OFERTA DOS SERVIÇOS A PARTIR DAS REGRAS DE CONTRATAÇÃO**

Bruno Moretti<sup>1</sup>

Eugênio Andrade Vilela dos Santos<sup>2</sup>

### **1 INTRODUÇÃO**

O direito à saúde, além de estar inscrito na Constituição como um direito universal, é uma das principais demandas da população. No entanto, a definição de saúde como dever do Estado e direito universal não conduz espontaneamente a instrumentos governamentais que tornem a execução das ações da área simples materialização das previsões constitucionais. Ao contrário, será visto que as interações entre os sistemas estruturantes da administração pública (as assim chamadas funções de planejamento, orçamento, finanças, contratos, controle e pessoal) e a implementação das políticas resultam, muitas vezes, no fechamento das possibilidades associadas à execução das ações de saúde.

A questão é especialmente relevante, dado que os sistemas estruturantes da administração pública funcionam como condições para as políticas públicas, impondo uma série de regras, restrições e inclinações aos gestores. Os sistemas dispõem de lógicas e linguagens próprias, de modo que as áreas finalísticas devem percorrer cada uma dessas funções, buscando se adaptar a elas. As regras funcionam como filtros para o processamento das demandas dirigidas ao Estado (educação, saúde, infraestrutura, entre outras), uma vez que as lógicas setoriais das políticas públicas e dos sistemas estruturantes que condicionam essas demandas são dissonantes.

Para ilustrar a tese, procura-se, por meio deste capítulo, mostrar como se constroem as relações entre os sistemas que regem a administração pública e a realização do direito à saúde. Concretamente, observa-se neste estudo o encadeamento das regras de contratação para a aquisição continuada de insumos e a implementação da Política Nacional de Assistência Farmacêutica (PNAF).

---

1. Pós-doutor em Sociologia pela Universidade de Brasília (UnB). *E-mail*: <bmoretti1@gmail.com>.

2. Graduado em Direito pela Universidade Federal de Uberlândia (UFU). *E-mail*: <eugenioavs@yahoo.com>.

A materialização do direito depende das maneiras como se relacionam os discursos sobre o que é o interesse coletivo (por exemplo, o direito universal à saúde) e os instrumentos governamentais à disposição dos gestores, relação complexa entre termos heterogêneos que jamais são redutíveis uns aos outros, sendo necessário investigar como se dá seu complexo encadeamento<sup>3</sup> e como os agentes, concentrando determinados recursos, atuam para produzir associações entre problemas e soluções (Zittoun, 2014). Importa reter, especialmente, como se relacionam as políticas públicas e seus objetivos, de um lado, e, de outro, os sistemas estruturantes da administração pública com seus instrumentos governamentais e regras, que inscrevem na prática estatal determinadas visões e linguagens. Pode-se, desta forma, mirar as capacidades que são construídas ou interdidas como produto final desse processo.

Defende-se o argumento de que é necessário construir arranjos institucionais (Pires e Gomide, 2016) de forma a gerar disposições e capacidades para que agências implementadoras possam converter os conteúdos normativos das políticas públicas em bens e serviços. Nessa concepção, a implementação é pensada a partir da indução à cooperação entre agentes que concentram poderes dispersos em cadeias decisórias de políticas públicas (incluindo a relação Estado-mercado). Estas cadeias, por sua vez, são experimentadas como sistemas complexos que envolvem, particularmente, definições conflitantes sobre o público e que se associam a instrumentos governamentais.

Não se trata de um hiato entre estágios, em que as ações não são executadas em conformidade com o desenho de políticas públicas, regido por objetivos transparentes. Aqui é produtivo trazer o conceito de “truque de implementação” (Dubois, 2010) para remeter às ambiguidades entre objetivos declarados, e o fato de que os meios necessários à sua execução podem ser impeditivos em relação aos objetivos. Resulta daí a possibilidade, por exemplo, de um aparato normativo que enuncie oficialmente o papel do Estado para a redução de desigualdades como elemento central de seu funcionamento, ao mesmo tempo em que seus instrumentos operam em sentido oposto.

Salienta-se a dimensão cognitiva do Estado, mostrando como os atos estatais são formas de categorização, criando definições oficiais (Bourdieu, 2014) que afetam o próprio poder de ação do Estado. Tais definições fundam um espaço do burocraticamente pensável (Bourdieu, 2011), uma vez que inscrevem no funcionamento estatal as categorias que passam a definir os limites do que são a palavra e a ação em nome do coletivo, estruturando a administração

---

3. Tal encadeamento implica também superar a ideia de que os instrumentos governamentais são neutros, que são mera derivação de escolhas e finalidades da política. Alternativamente, pode-se pensar como eles já carregam visões que impactam as possibilidades das políticas públicas. Para uma visão em que os instrumentos são dispositivos que organizam relações entre o poder público e os seus destinatários em função de representações sociais, ver Lascoumes e Le Galès (2012).

pública e incidindo sobre a capacidade de execução dos serviços e, portanto, de redução das desigualdades.

Valendo-se de Bourdieu (2014), toma-se o Estado como um espaço social no qual está em disputa o controle da imposição do ponto de vista oficial. Isto é, os agentes (estatais ou não) competem pelo poder de definir o que é o público, convertendo, mediante decretos, sentenças, relatórios, entre outros, perspectivas específicas em palavra oficial, fundada numa lógica burocrática e de aparência racional (Bourdieu, 2005). É ela que produz efeitos em termos de atribuir identidades publicamente reconhecidas, fundar visões e divisões sociais legítimas e inscrever classificações no tecido social (por exemplo, as definições de sujeitos de direitos, de quem está regular, dos instrumentos governamentais em consonância com os valores coletivos como a impessoalidade e a economicidade e assim por diante).

Essa dimensão simbólica dos atos de Estado é central para compreender as possibilidades da ação governamental em relação à redução das desigualdades, na medida em que ela tende a fixar o que se pode falar e fazer em nome do público.<sup>4</sup> É preciso entender a distribuição do capital de autoridade para definir problemas e apresentar soluções públicas, mas é igualmente necessário investigar como são produzidas articulações entre discursos e instrumentos governamentais, das quais resulta determinado espaço de possibilidades para a ação estatal.

Especialmente, será mostrado que os requisitos associados aos sistemas estruturantes da administração pública afetam a capacidade efetiva de prestação de serviços públicos e, em última instância, a relação entre burocratas de nível de rua e usuários dos serviços. Interessa observar, em particular, como as proibições normativas criam um ambiente em que o controle das práticas públicas se impõe como fator de construção de um espaço de possibilidades mais restritivo para a ação do Estado, uma vez que cria disposições que associam interesse público e vedações, amplificando dissonâncias entre o direito à saúde e as regras de contratação.

Para tanto, além desta introdução e da conclusão, o capítulo foi organizado em outras duas seções. A seção 2 discorre sobre o Estado como um espaço de lutas pelas definições oficiais e pela construção de encadeamentos entre teorias sobre o público e instrumentos de ação. A seção 3, por sua vez, lança reflexões sobre as associações entre saúde e contratação de insumos, salientando o impacto das categorias burocráticas sobre a materialização ou não do direito. Esta seção ilustra como o Estado é uma arena de luta pelo controle da palavra oficial e como os agentes competem articulando discursos sobre o público e os instrumentos governamentais.

---

4. O caso do *impeachment* de 2016 é ilustrativo para a compreensão da tese, visto que a atribuição de crime de responsabilidade pelas práticas fiscais em questão supõe a construção pelos agentes de uma ordem cognitiva e moral (Gusfield, 1984) que fixe a ideia de que a resposta à crise econômica envolve necessariamente a redução de despesas públicas. Para mais detalhes, ver Moretti (2017).

As conclusões apontam para a relevância das regras de funcionamento do Estado e de sua articulação com discursos sobre o público. A maneira como se dá esta associação pode abrir o espaço do burocraticamente pensável, repercutindo sobre as relações entre prestação de serviços e realização de direitos.

Daí a importância, inicialmente, de tomar a implementação a partir do conflito, especialmente aquele produzido a partir do choque entre as diversas linguagens. Conforme exposto, esta abordagem se apoia em Bourdieu (2014), especialmente em sua teoria do campo estatal como espaço de lutas pelo controle da palavra oficial. O Estado não é uma arena uniforme, de modo que seus atos envolvem um conjunto variado de perspectivas que se cruzam, definindo-se aquilo que se pode falar e fazer em nome do Estado. No processo de implementação, estas linguagens heterogêneas criam uma cadeia complexa que processa as demandas sociais a partir de um conjunto de requisitos (jurídicos, fiscais, de pessoal, contratação, controle, protocolo de ação, entre outros). Tais filtros se localizam em meio aos percursos que vão, sem qualquer tipo de linearidade, da concepção à implementação, afetando-as.

O ponto é entender como essa interação implica possibilidades mais ou menos estreitas para a ação governamental, na medida em que induz disposições e comportamentos dos agentes, inclusive os que estão em relação direta com os usuários dos serviços públicos. Não se trata apenas de definir o que é agenda governamental em determinada racionalização da prática de governo (Foucault, 2008), mas também de entender as implicações das categorias estatais sobre a implementação, por exemplo, na medida em que seus requisitos autorizam a exclusão de determinados segmentos e a reprodução de desigualdades sociais como resultado não deliberado da própria organização estatal.

## **2 ESTADO COMO ESPAÇO DE LUTA PELAS DEFINIÇÕES OFICIAIS E PELA CONSTRUÇÃO DE ENCADEAMENTOS ENTRE TEORIAS SOBRE O PÚBLICO E INSTRUMENTOS GOVERNAMENTAIS**

Cline (2000) compara dois modelos de implementação de políticas públicas. O primeiro se baseia na hipótese de que o problema da implementação se refere ao âmbito administrativo e à gestão organizacional, devendo se ocupar de definir competências e garantir que formuladores recebam *feedbacks* claros. Sob essa chave, o desenvolvimento de uma política envolve eliminar o conflito e a barganha é tratada como ilegítima.

Ainda seguindo o autor, uma abordagem mais completa compreende o problema da implementação como necessidade de gerar ambientes cooperativos. A cooperação não expressa ausência de conflitos, antes sendo uma resposta a eles. Nessa leitura, à multiplicidade de perspectivas e interesses, as políticas públicas têm de responder por meio de arranjos cooperativos que reúnam competências necessárias à execução.



Os formuladores em âmbito federal não são os únicos agentes legítimos no processo das políticas públicas, de forma que as especificidades da implementação não podem ser concebidas como desvio em relação aos objetivos projetados. Na visão tradicional, qualquer adaptação em relação ao previamente concebido é lida como uma falha no processo. No entanto, em geral, a realidade dos processos complexos de implementação das políticas é o poder difuso, distribuído por agentes cujas práticas e competências são condição de possibilidade para a execução. Logo, o ponto crucial é construir as induções institucionais para que os poderes dispersos cooperem para produzir bens e serviços.

Portanto, ainda que sejam dimensões centrais da política pública, não se trata apenas de esgotar a questão no reconhecimento da discricionariedade do burocrata de nível de rua (Lipsky, 1980), tampouco no exame das interações entre burocratas e usuários, com foco em como elas conformam as políticas públicas (Pires, 2016). É necessário, também, entender como, em contextos de difusão de poderes e recursos, as categorias e definições oficiais, expressas usualmente como regras e requisitos impostos às práticas de governo, criam determinada capacidade para o processamento de demandas sociais, constituindo o “burocraticamente pensável” (Bourdieu, 2011).

É nesse contexto que se constitui um espaço de possibilidades da administração pública, acomodando ao longo do circuito decisório e de implementação uma série de pontos que, embora potencialmente conflitivos, cooperam com vistas à entrega de bens e serviços. Isto posto, o aspecto central é compreender como as categorias que definem o que é o público (seus discursos e instrumentos), sempre a partir da luta entre os agentes, organizam a atividade estatal.

Tais categorias são expressas, geralmente, em um conjunto de regras e requisitos que afetam a maneira como os serviços públicos se estruturam, produzindo maior ou menor capacidade estatal para atender a determinados segmentos. Em outros termos, as maneiras como se encadeiam discursos sobre o público e os instrumentos governamentais, distribuindo os próprios agentes e as suas linguagens em meio ao circuito institucional em que são executadas as políticas, restringem ou ampliam as possibilidades de ação. Elas afetam o poder do Estado de reduzir desigualdades e transfigurar demandas de segmentos sociais em regras institucionais que as inscrevem nas práticas estatais.

Nesse ponto, convém salientar a dimensão cognitiva das práticas estatais, nos termos de Bourdieu (2014). Segundo o sociólogo francês, os atos de Estado são dotados de autoridade, e produzem categorizações, cuja eficácia requer o emprego das devidas formas (especialmente, o discurso burocrático, de aparência desinteressada e racional), transformando o particular em universal e criando princípios de divisão universalmente reconhecidos e identidades sociais legítimas (Bourdieu, 2014).

A estrutura de posições para falar em nome do público é um aspecto central para entender os atos estatais, seus efeitos de categorização, produção de identidades e diferenciação entre os sujeitos. No entanto, é preciso também ingressar no jogo da construção do público, em como se cruzam enunciados e práticas, não se limitando à correspondência de indicadores de posições objetivas no campo e indicadores de tomada de posição (Lahire, 2017).

Para os nossos propósitos, importa assinalar como a estrutura burocrática pode ser apreendida como um conjunto de posições cujos poderes se associam à capacidade de impor requisitos às práticas públicas.<sup>5</sup> Mas também é preciso examinar como os agentes, em meio ao jogo do público, encadeiam discursos e instrumentos de ação, fixando na paisagem institucional requisitos orçamentários, financeiros, contratuais, de regularidade jurídica, entre outros, que impactam as condições de implementação das políticas.

Se observada a estrutura da máquina pública no Brasil, visualiza-se a presença de áreas centrais, que regem os sistemas que organizam a ação estatal, e de órgãos executores, nos quais se rebate o conjunto de regras em departamentos específicos, assegurando sua validade prática, na medida em que gestores finalísticos demandam atos autorizativos<sup>6</sup> para a execução. As demandas serão processadas na medida em que instâncias competentes atestem o cumprimento de procedimentos que refletem a lógica e a linguagem de cada sistema, que, inclusive, pode se tornar um obstáculo às condições para implementação.

O exposto até aqui indica que não há qualquer homogeneidade entre enunciados sobre o público e os instrumentos de ação. São dimensões irreduzíveis e sua relação coloca em contato duas metades que não têm correspondência espontânea. Portanto, é preciso entender como elas se cruzam, como os agentes produzem encadeamentos discursivos entre problemas e soluções (Zittoun, 2014), associando as demandas sociais e o arcabouço institucional para a prestação dos serviços. Associação da qual depende a própria capacidade de ação do Estado para garantir direitos. A próxima seção ilustra a tese a partir da análise de como se entrecruzam direito à saúde e instrumentos governamentais, especialmente as regras contratuais de aquisição dos insumos, afetando as relações entre burocratas de nível de rua e usuários dos serviços de saúde.

### **3 A AQUISIÇÃO DE INSUMOS DE SAÚDE: A CONTRATAÇÃO COMO INSTRUMENTO DE MATERIALIZAÇÃO DO DIREITO**

A Constituição de 1988 define que a saúde é direito de todos e dever do Estado. Prevê ainda que as ações e os serviços públicos de saúde integram rede regionalizada

5. Sobre os encontros entre campos específicos e linguagem burocrática, ver Dubois (2015).

6. Sob a forma, por exemplo, de pareceres jurídicos e declarações de disponibilidade orçamentária e financeira.

e hierarquizada e constituem sistema único (Sistema Único de Saúde – SUS), que tem entre suas diretrizes a descentralização, a integralidade e a participação social (Brasil, 1988).

O texto constitucional marca uma mudança estrutural nas políticas sociais, introduzindo no sistema de proteção traços redistributivos e passando a garantir a provisão pública de uma série de bens, serviços e benefícios de forma universal. A seguridade social tem entre seus objetivos a seletividade e a distributividade, a equidade na forma de participação no custeio, além da universalidade.

Propõe-se trazer à discussão a importância da implementação para a efetivação das políticas públicas e a garantia de direitos constitucionais. Para tanto, será abordada a PNAF, salientando os arranjos construídos para a disponibilização de insumos de saúde por parte do Ministério da Saúde.

A PNAF, aprovada pela Resolução nº 338/2004 do Conselho Nacional de Saúde (CNS) (CNS, 2004), foi concebida como parte da Política Nacional de Saúde, envolvendo ações voltadas a promoção, proteção e recuperação da saúde. Seu escopo compreende dimensões como pesquisa, desenvolvimento e produção de medicamentos e sua concepção está em consonância com a Lei nº 8.080/1990, segundo a qual o SUS deve prover assistência terapêutica integral, inclusive a farmacêutica (Brasil, 1990). A política é enunciada como direito, integrado a outras ações de saúde. A Lei Complementar nº 141/2012 define como ações e serviços públicos de saúde, entre outros, a produção, aquisição e distribuição de insumos do SUS (Brasil, 2012).

A construção da assistência farmacêutica como direito requer que a política se desdobre em um conjunto de dispositivos de coordenação dos entes, definindo suas responsabilidades, nos diversos níveis de atenção, para garantia e uso racional dos insumos. Para a sua concretização, a PNAF estabelece a utilização da Relação Nacional de Medicamentos Essenciais (Rename),<sup>7</sup> que expressa o elenco dos medicamentos que devem ser disponibilizados pelo SUS.

Vale citar a Lei nº 12.401/2011, que define protocolo clínico e diretriz terapêutica como documento que estabelece critérios para o diagnóstico da doença, o tratamento preconizado, as posologias, entre outros (Brasil, 2011). Os protocolos devem prever os medicamentos necessários em cada etapa da doença. Os insumos de que tratam os protocolos devem ser avaliados quanto a uma série de critérios. A referida lei define que cabe ao Ministério da Saúde, assessorado pela Comissão Nacional de Incorporação de Tecnologias no SUS, a incorporação de novos insumos, bem como a constituição ou a alteração de protocolo.

---

7. O uso da Rename já havia sido estabelecido pela Política Nacional de Medicamentos (Brasil, 1998).

A Rename e os protocolos clínicos/diretrizes terapêuticas constituem canais que convertem diretrizes em previsões específicas de responsabilidades por parte dos gestores. Porém, é na decomposição da assistência farmacêutica em componentes específicos, bem como na definição das responsabilidades por ações como financiamento, aquisição e distribuição, que ocorre a pactuação federativa para a disponibilização dos insumos. Os componentes são o básico, o especializado e o estratégico.

No âmbito desses três níveis, variam as responsabilidades de cada ente, sendo que a divisão de competências requer a atuação coordenada em torno dos objetivos da política. Para todos os entes públicos, há restrições à efetivação do direito por variadas razões, desde questões orçamentárias até as regras de contratação.

Por exemplo, o Conselho Nacional de Secretários de Saúde (CONASS) apresentou nota técnica com as principais dificuldades envolvidas nas aquisições de responsabilidade dos estados. Entre elas, vale citar: licitações desertas; descumprimento de exigências de editais, como apresentação de certificados e autorizações exigidos pela Agência Nacional de Vigilância Sanitária; descumprimento do preço máximo de venda ao governo estabelecido para os insumos; e desinteresse das empresas em participar dos processos licitatórios, o que resulta frequentemente em compras emergenciais de preço mais elevado (CONASS, 2014).

Diante de tais dificuldades, a nota chama atenção para os prejuízos ao usuário do SUS, tendo em vista que a falta de medicamentos essenciais, tanto na área ambulatorial como na hospitalar, impacta a resolubilidade das ações e dos programas de saúde. Duas observações são relevantes aqui. Primeiro, a assistência farmacêutica é concebida como atividade-meio, responsável pela oferta de insumos. Na medida em que é lida dicotomicamente como meio para a realização de fins, suscita a existência de regras próprias, ainda que se relacione com as demandas das áreas que lhe são externas. O quadro se agrava diante do fato de que, usualmente, as compras são realizadas pelo setor de logística, que, sob a classificação convencional, seria a área “meio do meio”.

As categorias cognitivas que, implícita ou explicitamente, definem a administração pública como áreas dotadas de lógicas próprias, embora relacionadas, chocam-se com a perspectiva de realização dos direitos. Afinal, neste caso, o critério último seria o serviço em sua integridade efetivamente prestado ao cidadão, e não a soma de requisitos de cada setor, que retalham a unidade do serviço em partes controladas por linguagens, no limite, incompatíveis entre si.<sup>8</sup> É verdadeiro que, em última instância, o direito à saúde, para o usuário, materializa-se por meio

---

8. Por exemplo, todo o aparato burocrático dos sistemas de planejamento demanda a previsão de metas e resultados, ao mesmo tempo em que os instrumentos de estruturação da despesa, como orçamento, formas de repasse e contratos, afetam sua capacidade de entregar bens e serviços, na medida em que criam diversas proibições e restrições.

de um burocrata de nível de rua (Lipsky, 1980) ou ao menos por uma equipe com a qual ele se relaciona. No entanto, por maiores que sejam seus níveis de discricionariedade, abrindo-se espaço para que os implementadores decidam como se comportam em cada situação concreta, as regras constroem condições mais ou menos favoráveis à sua ação.

No caso em exame, a disponibilidade dos insumos é o diferencial para a ação daqueles que interagem diretamente com os usuários do SUS. Nesse sentido, as regras importam e têm o poder de influenciar o comportamento dos implementadores, ainda que se reconheça sua discricionariedade para lidar com situações concretas. Para os nossos propósitos, importa assinalar a dimensão simbólica das práticas estatais, mostrando como elas definem o que é o público e de que maneira afetam a forma como os instrumentos de ação podem ser percebidos e autorizados como soluções aos problemas coletivos (Zittoun, 2014).

Sob o enfoque aqui exposto, o Estado é uma arena de luta pelo controle da palavra oficial. Assim, os agentes, estatais ou não,<sup>9</sup> competem articulando discursos sobre o público e as práticas estatais. Há uma assimetria entre os poderes de cada agente para incidir sobre as definições oficiais. Diante da multiplicidade de interesses, recursos e visões, os arranjos de implementação devem aproximar linguagens heterogêneas, procurando reduzir o hiato entre o que ocorre “da porta para dentro” dos equipamentos públicos e as regras que, embora com diversas mediações, afetam o conjunto de recursos de que se vale o burocrata de nível de rua.

Aqui reside a relação fundamental que se pretende salientar: as políticas públicas são construídas em meio a espaços complexos em que os agentes se localizam ao longo do circuito decisório e de implementação, competindo pelo poder de controlar os recursos estatais. Tais recursos se convertem em regras e requisitos que materializam definições nas práticas estatais, afetando, em última instância, a prestação do serviço público e a relação entre o burocrata de nível de rua e o usuário.

Vale reforçar que essa perspectiva não se limita aos recursos materiais requeridos para a prestação de serviços, envolvendo a indução ao agir, na medida em que as regras e os requisitos tendem a cristalizar as categorias que passam a definir o público, produzindo articulações entre discursos e instrumentos governamentais. Conforme será visto a seguir, é o caso, particularmente, dos encadeamentos entre controle e interesse público, que inclinam o burocrata a tomar a prudência com a coisa pública como uma justificativa para não fazer.

---

9. Entre os agentes que intervêm no processo de construção cognitiva dos atos de Estado, levando-se em conta o caso em exame, pode-se citar: aqueles que detêm saberes técnicos para definir protocolos de ação, doutrinadores da área de contrato, agentes que atestam regularidade jurídica e financeira dos atos, associações de usuários das políticas, burocratas que se relacionam diretamente com os usuários, gestores federais de saúde, conselhos sociais de saúde, associações de gestores locais, entre outros.

Nos termos expostos, as regras não são a expressão de um interesse público neutro e impessoal, dotado de uma realidade objetiva. Elas implicam uma determinada maneira de induzir o comportamento do agente público, mediada por categorias que passam a conferir nome ao interesse coletivo e a definir o que se pode falar e fazer enquanto seu representante. As categorias que expressam o que é o público o inclinam a determinados grupos, uma vez que os requisitos das práticas públicas sempre envolvem certa (re)distribuição de poderes de interferir sobre os atos de Estado, por exemplo, sob a forma de atestes, autorizações, sentenças e vetos.

Conforme será visto a seguir, na medida em que tais regras sejam lidas predominantemente sob a ótica do par contrato-controle, torna-se menor a probabilidade de que elas favoreçam uma relação burocrata-usuário em que este último perceba o serviço público como canal de realização do direito. Isso ocorre em função da cristalização de uma hierarquia valorativa entre a realização do direito e uma lógica formalista que se pauta absolutamente pela correspondência com procedimentos burocráticos, os quais impõem uma série de regras de aparência racional, subtraindo o espaço de possibilidades dos implementadores.

Novamente, cabe assinalar que o aspecto central aqui é o efeito de categorização da palavra oficial sobre as possibilidades das políticas públicas, impactando, em última instância, o poder do Estado em prestar serviços públicos, atender a um conjunto de segmentos e incidir sobre desigualdades sociais.

Vale fazer referência a alguns dispositivos legais que podem sustentar a tese até aqui exposta. Por exemplo, atualmente, há vedação explícita de prorrogação de ata de registro de preços, para além dos doze meses, pelo art. 15, § 3º, inciso III, da Lei nº 8.666/1993 (Brasil, 1993). No entanto, tendo em vista a especificidade das contratações no âmbito da saúde (frequentemente, bens ou serviços ofertados de forma contínua), seria razoável que elas pudessem ser prorrogadas (por exemplo, por mais doze meses), desde que fosse economicamente vantajoso.

A medida abriria mais possibilidades ao gestor (podendo, inclusive, implicar economia, a depender das condições de mercado). Percebe-se que a validade das atas restrita a doze meses é indicativa das dissonâncias entre a realização do direito (que remete à continuidade da prestação do serviço) e a organização da administração, cujos procedimentos levam a um retalhamento do tempo, baseando-se na reprodução de ciclos de prazo relativamente curto nos quais se repetem as rotinas burocráticas destinadas à aquisição. É no entrechoque dos tempos de cada ciclo com a natureza contínua pressuposta pela realização do direito que se entrevê a heterogeneidade entre a expectativa do usuário e a máquina burocrática, valendo novamente fazer referência ao “truque de implementação”, de que fala Dubois (2010). Em última instância, essa relação é mediada pelo burocrata de

nível de rua, ainda que muitos elementos da interação não estejam sob o controle de nenhum dos dois polos que se encontram no “guichê” (Pires, 2016).

Vale observar que, diante das prescrições da PNAF, os entes adquirem, em boa medida, os mesmos insumos. Seria de se esperar, em algum grau, que houvesse coordenação interfederativa para a aquisição. O que pode ocorrer por meio de uma série de instrumentos, entre os quais estão a formação de consórcios e a adesão de um ente à ata gerenciada por outro.

Ainda que como uma regra específica para o setor saúde, poderia haver a previsão legal de sistema nacional de informação em que as atas fossem colocadas à disposição dos demais entes, que estariam aptos a aderir até determinado montante,<sup>10</sup> sem dedução das quantidades previstas originalmente pelo órgão gerenciador da ata, desde que houvesse vantagem econômica. No entanto, o tema é controverso, sendo objeto de crítica da doutrina e de órgãos de controle, que, por diversas vezes, limitam ou se contrapõem à adesão por órgão não participante da ata mediante alegação de que ela afrontaria princípios como a legalidade, a impessoalidade, a moralidade e a isonomia, obliterando a licitação obrigatória.

Entre os argumentos dos críticos, consta o potencial prejuízo devido à perda de economia de escala, pois a ata poderia prever inicialmente quantidades superiores. No entanto, em termos de economicidade, seria preciso calcular os ganhos de eficiência para a máquina pública em razão da redução de custos operacionais, ao não reproduzir indefinidamente procedimentos licitatórios entre diversos entes que comprem os mesmos insumos, considerada, inclusive, a maior segurança quanto à disponibilidade dos bens e serviços e, portanto, o grau de probabilidade de que haja processamento efetivo de demandas dos usuários. Sem aprofundar o mérito da questão, deve-se apontar que o caso ilustra a luta entre pontos de vista para consagrar categorias cognitivas, a partir das quais são encadeados princípios da administração pública e instrumentos governamentais que passam a definir um espaço de possibilidades para o gestor público, o que, naturalmente, jamais é neutro em relação à efetiva capacidade estatal em atacar desigualdades sociais.

Diante dessa abordagem, cabe observar como os agentes põem em movimento seu “capital de palavras” (Bourdieu, 2014) para nomear o público. Os exemplos aqui citados, ainda que breves, mostram como as definições públicas criam um espaço de possibilidades para o gestor, constituindo categorias que classificam o que se pode fazer e falar em nome do coletivo. Nesse particular, é relevante perceber como elas convertem aspirações coletivas em procedimentos estatais, num trabalho formal em que princípios da administração pública são associados a regras de funcionamento do Estado. É este trabalho que, diante da força dos agentes que

10. Prática conhecida na literatura especializada como “carona”, designando a possibilidade de uma proposta mais vantajosa numa licitação ser aproveitada por outros órgãos e entidades que não tenham participado dela.

associam o público ao controle, transmuta o tempo contínuo da realização do direito em validade restrita de atas e eventuais limites e impedimentos à adesão às atas de registro de preços por órgãos não participantes.

Mais um exemplo é relevante para iluminar a tese. O art. 57 da Lei nº 8.666/1993 define que a duração dos contratos ficará adstrita à vigência dos respectivos créditos orçamentários, prevendo algumas exceções. A interpretação mais literal levaria a celebrar contratos com fundamento no *caput* apenas dentro do exercício, tendo em vista a condicionante dos créditos orçamentários (anuais). Isto é, os contratos deveriam ter vigência até 31 de dezembro do exercício em que são celebrados, dado que o tempo do orçamento é, via de regra, anual.

Contudo, no âmbito do governo federal, há Orientação Normativa (ON) nº 39/2011 da Advocacia-Geral da União (AGU) estabelecendo que os contratos celebrados com base no *caput* podem ultrapassar o exercício, desde que haja o empenho integral da despesa. Vale notar como o capital jurídico funciona aqui para converter em oficial determinada perspectiva, com efeitos sobre as políticas públicas. Ainda que a leitura do referido artigo implique uma interpretação mais aberta da norma, é improvável que se celebre contratos plurianuais nesses termos, considerando-se a necessidade de consumir parcela do orçamento do exercício com despesas que só serão efetivamente pagas em anos posteriores. Tal como no exemplo anterior, o princípio segue sendo “licitar”, tendo em vista a indução para a realização de contratos de curto prazo, que passa a indicar a prudência com o recurso público, ainda que coloque em risco a estabilidade do fornecimento de insumo em razão da multiplicação de processos licitatórios.

Entre as exceções dispostas em lei, está a prestação de serviços a serem executados de forma continuada. Nestes casos, os contratos poderão ter a sua duração prorrogada por iguais e sucessivos períodos com vistas à obtenção de preços e condições mais vantajosas para a administração, limitada a sessenta meses, salvo situações excepcionais. A possibilidade de contratos plurianuais estaria circunscrita a serviços continuados, não compreendendo fornecimento de bens. Vale notar que a exceção suscita o tema dos “limites” da anualidade orçamentária, incongruente com a natureza contínua do direito. A regra, exposta em lei ou oriunda de interpretações que transformam pontos de vista em palavra oficial, não tem apenas uma função instrumental, antes estabelecendo uma fronteira simbólica entre o que é regular ou não, à luz do período máximo oficialmente reconhecido como compatível em termos de duração dos contratos.

O próprio Tribunal de Contas da União (Brasil, 2010) já se manifestou no sentido de, excepcionalmente, o gestor poder se valer de interpretação extensiva acerca do dispositivo, utilizando-o como fundamento de contratos de aquisição de insumos, desde que preenchidas determinadas condições. Em acórdão, o órgão



examinou a contratação de fatores de coagulação, concluindo que ela atende aos requisitos típicos de serviço continuado: essencialidade, execução contínua, longa duração e risco no fracionamento da execução em períodos. Há também tribunais de contas estaduais que se manifestaram no mesmo sentido para outros insumos de saúde.

A maior parte dos insumos em saúde é executada de forma contínua, inclusive sendo objeto de pactuação tripartite e constando, em geral, do rol de ações e serviços públicos de saúde, nos termos da LC nº 141/2012, de modo que contam com recursos de execução obrigatória, relativos ao piso de aplicação em saúde da União, do Distrito Federal, dos estados e dos municípios. São obrigações do poder público, executadas de forma continuada e de longa duração, para as quais há recursos obrigatórios<sup>11</sup> e definidos para cada exercício.

Os atos dos tribunais que permitem equiparar “serviço continuado” a “fornecimento contínuo de bens” ilustram a natureza do poder simbólico da palavra oficial, aqui expressa como capital jurídico dos órgãos de controle para praticar uma interpretação extensiva (Bourdieu, 2006). Menos porque criam uma identidade entre heterogêneos, e mais pelo fato de que consagram a visão de que um insumo (cujo acesso é ininteligível fora do contexto da prestação de um serviço de saúde) não se constitui em serviço, mas em fornecimento. A interpretação extensiva só existe na medida em que a regra consagra a distinção entre fornecimento e serviços, demonstrando-se como as categorias burocráticas nomeiam o mundo social, construindo divisões que impactam a capacidade de realização do direito à saúde.

Os exemplos aqui citados remetem ao papel da linguagem burocrática, por meio da qual a natureza “unitária” do serviço público (ao menos sob a lógica do usuário, a expectativa é a disponibilidade de serviço) é convertida em parcelas segregadas que não se encadeiam automaticamente. Diante das categorias burocráticas, o mundo social se transmuta em pares dicotômicos, criando uma série de divisões que se chocam com a perspectiva da prestação do serviço. A relação entre burocrata de nível de rua e usuário será, de algum modo, entrecortada pela lógica burocrática e seus pares antitéticos: serviços continuados *versus* fornecimento de bens; período considerado como limite para a validade de uma ata *versus* tempos mais longos, aos quais se associa o risco da desvantagem econômica; compras continuadas *versus* compras anuais; preços máximos de venda ao governo *versus* preços irregulares.

O ponto a destacar é que tais categorias inclinam o Estado a um não fazer, desequilibrando a relação entre realização do direito e instrumentos de governo. A maneira como elas organizam o campo estatal incide sobre as possibilidades da política de saúde, na medida em que mais licitações desertas são produzidas, por

11. A classificação dos gastos orçamentários em obrigatórios e discricionários também é um bom exemplo de como princípios de visão e divisão social ampliam ou restringem a capacidade de atendimento do Estado.

exemplo. Ademais, o peso em favor do controle induz a comportamentos mais conservadores por parte dos burocratas, que passam a agir, reflexivamente ou não, com base em um modelo cujo objetivo maior é evitar punições e no qual vão se “acumulando atitudes de prudência, censuras e controles” (Bourdieu, 2011, p. 224). Nesses termos, tende a se consagrar a posição de valor segundo a qual o burocrata protege o interesse público quando controla algo, reforçando assimetrias entre posições de controle e de execução de serviços.

Merton (1976) já havia assinalado os efeitos do método, da prudência e da disciplina sobre a burocracia. Se, de um lado, tais aspectos são pressupostos para uma ação baseada em padrões impessoais, de outro, tendem a transformar a submissão à norma em um fim em si mesmo. Isto é, um valor instrumental se converte em valor final, medindo-se o comportamento burocrático pela correspondência com os regulamentos e procedimentos codificados por aqueles que detêm capital simbólico para tanto. É nesse sentido que se cria uma hierarquia valorativa entre aderência ao regulamento e capacidade estatal para reduzir desigualdades.

É preciso compreender o saldo de todas essas regras sobre a capacidade do Estado de processar demandas sociais. Decerto, elas não funcionam como canais que levam mecanicamente do geral ao específico, determinando a relação entre burocratas de nível de rua e usuários. Mas é preciso apreender os circuitos que, de maneira não linear, transformam as regras de funcionamento estatal em fatores que, de algum modo, afetam a prestação efetiva do serviço. E aqui não se trata dos valores pessoais do burocrata, mas de uma inclinação ao (não) agir produzida pelas categorias que passam a definir o que se pode falar e fazer em nome do coletivo, construindo, inclusive, uma lógica racional que pode autorizar a desatenção dos usuários da política pública. Deve-se observar que tais categorias afetam de forma diferencial grupos sociais, pesando especialmente sobre aqueles que mais dependem dos serviços públicos. Vale comentar que cerca de 70% da população declara ir a estabelecimentos públicos de saúde para buscar atendimento, segundo a Pesquisa Nacional de Saúde (IBGE/Ministério da Saúde).

Incidir sobre tais circuitos é central na construção de regras de funcionamento do Estado, favorecendo relações mais inclinadas à realização do direito. Para tanto, é preciso superar o modelo de administração que mutila o serviço em inúmeros requisitos formais que, somados, tendem a não se tornar uma totalidade que atenda às expectativas dos usuários. O que não se refere apenas às categorizações das regras de contratos, mas à própria organização da administração em sistemas com linguagens próprias, estabelecendo requisitos heterogêneos e impeditivos da prestação dos serviços (contratos, orçamento, pessoal, finanças, entre outros).

O cumprimento de tais requisitos não assegura a constituição das capacidades para prestação dos serviços, funcionando, usualmente, como filtros que controlam

o processo decisório, impondo-lhe condições variadas. Por exemplo, ainda que não haja como aprofundar o tema neste trabalho, as regras constitucionais do sistema orçamentário também incidem sobre a execução dos serviços, redefinindo-os a partir de pares dicotômicos: *i*) segmentação das categorias orçamentárias, por exemplo, entre despesas correntes e despesas de capital, impedindo que o montante de operações de crédito seja maior do que as despesas de capital (regra de ouro); e *ii*) imposição, relativa ao orçamento da União, de teto de despesas primárias, constituindo uma espécie de fronteira a partir da qual a despesa pública se torna irregular. Vale assinalar que, combinados, os dois aspectos implicarão restrições substantivas à execução orçamentária do exercício de 2019, fazendo a despesa pública aparecer no espaço público como um excesso, diante de regras das quais resulta a visão do gasto como objeto a ser controlado.

No primeiro caso, a racionalidade da regra é a proteção de gerações futuras, evitando endividamento para pagar despesas correntes, usualmente representadas como custeio da máquina pública. As despesas de aquisição de insumos de saúde e de serviços de atenção básica ou de média e alta complexidade, para citar algumas, são equiparadas à manutenção do Estado. Aqui, a unificação de heterogêneos permite nomeá-los como despesas correntes, objeto negativo sobre o qual se deve exercer controle.

Nesse contexto, a regra transforma em prática oficial as restrições a despesas associadas aos serviços de saúde, mesmo que sua ampliação dialogue com a mudança de perfil epidemiológico, nutricional e etário e com a demanda por maior financiamento do SUS pelas próximas décadas. Fica evidente que o par despesa corrente-custeio do Estado suscita um sistema classificatório que consagra posição de valor em que a despesa corrente é representada como negatividade, demonstrando-se como a linguagem burocrática consagra divisões sociais que afetam a própria realização do direito à saúde, reproduzindo desigualdades sociais.

Igualmente, o teto de gastos, instituído pela Emenda Constitucional (EC) nº 95/2016, já é uma restrição à ampliação real ou mesmo à manutenção das despesas primárias. O orçamento para 2019 prevê despesas de saúde R\$ 6,6 bilhões abaixo<sup>12</sup> do que seria o mínimo obrigatório caso não estivesse em vigor a EC nº 95. As restrições podem ser entendidas como efeitos classificatórios das regras, que constituem categorias a partir das quais o público é definido, estreitando o “burocraticamente pensável” (Bourdieu, 2011, p. 227). Nos casos em análise, percebe-se que elas convertem juízos de valor em vedações ao Estado, de modo que as induções a decidir não fazer (por exemplo, a não financiar o SUS) passam a dispensar a reflexividade dos gestores, uma vez materializadas em esquemas práticos de definição do público que paralisam o Estado, ainda que haja uma

12. Para mais informações sobre os efeitos da EC nº 95 sobre o SUS na Lei Orçamentária de 2019, ver Moretti (2019).

aspiração coletiva à melhoria da saúde pública. Em outros termos, diante de certo encadeamento de discursos sobre o público e instrumentos de governo, o direito social se converte em dever de desassistir, inscrito nas rotinas institucionais.

É nesse sentido que as regras afetam as possibilidades da relação entre usuário e burocrata de nível de rua. Entre outras consequências, elas reforçam a dicotomia meio e fim. Pode-se imaginar como o conjunto de restrições associadas aos sistemas que organizam a ação estatal (contrato, orçamento, pessoal, entre outros) atravessa a lógica das áreas ditas finalísticas. Quanto maior este peso, mais as restrições tendem a ser experimentadas pelos burocratas de nível de rua como condições imanentes ao Estado (sob a forma de falta de recursos, insumos e assim por diante).

Tais circunstâncias levam a um quadro em que regras de “áreas-meio” são controladas por setores específicos (burocratas de orçamento, finanças, contrato e controle, doutrinadores, juristas, entre outros), incidindo sobre as áreas ditas finalísticas, que procuram processar demandas por serviços públicos, especificamente o burocrata de nível de rua. Este não detém os saberes dos sistemas que organizam a ação estatal, mas é sobre ele que recaem as restrições produzidas pelos requisitos e pelas classificações de cada um dos sistemas.

Portanto, ainda que não haja qualquer relação linear entre regras estatais e prestação de serviços, o modelo de Estado segregado em sistemas estruturadores, dotados de requisitos próprios, traz implicações para a prestação de serviços públicos e o nível de rua. É aí que se experimenta com maior clareza o entrelaçamento entre a lógica do usuário (que demanda um serviço em sua integralidade, no tempo e condições adequadas) e as regras burocráticas (que segregam, dividem em categorias, ditam ritmos e recortam no tempo aquilo que é contínuo).

Quanto mais tais regras prejudicam o funcionamento do Estado, há maior tendência em percebê-lo como ineficiente. A visão do Estado como algo ineficiente, por seu turno, tende a deslegitimá-lo como instância de solução dos problemas coletivos, autorizando mais controles, ao mesmo tempo em que os indivíduos esperam mais resultados em relação aos serviços públicos. O ponto é: como sair desta equação paradoxal, que dissocia instrumentos de ação estatal e realização de direitos, afetando, particularmente, os mais vulneráveis, que dependem exclusivamente do Estado para acessar serviços essenciais?

#### 4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este capítulo procurou mostrar que não há qualquer relação de homogeneidade entre a realização de direitos (pensada como enunciados públicos) e os instrumentos de ação estatal. Diante do exposto, é fundamental entender como os agentes constroem encadeamentos entre estes dois níveis, dispondo de recursos assimétricos para tanto.

No contexto brasileiro, tal heterogeneidade é revelada por uma administração pública organizada em sistemas diversos que impõem requisitos à execução das políticas públicas, relacionados a áreas como orçamento, finanças e contratos, por exemplo. Com base em exemplos de regras contratuais, foi visto que a associação contrato-controle produz restrições à execução dos serviços, que se manifestarão na relação burocrata de nível de rua-usuário, bem como na maneira como eles tendem a perceber o serviço público.

A abordagem aqui exposta suscita a importância das regras de organização do Estado para a redefinição das relações entre enunciados sobre o público e práticas estatais, incidindo sobre as capacidades do Estado na prestação efetiva de serviços públicos. Particularmente, atentando-se para a dimensão cognitiva dos atos estatais, mostrou-se que as linguagens burocráticas e os requisitos impostos por elas têm o poder de constituir a realidade de que falam, oficializando classificações que afetarão o espaço do burocraticamente pensável e a própria realização de direitos sociais.

Conclui-se que categorias estatais, implementação, regras de funcionamento do Estado e direitos sociais são aspectos que se entrecruzam em espaços heterogêneos, no interior dos quais os agentes interagem para produzir a realidade do “público”, construindo o espaço de possibilidades das práticas estatais. É neste espaço conflitivo que se encadeiam teorias sobre o público e os instrumentos governamentais. Apenas inscrevendo-se neste jogo é que se pode intervir nas dissonâncias entre os enunciados dos direitos sociais e os instrumentos de ação que limitam o Estado e a sua capacidade de reduzir desigualdades sociais. Reside aí a fonte do paradoxo segundo o qual a maior demanda por serviços públicos (em particular, a saúde) é encadeada a práticas que impõem requisitos diversos à execução de recursos, fazendo-a aparecer, predominantemente, como objeto a ser contido.

## REFERÊNCIAS

BOURDIEU, P. De la casa del rey a la razón de Estado. Un modelo de la génesis del campo burocrático. *In*: WACQUANT, L. (Coord.). **El misterio del ministerio**: Pierre Bourdieu y la política democrática. Barcelona: Editorial Gedisa, 2005.

\_\_\_\_\_. **O poder simbólico**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2006.

\_\_\_\_\_. Uma missão impossível. *In*: BOURDIEU, P. (Coord.). **A miséria do mundo**. Petrópolis: Vozes, 2011.

\_\_\_\_\_. **Sobre o Estado**. São Paulo: Companhia das Letras, 2014.

BRASIL. Constituição da República Federativa de 1988. **Diário Oficial da União**, Brasília, 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 10 jun. 2018.

\_\_\_\_\_. Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990. Dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 20 set. 1990. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8080.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8080.htm)>. Acesso em: 10 jun. 2018.

\_\_\_\_\_. Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da administração pública e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 22 jun. 1993. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8666cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8666cons.htm)>. Acesso em: 10 jun. 2018.

\_\_\_\_\_. Ministério da Saúde. **Portaria nº 3.916, de 30 de outubro de 1998**. Brasília: Ministério da Saúde, 1998. Disponível em: <[http://bvsms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/1998/prt3916\\_30\\_10\\_1998.html](http://bvsms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/1998/prt3916_30_10_1998.html)>. Acesso em: 10 jun. 2018.

\_\_\_\_\_. Acórdão nº 766/2010. Auditoria de natureza operacional. Ação de atenção aos pacientes portadores de doenças hematológicas. Recomendações e determinações. Ciência às instâncias interessadas. **Tribunal de Contas da União**, Brasília, 14 abr. 2010. Disponível em: <<http://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:tribunal.contas.uniao;plenario:acordao:2010-04-14;766>>. Acesso em: 10 jun. 2018.

\_\_\_\_\_. Lei nº 12.401, de 28 de abril de 2011. Altera a Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990, para dispor sobre a assistência terapêutica e a incorporação de tecnologia em saúde no âmbito do Sistema Único de Saúde – SUS. **Diário Oficial da União**, Brasília, 24 abr. 2011. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/lei/l12401.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12401.htm)>. Acesso em: 10 jun. 2018.

\_\_\_\_\_. Lei Complementar nº 141, de 13 de janeiro de 2012. Regulamenta o § 3º do art. 198 da Constituição Federal para dispor sobre os valores mínimos a serem aplicados anualmente pela União, estados, Distrito Federal e municípios em ações e serviços públicos de saúde; estabelece os critérios de rateio dos recursos de transferências para a saúde e as normas de fiscalização, avaliação e controle das despesas com saúde nas 3 (três) esferas de governo; revoga dispositivos das Leis nºs 8.080, de 19 de setembro de 1990, e 8.689, de 27 de julho de 1993; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 16 jan. 2012. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LCP/Lcp141.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp141.htm)>. Acesso em: 10 jun. 2018.

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

CNS – CONSELHO NACIONAL DE SAÚDE. **Resolução nº 338, de 6 de maio de 2004**. Brasília: CNS, 2004. Disponível em: <[http://bvsms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/cns/2004/res0338\\_06\\_05\\_2004.html](http://bvsms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/cns/2004/res0338_06_05_2004.html)>. Acesso em: 10 jun. 2018.

CONASS – CONSELHO NACIONAL DE SECRETÁRIOS DE SAÚDE. **Apresentação das dificuldades enfrentadas pelas secretarias estaduais de saúde na aquisição de medicamentos**. [s.l.]: CONASS, 2014. (Nota Técnica, n. 15). Disponível em: <<https://bit.ly/2AQWZvh>>. Acesso em: 3 jun. 2018.

DUBOIS, V. Politiques au guichet, politiques du guichet. *In*: BORRAZ, O.; GUIRAUDON, V. (Org.). **Politiques publiques**: des politiques pour changer la société? Paris: Presses de Sciences Po, 2010.

\_\_\_\_\_. La acción del Estado, producto y objeto de disputa de las relaciones entre espacios sociales. **Sudamérica**, n. 4, 2015.

FOUCAULT, M. **Nascimento da biopolítica**. São Paulo: Martins Fontes, 2008.

GUSFIELD, J. **The culture of public problems**: drinking-driving and the symbolic order. Chicago: The University of Chicago Press, 1984.

LAHIRE, B. Os limites do conceito de campo. *In*: SOUZA, J.; BITTLINGMAYER, U. (Org.). **Dossiê Pierre Bourdieu**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2017.

LASCOURMES, P.; LE GALÈS, P. A ação pública abordada pelos seus instrumentos. **Revista Pós Ciências Sociais**, v. 9, n. 18, p. 19-44, 2012.

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

MERTON, R. Estrutura burocrática e personalidade. *In*: CAMPOS, E. (Org.). **Sociologia da burocracia**. Rio de Janeiro: Zahar, 1976.

MORETTI, B. **Ocupar a casa vazia**: impeachment de 2016 e a construção de sentidos no domínio público. Lisboa: Chiado Editora, 2017.

\_\_\_\_\_. Os efeitos da EC 95 sobre o SUS na Lei Orçamentária de 2019. **Brasil Debate**, 29 jan. 2019. Disponível em: <<http://brasildebate.com.br/os-efeitos-da-ec-95-sobre-o-sus-na-lei-orcamentaria-de-2019/>>. Acesso em: 6 fev. 2019.

PIRES, R. A implementação de políticas públicas nos encontros entre burocratas e destinatários: contribuições da sociologia do guichê. *In*: ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, 40., 2016, Caxambu, Minas Gerais. **Anais...** Caxambu: ANPOCS, 2016.

PIRES, R.; GOMIDE, A. Governança e capacidades estatais. **Revista de Sociologia e Política**, v. 24, n. 58, p. 121-143, 2016.

ZITTOUN, P. **The political process of policymaking**: a pragmatic approach to public policy. Houndmills, United States: Palgrave Macmillan, 2014.





## **A DISCRIMINAÇÃO SENTENCIADA: RACISMO DE ESTADO E DESIGUALDADE NO BRASIL**

Antonio Teixeira Lima Junior<sup>1</sup>

### **1 INTRODUÇÃO**

Viver é, em larga medida, habitar no tempo-espaço do imprevisível, das incertezas, do fortuito, das inseguranças e dos medos que essas experiências produzem. De forma involuntária ou estimulada por meios diversos, este tipo de afetação informa práticas, comportamentos, tipos penais, relações entre grupos e ordenações urbanas (Batista, 2003; Chaloulb, 1988; Azevedo, 1987).

A política é o terreno em que produzimos respostas racionalizadas aos efeitos que essas subjetivações costumeiramente provocam. De maneira mais difusa e heterogênea, construímos cotidianamente práticas solidárias, formas comunitárias de organização que permitiram que necessidades básicas fossem satisfeitas à base de formas diversas e criativas de produção e proteção coletiva. É possível visualizar estas relações nos mais diversos contextos: em núcleos familiares, na vizinhança, no espaço de trabalho, em grupos de amigos, entre outros.

Em escala ampliada, construímos políticas públicas destinadas à proteção social, que têm por finalidade última ampliar as possibilidades de tornar uma vida vivível sob condições dignas (Butler, 2015). Também construímos políticas repressivas, que instrumentalizam interdições, dispositivos disciplinares e saberes práticos voltados para o estímulo à obediência (Novaes, 2007).

Uma população, entretanto, nunca é igual em seu ponto de partida. Os graus de exposição de indivíduos e grupos à precariedade são profundamente diferentes, e assim o são também as experiências que constituem a história própria desses corpos em suas percepções de tempo, em seus ciclos de vida e em suas capacidades de produzir a si mesmos e o mundo à sua volta.

Como a precariedade foi hegemonicamente entendida como um problema de ordem moral no Brasil, os responsabilizados foram os próprios sujeitos pela sua vulnerabilidade. Este pressuposto pavimentou uma esfera pública permanentemente

---

1. Técnico de planejamento e pesquisa na Diretoria de Estudos e Políticas Sociais (Disoc) do Ipea.

despolitizada, em que problemas como a desigualdade e a pobreza foram localizados no nível dos indivíduos. Assim, as ações públicas que integram aquilo que conhecemos como “política social” trataram o público-alvo de suas ações sob um viés moralizante, produzindo intervenções que amalgamaram na história do Brasil assistência social, vigilância e repressão.

Embora essa narrativa pareça datada, enterrada em definitivo pelo advento auspicioso dos direitos e das garantias fundamentais consagrados na Constituição de 1988, ela está muito presente no funcionamento cotidiano de instituições públicas que têm por função precípua fornecer um dos bens públicos mais demandados pela população brasileira nos últimos anos: a segurança.

A segurança é politicamente produzida em estreita articulação com uma variada gama de instituições, interessando-nos aqui as ações operadas por meio do sistema de justiça criminal, que abrange as polícias, o Ministério Público, o Poder Judiciário, entre outros. Conforme algumas pesquisas empíricas vêm apontando, a produtividade do sistema de justiça criminal é social e politicamente medida, entre outros fatores, pelo número de prisões que ele efetua, fazendo da violência institucional uma das unidades básicas de medida de sua eficácia (Duarte *et al.*, 2014).

A clientela preferencial do sistema carcerário não é definida de forma aleatória ou homogênea. Da rua até a prisão, um conjunto de mecanismos seletivos concorrem para fazer do cárcere um território predominantemente negro. Contudo, o debate racial é um tabu e poucos são os agentes públicos que admitem praticar racismo, como também o faz a maior parte da população brasileira. Uma vez que a maior parte da população brasileira admite a existência do racismo, mas ninguém assume que o pratica ou reproduz, a discriminação baseada no critério racial costuma se evidenciar mais pelos resultados do que pelos processos que concorrem para sua produção.

A inserção de elementos discriminatórios associados à raça em todo o itinerário do sistema de justiça criminal culminará com a amplificação das possibilidades de que pessoas negras sejam presas (Adorno, 1996) ou mortas, conforme atestam diversas pesquisas baseadas em farto material empírico e estatístico nos últimos anos (Cerqueira e Moura, 2013; Ipea e FBSP, 2018; Waiselfisz, 2012; Brasil, 2017).

Num cenário em que matar e encarcerar foram convertidos no conteúdo próprio da demanda pública por segurança, quais são as consequências objetivas e subjetivas que o sistema de política criminal produz em seu público-alvo? Considerando os efeitos estruturais produzidos por esse sistema em grupos sociais já vulnerabilizados, que desafios outros ele cria mesmo quando consideramos a aplicação de políticas voltadas para minimizar vulnerabilidades?

Sem ter a intenção de torná-lo exaustivo, essas são as questões sobre as quais pretende-se refletir neste capítulo. Para tanto, procura-se percorrer as camadas menos

abstratas do debate sobre a desigualdade e as políticas públicas. Num primeiro momento, pensando com e através da experiência vivida pelos custodiados no sistema prisional. Num segundo momento, refletindo sobre as consequências que o cárcere produz para todo um grupo social que se relaciona com este sistema, mesmo estando aparentemente fora dele. Cremos que, cumprido este itinerário, podemos acessar dimensões outras do vivido que podem nos ajudar a compreender como certos processos sociais contribuem para a elevada resiliência da desigualdade no Brasil.

## 2 A PRISÃO COMO TORTURA INSTITUCIONALIZADA

A experiência mais danosa da prisão é algo impossível de se conhecer, pois o pior só foi vivido por quem morreu dentro dela (Levi, 2016). Tudo que conhecemos a seu respeito é oriundo daqueles que de alguma forma foram capazes de sobreviver e suportar.

No cárcere, as palavras relatam a saudade, o desejo, o amor, a conversa que dispensa justificativas, a denúncia, coisas que, às vezes, só encontram abrigo em cartas (Diniz, 2015). Entre mais de 8 mil cartas enviadas ao Departamento Penitenciário Nacional (Depen)<sup>2</sup> em 2016, 45% possuíam pedidos de indulto ou graça, 17% de comutação de penas e 15% de assistência jurídica.<sup>3</sup> Porém, atrás dessas tecnicidades há algo mais do que demandas pelo cumprimento de direitos. Há a súplica por espaço para respirar, para adormecer o corpo, descansá-lo em um ambiente seguro e confiável. Na prisão, não se perde apenas a liberdade, perdem-se quase todos os direitos, perde-se o intangível.

De acordo com o Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias (Infopen),<sup>4</sup> havia 726.712 pessoas presas no Brasil até junho de 2016. A taxa de aprisionamento, que era de 137,1 presos para cada 100 mil habitantes em 2000, passou para 352,6 para cada 100 mil habitantes em 2016. Este indicador é profundamente influenciado pelo lugar que o componente racial ocupa como elemento estruturante da ordem social brasileira: 64% da população prisional é negra,<sup>5</sup> cifra 10% superior ao peso relativo deste segmento na população total do país.

Viver no sistema prisional é, numa primeira janela, enfrentar a impossibilidade de um lugar para o próprio corpo. De acordo com o Infopen, 89% da população

2. Projeto realizado em parceria entre o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e a Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio) vem analisando 8.820 cartas de presos enviadas à Ouvidoria Nacional de Serviços Penais do Ministério da Justiça e Segurança Pública em 2016. Intitulado Cartas do Cárcere, o projeto divulga periodicamente em sítio público análises e infográficos referentes a este universo de correspondências catalogadas, sistematizadas e classificadas por uma equipe de pesquisadores. Disponível em: <<https://medium.com/cartas-do-carcere/projeto-cartas-do-c%C3%A1rcere-8a4727e8f877>>.

3. Disponível em: <<https://medium.com/cartas-do-carcere/projeto-cartas-do-c%C3%A1rcere-8a4727e8f877>>.

4. Criado em 2004 pelo Depen, vinculado ao Ministério da Justiça e Segurança Pública, o Infopen é um sistema de informações estatísticas do sistema penitenciário brasileiro, cujos dados são oriundos de um formulário de coleta preenchido pelos gestores dos estabelecimentos prisionais do país (Brasil, 2017).

5. Quanto ao pertencimento racial, o Infopen aponta que para apenas 72% da população prisional havia informação disponível (493.145 pessoas). Considerando-se este universo, 64% da população prisional é negra e 35%, branca (Brasil, 2017).

prisonal está confinada em unidades com *deficit* de vagas, cifra que não parou de crescer ao longo dos últimos anos: 36% dos presídios brasileiros têm taxa de ocupação superior a 200% e 41% têm essa mesma taxa situada entre 101% e 200%. Apenas 7% da população carcerária se encontra em algum estabelecimento prisional sem superlotação. Em treze estados da Federação, a taxa de ocupação é superior a 200% e 113.226 pessoas custodiadas vivem em celas onde há mais de quatro pessoas para cada vaga (Brasil, 2017).

Confinar indivíduos em espaços exíguos costuma parecer trivial no debate público, pois o número não tem corpo, não asfixia, não respira. No reduzido espaço em que se costumam empilhar números, empilha-se tudo, pois quem é confinado no sistema prisional brasileiro está sendo degradado para tornar a sua morte aceitável. Encarcerar é também preparar alguém para morrer.

FIGURA 1

Custodiados dividindo uma cela no presídio de Pedrinhas, no Maranhão



Fonte: Fellet (2016).

O Infopen aponta ainda que 85% da população privada de liberdade encontra-se em unidades com estrutura de saúde prevista nos módulos do sistema. Porém, é necessário lembrar que os estabelecimentos prisionais são, em si mesmos, dispositivos de adoecimento em larga escala. Um custodiado aponta como processos múltiplos de adoecimento se sobrepõem, tornando improvável a manutenção de uma vida digna e saudável.

Estou com um sério problema de saúde no estômago. Às vezes, penso que vou morrer. Rogo pelo amor de Deus que marquem um médico para mim. O zelador

às vezes diz que não pode fazer nada, pois ele já faz o seu papel. Ele só avisou o enfermeiro e levou as “pipas” (bilhetes), mas de nada adiantou.

Cansei de reclamar. Isso tudo já está me causando depressão. Meus familiares, de tanto recorrerem aos órgãos de direitos humanos e de ligarem para as dependências das unidades intercedendo por mim, estão sendo vetados. Há quase cinco meses que não recebo nenhuma carta, nem consigo enviar. Minhas sobrinhas me escreviam no mínimo duas cartas por mês, pois se preocupam muito comigo, mas até agora nada (Maurício, custodiado).<sup>6</sup>

O sujeito encarcerado tem o seu corpo guardado pelo olhar que vigia, punido pela violência que ronda as celas, pela ameaça, pelo silêncio que precisa guardar diante dos outros, em quem raramente poderá confiar. Mesmo antes de adentrar o sistema, porém, o custodiado já percebe no próprio corpo o longo tempo de desprezo e castigo ao qual será submetido. Dos psicotrópicos receitados para lidar com os efeitos do “desmame” das drogas à tortura policial, é também sobre o corpo que a pena se debruça como suplício.

O preso já chega aqui surrado. A polícia maltrata. Não mata, mas o preso vem maltratado, vem acabado. E o custo disso para o estado é imenso. Não matou, mas maltratou a troco de nada, às vezes por mera ignorância e brutalidade. Eles chegam aqui detonados e a gente tem que fazer mágica, já que o estado não dá contrapartida, o município não dá contrapartida, o hospital não funciona (...) (agente penitenciário, gerente de saúde) (Ipea, 2015, p. 34).

A tortura se desdobra em uma gama variada de práticas rotineiras, legalmente reconhecidas no Brasil pelo que estabelece a Lei nº 9.455/1997. De acordo com este dispositivo, o uso de violência ou grave ameaça que cause sofrimento físico ou mental à vítima para obter confissão, informação ou declaração ou para provocar ação ou omissão de natureza criminosa constitui crime de tortura. Também o constitui a utilização destes mesmos expedientes em pessoa sob a guarda, poder ou autoridade do ofensor, como forma de aplicar castigo pessoal ou medida de caráter preventivo. O legislador inseriu, por fim, entre as hipóteses integrantes do tipo penal, a submissão de pessoa presa ou sujeita a medida de segurança a sofrimento físico ou mental por intermédio da prática de ato sem previsão legal ou não resultante de medida legal, prevendo-se aumento de pena quando o crime é cometido por agente público.

O Mecanismo Nacional de Prevenção e Combate à Tortura (MNPCT) adota uma definição mais ampla, considerando tortura a ação ou omissão do Estado, por meio de seus funcionários ou pessoas, no exercício de função pública, que apliquem qualquer tipo de método voltado para anular a personalidade dos custodiados, diminuindo sua capacidade física ou psíquica. Com isto, o MNPCT

6. Disponível em: <<http://justificando.cartacapital.com.br/2016/04/05/quem-podera-me-socorrer-se-nao-deus/>>.

passou a considerar superlotação, alimentação imprópria, insalubridade, uso de celas de isolamento, surtos de bactérias e vírus, revistas vexatórias, ameaças, humilhação, agressão, uso de algemas no parto de custodiadas, bem como tantas outras práticas inscritas na rotina administrativa do sistema prisional, como tortura institucionalizada.

Porém, é necessário frisar que a experiência do sistema prisional configura, em si mesma, uma forma legalizada e legitimada de tortura se considerarmos o sofrimento e a degradação física e psíquica que ela gera, mesmo se todos os dispositivos da Lei de Execução Penal forem cumpridos.

A infraestrutura da prisão não dá conta de propiciar às pessoas presas e seus familiares visitantes, assim como a seus trabalhadores, condições adequadas de vida e trabalho, o que torna a unidade um espaço de adoecimento, violador de direito e propício à prática de tratamentos cruéis, desumanos, degradantes e tortura (MNPCT, 2017, p. 24).

O ser humano é altamente adaptável, se acostuma com tudo mesmo, não é? Por que não se adaptaria em ficar mal o tempo todo? Esquecemos o que é bom, tudo se torna apenas uma vaga lembrança. À medida que o tempo passa, quanto mais passa, tudo fica longe da memória. As boas coisas já vividas, toda uma vida, apenas guardada nas lembranças, como um filme que assistimos há muito tempo (André Ricardo, custodiado).

Carregar todas essas marcas sociais e ter toda a sua vida sobredeterminada pela passagem no sistema prisional torna a liberdade um projeto possível em que condições e em quais contextos?

### 3 A VIDA APÓS O CÁRCERE

Que vida e liberdade são possíveis e imagináveis se pensarmos em indivíduos que, por terem atravessado certas fronteiras da vida social, não são sequer cobrados socialmente por qualquer tipo de utilidade ou por formas diversas de engajamento produtivo? Que horizontes de expectativa podem subsistir diante de um vazio de expectativas sociais que, não raro, se resumem apenas ao desejo de não cometimento de um novo crime, ou seja, quando o dever se resume a um mero não fazer? Para muitos a pergunta pode ainda ser mais simples e nem por isso menos difícil de ser respondida: afinal, onde dormir no dia seguinte à saída da prisão? Onde e como conseguir um trabalho?

Tivemos três turmas de curso de instalador hidrossanitário. A maioria que fez este curso já saiu, e nenhum está empregado. Os convênios que fazemos só empregam mão de obra daqueles que estão cumprindo pena. Quando, por exemplo, os reeducandos saem do semiaberto para o aberto, acaba a parceria, e eles ficam novamente desempregados. A partir do momento que ele sai do sistema, eu não tenho mais nada para oferecer a ele. A minha maior dor de cabeça é esta: dizer que ele vai perder o trabalho porque já cumpriu a pena. (...) Enquanto está preso tem trabalho e de repente, quando ele deixa de ser preso, não tem mais. (...) Falta uma política do Estado que contemple as

necessidades de trabalho da população egressa. Atualmente apenas a superintendência trabalha com isso, mas não se trata de um problema apenas do sistema penitenciário e, sim, de toda a sociedade (agente penitenciário, gerente de laborterapia).

A passagem pela prisão pode significar, a um só tempo, ruptura e continuidade no espaço de experiência. Ruptura numa trajetória marcada pela construção individual ou coletiva de estratégias e relações capazes de minimizar os efeitos deletérios que uma inserção subalternizante historicamente reserva a grupos já precarizados. E continuidade em relação à própria precariedade que marca sua vida social. Importante recordar que 75% dos custodiados não concluíram o ensino médio (Brasil, 2017), situação que bloqueia as possibilidades de mobilidade social e contribui para aumentar a sua exposição às flutuações dos ciclos da atividade econômica.

O ex-detento passa a ser o detentor de uma diferença incontornável, com a qual não podemos lidar. Sobre esses sujeitos, temos plena permissão para sermos antidemocráticos, antirrepublicanos, preconceituosos, pois a violência é aí plenamente admissível, instrumentalizável para garantir privilégios, exploração, ódio e abjeção (Kon, 2017). Titular de uma alteridade puramente negativa, indesejada, que lugar social é possível ocupar nestes termos?

A gente é ex-presidiário, então o cara diz: “Olha, eu não posso contratar você porque você é ex-presidiário”. Eu tive várias oportunidades (de trabalho), não foi uma, não foram duas. (...) Eu nunca vi um ex-presidiário chegar com um currículo e ser aceito (condenado do regime semiaberto) (Ipea, 2015, p. 45).

A privação de liberdade é experiência já conhecida por muitos mesmo antes da maioridade penal, pois “prisão não começa no último bonde. Uma presa não titubeia na linha do tempo: passado em abrigo ou reformatório contabiliza tempo de cadeia” (Diniz, 2015, p. 14). A história dos custodiados, e cada vez mais também das custodiadas, vai sendo assim preenchida por formas renovadas de precarizar a vida de quem supostamente<sup>7</sup> “delinuiu”, sob o pretexto de neutralizar ou incapacitar para o cometimento de novo delito e/ou de reintegrar/ressocializar sujeitos que ultrapassaram algumas regras politicamente selecionadas da vida social. Pode-se dizer, desta maneira, que o sistema penal é um fracasso naquilo a que se propõe de forma declarada, mas muito bem-sucedido em seus objetivos inconfessos (Flauzina, 2006).

Após a saída da prisão, talvez se perceba que a pena nunca termina. Um custodiado passa a ser o detentor de uma dívida impagável, em face dos efeitos objetivos e subjetivos que a passagem pelo cárcere produz. As punições não reconhecidas que a perda da liberdade acarreta, aquelas que operam por toda

---

7. A suposição aqui é derivação de uma das principais características do sistema prisional. De acordo com o Infopen, 40% da população carcerária é composta de presos provisórios, sem julgamento definitivo de mérito (Brasil, 2017).

a vida de alguém, podem ser as experiências mais dolorosas e danosas que alguém pode ter (Alexander, 2017).

#### 4 O REENCONTRO DO CRIMINOSO COM AS FANTASMAGORIAS RACIAIS

Em 6 de junho de 2018, a Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania do Senado Federal aprovou o Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 580/2015, que pretende alterar a Lei de Execução Penal para estabelecer a obrigação de os presos ressarcirem o Estado pelas suas despesas durante o cárcere, mediante pagamento ou trabalho.<sup>8</sup> Em direção semelhante, em 2017, o Poder Executivo federal, no bojo das discussões sobre a reforma da previdência e a crise fiscal, chegou a estudar a possibilidade de acabar com o auxílio-reclusão,<sup>9</sup> benefício previdenciário pago aos dependentes do sentenciado de baixa renda condenado a regime aberto ou semiaberto. Com receio de novas rebeliões no interior do sistema prisional, o governo desistiu de levar adiante a medida. A justificativa em ambos os casos é que em um cenário de escassez de recursos não faria sentido destiná-los para alguém que está cumprindo punição. Não foi a primeira vez que debates desse matiz ganharam a cena pública, e a estes se somam tantos outros que supõem que a prisão é um prêmio àquele que infringe a lei.

Implícito a essas proposições, há um tipo de afetação que as tornam declaráveis e defensáveis, à revelia de todas as evidências que apontam para a experiência degradante que o cárcere propicia. O que há em comum nessas declarações e nas imagens que elas projetam é que em todas elas o criminoso, de forma mais ou menos explícita, é aquele que se pode odiar sem sentir qualquer culpa por isso (Alexander, 2017). Pode-se inclusive acusá-lo de drenar recursos da saúde e da educação, ainda que todos os relatórios governamentais apontem para a ausência de cumprimento dos direitos previstos na Lei de Execução Penal.

Em diversos contextos, esse ódio serve, portanto, como uma espécie de duplê de tantos outros processos discriminatórios que não podemos moralmente admitir, mas que irão encontrar nele um desaguadouro socialmente autorizado. Discriminações são produzidas e reproduzidas com e por meio do corpo, pois ele é um signo que comunica e –, na ausência de outros meios de expressão, ele fala sozinho (Nogueira, 2016).

---

8. Na prática, ressarcimento já encontra previsão legal, mas os recursos oriundos do trabalho do custodiado devem se destinar também à indenização dos danos causados pelo crime, à assistência à família e a pequenas despesas pessoais, conforme prevê o art. 29, § 1º, da Lei de Execução Penal (Lei nº 7.210/1984). Como a maior parte dos custodiados pelo Estado no sistema é selecionada entre as frações mais vulnerabilizadas da população e como são poucas as unidades que garantem trabalho aos sentenciados, as possibilidades de ressarcimento são materialmente remotas.

9. Para receber o auxílio, o sentenciado de baixa renda também deve estar recolhendo regularmente as parcelas previdenciárias no momento da prisão. Em 2017, apenas 47,6 mil presos recebiam auxílio-reclusão, número que representa pouco menos de 7% do total de encarcerados no país.



Em pesquisa que se debruçou sobre o processo de construção social do sujeito suspeito, Sinhoretto *et al.* (2014) apontam que o aparato policial costuma assumir que, na sua definição, elementos ligados à classe social dos indivíduos, como poder aquisitivo e escolaridade, são relevantes para o deslinde de uma abordagem ou mesmo do seu acontecimento. Contudo, nem sempre esses atributos são visíveis, sugerindo a utilização de outros signos para relacionar concretamente um corpo a uma classe social. A polícia define classe articulando características associadas ao comportamento, aos traços físicos, à vestimenta, ao território de pertencimento e à faixa etária, todos em estreita relação com culturas negras urbanas periféricas (Sinhoretto *et al.*, 2014). Em outros termos, o aparato policial, ao assumir um preconceito de classe, elabora uma leitura racializada desta categoria.

A seleção operada pela polícia é legitimada e corroborada pela atuação do Ministério Público, pelas sentenças prolatadas em sede judicial, pelo aparato midiático que contribui para produzir estigmas e pelo conjunto da sociedade que valida essas ações (Duarte *et al.*, 2014). O desvalor atribuído a esses corpos-alvo preferenciais da política carcerária é, portanto, produzido por uma longa cadeia de estigmas institucionalmente construídos.

A forma como o cárcere é gerido e pensado tem forte relação com a abjeção ao corpo que ele costuma servir como depósito. A transformação da tortura, de forma legal ou ilegal, em rotina administrativa e o processo de degradação e desumanização que ele opera concorrerão para produzir sujeitos odiados que também serão ensinados a odiar a si mesmos.

Explicitando de modo prático como raça estrutura classe no Brasil, o aparato policial, mas não só ele, nos ajuda a entender como somos cotidianamente induzidos a “enganar o próprio olho”. Um celular na mão de alguém que “parece” ou “lembra” um sujeito criminoso pode ser facilmente confundido com uma arma, como ocorreu com Eduardo Ferreira, de apenas 10 anos, morto pela Polícia Militar no Complexo do Alemão, no Rio de Janeiro, em 2 de abril de 2015. Um sujeito negro que ascende socialmente é igualmente o suspeito do crime que não foi cometido, mas que se presume pelo simples deslocamento deste corpo por lugares sociais em que a sua presença não é esperada e/ou desejada. Isto implica dizer que o corpo negro está mais próximo do presidiário em potencial cujo sentenciamento apenas confirma as imagens fantasmagóricas que circulam a seu respeito. O aparato repressivo faz da sua seletividade um jogo de acerto e erro, em que os acertos funcionam como índice de negatividades atribuídas ao seu aparecer social.

Acordei (...).

As gavetas que abro agora carregam corpos, não canetas, corpos putrefatos e deformados, eles revelam uma nódoa da cidade. *A guerra já etiquetou suas vítimas, é todo mundo parecido comigo e suas mães são as únicas a pronunciar algo para que se*

*pare a matança.* Os sociólogos se repetem, os direitos humanos não se importam... Amanhã estarei com meus parábéluns arrastando corpos pelas ruas. Esse desespero que sinto, que contém a expressão de versos acumulados, versos para a dama que parte, para a musa que olha pelo vidro embaçado dos meus olhos, *meu corpo envelhecendo sem respostas* (Walê, 2017, p. 46, grifo nosso).

## 5 A PRISÃO, OS SEUS DESDOBRAMENTOS E AS SUAS DOBRADURAS

Não há um número exato que nos permita aferir a quantidade de pessoas que passaram pelo sistema prisional na condição de custodiado. Entretanto, é possível afirmar que o universo dos que vivem de forma direta ou indireta essa experiência é maior do que se supõe. O Infopen, em seu último levantamento, indica que, de cada cem pessoas presas que entraram no sistema prisional brasileiro no primeiro semestre de 2016, 73 saíram, ou seja, há uma elevada rotatividade e mobilidade entre os que entram e saem do sistema (Brasil, 2017). Como a taxa de encarceramento tem crescido de forma expressiva nos últimos anos, é possível afirmar que o número de pessoas que passam/passaram pelo sistema é maior do que os retratos congelados no tempo apresentados pelas estatísticas oficiais, mesmo se descontarmos deste montante as taxas de reincidência criminal.<sup>10</sup>

Se considerarmos ainda os outros envolvidos no encarceramento (costumeiramente excluídos do debate sobre o sistema e seus efeitos), a exemplo de familiares, comunidades de origem e trabalhadores<sup>11</sup> envolvidos na manutenção cotidiana do cárcere, teremos um número ainda mais significativo de pessoas de alguma forma afetadas pelos modos de gestão da vida e da morte dos que foram submetidos a confinamento.

As maneiras de contar a história do cárcere vêm mudando nos últimos anos. Antes contada de forma única e exclusiva como experiência masculina, a prisão vem sendo cada vez mais também um espaço de experiência feminina. O Brasil possui atualmente a quarta maior população carcerária feminina no mundo, com aproximadamente 46 mil mulheres presas, cifra resultante de 680% de crescimento do encarceramento em dezesseis anos (2000-2016). Trata-se de mulheres jovens (aproximadamente 70% têm entre 18 e 24 anos em 2014), negras (68% em 2014) e com baixa escolaridade (50% tinham o ensino fundamental incompleto em 2014).

A violência de gênero despendida dentro do sistema prisional se articula a muitas outras aqui já descritas, mas há formas específicas de sofrimento físico

10. Estudo do Ipea (2015) aponta para uma taxa de reincidência de 24,4%. Porém, essa taxa só considera os apenados novamente condenados antes de completados cinco anos da última condenação. Embora esta seja uma medida importante para evitar uma nova punição pelo mesmo fato típico (*bis in idem*), em termos sociológicos seria relevante conhecer a trajetória daqueles que, mesmo após cinco anos da condenação, retornam ao sistema prisional pelo cometimento suposto de um novo delito.

11. Segundo o Infopen, existiam, em junho de 2016, 105.215 profissionais em atividade no interior do sistema prisional em todo o país, 74% destes envolvidos diretamente nos serviços de custódia dos presos (Brasil, 2017).

e mental. No que diz respeito às mulheres, grande parte dos estabelecimentos prisionais femininos ou mistos corresponde a unidades construídas para o público masculino ou destinadas a outras finalidades (Malves, 2017). Conforme apontam os relatórios do MNPCT, nestas unidades faltam infraestrutura e insumos básicos como celas específicas, água e alimentação adequadas para mulheres gestantes e lactantes, produtos básicos de higiene, espaço adequado para crianças etc. (Malves, 2017).

Gestando sozinha uma criança, sem outros “alguéns” que possam acolher também o bebê no interior do sistema prisional, sem assistência material, adormecendo o corpo em celas insalubres e vivendo em um espaço construído para produzir sofrimento, dificilmente mãe e filho passarão incólumes pelo “caldo de cultura” que o sistema prisional propicia. A criança, dotada de um aparelho psíquico plástico e poroso, tende a absorver tudo aquilo que o ambiente em que ela está inserida, ainda que de forma transitória e esporádica, propicia (Oliveira, 2016). À medida que percebe a condição de exclusão e de estigmatização, a criança passa a ter o seu espaço potencial constrangido.

Nas unidades mistas há elevados riscos de violência sexual tanto contra as mulheres quanto contra a população de lésbicas, gays, bissexuais, travestis, transexuais ou transgêneros (LGBT), também profundamente discriminada dentro do sistema carcerário. Este último grupo, em casos de rebelião, é um dos alvos preferenciais da violência disseminada internamente ao sistema, motivo pelo qual, em regra, permanece segregado dos demais custodiados, confinado em espaços denominados “seguros”.

O Infopen possui dados sobre filhos de presos para apenas 9% da população prisional. As informações disponíveis para este universo restrito apontam que 53% dos homens em privação de liberdade não têm filhos. Em situação inversa, 74% das mulheres informam possuir pelo menos um filho, dentro ou fora do estabelecimento, e 37% possuíam três ou mais filhos (Brasil, 2017). As famílias ocupam um lugar especial na história das custodiadas e dos custodiados. Para grande parte, elas são o único e último motivo para manter-se de pé, para buscar um trabalho dentro do próprio sistema prisional, para imaginar um futuro após viver num longo presente contínuo.

Quando não ocorre a hipótese de abandono,<sup>12</sup> as famílias vivem de forma direta os efeitos da prisão, as suas regras internas, as desconfianças, a humilhação e a vergonha.

Excelência, minha família viaja quase dez horas para poder me ver e ficar comigo somente quatro horas. Após os meus familiares passarem por um rigoroso procedimento

---

12. Alguns custodiados são, com efeito, abandonados por suas famílias, sobretudo em casos que requerem algum tipo de intervenção psiquiátrica, em que a violência praticada se deu contra outro membro de sua própria família (Ipea, 2015).

de *blitz* para descer da radial até o pavilhão, a minha mãe e minha filha de 9 anos vêm escoltadas pelo GIR [Grupo de Intervenção Rápida]. Os agentes usam toucas ninjas, colete à prova de balas, escudo, ficam armados com calibre 12 nas mãos e os cachorros. Excelência, minha família está traumatizada. Nem a polícia na rua anda de toucas ninja, minha família não está acostumada com isso. Após a minha família passar por toda essa humilhação, quando chega na cela ainda é obrigada a ficar quatro horas trancada comigo. Aqui, a visita chega, entra, e o funcionário tranca a porta, como se a minha família tivesse cometido algum crime. Fica quatro horas em cárcere privado, obrigada pelo sistema dessa unidade (Adilson, custodiado).

A maior parte dos jovens custodiados vive em comunidades atravessadas por múltiplas ausências. Para muitas famílias, a sua inserção no trabalho e a sua trajetória no sistema educacional são umas das poucas possibilidades de inscrever no registro dos troncos familiares a ruptura de uma narrativa que se caracteriza pela onipresença de registros negativos.

Muitas mulheres se culpabilizam nesse processo, pois se na divisão sexual do trabalho a ela reservou-se o dever de cuidar, será ela socialmente culpabilizada por algo que supostamente fez ou deixou de fazer na criação dos filhos (Alexander, 2017). Processo esse de culpabilização confirmado e reforçado pela associação do desvio à ausência da autoridade paterna no plano doméstico, deslizamento do argumento antigo de que é a família desestruturada o cerne dos problemas sociais atrelados ao crime (Rauter, 2003).

A vergonha que o cárcere propicia a essas famílias inscreve a experiência prisional e seus efeitos no registro do silêncio. O silêncio sobre estes processos causa consequências profundas, pois, além de bloquear a subjetivação da dor, impede que parte significativa dessas famílias veja o encarceramento como fenômeno de massa, nem sempre necessariamente associado ao cometimento de um crime. Encarar o cárcere como fruto do ato isolado de um membro de um grupo de pertencimento torna ainda mais intenso o sentimento de culpa, traduzido, em última instância, em fracasso pessoal (Alexander, 2017).

## 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Componentes do processo de construção daquilo que compreendemos como Estado moderno, a política criminal e as instituições criadas para lhe dar suporte e execução produziram resultados que tenderam a confirmar, sob diferentes ângulos, que o princípio da igualdade nele suposto é uma abstração sem referente concreto no mundo. E que é ele mesmo, em seu modo normal de funcionamento, um dos elementos que concorrem para a construção e consolidação das desigualdades.

Aprofundando e solidificando desigualdades materiais preexistentes, o cárcere contribui para distribuir também de forma desigual o direito de escolher. Colando

aos traços físicos uma nova fonte legitimada de estigmatização, a prisão opera bloqueando a esfera do desejo e da produção de uma imagem positiva de si. Assim, ela funcionará também como divisor de trajetórias sociais, cindindo o horizonte de expectativas de indivíduos, grupos e comunidades inseridos numa sociedade cada vez mais dividida. De um lado, uma gama de possibilidades de trânsito por lugares sociais diversos, em que a vontade individual tem maiores chances de fazer a realidade coincidir com o desejo. De outro, um leque infinitesimal de interdições que bloqueiam a imaginação e o universo do possível, contribuindo para solidificar trajetórias socialmente marcadas pela onipresença contraditória daquilo que falta.

Parte da juventude negra driblará esses bloqueios pela imersão no território das ilicitudes, as quais concorrerão para produzir aquilo que o aparato seletivo está previamente estruturado para capturar. As fantasmagorias raciais associadas ao seu aparecer social vão encontrando, assim, um referente no mundo, dando força aos estereótipos e estigmas que lhe dão conteúdo, ao mesmo tempo que elas contribuem contraditoriamente para fortalecer a autonomização das representações racializadas do negro em relação aos fatos, consequência da relação de abjeção projetada sobre seu corpo.

O preso transforma-se, assim, no negro que se tem permissão para odiar sem parecer ser racista. Este ódio, ancorado em uma fantasmagoria de estigmas e preconceitos, torna o sujeito negro o prisioneiro de um duplo cativo: primeiro, ele é o cativo de um esquema epidérmico que fantasia seu aparecer social, em que se originam medos, representações do terror, da histeria, como um outro cuja simples existência se transforma em ameaça (Memmi, 2007; Fanon, 2008; Mbembe, 2014); em seguida, como exemplar selecionado que confirma as representações fantasmáticas a seu respeito formuladas. Como desenvolver a sua natureza é transgredir a lei, a degradação de seu corpo por um sistema de controle social se naturaliza sem precisar se justificar na ressocialização ou reinserção social para existir.

Esse sistema não pode ser humanizado, pois a sua existência está baseada na suposição de que há um corpo passível de aniquilamento e degradação. Mesmo que todos os dispositivos que integram a Lei de Execução Penal fossem cumpridos, a experiência no sistema prisional continuaria sendo marcada, embora em menor intensidade, pelo sofrimento físico e psíquico que a privação de liberdade isoladamente propicia. Somente o dismantelamento completo deste sistema e do humanismo aniquilador que lhe dá substância pode romper o ciclo de vulnerabilização profundamente resiliente que ele produz, um dos principais esteios da racialização das desigualdades sociais no Brasil.

## REFERÊNCIAS

- ADORNO, S. Racismo, criminalidade violenta e justiça penal: réus brancos e negros em perspectiva comparativa. **Estudos Históricos**, Rio de Janeiro, n. 18, 1996.
- ALEXANDER, M. **A nova segregação**: racismo e encarceramento em massa. São Paulo: Boitempo, 2017.
- AZEVEDO, C. M. M. de. **Onda negra, medo branco**: o negro no imaginário das elites – século XIX. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.
- BATISTA, V. M. Na periferia do medo. Trabalho apresentado no Segundo Encontro Mundial dos Estados Gerais da Psicanálise, Rio de Janeiro, 2003.
- BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. **Levantamento nacional de informações penitenciárias**: atualização – junho de 2016. Brasília: Depen/Ministério da Justiça e Segurança Pública, 2017.
- BUTLER, J. **Quadros de guerra**: quando a vida é passível de luto? Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2015.
- CERQUEIRA, D. R. C.; MOURA, R. L. **Vidas perdidas e racismo**. Brasília: Ipea, 2013. (Nota Técnica, n. 10). Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/nota\\_tecnica/131119\\_notatecnicadiest10.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/nota_tecnica/131119_notatecnicadiest10.pdf)>. Acesso em: 2 abr. 2017.
- CHALOULB, S. Medo branco de almas negras: escravos, libertos e republicanos na cidade do Rio. **Revista Brasileira de História**, v. 8, n. 16, 1988.
- DINIZ, D. **Cadeia**: relatos sobre mulheres. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2015.
- DUARTE, E. C. P. *et al.* Quem é o suspeito do crime de tráfico de drogas? *In*: LIMA, G. C.; FIGUEIREDO, I. S. de; LIMA, C. do S. L. (Org.). **Pensando a segurança pública**: segurança pública e direitos humanos: temas transversais. Brasília: SENASP; Ministério da Justiça, 2014. v. 5. p. 81-120.
- FANON, F. **Pele negra, máscaras brancas**. Salvador: EDUFBA, 2008.
- FELLET, J. Fotos expõem superlotação e ‘cela de castigo’ em Pedrinhas. **BBC Brasil**, 7 out. 2016. Disponível em: <<https://www.bbc.com/portuguese/brasil-37581856>>.
- FLAUZINA, A. L. **Corpo negro caído no chão**: o sistema penal e o projeto genocida do Estado brasileiro. 2006. Dissertação (Mestrado) – Universidade de Brasília, Brasília, 2006.
- IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Reincidência criminal no Brasil**. Rio de Janeiro: Ipea, 2015.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA; FBSP – FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. **Atlas da violência 2018**. Rio de Janeiro: Ipea, 2018.

KON, N. M. À guisa de apresentação: por uma psicanálise brasileira. *In*: KON, N. M.; SILVA, M. L.; ABUD, C. C. (Org.). **O racismo e o negro no Brasil**: questões para a psicanálise. São Paulo: Perspectiva, 2017.

LEVI, P. **Os afogados e os sobreviventes**: os delitos, os castigos, as penas as impunidades. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2016.

MALVES, L. A. B. Violência de gênero e tortura nas unidades de privação de liberdade. *In*: MNPCT – MECANISMO NACIONAL DE PREVENÇÃO E COMBATE À TORTURA. **Relatório anual 2016-2017**. Brasília: MNPCT, 2017. p. 94-102.

MBEMBE, A. **Crítica da razão negra**. Lisboa: Antígona, 2014.

MEMMI, A. **Retrato do colonizado, precedido de retrato do colonizador**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2007.

MNPCT – MECANISMO NACIONAL DE PREVENÇÃO E COMBATE À TORTURA. **Relatório anual 2016-2017**. Brasília: MNPCT, 2017.

NOGUEIRA, I. B. A saúde psíquica da população negra. *In*: OLIVEIRA, R. M. de S. (Org.). **Cenários de saúde da população negra**: diálogos e pesquisas. Cruz das Almas, Bahia: EDUFRB; Belo Horizonte: Fino Traço, 2016.

NOVAES, A. Políticas do medo. *In*: \_\_\_\_\_. (Org.). **Ensaio sobre o medo**. São Paulo: Senac; Sesc, 2007.

OLIVEIRA, R. M. de S. Nosso mundo adulto e suas raízes na infância: saúde mental da população negra e indígena. *In*: OLIVEIRA, R. M. de S. (Org.). **Cenários de saúde da população negra**: diálogos e pesquisas. Cruz das Almas, Bahia: EDUFRB; Belo Horizonte: Fino Traço, 2016.

RAUTER, C. **Criminologia e subjetividade no Brasil**. Rio de Janeiro: Revan, 2003.

SINHORETTO, J. *et al.* A filtragem racial na seleção policial de suspeitos: segurança pública e relações raciais. *In*: FIGUEIREDO, I.; BAPTISTA, G. C.; LIMA, C. do S. L. (Org.). **Segurança pública e direitos humanos**: temas transversais. Brasília: SENASP/Ministério da Justiça, 2014. p. 121-159.

WAISELFISZ, J. J. **Mapa da violência 2012**: a cor dos homicídios no Brasil. Rio de Janeiro: Cebela; Brasília: Seppir-PR, 2012.

WALÊ, H. B. **Teoria geral do fracasso**. [s.l.]: [s.n.], 2017.







PARTE 3

# Práticas de Implementação e Interações nas Linhas de Frente do Serviço Público

## 3.1 – Resistências e Divergências – entre as prescrições formais e a ação local

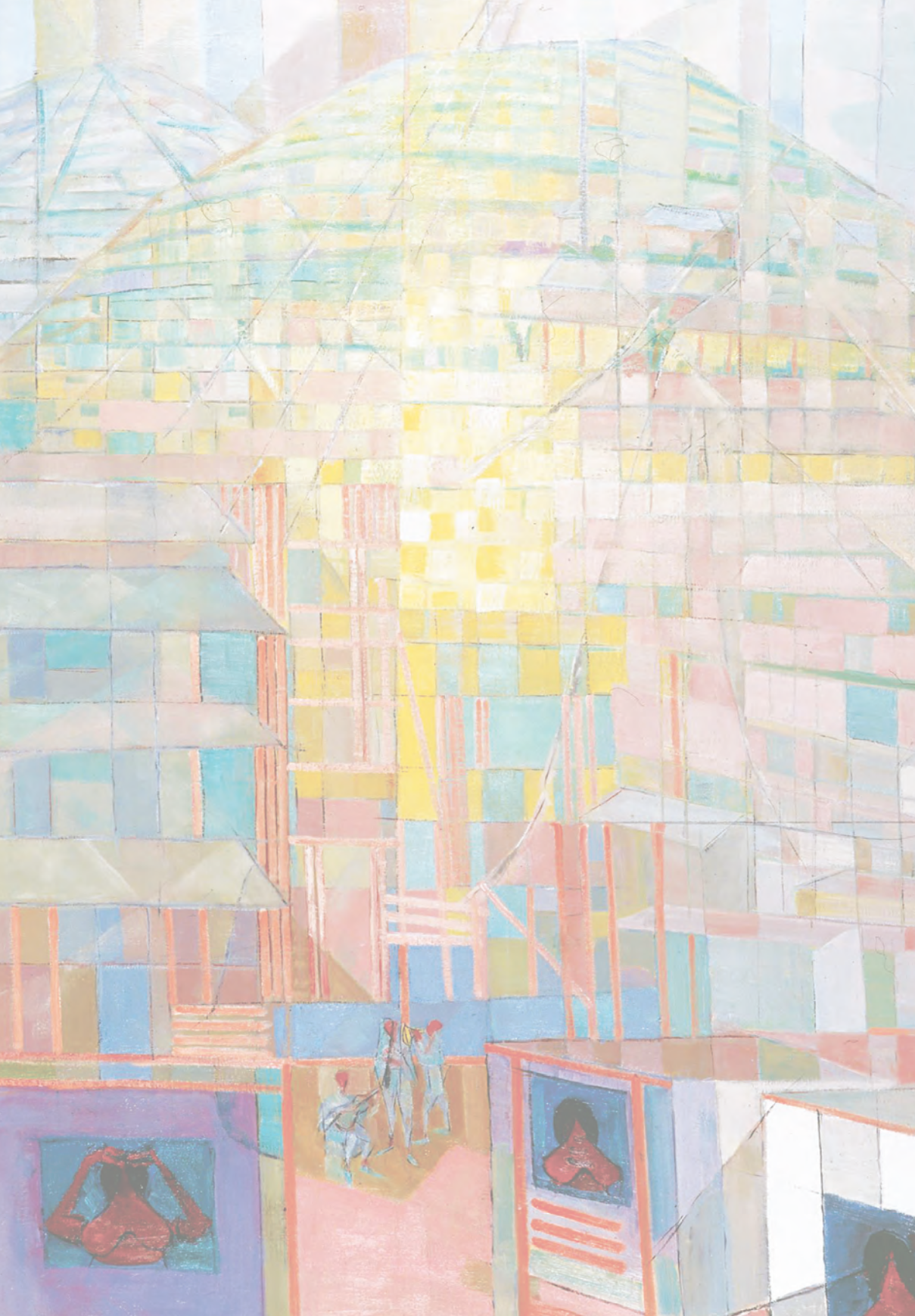


Capítulo 18

Capítulo 19

Capítulo 20

Capítulo 21



## SILÊNCIO – REAGINDO À SAÚDE DA POPULAÇÃO NEGRA EM BUROCRACIAS DO SUS<sup>1</sup>

Jaciane Milanezi<sup>2</sup>  
Graziella Moraes Silva<sup>3</sup>

### 1 INTRODUÇÃO

Recepcionista: Qual área procura? Tuberculose?

Pesquisadora: Não, saúde da população negra.

Recepcionista: [Em silêncio, faz careta de dúvida] Não sei.

Se você me indicar a área, posso ajudar.

Este capítulo analisará como a prática do silêncio perante a focalização da saúde pública na população negra, observada em distintas Unidades Básicas de Saúde (UBS), com Estratégia Saúde da Família (ESF), no município do Rio de Janeiro, constrói-se cotidianamente nessas burocracias de Estado. Busca-se compreender como o comportamento social contemporâneo de silenciamento das desigualdades raciais, que não necessariamente se apoia num ideário racista dos indivíduos, reproduz-se em e a partir de burocracias criadas para implementar políticas públicas construídas sob o princípio da equidade. Além disso, pretende-se entender como esse silêncio pode permitir a reprodução de desigualdades raciais em saúde na atenção primária do Sistema Único de Saúde (SUS).

O silêncio sobre raça foi uma prática corriqueira da ESF. Sem expedientes rotineiros da focalização e baseados em um ideal de *color-blindness*, os profissionais da saúde mobilizaram o silenciamento como uma “estratégia de ação” (Swidler, 1986). Silenciar ainda é uma prática muito viva das relações raciais brasileiras, mesmo após trinta anos de redemocratização e quase duas décadas de implementação, pelo Estado, de políticas públicas voltadas à diminuição das desigualdades raciais.

---

1. Este capítulo é parte da pesquisa de doutorado de Jaciane Milanezi, em fase final, com financiamento do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), escrito em parceria com sua orientadora, Graziella Moraes Dias da Silva.

2. Doutoranda no Programa de Pós-Graduação em Sociologia e Antropologia (PPGSA) da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). E-mail: <milanezijaciane@gmail.com>.

3. Professora de sociologia; e professora no Graduate Institute for International and Development Studies (IHEID), em Genebra (Suíça).

Com poucos repertórios antirracistas institucionais, abandonar o silêncio pareceu ser mais difícil que adotar outras práticas que o colidem.

Neste capítulo, analisamos como unidades da ESF lidam com a focalização da saúde na população negra a partir da análise das práticas mais corriqueiras desta política nacional de cuidados preventivos em saúde. Nosso principal achado é o uso do silêncio como ausência de procedimentos, desconhecimento e resistência à focalização, o que gera uma invisibilização do tema nessas burocracias – resultado oposto ao objetivo da focalização institucionalizada pelo Estado. A seguir, discutimos como o silêncio já foi analisado na literatura sobre relações raciais e burocracia de rua, com a qual dialogamos.

## 2 SILÊNCIO E RELAÇÕES RACIAIS: IDEOLOGIAS, POLÍTICAS E PRÁTICAS

### 2.1 O silêncio como ideologia nacional – *color-blindness* e democracia racial

Após a Segunda Grande Guerra, raça se tornou uma categoria silenciada na maior parte do mundo. A comunidade internacional, traumatizada por décadas de crescimento de movimentos eugênicos baseados em uma noção biológica de raça, passou a afirmar que “raças não existem” (Winant, 2001). Em defesa de uma igualdade sem racialização, qualquer distinção pautada pela raça passou a ser vista como racista.

A negação e o silenciamento da raça como categoria biológica, no entanto, não impediram sua reprodução como categoria social.<sup>4</sup> Assim, após décadas de silêncio, raça continuou como uma categoria central na estratificação social de diversos países no final do século XX. Na Europa, críticos ao *color-blindness*, como Simon (2008, p. 8), evidenciaram como o silenciamento da raça criou invisibilidade e ignorância, que reproduziram um racismo visível nos inúmeros episódios racistas e xenófobos contemporâneos.

Analisando os Estados Unidos do século XXI, Bonilla-Silva (2006) afirma que o silenciamento da raça permitiu o fortalecimento de um tipo de racismo *color-blind*. Nesse “novo” tipo, o argumento de a raça não existir convive com a naturalização das desigualdades raciais. Ao mesmo tempo, a nomeação da raça é censurada, o que frequentemente impossibilita nomear o racismo e transforma a vítima que quebra o silêncio em racista. Apesar de o racismo *color-blind* ser visto como um fenômeno recente nos Estados Unidos, uma variante desse tipo de “racismo sem raças” já havia sido identificada desde a década de 1950, no contexto latino-americano.

---

4. Raça é uma ideia de diferenciação social dos indivíduos a partir dos fenótipos e/ou da ancestralidade construída histórica, social e processualmente (Winant, 2001; Marx, 1998; Morning, 2011; Telles, 2004).

Na literatura sobre relações raciais latino-americanas do século XX, o Brasil aparece como um caso exemplar. Já na década de 1950, estudos financiados pela Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO) tentavam compreender nosso “sucesso” de convivência racial. A ideia de democracia racial, propagandeada na obra de Gilberto Freyre, defendia que a miscigenação entre negros e brancos era a base da ausência de conflitos raciais no país. Mesmo que os resultados dos estudos tenham apontado a existência de preconceito, discriminação e persistentes desigualdades, a ideia de que o Brasil era uma democracia racial foi ratificada em um relatório da UNESCO e tornou-se parte da identidade nacional (Maio, 1999).

A noção do Brasil como uma democracia racial apagou a centralidade dos conflitos e discriminações raciais na construção do Estado-nação (Fernandes, 2015). Simultaneamente, permitiu a reprodução silenciosa das desigualdades raciais em educação, ocupação, renda, distribuição espacial e padrões de casamento (Telles, 2004). Além disso, a mistura não eliminou a hierarquia simbólica que mantinha a branquitude no topo, mesmo que de forma relativa (mais branco), e não absoluta (o branco puro) (Piza, 2000). Em resumo, a ideia de democracia racial silenciou o debate sobre as desigualdades e discriminações raciais no Brasil e silenciou também o papel histórico do Estado brasileiro em criar e permitir a reprodução dessas desigualdades.

## 2.2 Estado e desigualdades raciais: políticas públicas “falando” de raça

Com a rejeição da raça como categoria biológica, a ideia de raça como uma construção social criada em processos históricos globais e locais tornou-se cada vez mais forte na academia (Morning, 2011). Nesses processos históricos, muitos autores têm enfatizado a noção de que a construção nacional e institucional dos Estados-nações frequentemente envolve processos de criação (e transformação) de categorias raciais (Marx, 1998).

Se até recentemente a raça foi mobilizada pelo Estado para excluir categorias da população – por meio de escravidão, segregação ou discriminação legal –, nas últimas décadas ele a tem mobilizado para incluir – por meio de processos recentes de produção estatística, que questionam a invisibilidade de estratégias *color-blindness* (Loveman, 2014; Powell e Moraes Silva, 2018), e também por políticas públicas (Paula e Heringer, 2009).

Se a origem das ações afirmativas pode ser encontrada ao menos no início do século XX na Índia (Mendelsohn, 1999), a maior parte da literatura sobre o tema analisa o caso estadunidense – entre os mais citados, Bowen and Bok (2016). Políticas afirmativas, ou o que Skrentny (2013) chama de “*affirmative action liberalism*”, opõem-se à estratégia liberal clássica de *color-blindness* ao defender que, para superar desigualdades raciais, era necessário primeiro “ver” (e falar

sobre) raça. Igualdade racial, nesse sentido, seria mais do que tratar a todos os “indivíduos” de forma igual, seria também admitir que eles pertencem a grupos que sofreram e sofrem com hierarquias de poder, reproduzidas em instituições, de forma deliberada ou não.

Desde a década de 1960, quando as primeiras políticas afirmativas foram implementadas nos Estados Unidos, o debate entre políticas *color-blind* e *race-conscious* dividiu o país. Defensores de estratégias *color-blind* afirmavam que as políticas afirmativas criavam ainda mais racismo e defendiam que discriminação, positiva ou negativa, seria sempre discriminação racial (Skrentny, 2013). Mais recentemente, a eleição de Barack Obama, em 2008, levou muitos a afirmar que os Estados Unidos já viviam em um momento pós-racial (Tesler e Sears, 2010) – afirmação que parece ter perdido terreno após a eleição de Donald Trump, em 2016.

Em contraste, no Brasil, as últimas décadas foram marcadas por crescentes denúncias sobre o silenciamento das desigualdades raciais (Cavalleiro, 2000; Sales Junior, 2006; Schwarcz, 2012), assim como pela implementação de políticas de ações afirmativas, como cotas raciais e outras iniciativas, beneficiando – e nomeando – a população negra (Lima, 2010).

O tema da raça e a implementação dessa agenda de políticas públicas geraram debates acirrados no país. Uma parte da população – em particular entre os setores de classe média alta – rejeitou essa política e acusou suas intenções de racistas (Kamel, 2006). Como em outros casos de *color-blind racism*, a ideia de que nomear raça seria em si racista estava presente em muitos discursos. Diversas iniciativas começaram de forma descentralizada e foram questionadas pública e legalmente: o Poder Legislativo contribuiu para a definição dessas políticas como legais, permitindo sua expansão e execução de maneira obrigatória em instituições e concursos federais (STF, 2012).

De acordo com Paschel (2016), a participação de líderes dos movimentos negros no governo do Partido dos Trabalhadores (PT) (2004-2016) contribuiu de forma decisiva para a inclusão dessa pauta em diferentes áreas. Ainda segundo essa autora, o movimento negro brasileiro também se diferenciava pela sua vinculação direta entre questões raciais e redistribuição, principalmente a partir de políticas educacionais e de saúde. O Estado brasileiro passou, assim, a falar cada vez mais de raça.

### 2.3 O silêncio sobre raça como prática no Estado: as burocracias de rua

A ação do Estado em torno das desigualdades raciais, por meio da institucionalização da focalização, ressalta sua dimensão unitária – mas ele não é um agente coerente ou homogêneo. A literatura sobre o Estado enfatiza cada vez mais a heterogeneidade, as incongruências, os conflitos e as diferenças de poder entre suas “burocracias”.

O conceito de fragmentos de Estado (Gupta, 2012) ilustra a noção de que as burocracias não operam na mesma direção, não servem aos mesmos objetivos e resistem às tomadas de decisão em gabinetes (Lipsky, 2010; Dubois, 1999). Entender o Estado a partir da desagregação implica compreender, também, a produção de suas políticas públicas pela influência discordante dessas burocracias.

Nessa perspectiva, a implementação de uma política pública não é entendida como uma execução de normas previamente estabelecidas, como nos clássicos modelos de ciclos de políticas públicas (Jann e Wegrich, 2007), mas sim como uma ação difusa na qual vários agentes a influenciam. Como nos lembram Teixeira e Lima (2010), o Estado nos ordena por meio de materialidade e crença. É esse o aspecto da existência estatal que queremos enfatizar: o dos processos corriqueiros, mais incorporados nas condutas de profissionais e usuários, que moldam formas de “falar, agir, como também de sentir, expressar emoções e se apresentar na interação cotidiana” com o Estado (Lima, 2012, p. 561). São as *práticas banais* que fazem o Estado existir na vida das pessoas (Sharma e Gupta, 2006).

A construção da vida cotidiana da ação estatal não é um ato técnico, é uma atividade política. Como defendem Lipsky (2010) e Dubois (1999), a implementação de uma política pública é um processo de contínuas decisões para além das tomadas em gabinetes. Nesse fluxo, os profissionais do Estado possuem um papel central na legitimação da política (Zittount, 2014), pois fazem parte da multiplicidade de agentes estatais que atuam pelo Estado na construção e gestão de uma agenda pública cotidianamente.

Neste texto, buscamos compreender os efeitos das ações do Estado para as desigualdades por meio da fragmentação e das crenças, a partir da análise das chamadas burocracias de nível de rua (Lipsky, 2010) ou burocracias de guichê (Dubois, 1999). Como já discutido em outros textos do Ipea (Pires, Lotta e Oliveira, 2018), esses termos se referem às burocracias cujos funcionários públicos – estatutários ou terceirizados – lidam direta e cotidianamente com os beneficiários de políticas públicas. A interação diária entre profissionais e usuários é uma característica central. A prática discricionária é outra característica central, especialmente importante em contextos organizacionais de baixa informação e escassez de recursos, em que as escolhas diárias desses burocratas são mecanismos fundamentais de funcionamento do Estado. Nessa perspectiva, políticas públicas são produzidas continuamente a partir da mediação desses profissionais que disputam as regras da política. Sua implementação, então, passa a ter uma dimensão tanto técnica quanto política.

Shore e Wright (1997), ao mencionarem os oficiais nos níveis locais, afirmam que esses burocratas nem sempre apoiam os programas iniciados pelo alto escalão, e podem até sabotá-los. Essa sabotagem não deve ser vista como um desvio da

racionalidade. A sugestão das autoras é compreender as práticas burocráticas que explicitam os conflitos intragrupos que implementam programas, e não tratar os conflitos como desvios de um tipo ideal burocrático. Como em Lima e Castro (2015), acusar irracionalidade é perspectiva contrária à ideia de uma administração pública neutra, advinda de uma leitura funcionalista da análise weberiana de burocracia, ao considerar indivíduos e instituições exclusivamente racionais.

No caso da agenda de raça no Brasil, como discutido por Paschel (2016), a presença e a influência de líderes do movimento negro nas burocracias de alto e médio escalão permitiram a entrada do tema no Estado. A implementação de políticas com viés racial depende, entretanto, da interação e da negociação com outros níveis burocráticos. Isso fica claro na centralidade do tema em diferentes instituições do Estado – por exemplo, a diferença entre a forte presença do debate racial nas universidades públicas e sua quase ausência em debates de acesso a crédito, ambas as esferas em que as desigualdades raciais são marcantes. Além disso, dada a história racial brasileira, a visibilidade da raça nas políticas oficiais está em amplo contraste com o silêncio sobre o tema que a caracterizou durante a maior parte do século XX.

Nosso interesse é compreender como ocorre a visibilidade ou o silenciamento da raça em burocracias de rua. Mesmo que esse termo não seja necessariamente mobilizado, existe uma pequena literatura sobre como raça, desigualdades e discriminações raciais são negociadas nesses estratos. Teeger (2015) discute, por exemplo, como professoras de ensino fundamental mediam possíveis tensões raciais no ensino de história do *apartheid* na África do Sul “transformada”, onde alunos brancos e negros estão na mesma sala de aula. Ela diz que, para diminuir tensões, muitas vezes as professoras tentam mostrar “dois lados da história”, enfatizando que os brancos também sofriam com o *apartheid*, e silenciando o racismo sistêmico do Estado sul-africano. Ao analisar o papel de professores no meio-oeste americano, Mazzei (2008), por sua vez, encontrou o silêncio como uma consequência do medo da raça – medo de ofender, medo de estar errado, medo de soar ignorante. Mais recentemente, a mesma autora propõe que o desejo de manter o privilégio também atua nesse silenciamento (Mazzei, 2011).

O papel da burocracia de rua em criar (ou silenciar raça) também aparece em estudos sobre educação no Brasil – a não interferência de professores em situações de discriminação na educação infantil e a preferência pelo silêncio, por exemplo (Cavalleiro, 2000). A partir da criação da Lei nº 10.639/2003, que incluiu no currículo oficial das escolas brasileiras a obrigatoriedade da temática racial, avaliações indicam que há resistência de educadores à discussão do tema em sala pelo imaginário da democracia racial (Gomes, 2008). De outro modo, como identificam Coelho e Coelho (2012), pesquisando em seis escolas da região Norte do Brasil,



a visibilidade da raça ocorreu: *i*) pela reprodução de estereótipos sobre a África; *ii*) pela delimitação do tema à discriminação apenas; *iii*) pela alocação do debate em feiras e no mês da consciência negra (novembro); e *iv*) por processos marcados por muita dificuldade dos professores em tratarem os conteúdos normatizados em lei.

Quanto à saúde, no entanto, apesar da enorme quantidade de estudos estatísticos sobre as desigualdades raciais na área (Funasa, 2005; Paixão *et al.*, 2010; Chor, 2013; Perreira e Telles, 2014), poucos trabalhos analisaram como as burocracias do SUS reagiram às mudanças do Estado brasileiro ao implementar políticas afirmativas na saúde pública.

### **3 AS POLÍTICAS DE SAÚDE NO BRASIL: A TENSÃO ENTRE UNIVERSALIZAÇÃO, FOCALIZAÇÃO E RAÇA**

No âmbito do SUS, a Política Nacional de Atenção Básica (PNAB) tem sido implementada pela ESF. Essa política visa organizar os cuidados primários em saúde (prevenção e promoção) da população brasileira dependente do sistema, de forma regionalizada pelas UBS. Nestas, a estratégia de cuidados, protocolarmente, prioriza a família e a integralidade da saúde. Na vida real dos usuários, isso se traduz em uma maneira de adentrar o sistema: por territórios predefinidos, por grupos de especialistas (como médicos da família, dentistas, psicólogos, assistentes sociais, enfermeiros, auxiliares técnicos, agentes comunitários de saúde), por serviços de saúde (como atendimento, escuta, empoderamento e responsabilização), por fluxos de doenças (como pessoas hipertensas, diabéticas) e por ciclos de vida (crianças, idosos etc.).

Essa forma de organização da saúde preventiva gerou benefícios, tais como maior acesso e maior quantidade de consultas (Coelho e Greve, 2016). Essa inclusão, no entanto, não abordava diretamente o tema racial, até a criação da Política Nacional em Saúde Integral da População Negra (PNSIPN), pela Portaria nº 992, de 13 de maio de 2009, orientada atualmente pelo III Plano Operativo (2017-2019), estabelecido pela Resolução nº 16, de 30 de março de 2017.

Pesquisas analisando essa política afirmativa no campo da saúde tentaram compreender como ela foi historicamente construída. Caldwell (2017), por exemplo, identificou como os movimentos feministas negros influenciaram, desde a década de 1980, o campo da saúde pública, conquistando espaço nas agendas governamentais, visibilidade estatística das desigualdades e a construção de regulamentos.

A relação entre esses agentes e o Estado pode ser caracterizada por uma trajetória de *ativismo institucional*. A perspectiva mescla as fronteiras entre Estado e movimentos sociais ao identificar a permeabilidade – neste caso – de representantes dos movimentos sociais dentro do Estado, avançando mais ou menos na ampliação de agendas antirracistas, a depender da coalizão do governo no poder, mas obtendo como

resultado comum mudanças, ao longo do tempo, em rígidas estruturas burocráticas pela atuação cotidiana dentro do Estado (Abers e Tatagiba, 2015; Rios, 2014).

Algumas avaliações da política, como de Batista e Barros (2017) e Werneck (2016), já cobriram seus avanços em âmbito federal: *i*) presença do quesito raça/cor nos sistemas de informação do SUS; *ii*) criação de Comitês Técnicos de Saúde da População Negra (estaduais e municipais); *iii*) contínua presença de discussão e aprovações da PNSIPN no Conselho Nacional de Saúde (CNS); e *iv*) produção de informações estatísticas. Além disso, identificaram os gargalos institucionais atuais – a falta de capilaridade da política nos municípios, coordenações locais, instrumentos de gestão, indicadores de monitoramento e avaliação, capacitação dos profissionais, articulação com outros serviços e criação de protocolos internos.

Pesquisas sobre a reverberação da focalização em burocracias locais do SUS tenderam a evidenciar o distanciamento e a resistência a uma política afirmativa na saúde pública. Pagano (2011), por exemplo, ao pesquisar a focalização entre profissionais de hospitais e unidades, e entre usuários, em municípios de São Paulo e do Maranhão, identificou a resistência destes à focalização, em razão da ideologia nacional de unidade racial e cultural que possuem. Gonçalves (2017), por sua vez, analisou o discurso dos profissionais de saúde de UBS, no município de São Paulo, em relação a seus pacientes negros e à PNSIPN. A autora também observou rejeição ao tema, pouco conhecimento e sensação de profissionais com poucas condições de contribuir. Santos e Santos (2013), no Distrito Federal, identificaram narrativas dos profissionais de UBS, similares ao que se encontra nesta pesquisa, uma ação de Estado vista como discriminatória.

Esta pesquisa contribui para a análise do encontro entre essas duas políticas públicas, ESF e PNSIPN, voltadas a diminuir desigualdades a partir da compreensão de suas vidas cotidianas, o que inclui práticas organizacionais e representações dos profissionais. Neste capítulo, entendemos como a prática do silêncio em torno das desigualdades raciais em saúde se constrói organizacionalmente nessas burocracias de forma corriqueira. Por fim, pretendemos explorar os efeitos do silenciamento: invisibilização, desconhecimento, inação e reprodução de estereótipos.

A pesquisa que engloba este capítulo consistiu em etnografar três UBS (uma na zona sul, uma na zona norte e outra no centro) e compôs-se de 57 entrevistas em profundidade com diversas categorias profissionais que atuam nessas unidades. Sobre a classificação racial dos profissionais feita no decorrer do texto, explicamos que se origina da indicação de classificação racial desses profissionais realizada ao longo da pesquisa.

## 4 SILÊNCIOS

### 4.1 Silêncio como ausência de práticas burocráticas

O silêncio sobre a focalização da saúde na população negra, observado no cotidiano das burocracias pesquisadas, indica que essa ação de Estado não transformou esses espaços em expedientes burocráticos rotineiros, que provocaram os profissionais a se apropriarem de uma linguagem e de práticas cotidianas da política pública. Na ponta da saúde pública, há uma quase ausência de vida estatal da focalização, com exceção da presença do quesito raça/cor em documentos da ESF.

A pesquisa evidenciou a ausência da ação em prontuários, reuniões de equipe, capacitações dos profissionais, linhas de cuidado, campanhas anuais, grupos de exames, diagnósticos de saúde de microáreas territoriais, sistemas de informação, vídeos institucionais nas televisões do acolhimento, reuniões de *accountability*, ciclos de palestras da prefeitura e processos de avaliação externos do Ministério da Saúde. Esse cotidiano de silêncio era registrado em cadernos de campo constantemente – tal como no primeiro dia etnográfico: “(...) nada (...) remete à saúde da população negra, (...) apesar dos territórios”. Seis meses depois, observando-se os murais informativos das unidades, anotou-se: “(...) passando pelos murais de informes. Ação contra a homofobia. Conversa com famílias. Ainda (...) nenhum informe sobre a saúde da população negra. (...) Ausência do tema”. Aos sete meses de etnografia, notou-se por dias os profissionais angustiados, ao se prepararem para a reunião de apresentação de alcance de metas à prefeitura, a reunião de *accountability* – registrou-se: “(...) será feita uma análise de raça?”. Naquele período preparatório, nos documentos elaborados e nas conversas entre os profissionais, não se detectou menção sobre dados de raça.

Além de inexistente na vida corriqueira da ESF, a focalização não se fez presente na dimensão performativa de Estado (Blázquez, 2012). Em novembro, por exemplo, mês da consciência negra, não se observou menção à saúde da população negra. No mês anterior, outubro, tudo estava rosa: balões, camisetas, fitas, sábados de campanha, atividades de prevenção – era mês da saúde da mulher. Novembro também tinha uma cor, tímida. Era azul, para lembrar a saúde do homem. Nenhuma das duas campanhas marcou a clivagem racial da saúde.

O silêncio voltava a se manter mesmo em situações em que o tema era provocado. Em uma reunião, conduzida por uma médica negra, com a presença de todos os profissionais de uma equipe de saúde da família e com pauta típica (nascimentos, óbitos, gestantes, tuberculose, grupos de exames), a médica pediu para acrescentar saúde da população negra. Todos reagiram com o silêncio. O ponto não foi desenvolvido pela equipe, apesar dos esforços individuais daquela profissional.

O desconhecimento de práticas focalizadas foi também evidenciado quando os profissionais tinham a necessidade de entender a política no âmbito de um fluxo de ação estatal já existente e comum a eles: as linhas de cuidado. “Mas qual é a linha de cuidado?” – esta foi uma das perguntas que se repetiram à pesquisadora, por profissionais das unidades e até de gabinetes. Segundo Nogueira (2016), as linhas funcionam como fluxos predefinidos de cuidado preventivo, que determinam os caminhos dos cadastrados dentro da atenção primária. Como indica o trabalho de Gabriela Lotta neste livro (capítulo 22), as categorias formais de cuidados criadas pelo Estado definem como os profissionais processam os usuários dentro do Estado, a exemplo do “hipertenso”, do “diabético” etc. A autora identifica também categorias informais, criadas pelos profissionais no exercício discricionário, que cumprem esse papel, como as nativas “aderentes” e “não aderentes” aos cuidados em saúde. No caso da nossa pesquisa, entretanto, a completa ausência de categorias estatais da PNSIPN operando cotidianamente entre os profissionais contribuiu para a inação perante a política.

A existência de expedientes cotidianos da focalização asseguraria, contudo, uma efetiva implementação da equidade racial em saúde institucionalizada? Essa seria uma pergunta para outra pesquisa. O que por ora evidenciamos é que os efeitos da raça nas condições de saúde não são tratados no nível mais costumeiro da ESF – aquele que produz a existência do Estado na vida dos usuários. Como a literatura sobre o Estado mobilizada anteriormente indica, nenhuma política pública sobrevive sem práticas rotineiras, símbolos e afetos entre profissionais e usuários.

A pesquisa mostrou que o silêncio em torno da focalização acompanhava o cotidiano dos serviços de cuidados primários em saúde. Nesse dia a dia de Estado, o silêncio sobre as desigualdades raciais em saúde era lentamente trincado pelas iniciativas individuais de profissionais negros e pela chegada de uma pesquisa que provocava os profissionais a se colocarem diante da raça – há um grupo nas unidades que não silencia as desigualdades raciais em saúde. São pessoas com trajetórias similares: mulheres, negras, graduadas, pós-graduadas, engajadas no tema a partir das suas experiências racializadas de vida – seja como militantes dos movimentos negros, seja como a primeira geração de cotistas das universidades brasileiras. No entanto, mesmo que essas mulheres confrontem esse silenciamento, a ausência de expedientes cotidianos da focalização nas burocracias locais não fomenta sua rotinização, dificultando ações públicas de equidade que ultrapassem iniciativas particulares.

#### **4.2 Silêncio como etiqueta e desconhecimento**

O desconforto perante a focalização e a falta de repertórios para tratá-la ficava claro nas situações de preenchimento do quesito raça/cor dos usuários, um dos poucos expedientes burocráticos incontornáveis, e na parte das entrevistas específicas sobre

a PNSIPN. Um dos efeitos da política sobre as práticas burocráticas da ESF é a exigência da classificação racial dos usuários no seu cadastramento na unidade. O protocolo demanda que o profissional de saúde utilize a autodeclaração do usuário para sua classificação racial, ou seja, que pergunte a ele sua raça/cor entre as opções “preto”, “pardo”, “branco”, “amarelo” e “indígena” – as classificações oficiais do Estado. Como outras pesquisas também já indicaram (Pagano, 2011), contudo, notamos o uso irreflexivo da heteroclassificação, o preenchimento racial do usuário pelo profissional. Mesmo silenciosa, a classificação racial foi observada como um expediente incômodo, a exemplo da situação narrada a seguir.

Em um dos momentos em que a classificação foi observada, uma funcionária (técnica administrativa, branca) atendia uma moradora (negra) que precisava atualizar dados e imprimir o cartão SUS. Todo o procedimento foi muito rápido, em silêncio. Com os documentos pessoais da usuária, a profissional, com destreza, atualizou as informações no sistema. Na hora do preenchimento da raça/cor no sistema, marcou-se preta. Não houve hesitação, nem interação. Cartão entregue, a usuária seguiu seu rumo na unidade e suas estatísticas foram enviadas aos gabinetes. Questionada pela pesquisadora de campo (branca) sobre o porquê de não ter perguntado a raça/cor da usuária, a profissional se explicou: “Eu sei que fiz errado”. Para depois revelar: “Eu fico sem graça de perguntar”.

A conversa seguiu sobre a categoria da classificação: “Por que preta?” – perguntou a pesquisadora. A funcionária abaixava e levantava as mãos, paralelamente, em direção ao local onde a senhora aguardou atendimento, lembrando o corpo da usuária, revelando: “Eu costumo colocar pardo, mas...”. Ela explicou a preferência por uma categoria racial estatal que julgava destituída de preconceito. Naquela situação, no entanto, era impossível escolher essa categoria em razão do tom de pele da senhora, escuro demais. Este caso diferiu da forma de classificar de outro profissional (agente comunitário de saúde, negro), o qual, quando questionado, afirmou: “Como eu classifico? Passou de branco, é preto” – respondeu sem pestanejar.

Esse desconforto e essa falta de repertórios institucionais antirracistas para lidar com a focalização se repetiram nas entrevistas em profundidade. Em contraste com as elaboradas respostas sobre suas trajetórias profissionais e suas experiências na ESF, o seguinte quarteto de perguntas era respondido pela maioria dos profissionais em segundos, monossilabicamente: “Você já ouviu falar sobre a PNSIPN? Já foi capacitado para lidar com esse tema, saúde da população negra? Já soube de alguma capacitação que um colega de profissão tenha feito sobre isso? Que ações na unidade o remetem ao tema?”. Como respostas: “Não, não, não, nenhuma”. Percebeu-se que a falta de explicação aos profissionais sobre os motivos de coletar a raça/cor dos usuários, por meio de um quesito obrigatório, levava-os a desconhecer esse procedimento como uma ação da focalização.

Mas nem sempre o silêncio inicial, o desconforto e a falta de repertórios desses profissionais representavam a ausência de reflexões em torno dos sujeitos e protocolos da PNSIPN e das desigualdades raciais em saúde. Os sentidos de seu silêncio sobre equidade começaram a ficar claros na continuidade das nossas interações: *i*) quando eles expunham suas dúvidas sobre o tema da pesquisa; *ii*) quando faziam associações que julgavam ser de interesse da pesquisa; *iii*) quando convidavam a pesquisadora de campo (branca) para acompanhar determinados serviços externos; *iv*) quando discutiam em reunião as situações que a política busca mitigar; e *v*) quando interagiam com os poucos profissionais que falavam explicitamente sobre saúde da população negra.

### 4.3 Silêncio como resistência

Um dia, na sala da administração, um médico (branco) reagiu da seguinte maneira após ser informado sobre o tema da pesquisa: “Tratamos todos igual aqui, preto, branco, japonês”. Ele associou saúde da população negra à discriminação, como a maioria dos profissionais revelou nas entrevistas em profundidade. “Você pegou a pessoa errada. Eu não sou racista”, esbravejou uma médica (branca) na entrevista. Na copa de uma unidade, uma enfermeira (negra) reagiu sem delonga à pesquisa: “Ih, estuda eu! Não há discriminação aqui”.

Essas reações ecoaram os repertórios de mestiçagem discutidos anteriormente. De fato, a ideologia da mestiçagem, no sentido de idealização da sociedade brasileira e latina como um agrupamento harmonioso racialmente (Silva e Saldivar, 2018) – e, por isso, desnecessária à implementação de políticas afirmativas para diminuir desigualdades raciais –, foi mobilizada por alguns profissionais. Um exemplo é a prática, já narrada, de heteroclassificação dos usuários pela categoria parda por boa parte dos profissionais, o que demonstra como eles ainda a idealizam como uma categoria racial destituída de preconceito.

A mobilização da mestiçagem, contudo, não foi majoritária. Mais presente foi o daltonismo para a cor contemporaneamente, o que Bonilla-Silva (2006) chama *color-blind racism* – pressuposto de que falar em raça, hoje, seria incorrer em práticas racistas eugênicas. Esse tipo de narrativa permite que se reconheça a existência de desigualdades raciais: “Acho que existe, no sentido da exclusão mesmo, do negro ter uma questão de exclusão social muito grande e não ter tanto acesso à saúde quanto a população branca” (médico, branco). Ao mesmo tempo que os profissionais reconheciam desigualdades, rejeitavam práticas que mencionem raça nominalmente – “Não tem nada, nenhum grupo. Temos o grupo de mulheres, mas não é de mulheres negras, mas as mulheres negras participam, até porque a gente tem que avaliar, senão acaba fazendo algum tipo de seleção” (enfermeiro, negro). Ao ser perguntada sobre o que achou da obrigatoriedade do preenchimento do quesito raça/cor dos usuários, a agente comunitária de saúde

(branca) respondeu, indignada: “Acho um absurdo. É gente, eu não gosto dessa diferença, dessa discriminação”. Falar em raça, pensar em raça, agir a partir desta categoria na ESF, era entendido como um comportamento racista, a exemplo dos debates em torno da aplicação das cotas no ensino superior brasileiro (Kamel, 2006; Maggie e Fry, 2004).

Um momento em que o uso do silêncio foi legitimado como prática igualitária às desigualdades foi a defesa da universalização do SUS pelos profissionais, mesmo depois de um bom tempo de conversa sobre desigualdades raciais na saúde no decorrer das entrevistas. Ao final, eram perguntados: “Como você lida com seus cadastrados brancos e negros? Você já percebeu cadastrados brancos e negros sendo tratados de formas diferentes na unidade?”. Essas perguntas eram respondidas com incômodos: “Como assim? Trato igual” (enfermeira, branca); “Não há, aqui, nenhuma forma de restrição do atendimento” (médico, branco); “Acho que é igual, não tem diferença entre eles” (agente comunitária de saúde, negra). Eram respostas regulares a tópicos de conversa já evidenciados como corporalmente incômodos, como a dificuldade de articular argumentos, tremer a voz e pronunciar com custo palavras comuns associadas à raça (Bonilla-Silva, 2006; Sue, 2013).

Tais perguntas não provocavam os profissionais a pensarem estratégias de equidade, mas a se defenderem de uma acusação de racismo advinda de suas relações interpessoais com os usuários, como a negação de acesso à unidade ou o tratamento discriminatório em consultas. Para se negarem racistas, ou afirmarem a inexistência do racismo nessas unidades, informavam que viam esses comportamentos explícitos em outros locais, como os hospitais. A atribuição do racismo ao outro é uma estratégia já amplamente conhecida nas relações raciais brasileiras (Schwarcz, 2012).

Como a focalização era compreendida pela maior parte dos profissionais como uma política pública que estabelece diferenças raciais entre os indivíduos, o silêncio era a prática – ou o *tool kit*, na conceitualização de Swidler (1986) – já disponível para ser acionada dentro de um novo contexto. Em uma compreensão mais próxima da ideologia de *color-blindness* do que de democracia racial, o silêncio apareceu como estratégia idealizada para lidar com a equidade na saúde pública. Para a maioria desses profissionais, não eram necessários protocolos e expedientes de focalização para mitigar desigualdades, mas apenas não falar sobre racismo. O antigo e o novo uso do silêncio nesse contexto geram novas consequências, discutidas a seguir.

## 5 CONSEQUÊNCIAS DO SILÊNCIO

No curso do silêncio, as desigualdades raciais em saúde se tornavam invisíveis aos profissionais, uma vez que eles não eram provocados a construir práticas propícias à equidade nos cuidados primários – eles reproduziam a inação das instituições

perante o fenômeno e alimentavam estereótipos raciais justificados pela biologia e pela cultura. Assim, condizem com pesquisas que já evidenciam os efeitos do silêncio em torno da raça: *i*) a não eliminação de desigualdades; *ii*) o desenvolvimento de preconceitos; *iii*) a construção de estereótipos; *iv*) a manutenção de tema tabu; *v*) o impedimento de discussões produtivas; e *vi*) a invisibilidade da branquitude (Vittrup, 2018; Acosta e Ackerman-Barger, 2017; Sue, 2013).

Nesta pesquisa, esses efeitos da prática do silêncio foram observados. Quando apresentados a algumas estatísticas de incidência de doenças em “negros” e demandados a explicarem essas diferenças (por exemplo, mortalidade materna), alguns profissionais ficavam muito tempo pensando antes de verbalizar qualquer resposta. Incentivados a falar, as explicações se agruparam entre históricas (a escravidão explica as condições de saúde), culturais (hábitos culturais “negros” explicam as condições de saúde), biológicas (organismo “negro” explica as condições de saúde) e sociais (a classe do usuário explica as condições de saúde).

As estatísticas sobre as desigualdades raciais em saúde do SUS, as quais esses profissionais alimentam cotidianamente ao preencher o quesito raça/cor dos usuários, não foram mobilizadas por eles nas explicações históricas, culturais e sociais. Esses dados eram invisíveis aos profissionais. Como observado no dia a dia das unidades, estatísticas da saúde racializadas não retornavam a esses profissionais – eles eram completamente alheios a isso. Algumas pesquisas, por seu turno, já indicam que a quantidade de dados estatísticos sobre desigualdades raciais não é suficiente para fomentar conversas sobre raça (Vittrup, 2018).

Nesse vazio de expedientes e conhecimento, as explicações biológicas, culturais e de classe se sobressaíram (Morning, 2011). As explicações biológicas às diferenças em saúde eram as mais confortáveis para os profissionais, principalmente quando falavam em hipertensão e anemia falciforme, doenças amplamente mobilizadas em documentos do Estado como de negros. As explicações culturais, por sua vez, sustentavam os estereótipos – como a ideia de que negros bebem muito (técnica em enfermagem, negra), ou de que a alimentação de negros favorece a hipertensão (médica, parda), ou de que negros são mais saudáveis por comerem mocotó (agente comunitária de saúde, parda). Já a explicação das diferenças pela classe foi comum a quase todos, a exemplo da enfermeira, branca, que, além de achar estranho estudar o tema na região rica do Rio de Janeiro – “Nossos usuários não são a maioria negros, pobres e socialmente comprometidos” –, mobilizou uma tríade de explicações essencializadoras – “Além da genética, da raça, a questão socioeconômica mesmo, cultural”. Porém, quando apresentada às incidências das doenças em negros, optou pela classe: considerou-as como de “pessoas vulneráveis”.

Influenciando as ações de burocratas de rua, os estereótipos ultrapassavam as fronteiras do simbólico e agiam diretamente na gestão da saúde. Os julgamentos morais



sobre reprodução e gestação, por exemplo, foram presentes ao ponto de influenciarem tomadas de decisão em torno das mulheres. “Elas querem é pegar filho, começar cedo, é uma cultura da comunidade, muito difícil”, “para dar herança para o filho”, “para segurar homem” e “para afrontar os pais” foram avaliações pronunciadas sem combate efetivo.

Assim, pressupostos culturais serviram à distinção cotidiana entre as mulheres: mãe nova, mãe velha, mãe que apanha, mãe que não cuida, mãe do tráfico, mãe de primeira viagem, mãe usuária de droga – muitas delas mulheres atravessadas pela violência doméstica. Nessa atribuição de moralidades, acompanhada do receio de retaliação pelos profissionais, estes recuavam. “Eu só vou notificar quando ela pedir” (enfermeira, branca) – assim responde a profissional, confrontando a pesquisadora quando esta pergunta se o caso em discussão não deveria ser notificado. Em seguida, passaram a explicar que aquelas uniões, da “nossa perspectiva”, seriam relações abusivas, mas, no território, aquilo era cultural: “Isso acontece muito aqui” (médico, branco).

## 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este capítulo procurou analisar a prática do silêncio em relação à atual política de equidade racial em saúde no país, observada em burocracias da ESF no município do Rio de Janeiro. Notou-se que os sentidos do silêncio variaram entre ausência de expedientes estatais cotidianos, desconhecimento e resistência. Identificou-se que a ausência de práticas corriqueiras e o desconhecimento da focalização revelaram o nível de discrepância entre a política institucionalizada e a política efetivamente entregue ao usuário. A resistência foi observada como uma ação antirracista pelos profissionais da ESF. Além disso, ecoando a ideia de um racismo *color-blind*, verificou-se que essa prática do silêncio é sustentada por uma ideologia que preconiza o silenciamento em torno da “raça” como uma atitude antirracista. Como já indica a literatura e evidencia a pesquisa, o racismo *color-blind* não opera por meios explícitos de negação de acesso a recursos – neste caso, aos cuidados primários em saúde. Suas práticas não necessariamente estão assentadas em ideologias racistas, que hierarquizam indivíduos racializados. Seu principal mecanismo é a interdição: não ver, não falar, não agir em relação à raça.

O silenciamento impede que os agentes do SUS pensem sobre equidade dentro do acesso universal, além de os impossibilitar a construir uma gramática e uma prática antirracistas próprias aos níveis de cada complexidade da saúde pública. Se a ideologia contemporânea *color-blind* se apresenta antirracista, seus efeitos não o são, pois continua-se a permitir que a universalização aloque desiguais cuidados em saúde (quantidade e qualidade) a brancos de maior estrato social, como têm demonstrado pesquisas sobre o resultado agregado em saúde por territórios (Barber *et al.*, 2017; Bortz *et al.*, 2015).

Essa dificuldade de se falar e agir para mitigar efeitos da raça entre profissionais da saúde pública já foi identificada em outros contextos nacionais. Nos Estados Unidos, Acosta e Ackerman-Barger (2017) indicaram que os próprios educadores da saúde pública ignoram diálogos sobre raça e que a demanda ocorre pelos alunos – o que se traduziu em silenciar, evitar, não se engajar. Isto aconteceu porque essas conversas foram consideradas difíceis e estressantes, haja vista a necessidade de debater poder, privilégio, justiça social, identidade e a perspectiva dos indivíduos racializados. Como identifica Sue (2013), no ensino superior, essa dificuldade pode estar relacionada aos protocolos sociais existentes para se (não) falar em raça: o da polidez, que evita tópicos desconfortáveis; o acadêmico, que aborda temas apenas pela intelectualidade e desconsidera emoções; e o da cegueira, que considera racista falar em raça.

Dessa forma, mesmo no âmbito de uma política pública voltada para mitigar desigualdades em saúde por meio da territorialização e da integralidade do cuidado, o silêncio sobre raça pode ser um efeito dessa política. Este silêncio pode ocorrer nas dimensões materiais (acesso e qualidade do cuidado) – quando, na ESF, as consequências sociais da raça nas condições de saúde dos usuários não são levadas em consideração – e simbólicas (estereótipos dos usuários) – quando crenças essencialistas sobre comportamentos de riscos à saúde são mantidas, dependendo da raça/cor do usuário.

Esses sentidos do silêncio não devem ser interpretados como uma falha da política pública, mas como um dado da dinâmica política de seu processo de implementação, que merece mais análise. Como a literatura sobre burocracias mobilizada neste texto sustenta, leis que criam políticas públicas não são suficientes para que as ações do Estado se materializem automaticamente na vida do usuário. Ao contrário, as dinâmicas sociais no percurso de implementação de uma política pública são o que gera a política vivida pelos usuários. Esse trajeto é moldado por leis, reações e reflexões do corpo burocrático em torno das ações do Estado. Se as leis revelam produções políticas advindas da relação entre os movimentos sociais e o Estado, as reações e reflexões dos profissionais que atuam por ele devem ser consideradas, também, como produtoras da política.

O esforço deste capítulo foi analisar o silêncio diante da focalização como uma reação, identificar seus sentidos e compreender esse silêncio no âmbito de fenômenos mais amplos das relações raciais contemporâneas. Paralelamente, buscamos entender em que medida o silêncio potencializa a reprodução das desigualdades raciais em saúde no Brasil, e identificamos que silenciar é um mecanismo de interdição de equidade. Entretanto, se o silêncio nessas burocracias de rua é ainda pouco constrangido, ele passa a ser quebrado pelos engajamentos de mulheres negras dentro do Estado, como demonstra uma análise mais aprofundada

em outra parte da pesquisa. Ressalta-se, assim, a potencialidade transformadora dos burocratas de rua no contexto mais amplo das relações raciais brasileiras, que passaram a incorporar a mediação do Estado para se falar em raça.

## REFERÊNCIAS

- ABERS, R. N.; TATAGIBA, L. Institutional activism: mobilizing for women's health from inside the bureaucracy. *In*: ROSSI, F. M.; BULOW, M. **Social movement dynamics: new perspective on theory and research from Latin America**. 1. ed. New York: Ashgate, 2015. p. 73-101.
- ACOSTA, D.; ACKERMAN-BARGER, K. Breaking the silence: time to talk about race and racism. **Academic Medicine**, v. 92, n. 3, p. 285-288, mar. 2017.
- BARBER, S. *et al.* At the intersection of place, race, and health in Brazil: residential segregation and cardio-metabolic risk factors in the Brazilian Longitudinal Study of Adult Health (ELSA-Brazil). **Social Science and Medicine**, p. 1-10, 2017.
- BATISTA, L. E.; BARROS, S. Enfrentando o racismo nos serviços de saúde. **Cadernos de Saúde Pública**, Rio de Janeiro, v. 33, n. 1, p. 1-5, 2017.
- BLÁZQUEZ, G. Celebraciones escolares y poéticas patrióticas: la dimensión performativa del Estado-Nación. **Revista de Antropología**, São Paulo, v. 55, n. 2, p. 703-746, 2012.
- BONILLA-SILVA, E. **Racism without racists: color-blind racism and the persistence of racial inequality in the United States**. 2nd ed. New York: Rowman & Littlefield, 2006.
- BORTZ, M. *et al.* Disaggregating health inequalities within Rio de Janeiro, Brazil, 2002-2010, by applying an urban health inequality index. **Cadernos de Saúde Pública**, Rio de Janeiro, v. 31, n. 1, p. 107-119, nov. 2015.
- BOWEN, W. G.; BOK, D. **The shape of the river: long-term consequences of considering race in college and university admissions**. New Hersey, United States: Princeton University Press, 2016.
- CALDWELL, K. L. **Health equity in Brazil: intersections of gender, race and policy**. Illinois, United States: University of Illinois Press, 2017.
- CAVALLEIRO, E. S. **Do silêncio do lar ao silêncio escolar: racismo, preconceito e discriminação na educação infantil**. São Paulo: Contexto, 2000.
- CHOR, D. Desigualdades em saúde no Brasil: é preciso ter raça. **Cadernos de Saúde Pública**, Rio de Janeiro, v. 29, n. 7, p. 1.272-1.275, jul. 2013.
- COELHO, W. N. B.; COELHO, M. C. Por linhas tortas – a educação para a diversidade e a questão étnico-racial em escolas da região Norte: entre virtudes e vícios. **Revista da ABPN**, v. 4, n. 8, p. 137-155, out. 2012.

COELHO, V. S. P.; GREVE, J. As organizações sociais de saúde e o desempenho do SUS: um estudo sobre a atenção básica em São Paulo. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 59, n. 3, p. 867-901, set. 2016.

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

FERNANDES, F. **O negro no mundo dos brancos**. São Paulo: Global Editora e Distribuidora Ltda., 2015.

FUNASA – FUNDAÇÃO NACIONAL DE SAÚDE. **Saúde da população negra no Brasil**: contribuições para a promoção da equidade. Brasília: Funasa, 2005.

GOMES, N. L. A questão racial na escola: desafios colocados pela implementação da Lei nº 10.639/2003. In: MOREIRA, A. F.; CANDAU, V. M. (Org.). **Multiculturalismo**: diferenças culturais e práticas pedagógicas. Petrópolis: Vozes, 2008. p. 67-89.

GONÇALVES, M. M. **Raça e saúde**: concepções, antíteses e antinomia na atenção básica. 2017. 205 f. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Saúde Pública, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2017.

GUPTA, A. **Red tape**: bureaucracy, structural violence and poverty in India. Durham, United Kingdom; London: Duke University Press, 2012.

JANN, W.; WEGRICH, K. Theories of the policy cycle. In: FISCHE, F. *et al.* (Ed.). **Handbook of public policy analysis**: theory, politics and methods. Boca Raton, United States: CRC Press, 2007. p. 43-62.

KAMEL, A. **Não somos racistas**. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2006.

LIMA, A. C. de S. O estudo antropológico das ações governamentais como parte dos processos de formação estatal. **Revista de Antropologia**, São Paulo, v. 55, n. 2, p. 559-564, 2012.

LIMA, A. C. de S.; CASTRO, J. P. M. e. Notas para uma abordagem antropológica da(s) política(s) pública(s). **Revista Antropológicas**, Recife, v. 26, n. 2, p. 17-54, 2015.

LIMA, M. Desigualdades raciais e políticas públicas. **Novos Estudos Cebrap**, n. 87, p. 77-95, jul. 2010.

LIPSKY, M. **Streel-level democracy**: dilemmas of the individual in public services. New York: Russell Sage Foundation, 2010.

LOVEMAN, M. **National colors**: racial classification and the state in Latin America. Oxford, United States: Oxford University Press, 2014.

MAGGIE, Y.; FRY, P. A reserva de vagas para negros nas universidades brasileiras. **Estudos Avançados**, v. 18, n. 50, p. 67-80, abr. 2004.

MAIO, M. C. O Projeto Unesco e a agenda das ciências sociais no Brasil dos anos 40 e 50. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 14, n. 41, p. 141-158, out. 1999.

MARX, A. W. **Making race and nation**: a comparison of South Africa, the United States, and Brazil. Cambridge, United Kingdom: Cambridge University Press, 1998.

MAZZEI, L. A. Silence speaks: whiteness revealed in the absence of voice. **Teaching and Teacher Education**, v. 24, n. 5, p. 1.125-1.136, 2008.

\_\_\_\_\_. Desiring silence: gender, race and pedagogy in Education. **British Educational Research Journal**, v. 37, n. 4, p. 657-669, 2011.

MENDELSON, O. Compensatory discrimination for India's untouchables. **Law in Context**, v. 15, n. 2, p. 51-79, 1999.

MORNING, A. **The nature of race**: how scientists think and teach about human difference. Los Angeles: University of California Press, 2011.

NOGUEIRA, C. O. “**Dá licença, posso entrar?**”: uma etnografia em uma “Clínica da Família”. 2016. Tese (Doutorado) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2016.

PAGANO, A. **Health in black and white**: debates on racial and ethnic health disparities in Brazil. 2011. Tese (Doutorado) – Universidade da Califórnia, San Diego, 2011.

PAIXÃO, M. *et al.* (Org.). **Relatório anual das desigualdades raciais no Brasil 2009-2010**: constituição cidadã, seguridade social e seus efeitos sobre as assimetrias de cor ou raça. Rio de Janeiro: Editora Garamond, 2010.

PASCHEL, T. S. **Becoming black political subjects**: movements and ethno-racial rights in Colombia and Brazil. Princeton, United States: Princeton University Press, 2016.

PAULA, M.; HERINGER, R. (Org.). **Caminhos convergentes**: Estado e sociedade na superação das desigualdades raciais no Brasil. Rio de Janeiro: Fundação Heinrich Boll; ActionAid, 2009.

PERREIRA, K. M.; TELLES, E. E. The color of health: skin color, ethnoracial classification, and discrimination in the health of Latin Americans. **Social Science and Medicine**, v. 116, p. 241-250, 2014.

PIRES, R.; LOTT, G.; OLIVEIRA, V. (Org.). **Burocracia e políticas públicas no Brasil**: interseções analíticas. Brasília: Ipea; Enap, 2018.

PIZA, E. Branco no Brasil? Ninguém sabe, ninguém viu. *In*: GUIMARÃES, A. S. A.; HUNTLEY, L. (Org.). **Tirando a máscara**: ensaios sobre o racismo no Brasil. São Paulo: Paz e Terra; SEF, 2000. p. 97-126.

POWELL, B. M.; MORAES SILVA, G. Technocrats' compromises: defining race and the struggle for equality in Brazil, 1970-2010. **Journal of Latin American Studies**, v. 50, n. 1, p. 87-115, 2018.

RIOS, F. M. **Elite política negra no Brasil**: relação entre movimento social, partidos políticos e Estado. 2014. Tese (Doutorado) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2014.

SALES JUNIOR, R. Democracia racial: o não-dito racista. **Tempo Social**, São Paulo, v. 18, n. 2, p. 229-258, nov. 2006.

SANTOS, J. E.; SANTOS, G. C. S. Narrativas dos profissionais da atenção primária sobre a política nacional de saúde integral da população negra. **Saúde em Debate**, Rio de Janeiro, v. 37, n. 99, p. 563-570, dez. 2013.

SCHWARCZ, L. M. **Nem preto, nem branco, muito pelo contrário**: cor e raça na sociabilidade brasileira. São Paulo: Claro Enigma, 2012.

SHARMA, A.; GUPTA, A. (Ed.). **The anthropology of the State**: a reader. Massachusetts, United States: Blackwell Publishing, 2006.

SHORE, C.; WRIGHT, S. Policy: a new field of anthropology. *In*: SHORE, C.; WRIGHT, S. (Ed.) **Anthropology of policy**: critical perspectives on governance and power. London: Routledge, 1997.

SILVA, G. M.; SALDIVAR, E. Comparing ideologies of racial mixing in Latin America: Brazil and Mexico. **Sociologia e Antropologia**, Rio de Janeiro, v. 8, n. 2, p. 427-456, ago. 2018.

SIMON, P. The choice of ignorance: the debate on ethnic and racial statistics in France. **French Politics, Culture & Society**, v. 26, n. 1, p. 7-31, 2008.

SKRENTNY, J. D. **After civil rights**: racial realism in the new American workplace. Princeton, United States: Princeton University Press, 2013.

STF – SUPERIOR TRIBUNAL FEDERAL. **Inteiro teor do acórdão**: argüição de descumprimento de preceito fundamental. Brasília: [s.n.], 12 abr. 2012. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=3707334>>.

SUE, D. W. Race talk: the psychology of racial dialogues. **American Psychologist**, v. 68, n. 8, p. 663-672, 2013.

SWIDLER, A. Culture in action: symbols and strategies. **American Sociological Review**, v. 51, n. 2, p. 273-286, abr. 1986.

TEEGER, C. “Both sides of the story”: history education in post-apartheid South Africa. **American Sociological Review**, v. 80, n. 6, p. 1.175-1.200, 2015.

TEIXEIRA, C. C.; LIMA, A. C. de. S. A antropologia da administração e da governança no Brasil: área temática ou ponto de dispersão? *In*: DUARTE, L. F. D.; MARTINS, C. B. (Org.). **Horizontes das ciências sociais no Brasil**: antropologia. 1. ed. São Paulo: Anpocs, 2010. p. 51-95.

TELLES, E. E. **Race in another America**: the significance of skin color in Brazil. Princeton, United States: Princeton University Press, 2004.

TESLER, M.; SEARS, D. O. **Obama's race**: the 2008 election and the dream of a post-racial America. Chicago, United States: University of Chicago Press, 2010.

VITTRUP, B. Color blind or color conscious? White American mothers' approaches to racial socialization. **Journal of Family Issues**, v. 39, n. 3, p.668-693, 2018.

WERNECK, J. Racismo institucional e saúde da população negra. **Saúde e Sociedade**, São Paulo, v. 25, n. 3, p. 535-549, set. 2016.

WINANT, H. **The world is a ghetto**: race and democracy since World War II. New York: Basic Books, 2001.

ZITTOUNT, P. **The political process of policymaking**: a pragmatic approach to public policy. Basingstoke, United Kingdom: Palgrave Macmillan, 2014.





## **PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA-ENTIDADES E SEM-TETOS “NÃO MERECEDORES”: A ATUAÇÃO DA BUROCRACIA FEDERAL NA DIMINUIÇÃO DE RESISTÊNCIAS LOCAIS<sup>1</sup>**

Rafael Viana<sup>2</sup>

### **1 INTRODUÇÃO**

Este capítulo buscará analisar como a (inter)ação entre diferentes atores em torno da produção do programa habitacional Minha Casa Minha Vida-Entidades (MCMV-E) possibilitou a diminuição de resistências burocráticas locais na sua implementação. Este trabalho insere-se em uma agenda de pesquisa em crescimento nos últimos anos, que busca avaliar a importância de diferentes atores no processo de formulação, implementação e avaliação de políticas públicas, notadamente, o papel desempenhado pelos burocratas estatais (Abers, 2015; Lotta, 2010; Lotta, Pires e Oliveira, 2014; Gomide e Pires, 2014; Cavalcante e Lotta, 2015; Pires, Lotta e Oliveira, 2018).

A análise sobre o processo de produção de políticas públicas, nos últimos anos, tem ganhado destaque em pesquisas acadêmicas, especialmente a partir de abordagens analíticas emergentes que problematizam a dimensão política e relacional da burocracia (Pires, Lotta e Oliveira, 2018). Em cenários institucionais complexos, nos quais diferentes burocracias interagem na produção de políticas públicas – relacionando-se, muitas vezes, com atores externos ao Estado –, essas abordagens analíticas emergentes vão chamar atenção para o fato de que a relação entre burocratas e atores externos, muitas vezes, é marcada por intensa negociação, construção de redes, reinterpretções de valores e acomodação de interesses (Dubois, 2010; Faria, 2003; Marques, 2006; Lotta, 2010; Pires, 2009; Zittoun, 2014; Zittoun e Peters, 2016). Ainda que sob enfoques analíticos diferentes, esse conjunto de estudos entende que o burocrata, embora seja limitado por contextos institucionais diversos, possui alguma criatividade para a realização de suas ações cotidianas. Essas abordagens vão destacar o caráter heterogêneo da burocracia, posicionando-se

---

1. Este capítulo é resultado parcial de dissertação defendida pelo mesmo autor (Viana, 2017).

2. Doutorando do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política (IPOL) da Universidade de Brasília (UnB). Pesquisador do grupo de pesquisa Repensando as Relações entre Sociedade e Estado (Resocie). *E-mail*: <rafaelviana1985@gmail.com>.

criticamente a estudos clássicos, de natureza normativa, que reivindicavam uma noção homogeneizante da burocracia, fundada em uma concepção weberiana clássica, na qual se valorizavam aspectos – impessoalidade, cumprimento de regras e previsibilidade, por exemplo – indispensáveis para que o Estado pudesse cumprir a sua função no que diz respeito ao desenvolvimento econômico-social (Johnson, 1982; Lange e Reuschmeyer, 2005; Mommsen, 1989; Wade, 1990).

Algumas pesquisas internacionais, como a de Lipsky (2010) e a de Dubois (2010), já demonstraram como os burocratas de nível de rua, ao interagirem com os usuários, tomam decisões alocativas, as quais, no limite, podem ter impacto nas desigualdades, uma vez que eles avaliam cada situação e julgam os usuários “merecedores” da ação estatal. No Brasil, no entanto, apesar dos diversos avanços na literatura recente acerca do papel da burocracia na produção de políticas públicas (Lotta, 2010; Pires, 2009; 2017; Pires, Lotta e Oliveira, 2018), poucas são as pesquisas que avançam na compreensão de como as políticas que chegam aos usuários têm efeitos incluídos ou excluídos. Embora vários estudos recentes tenham mostrado como a expansão do acesso a serviços públicos teve impacto na redução de desigualdades sociais no Brasil nos últimos anos (Arretche, 2012; Marques, 2015), outros têm desvelado que esta redução tem ocorrido com diferentes variações nos territórios (Bacelar *et al.*, 2015). Uma hipótese para essas diferenças de acesso relaciona-se ao modo como as políticas públicas são implementadas pelas burocracias responsáveis. Nesse sentido, ao analisarmos a atuação dos burocratas federais e como as suas práticas minimizaram resistências das burocracias locais no processo de implementação do MCMV-E, entendemos que este estudo contribui para essa agenda de pesquisa.

A escolha do MCMV-E como caso a ser estudado mostra-se interessante, porque, desde a sua concepção, em 2009, ele aparece como resultado de uma relação ambígua e complexa, marcada pelo conflito, mas, também, pela cooperação entre atores dos movimentos de moradia e por alguns burocratas do governo federal, inseridos em diferentes organizações estatais, em torno da maior política habitacional do governo federal desde a redemocratização: o Minha Casa Minha Vida (MCMV) (Ferreira, 2014; Serafim, 2013; Abers, Serafim e Tatagiba, 2014; Jesus, 2015). O MCMV-E é uma modalidade do programa MCMV, sendo este último construído, ao longo do ano de 2008, dentro do núcleo decisório do governo federal – Ministério da Fazenda, Ministério do Planejamento e Casa Civil, com a assessoria técnica da Caixa Econômica Federal (Caixa) e do Ministério das Cidades (MCidades) – com forte participação do setor da construção civil, com dupla finalidade, a saber: política econômica anticíclica como forma de combater a crise econômica internacional de 2008; e redução do conhecido *deficit* habitacional brasileiro.

Em razão disso, após a imposição desse programa habitacional de maneira “pouco dialogada” (Rolnik, 2015, p. 67), vários movimentos sociais de moradia, contando com o apoio de alguns burocratas sensíveis ao problema, vão pressionar o governo federal para que suas demandas sejam parcialmente atendidas – subsídio financeiro direto do poder público e construção de empreendimentos por meio de entidades organizadoras. Os repertórios de ação utilizados pelos movimentos de moradia foram diversos, desde a ocupação de prédios estatais – do MCidades e da Caixa em diferentes Unidades da Federação (UFs) –, marchas pela reforma urbana, até audiências diretas com a Casa Civil e com a Presidência da República. Assim, é criado o MCMV-E.

Nesse sentido, o MCMV-E, desde o seu início, será considerado um modelo alternativo de produção de política habitacional dentro do MCMV, dado que a natureza da modalidade difere substancialmente das demais, uma vez que, além da entrega física de unidade habitacional, visa ao fomento do associativismo da sociedade civil. Essa diferença entre as modalidades também resultará em múltiplos atores participantes da cadeia implementação, organizados da seguinte maneira: o primeiro, concentrado entre agentes do setor privado (construção civil) e atores estatais (federais e municipais); e o segundo, entre atores tradicionalmente não participantes dentro do processo de produção da política habitacional (coletivos da sociedade civil organizada na forma de Entidades) e atores estatais (federais e municipais).

Ao incorporar esses “novos” atores no processo de produção da política pública, resistências foram encontradas, em geral, caracterizadas pelo acréscimo de exigências não previstas nos normativos, ocasionando em exclusão deste grupo socioeconômico, o qual, segundo FJP (2017), concentra o maior *deficit* habitacional. Nesse sentido, conforme discutiremos ao longo do capítulo, uma parte da burocracia federal, especialmente a situada no MCidades e na Caixa, teve o forte papel de diminuir essas resistências, mobilizando recursos e criando diferentes estratégias – no caso, instrumentos de ação pública – a fim de tornar a sociedade civil organizada como “legítima” ou “merecedora” na participação da política habitacional.

Assim, a fim de compreender o poder de atuação desses atores da burocracia estatal federal e dos atores da burocracia de nível de rua em torno do MCMV-E, este trabalho buscará responder às seguintes perguntas: *i*) Como se expressam as resistências das burocracias locais em termos de exclusão do público-alvo da modalidade?; e *ii*) Quais foram as estratégias, recursos e ações da burocracia federal na tentativa de diminuir essas resistências?

Argumentamos que a criação de arranjos de implementação por parte da burocracia federal envolvida com o MCMV-E teve como objetivo central veicular significados e materializar interesses e representações sobre uma proposta alternativa de política habitacional de cunho autogestionário, trazendo para as arenas estatais atores pouco visíveis ou subvalorizados em suas capacidades de mobilização e transformação

com potencial de mudança de políticas públicas. A criação de arranjos possibilitou a inserção e o reconhecimento de usuários previstos nos regulamentos e nas normas do programa, mas considerados não merecedores pela burocracia de nível de rua.

Do ponto de vista metodológico-analítico, o estudo se baseia em entrevistas aprofundadas, documentos e observação em reuniões públicas.<sup>3</sup> As interlocutoras foram selecionadas por meio da técnica bola de neve, com múltiplas entradas ao campo.<sup>4</sup> Buscamos mitigar, dessa forma, o viés intrínseco a essa técnica pela qual cada interlocutora indica ao final de cada entrevista novos interlocutores para a pesquisa. Atas de reuniões, cartilhas, decretos, editais, termos de referência e leis foram os documentos em que nos baseamos para analisar o caso. A presença em reuniões do Conselho das Cidades também subsidia a análise. Ao valorizar a percepção dos burocratas sobre suas experiências e práticas, esta pesquisa segue o trabalho de Hallett e Ventresca (2006) e Abers e Keck (2017), situando-se na arena epistemológica do interpretativismo na análise de políticas públicas, dedicada à compreensão da ação humana sem descartar a importância do contexto dentro do qual está inserida. Além disso, a análise aqui empreendida privilegia a dimensão processual da política pública, entendendo-a não apenas a partir dos seus efeitos, mas também sobre o processo que esta levou ao longo do tempo para ser (re)constituída.

Dessa forma, este texto, além desta introdução, está organizado da maneira descrita a seguir. A segunda seção apresenta o MCMV-E como um projeto alternativo dentro da maior política habitacional do governo federal, mostrando como a burocracia federal situada no MCidades e na Caixa foi importante a fim de traduzir as demandas dos atores socioestatais em uma linguagem aderente à administração pública. A terceira seção dedica-se à análise do processo de mudança institucional – regras, instrumentos, processos e estruturas organizacionais estatais – do MCMV-E, a partir de diferentes entendimentos e ações dos atores, sejam da burocracia, sejam da sociedade civil organizada. Essa seção mostrará que o papel de mediação política e relacional exercido por esses atores, baseado em experiências anteriores e em ligações a diferentes campos, possibilitou a introdução de importantes inovações institucionais no âmbito do MCMV-E. Por fim, nas considerações finais, retomamos o argumento

---

3. Foram realizadas cinquenta entrevistas com burocratas federais espalhados nas diferentes agências estatais envolvidas com a gestão do MCMV-E. Foi garantido o sigilo sobre a identidade dos interlocutores como maneira de assegurar o anonimato de suas declarações, sem prejuízo do conteúdo de suas percepções para a análise. Além disso, foram analisadas todas as publicações relativas ao programa (leis, portarias, decretos e instruções normativas publicadas pelo MCidades; e atas do Conselho Nacional das Cidades). Por fim, algumas reuniões dentro do Conselho Nacional das Cidades, no âmbito do Comitê Técnico de Habitação (fórum importante de estruturação da modalidade), foram acompanhadas a fim de compreender a interação dos diferentes atores na construção do programa. Além destes, foram entrevistados doze representantes de organizações de movimento de moradia com representação no âmbito do Conselho Nacional das Cidades.

4. A técnica bola de neve com múltiplas entradas foi utilizada a fim de minimizar os vieses de seleção inerentes à técnica. Nesse estudo, as múltiplas entradas são caracterizadas como a solicitação de potenciais entrevistados por atores inseridos em diferentes organizações, quais sejam: MCidades, Caixa, Secretaria do Patrimônio da União (SPU). Dessa forma, conseguimos mapear uma quantidade de atores elevada, indo além de subgrupos específicos.

central da pesquisa, ao afirmarmos que parte da burocracia federal envolvida com o MCMV-E, ao criar arranjos de implementação, teve um destacado papel a fim de que o público-alvo da modalidade pudesse efetivamente ser incluído na coprodução da política habitacional, motivo pelo qual entendemos que o capítulo contribui para a reflexão teórico-analítica que busca compreender o papel dos burocratas no processo de (re)produção de desigualdades.

## **2 O MCMV-E COMO PROJETO ALTERNATIVO DE PRODUÇÃO HABITACIONAL: RESISTÊNCIA E AÇÃO DOS ATORES BUROCRÁTICOS NA FORMULAÇÃO**

O MCMV-E, criado a partir da publicação da Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009, é uma das modalidades do MCMV e tem como objetivo tornar a moradia acessível às famílias de baixa renda, com renda bruta mensal de até R\$ 1.800 (Brasil, 2009). Essa modalidade, além de priorizar um público-alvo com menor renda, diferencia-se do MCMV por dois princípios importantes para o movimento ligado à pauta urbana, a saber: subsídio direto do poder público à construção da moradia e a autogestão (Ferreira, 2014; Viana, 2017).

O primeiro princípio diz respeito ao subsídio parcial direto do poder público às famílias de baixa renda, a partir dos recursos oriundos do Orçamento Geral da União (OGU), repassados ao Fundo de Desenvolvimento Social (FDS), reivindicação que sempre esteve presente na pauta dos coletivos ligados ao campo da moradia popular, que entendem que o montante do financiamento não deve estar associado à capacidade de pagamento, mas à necessidade habitacional (Mineiro e Rodrigues, 2012). O segundo princípio refere-se à autogestão, que concede um papel central às entidades organizadoras – cooperativas habitacionais, associações e demais entidades privadas sem fins lucrativos – no sentido de dar-lhes poder a fim de organizar as famílias em torno da construção da moradia. Essa autogestão manifesta-se por meio da construção do projeto a ser aprovado pelo poder público, da obtenção do financiamento, da construção das moradias e da entrega das casas, a qual, em tese, estimularia o cooperativismo e a intensa participação das famílias como protagonista na coprodução da política habitacional.

Embora essa modalidade seja considerada uma conquista pelos coletivos ligados à pauta urbana, uma vez que, conforme colocado, dá centralidade ao papel da autogestão e do financiamento público da moradia, esta correspondeu apenas a 4% do total de unidades habitacionais construídas dentro do programa, assumindo um caráter residual no MCMV.<sup>5</sup> Isso revela a fragilidade que ela apresenta – desde a sua criação, dentro da política habitacional do governo federal, e as disputas, inclusive dentro do MCidades – para que continue a fomentar a inclusão de setores sociais vulneráveis à moradia digna. Ainda que seja residual dentro do MCMV,

5. Disponível em: <<https://goo.gl/7RwhNy>>.

a implementação da modalidade, segundo os diferentes atores entrevistados, teve forte resistência na sua operacionalização. É dentro desse contexto de disputas que a modalidade tem sido implementada, exigindo dos burocratas federais envolvidos na gestão da modalidade, desde o início, a capacidade de articular alternativas, a fim de que o programa “pudesse sair do papel” (entrevistada 29 – MCidades).

As principais burocracias, no âmbito federal, envolvidas inicialmente no MCMV-E foram as do MCidades e da Caixa. O programa se transformou ao longo do tempo, passando a contar com a participação de outras burocracias federais em sua cadeia de implementação, como a SPU – em assuntos relativos à destinação de terras e imóveis da União para a habitação de interesse social (HIS) – e a Secretaria-Geral da Presidência (SGP) – em temáticas concernentes à resolução de problemas fundiários.

A criação do MCMV-E resultou de diferentes pressões de ativistas de organizações nacionais de movimentos de moradia. Os atores ligados a esse campo demandavam que uma parte do MCMV geral fosse destinada à construção de HIS, formato no qual as entidades sem fins lucrativos teriam protagonismo na gestão do programa. Todavia, para que o programa pudesse efetivamente institucionalizar-se, o apoio de burocratas em diferentes organizações foi importante, no sentido de desenhar o formato financeiro-operacional de modo a superar os problemas de experiências anteriores.

Um dos papéis desempenhados por parte da burocracia federal situada no MCidades foi desenhar, juntamente com técnicos da Caixa da unidade matriz e com alguns militantes com grande trajetória em política habitacional, um modelo inicial que já partisse de um aprendizado, especialmente do que não dera certo nas experiências anteriores, a fim de que se tivesse um programa de habitação de interesse social “menos travado, mais rodável” (entrevistada 20 – Caixa). Essa tarefa, segundo esses entrevistados, exigiu grande poder de negociação, especialmente na atuação destes dentro dos grupos técnicos do Conselho Curador do Fundo de Desenvolvimento Social (CCFDS), a fim de traduzir as demandas das principais organizações em normas com viabilidade dentro da administração pública federal. Essa modalidade autogestionária, tendo sido reivindicada nas semanas que antecederam ao lançamento do MCMV – embora já fosse sabida a sua existência na cerimônia de apresentação –, somente será oficialmente criada cinco meses depois dessa data, com a publicação da Resolução do CCFDS nº 141, de 10 de junho de 2009.

Observa-se, neste sentido, conforme mobilizado na seção teórica, um forte papel de mediação político-relacional de parte da burocracia federal envolvida com a modalidade, na tentativa de traduzir uma demanda da sociedade civil em uma linguagem defensável dentro da administração pública federal. Esse papel, conforme

mostram as narrativas dos próprios agentes envolvidos, foi desenvolvido ao longo de sua trajetória, tendo dois elementos acionadores, quais sejam: *i*) experiência com programas autogestionários em outros níveis da Federação; e *ii*) formação em urbanismo, a partir da qual tiveram contato com organizações ligadas à pauta urbana e à moradia popular, compreendendo suas demandas. Esse aprendizado e essa experiência também serão mobilizados na tentativa de redução de resistências ao longo da operacionalização da modalidade.

Como já ressaltado por parte da literatura, burocratas são atores com habilidades político-relacionais, os quais definem problemas e lhes associam soluções por meio de propostas dotadas de sentido específico (Zittoun, 2014; Zittoun e Peters, 2016). Esses atores, no processo de produção de políticas públicas, podem experimentar propostas alternativas e articulam coalizões discursivas em seu apoio (Hajer, 1993; Zittoun, 2014). Dada a elevada natureza experimental do programa analisado, mobilizar a literatura pragmatista – a qual tem um olhar privilegiado para situações nas quais diferentes atores se juntam, experimentam, negociam e convergem, materializando possíveis acordos em instituições e/ou estruturas – nos parece útil para compreender como os diferentes atores atuam em torno do MCMV-E (Lascoumes e Le Galès, 2012; Cefai, 2009; Penna, 2013; Viana, 2017).

Em relação a esta pesquisa, alguns conceitos serão úteis para analisar como a ação da burocracia federal objetivou a redução de resistências dos agentes locais com vistas à não exclusão do público-alvo do programa, notadamente os de fóruns híbridos (Callon, Lascoumes e Barthe, 2009), de arenas públicas (Cefai, 2009) e de instrumentos de ação pública (Lascoumes e Le Galès, 2012).

Segundo Cefai (2009, p. 22), as arenas públicas e as suas organizações constitutivas são caracterizadas por um “‘embaralhado’, ‘misto’ e ‘híbrido’” de modalidades de engajamento, com diferentes lógicas de racionalidade e de legitimidade que se cruzam em seus cursos de ação. Essas arenas podem “desempenhar o ofício de meio de sociabilidade, produzindo-o entre si, facilitando os encontros, catalisando as simpatias e garantindo as solidariedades, forjando experiências comuns que podem ir até a comunidade de destino” (Cefai, 2009, p. 23). A criação de arranjos institucionais – como salas de situação, pontos de controle e grupos de trabalho – por parte da burocracia federal envolvida com a gestão da modalidade levará, conforme será discutido adiante, a uma nova concepção acerca do problema público da falta de acesso à moradia por parte de famílias organizadas em torno de entidades e, por conseguinte, na diminuição de resistências para que estas famílias possam acessar a modalidade.

Seguindo noção semelhante, Callon, Lascoumes e Barthe (2009, p. 18) definem fóruns híbridos como locais abertos de participação e reconhecimento entre diferentes atores, nos quais se discutem questões técnico-políticas que envolvem

o coletivo. Nesse tipo de espaço, marcado pela incerteza e pela disputa, um dos importantes papéis dos atores na ação pública é de construção de sentidos, ao realizarem uma função de tradução entre múltiplas gramáticas. Esse processo é útil para o caso aqui analisado, uma vez que, dada a heterogeneidade dos atores participantes do MCMV-E, elas possibilitam compreender como se dá a construção de sentido desses atores em interação, expandindo seus horizontes de experiência e de saberes e suas concepções sobre pautas sociais mais amplas, o que, agindo isoladamente, seria improvável de acontecer.

Para Lascoumes e Le Galès (2012), instrumentos de ação pública podem ser entendidos como dispositivos de dupla face (técnica e social), com a capacidade (ou potencialidade) de organizar relações sociais em torno de representações e significados que lhes são próprios, dando previsibilidade e estabilidade a determinadas concepções acerca do problema público. No caso em tela, parte da burocracia federal, a fim de diminuir a resistência em torno da implementação do MCMV-E, criou alguns instrumentos com vistas a estabilizar uma certa concepção sobre a política habitacional, no caso, de cunho autogestionário.

Assim, um dos argumentos desse estudo, como será discutido ao longo do capítulo, ancorado nas experiências dos próprios atores envolvidos com o programa, é de que a criação de alguns arranjos dentro da estrutura estatal, para negociar soluções sobre os problemas advindos das resistências locais no processo de produção do MCMV-E, permitiu a sociabilidade no que diz respeito a compromissos sociais mais amplos voltados para o direito à moradia e à participação efetiva. Alguns agentes de implementação locais passam a construir compreensões mais gerais sobre o direito à moradia e à participação da sociedade civil organizada na coprodução da política pública no momento em que começam a participar de determinados espaços nos quais essas disputas e as diferentes posições em torno dessas estão presentes, de maneira que essas construções de sentidos passem a influenciar as formas pelas quais esses atores se posicionam e agem em torno dos problemas (Viana, 2017).

É possível dizer que esses arranjos (Lascoumes e Le Galès, 2012) criados pelos burocratas federais são espaços dentro dos quais os agentes tentam construir uma legitimidade comum em torno de uma gramática, no caso específico, relacionada ao projeto autogestionário. Esses arranjos ou instrumentos, como salientado por Lascoumes e Le Galès (2012), podem carregar sentidos, representações e uma forma densa de conhecimento, refletindo, muitas vezes, na concretização de uma teoria, de uma concepção ou de uma racionalidade mais ampla, como visto na atuação dos burocratas envolvidos com o MCMV-E. Dessa forma, conforme será discutido na próxima seção, parte da burocracia federal, a fim de diminuir a resistência em torno da implementação do MCMV-E, criou alguns instrumentos com vistas a estabilizar uma certa concepção sobre a política habitacional, no caso, de cunho autogestionário.



### **3 A AÇÃO DOS BUROCRATAS NA REFORMULAÇÃO DO MCMV-E: A LUTA CONTRA A RESISTÊNCIA DOS AGENTES DE IMPLEMENTAÇÃO LOCAIS**

Ao analisarmos as narrativas dos atores, o problema de resistência interna dos operadores nos municípios foi percebido – tanto por parte dos atores ligados às entidades nacionais quanto por parte dos burocratas federais inseridos nas diferentes agências estatais envolvidas com o MCMV-E – como um dos principais obstáculos no que diz respeito à implementação desse programa. Há o entendimento de que esse problema, embora não se inicie exclusivamente com a operacionalização do MCMV-E, tendo ocorrido nas experiências habitacionais autogestionárias anteriores, terá maior incidência com a implementação desse programa, dada a sua maior escala em termos de contratação.

A burocracia governamental operadora de política habitacional no nível local, ao longo das últimas décadas, foi conformada no sentido de se relacionar com atores ligados ao mercado imobiliário e à construção civil (Rolnik, 2011). A própria Caixa, principal organização executora de programas habitacionais no Brasil, herdeira da política habitacional massiva realizada pelo Banco Nacional de Habitação (BNH) durante o regime militar, sempre teve uma relação de parceria com esses mercados, dada a sua natureza de instituição financeira. Portanto, induzir a burocracia, especialmente a que está localizada no nível local, a se relacionar com um novo público-alvo, organizado de maneira popular e coletiva, com vistas ao cumprimento dos objetivos e das metas concernentes ao programa, tem sido uma das principais tarefas, segundo a percepção dos próprios atores que atuam no nível federal.

A totalidade dos atores entrevistados vinculados às entidades operadoras do programa relatou diversos problemas e conflitos no que diz respeito à relação das entidades com as burocracias locais. A fala de uma das entrevistadas – importante liderança da União Nacional por Moradia Popular (UNMP), quem, também, em razão de seu conhecimento e de sua militância, já foi consultora da Presidência da Caixa, no período de 2013 a 2015, com a atribuição de assessorar a relação entre esta instituição e as organizações do campo urbano e rural – explicita e sintetiza as dificuldades e os conflitos nessa relação.

No início do programa, a gente tinha problemas de todas as ordens nessa relação. Muitas vezes, os servidores faziam interpretações excessivamente conservadoras e rígidas dos regulamentos, colocando mais restrições do que as que estavam previstas no programa. Às vezes, tínhamos que cumprir mais procedimentos internos e passar por mais análises das equipes, se comparado com o MCMV-Construtora. Então, assim, havia, por parte de diversos técnicos, má vontade mesmo na operação da modalidade. Eles estão acostumados a atender pessoas de construtora. Quando chega a gente, pessoas com “pé no barro”, portando camiseta de movimento de moradia, eles não nos reconhecem. Hoje, eu diria que está um pouquinho melhor,

mas esse problema ainda é bastante presente. Você pode perguntar isso para todos, das diferentes organizações, que eles vão te responder a mesma coisa (entrevistada 36 – movimento de moradia).

Essa fala explicita a situação de exclusão desse segmento (entidades) da política pública em tela. Isto é, chama atenção para uma condição de potencial reprodução de desigualdades na relação dessas entidades com os agentes de implementação, uma vez que estes impõem exigências adicionais, mais severas, prejudicando este segmento da sociedade já marginalizado no acesso à moradia, uma vez que o público-alvo da modalidade está situado na faixa de renda 1,<sup>6</sup> a qual, segundo dados recentes (FJP, 2017), concentra mais de 57% do *deficit* habitacional.

No interior do país, esses conflitos também foram mencionados pelos atores da burocracia como um dos problemas presentes na implementação do programa. Conforme se depreende das falas da ex-gerente de relação com entidades urbanas e rurais da Caixa e da ex-secretária da SPU.

De fato, desde o início do programa, tanto no Entidade Urbana quanto no Entidade Rural, houve um processo de aprendizagem muito grande no decorrer dos anos. Exceto em alguns poucos municípios que já tinham experiência em programas com participação da sociedade, a maioria não sabia se relacionar com entidades da sociedade civil, inclusive, com movimentos sociais. Então, houve todo um trabalho para dentro da Caixa para que os técnicos, na ponta, pudessem melhorar esse atendimento. É certo que havia um preconceito ao interagir com esses novos grupos. Mas havia também um desconhecimento. Acho que era tudo novo, tanto para a burocracia quanto para as entidades também (entrevistada 15 – Caixa).

Então, como eu disse um pouco antes, os servidores da SPU sempre tiveram imbuídos daquela concepção patrimonialista do bem da União, ou seja, de que aquele bem deveria cumprir a sua função arrecadatória. Imbuídos dessa concepção, quando iam operacionalizar os programas, especialmente o leilão de imóveis e terras, era comum eles se relacionarem com representantes do setor da construção civil e afins. Daí, quando chega um programa habitacional com intensa participação da sociedade civil, como é o caso do Entidades, e esses servidores passam a se relacionar, muitas vezes, com movimentos sociais e com pessoas mais pobres, é claro que houve um choque. Então, tinham muitos técnicos que falavam “a gente vai atender essa gente? A gente vai destinar esse prédio no centro da cidade para pobre morar?”. Questionamentos, na minha visão, que não eram simplesmente um preconceito, mas, também, um desconhecimento, não saber se relacionar mesmo. Então, para mim, isso seria possível de ser superado. E acho que melhorou ao longo dos anos (entrevistada 25 – SPU).

Esses conflitos e resistências, em linhas gerais, segundo os entrevistados, estão associados a problemas na interpretação dos normativos e no desrespeito ao cumprimento destes. Dessa maneira, ter o apoio de alguns burocratas no nível

---

6. Renda familiar mensal bruta de até R\$ 1.800.

federal, ocupantes de cargos gerenciais com capacidade de mobilizar a cadeia de implementação, e com os quais compartilhem algumas concepções sobre o modelo de programa autogestionário, foi fundamental para que diversos problemas pudessem ser superados na implementação da modalidade.

Esses burocratas, no papel de “tradutores-negociadores”, têm adotado algumas estratégias, a depender da demanda em questão, a fim de induzir a participação dos demais agentes envolvidos com o MCMV-E, superando as resistências internas. Uma das estratégias, a partir da oportunidade política criada com a reivindicação dos atores do movimento popular de moradia, foi instituir arenas híbridas de concertação e de negociação por dentro das agências estatais, com forte participação da sociedade civil e dos burocratas, com o intuito de alinhar os diferentes valores presentes em torno da construção de alternativas para superação dos problemas emergentes. Esse alinhamento, tal qual defendido por Marques (2006), provoca, nos atores da burocracia, a necessidade de articular e confrontar os seus próprios valores com os dos demais atores externos a fim de realizar suas ações, marcando o caráter situacional da capacidade de agir. Nesse sentido, foram criados dois espaços importantes, com diferentes objetivos, nos quais se colocavam os principais atores envolvidos com o MCMV-E “em torno da mesa” a fim de discutir e destravar questões relativas à modalidade, quais sejam: *i*) a mesa de negociação sobre política urbana,<sup>7</sup> no âmbito da SGP; e *ii*) o “ponto de controle”, no âmbito do MCidades. O primeiro espaço, com reuniões realizadas a cada três meses e com a participação permanente de atores de alto escalão<sup>8</sup> da SPU, da Caixa, do MCidades, da SGP, do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MP), da Casa Civil e das quatro principais organizações do movimento popular de moradia, tinha como objetivo discutir questões macro relativas à modalidade, por exemplo, orçamento destinado ao programa, meta de unidades habitacionais a serem contratadas, destinação de terras e imóveis da União para habitação de interesse social e conflitos fundiários urbanos nas diferentes UFs. Segundo uma das entrevistadas, ex-coordenadora-geral de Movimentos Urbanos da SGP, a criação desse espaço é resultado da reivindicação das principais organizações do movimento de moradia, aliada à atuação de alguns burocratas por dentro desse órgão no papel de formatadores e defensores da agenda, conforme se observa na sua fala, reproduzida a seguir.

A instituição desse espaço foi fruto da pressão do segmento do movimento de moradia, por dentro do Concidades [Conselho das Cidades], inclusive com a aprovação, eu acho, de uma resolução lá no Conselho solicitando a criação desse espaço.

7. Instalada no dia 14 de julho de 2011, a mesa de negociações sobre a política urbana tinha como objetivo promover o debate da pauta do movimento de moradia e instituir um canal de diálogo permanente entre o governo federal e os movimentos sociais voltados à questão.

8. Em razão da reivindicação das organizações do movimento nacional de moradia para que esse espaço fosse dotado de atores com poder decisório, em geral, havia a presença de atores ocupantes de cargos gerenciais (secretários, diretores, coordenadores-gerais, superintendentes e gerentes nacionais), a depender da estrutura da organização participante.

Na verdade, eu e alguns poucos aqui dentro da secretaria, com trajetória em mediação de conflitos urbanos, sempre defendemos a instituição de um grupo temática para fazer esse papel, mas não conseguíamos. Então, quando surge essa demanda vinda de fora, a gente vê uma brecha para criar essa unidade. Então, o nosso papel, na verdade, foi tanto o de construir a proposta técnica de viabilidade desse espaço quanto o de convencer o alto escalão dos órgãos envolvidos da sua viabilidade e importância (entrevistada 32 – SGP).

A narrativa citada, coadunando com outros relatos coletados, é exemplificativa da estratégia exercida pelos burocratas federais de buscar oportunidades políticas, surgidas a partir de reivindicações de atores de fora do Estado. Esta estratégia tinha o objetivo de implementar mudanças nas organizações estatais dentro das quais estão inseridos, a fim de operacionalizar concepções – nesse caso específico, sobre a resolução de conflitos fundiários urbanos – que eles achavam corretas.

O segundo arranjo institucional de pactuação e negociação, chamado de pontos de controle,<sup>9</sup> com reuniões realizadas a cada dois meses e a participação permanente de atores ligados ao MCidades, à Caixa e às quatro principais organizações do movimento de moradia, tinha como objetivos destravar problemas mais “micro-operacionais” relativos aos empreendimentos contratados na modalidade e discutir os principais normativos estruturantes da modalidade. No que se refere ao objetivo de “destravar” projetos,<sup>10</sup> além desses atores permanentes, havia a participação de outros agentes, a depender do caso a ser analisado, como da SPU em problemas com imóveis da União. Esse espaço, segundo análise das percepções dos entrevistados, era um importante fórum de reconhecimento de problemas e de construção de legitimidade dos atores envolvidos, no qual se buscava, em que pese a diferença de interesses e de concepções, ter clareza dos problemas existentes e dos interesses em disputa. Esse é um tipo de espaço que se assemelha ao conceito de “fóruns híbridos”, proposto por Callon, Lascoumes e Barthe (2009, p. 18), o qual é definido como locais abertos de participação e reconhecimento entre diferentes atores, nos quais se discutem questões técnico-políticas que envolvem o coletivo, destacando a construção de sentidos em relação a essas questões por parte dos atores em interação. As falas de duas entrevistadas, a seguir, com participação nesse espaço – a primeira, coordenadora nacional da UNMP, e a segunda, ex-gerente nacional de relações com entidades urbanas e rurais da Caixa –, explicitam a dimensão conflitiva, mas, também, de construções coletivas de percepções acerca dos problemas ali discutidos.

9. Esse espaço não foi formalmente instituído com a publicação de normativo do governo federal. Em razão da fragilidade institucional, com a aprovação do processo de *impeachment* da então presidenta Dilma, em julho de 2016, e a troca dos cargos de alto escalão do MCidades decorrente desse processo, essa instância não teve mais reunião, o que sugere que o apoio político da alta burocracia, especificamente o da então Secretaria Nacional de Habitação, teve relevância na manutenção de algumas agendas dentro do ministério.

10. Expressão nativa, utilizada pela quase totalidade dos atores entrevistados nessa pesquisa.

Nos pontos de controle, nós discutíamos normativos e dávamos umas porradas (risos). É claro que nem tudo que a gente propôs foi acatado, mas a gente sabia o que ia ser acatado e o que não ia ser acatado no final, e isso foi uma questão legal que a gente teve com a secretária XXX [preservado por questão de anonimato]. A gente sabia o que ia ser pactuado e o que não ia ser pactuado, que ela tomaria a decisão, que ela não abriria mão. Então isso era muito claro. Isso dava muita porrada, mas era muito claro na mesa. Os pontos de controle também serviam para monitorar quantos projetos tinham em andamento, quais os problemas para as casas estarem paralisadas, como resolver, agendar com as entidades a darem encaminhamentos *in loco*. Servia, também, para entender o papel dos demais intervenientes e o entendimento deles sobre os problemas. É um espaço importante (entrevistada 33 – sociedade civil organizada).

Segundo a fala da ex-gerente nacional de relações com entidades urbanas e rurais da Caixa sobre o mesmo tema:

olha, eu acho que o ponto de controle era um dos espaços mais ricos de construção do MCMV-E. A gente juntava diferentes atores, com diferentes funções e concepções, e buscava “desatar nós” de maneira coletiva. E acho que o pessoal dos movimentos teve um papel importantíssimo nisso. Então, por exemplo, eu, como gerente nacional da Caixa, às vezes, não conseguia ter acesso a algumas informações sobre a minha rede, que eu conseguia obter via ponto de controle. Então, chegava o XXX, lá do Pará, e falava: “olha, os empreendimentos lá do Pará estão paralisados, porque a unidade regional da Caixa está colocando vários obstáculos”, então a gente ia checar determinado problema. Além disso, várias normativas foram construídas com efetiva participação dos movimentos. Alguns deles, por conta da larga experiência com autogestão, tinham propostas fantásticas, muito estruturadas. Então, era um espaço de negociação e de aprendizagem muito grande. No limite, na ausência de capacidade organizacional para monitorar todos os projetos espalhados no Brasil, eram os atores da sociedade civil organizada que nos ajudavam neste trabalho (entrevistada 15 – Caixa).

Ao compreendermos a construção desses espaços a partir da abordagem pragmatista que busca entender os diferentes elementos que influenciam a ação pública, é possível dizer que esses espaços criados são arranjos a partir dos quais os agentes tentam construir uma legitimidade comum em torno de uma gramática, no caso específico, relacionada ao projeto autogestionário (Lascoumes e Le Galès, 2012). Esses arranjos ou instrumentos, como salientado por esses autores, podem carregar sentidos, representações e uma forma densa de conhecimento, refletindo, muitas vezes, na concretização de uma teoria, de uma concepção ou de uma racionalidade mais ampla, como visto na atuação dos burocratas federais envolvidos com o MCMV-E.

O papel de negociador, que, dentro desses espaços, dá-se horizontalmente na interação com atores de outras organizações e da sociedade civil, ocorre também verticalmente, dentro de suas próprias organizações, na medida em que esses atores têm de se relacionar com a cúpula da organização e com as unidades locais com vistas à resolução de problemas, marcando a natureza multiescalar desse papel.

A capacidade de transitar por múltiplos regimes, interpretando as interações entre os atores e os interesses em disputa, com vistas à mediação político-relacional de soluções possíveis parece ser a principal competência de parte dos agentes envolvidos com a gestão do MCMV-E (Viana, 2017). Essa capacidade de “transitar por diferentes regimes”, para uma parte dos burocratas envolvidos, parece estar relacionada ao compartilhamento de concepções mais amplas acerca da produção habitacional autogestionária, o qual, às vezes, pode estar associado a experiências anteriores em políticas de habitação de interesse social desde o nível municipal, e, às vezes, pode estar relacionado à participação nesses espaços de construção do programa após ingressarem no corpo burocrático estatal. Nesse sentido, na tentativa de atuar para dentro de suas organizações a fim de superar resistências das burocracias locais na operacionalização do programa, outra estratégia que tem sido utilizada por esses atores é realizar atividades formativas – oficinas, seminários e cursos de curta duração, por exemplo – como um modo de difundir ideias e construir entendimentos coletivos sobre as temáticas inseridas no programa. De acordo com os diferentes atores entrevistados, inseridos em diversas organizações estatais, a realização dessas atividades tem um importante papel de (des)construir algumas concepções, que tinham impactos negativos ou positivos na execução da política na ponta, no sentido de reafirmar a presença dos atores da sociedade civil organizada como agentes “legítimos” no processo de produção habitacional, conforme se depreende das falas a seguir.

Uma das tarefas que investi, enquanto gerente nacional da Caixa, foi a de realizar várias atividades de cunho formativo-informacional para buscarmos construir uma compreensão coletiva do que é o MCMV-E. Então, por exemplo, fizemos alguns seminários nacionais, aqui em Brasília, onde reunimos pessoas do Brasil inteiro, com a participação das Gehabs<sup>11</sup> da Caixa e dos atores da sociedade civil, onde, juntos, fazíamos oficinas e discutíamos o que era o programa. Além dos seminários nacionais, tentamos induzir as superintendências regionais para que também fizessem seminários regionais e discutissem lá, no nível regional, de maneira mais próxima entre os atores. Embora não tenha um indicador que consiga falar com certeza a efetividade dessas atividades, posso te garantir que isso teve um impacto bastante relevante na compreensão dos atores executando o programa (entrevistada 15 – Caixa).

Como secretária da SPU, o grande desafio era o de trabalhar para dentro. É claro que, em razão do cargo, eu tinha que me relacionar com diversos atores externos, mas, sem dúvida, eu tinha o entendimento de que o grande desafio era superar as resistências internas. Então, além da instituição do GTN [Grupo de Trabalho Nacional] e dos GTEs [Grupos de Trabalho Estaduais], fizemos diversos seminários

---

11. As gerências de habitação (Gehabs) são as unidades regionais da Caixa, as quais têm como atribuição receber e analisar os projetos habitacionais realizados pelas entidades organizadoras (EOs), dando prosseguimento. A quase totalidade dos entrevistados vinculados às organizações nacionais do movimento de moradia sempre teve forte crítica ao tratamento dispensado por essas unidades, as quais, segundo um dos entrevistados, “sempre colocou problemas no andamento dos projetos. Eles tentam disfarçar, mas possuem um posicionamento ideológico contrário ao movimento de moradia, o que reverbera em ações protelatórias na análise dos projetos” (entrevistado 30 – movimento de moradia).

nacionais com a participação de praticamente todos os superintendentes regionais e suas respectivas equipes do Brasil inteiro aqui, onde discutíamos assuntos relevantes sobre a regularização fundiária e destinação de terras e imóveis da União para habitação de interesse social. O meu papel e da XXX [preservado por questão de anonimato] era o de articular esses atores e tentar construir entendimentos coletivamente para que as políticas saíssem do papel (entrevistada 25).

Observa-se, na percepção desses atores, que as funções de articulação e de indução desempenhadas por eles, a partir da criação destes instrumentos de ação pública, tiveram impacto na produção da política pública, entendimento, em geral, confirmado por atores de fora da burocracia, ilustrado na fala de um dos coordenadores nacionais do Movimento Nacional de Luta por Moradia (MNLM) acerca do engajamento de parte dos burocratas.

Eu acho que alguns burocratas no nível federal tiveram um papel muito importante na parte de fazer um trabalho para envolver os seus servidores. Posso te dar o exemplo da XXX, YYYY, ZZZZ [preservadas por questão de anonimato], que, por já terem trabalhado em experiências de habitação de interesse social, sabiam que é uma modalidade habitacional viável e com impacto na cidade. Então foram várias as atividades que eu participei com a presença de burocratas, em que lá a gente sentava, discutia, dava porrada, mas, no final, saía com uma compreensão melhor dos papéis de cada um. Inclusive, a gente, do campo da moradia, aprendia como se dava o funcionamento do Estado. É óbvio que a realização dessas atividades e o destravamento dos problemas não se dão de maneira automática. Mas, como coordenação nacional do MNLM, eu posso te afirmar que essas atividades tiveram a sua importância na melhor relação com os servidores. Houve muita aprendizagem nesse processo. E houve, claramente, como consequência, uma *arrancada* na quantidade de contratação por conta deste processo, é só você buscar os números (entrevistado 37 – sociedade civil organizada).

Essa percepção da aprendizagem, ao longo do processo, é compartilhada pela totalidade dos atores entrevistados, segundo diferentes concepções: *i*) aos atores ligados ao campo do movimento social, o reconhecimento de que, quando da criação do programa, muitos não tinham experiência na execução de projetos habitacionais complexos como os exigidos pela modalidade, o que os demandou forte esforço em termos de especialização técnica; e *ii*) aos burocratas, a compreensão de que as agências nas quais trabalhavam, na maior parte do tempo, não foram conformadas para lidarem com segmentos populares organizados, o que lhes exigiu a capacidade de fazer essa “tradução” entre múltiplos campos. E, de fato, conforme colocado pelo entrevistado, ao longo do tempo, houve aumento considerável de contratação na modalidade entidades, conforme se depreende da tabela 1.

TABELA 1

**Quantidade de unidades habitacionais (UHs) contratadas no MCMV: Programa Nacional de Habitação Urbana (PNHU) para baixa renda**

Modalidade	Ano							Total (UH)	Total (%)
	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015		
MCMV-FAR	143.440	250.437	83.201	300.492	381.546	141.473	1.188	<b>1.301.777</b>	<b>85</b>
MCMV-E	309	7.715	2.988	7.751	16.382	18.737	6.638	<b>60.520</b>	<b>4</b>
MCMV-Rural	0	58.102	5.670	73.307	29.786	0	0	<b>166.865</b>	<b>11</b>
<b>Total</b>	<b>143.749</b>	<b>316.254</b>	<b>91.859</b>	<b>381.550</b>	<b>427.714</b>	<b>160.210</b>	<b>7.826</b>	<b>1.529.162</b>	<b>100</b>

Fonte: TCU. Disponível em: <<https://goo.gl/7RwhNy>>.

Obs.: MCMV-FAR – Minha Casa Minha Vida-Fundo de Arrendamento Residencial.

Inclusive, vários foram os relatos de burocratas federais no sentido de que, embora entendessem da construção de projetos habitacionais do ponto de vista operacional, estes não tinham a compreensão sobre questões mais amplas relativas à política urbana e à habitação de interesse social, as quais foram desenvolvidas na participação e na interação com os demais atores de fora do Estado. Isto sugere que a atuação dentro do Estado, como espaço de sociabilidade (Cefai, 2009), pode ter impacto na compreensão acerca do problema público, desdobrando em novas formas de atuação (Viana, 2017).

Em resumo, entendemos que, dada a heterogeneidade do campo analisado nessa pesquisa – seja no que se refere aos atores atuantes no MCMV, seja no que diz respeito aos agentes participantes, especificamente no MCMV-E –, compreender as diferentes percepções e sentidos que esses atores atribuem às suas ações relativas à operacionalização da política dentro da qual estão operando é importante para entender as maneiras pelas quais esses agentes percebem que estão realizando mudança no programa em análise. No nosso caso específico, foi possível perceber que mudanças de variadas naturezas foram realizadas a partir da interação entre atores no âmbito do MCMV-E, que vão desde mudanças em normativos estruturantes da modalidade – passando pela estrutura dos órgãos estatais a fim de melhor operacionalizar o programa – a modificações nos atores envolvidos com o programa, forjadas com a participação e a interação com outros agentes, a partir das quais novos sentidos foram construídos sobre o seu trabalho e sobre a política habitacional. A ação dos burocratas federais teve impacto no sentido de garantir que o público-alvo da modalidade pudesse efetivamente participar da implementação da política habitacional, entendendo-o como atores legítimos na coprodução da política pública, apesar das resistências cotidianas das burocracias locais.

Ao olhar a ação cotidiana desses atores na produção do MCMV-E a partir da perspectiva pragmatista que tende a destacar a competência crítica desses em torno dos momentos de disputa (Latour, 2005; Boltanski e Thévenot, 1999; Cefai, 2009; Lascoumes e Le Galès, 2012), ressaltamos que vários dos artefatos – fóruns de



discussão, capacitações, instrumentos jurídicos etc. – construídos por esses agentes podem ser considerados como maneiras de apresentar soluções aos problemas nos quais estão inseridos, buscando a estabilização de novas formas de ação coletiva em torno deste problema público.

#### 4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este estudo teve como objetivo compreender como os atores envolvidos na produção do programa MCMV-E no nível federal, inseridos em diferentes organizações, a partir de distintos entendimentos, posições e percepções sobre a política habitacional, agem em torno dos problemas públicos surgidos com a implementação do programa com vistas à proposição de soluções aos problemas enfrentados, resultando, em alguns casos, em mudanças na modalidade.

A pesquisa foi amparada por uma literatura de inspiração pragmatista que, além de nos oferecer importantes ferramentas teóricas, também nos serviu como recurso metodológico ao chamar atenção para a importância dos momentos de disputa como circunstâncias ricas nas quais os agentes tornam visíveis os critérios e os princípios de justificação que utilizam em suas ações cotidianas (Boltanski e Thévenot, 1999; Latour, 2005; Penna, 2013). No caso específico em análise, é possível afirmar que o MCMV-E aparece como resultado de uma relação complexa, marcada pelo conflito, mas também pela cooperação entre atores dos movimentos de moradia e alguns burocratas do governo federal, inseridos em diferentes organizações estatais, em torno da maior política habitacional do governo federal desde a redemocratização: o MCMV (Ferreira, 2014; Serafim, 2013; Abers, Serafim e Tatagiba, 2014; Jesus, 2015; Viana, 2017). Ao disputar com o modelo privatista de provisão habitacional predominante nas últimas décadas na política habitacional brasileira (Rolnik, 2011; Maricato, 2011; Lago, 2011), no qual as empresas de construção civil têm assumido protagonismo na produção da unidade habitacional, o MCMV-E, projeto de cunho autogestionário, no qual se reivindica a participação da sociedade civil organizada, por meio de EOs, em todo o processo de gestão do empreendimento – ampliando, inclusive, para a participação em torno da gestão da cidade –, mostra-se, a partir de nosso entendimento, como uma produção alternativa de moradia dentro do contexto ampliado da política habitacional brasileira.

Ao olharmos para a ação dos diferentes atores em torno da produção do MCMV-E, argumentamos que a burocracia federal envolvida, ao adotar como estratégia a criação de arranjos de implementação com a participação de variados atores, possibilitou que o público-alvo da modalidade pudesse efetivamente ser incluído na coprodução da política habitacional. Nesse sentido, ancorados na percepção dos próprios atores entrevistados, ressaltamos que o forte papel de mediação político-relacional desta

burocracia produziu efeitos inclusivos, aumentando a quantidade de contratações habitacionais da modalidade ao longo do tempo.

Entendemos que esta discussão contribui para o conjunto de reflexões presentes neste livro, ao analisar o papel desempenhado por atores da burocracia federal na mitigação de processos de exclusões decorrentes da implementação da política habitacional. A ação de atores da burocracia federal possibilitou que o público-alvo previsto nos normativos da modalidade pudesse participar da produção da política pública, apesar das resistências presentes ao longo da cadeia de implementação.

No caso do MCMV-E, especificamente, mostramos que a criação de arranjos de implementação, como estratégia desta burocracia, propiciou um maior entendimento de outros atores acerca do projeto político subjacente à modalidade, desdobrando-se, no limite, no seu maior nível de implementação. Por este motivo, a partir da concepção de instrumento de ação pública (Lascoumes e Le Galès, 2012), entendemos que esses arranjos ou instrumentos podem carregar sentidos, representações e uma forma densa de conhecimento, refletindo, muitas vezes, na concretização de uma teoria, de uma concepção ou de uma racionalidade mais ampla, como visto na atuação dos burocratas federais envolvidos com o MCMV-E. Nesse sentido, entendemos que esta pesquisa dá sua contribuição ao destacar como a burocracia federal, pouco abordada nos estudos sobre o tema (Cavalcante e Lotta, 2015), produz impactos no processo de produção da política pública, sobretudo, como no caso em tela, ao realizar o papel de mediação político-relacional, fazendo conexões entre variados atores. Entre os vários limites, destacamos o não aprofundamento do elemento político-partidário como dimensão relevante para compreender a interação entre os agentes no processo de gestão do MCMV-E, a assimetria de poder das organizações dentro do arranjo de implementação da modalidade (com claro protagonismo da Caixa) e não olhar para a burocracia de nível de rua envolvida com a implementação, os quais, desde já, ressaltamos que deverão ser levados em consideração em uma futura agenda de pesquisa sobre a temática.

Por fim, entendemos que os achados, de ordem prática, também oferecem uma problematização acerca da ação governamental e da gestão pública. Esses apresentam descrições densas de como alguns problemas são “contornados” e possíveis “soluções” são negociadas, realçando o caráter político-relacional e heterogêneo dos atores da burocracia envolvidos com a gestão de políticas públicas, questionando, no limite, uma visão uniforme e padronizada de reforma do Estado baseada em uma única solução mágica.

## REFERÊNCIAS

- ABERS, R. N. Ativismo na burocracia? O médio escalão do Programa Bolsa Verde. *In*: CAVALCANTE, P.; LOTTA, G. (Org.). **Burocracia de médio escalão**: perfil, trajetória e atuação. 1. ed. Brasília: ENAP, 2015. p. 143-176.
- ABERS, R. N.; KECK, M. **Practical authority**: agency and institutional change in brazilian water politics. 1. ed. New York: Oxford University Press, 2017.
- ABERS, R. N.; SERAFIM, L.; TATAGIBA, L. Repertórios de interação Estado-sociedade em um Estado heterogêneo: a experiência na era Lula. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 57, p. 325-357, 2014.
- ARRETCHE. M. **Democracia, federalismo e centralização no Brasil**. 1. ed. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2012.
- BACELAR, T. *et al.* **Concepções da ruralidade contemporânea**: a singularidade brasileira. Brasília: IICA, 2015.
- BOLTANSKI, L.; THÉVENOT, L. The sociology of critical capacity. **European Journal of Sociology**, v. 2, n. 3, 1999.
- BRASIL. Ministério das Cidades. Resolução nº 141, de 10 de junho de 2009. Regulamenta a utilização de recursos da União previstos no art. 17 da MP nº 459, de 25 de março de 2009, e nº art. 16 do Decreto nº 6.819 de 13 de abril de 2009, criando o Programa Habitacional Popular - Entidades - Minha Casa, Minha Vida voltado ao atendimento das necessidades habitacionais de famílias de baixa renda, organizadas em cooperativas habitacionais ou mistas, associações e demais entidades privadas sem fins lucrativos. **Diário Oficial da União**, n. 111, p. 79, 2009. Seção 1.
- CALLON, M.; LASCOUMES, P.; BARTHE, Y. Acting in an uncertain world: an essay on technical democracy. **The MIT Press Cambridge**, Massachusetts, 2009.
- CAVALCANTE, P.; LOTTA, G. S. **Burocracia de médio escalão**: perfil, trajetória e atuação. 1. ed. Brasília: ENAP, 2015. v. 1. 308 p.
- CEFAÏ, D. Como nos mobilizamos? A contribuição de uma abordagem pragmatista para a sociologia da ação coletiva. **Dilemas**, Rio de Janeiro, n. 4, v. 2, p. 11-48, 2009.
- DUBOIS, V. Politiques au guichet, politiques du guichet. **Sciences de l'Homme et de la Société**, jan. 2010. Disponível em: <[https://www.researchgate.net/publication/45111461\\_Politiques\\_au\\_guichet\\_politiques\\_du\\_guichet](https://www.researchgate.net/publication/45111461_Politiques_au_guichet_politiques_du_guichet)>.
- FARIA, C. A. P. de. Ideias, conhecimento e políticas públicas: um inventário sucinto das principais vertentes analíticas recentes. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 18, n. 51, p. 21-30, 2003.
- FERREIRA, R. F. C. F. **Autogestão e habitação**: entre a utopia e o mercado. 2014. Tese (Doutorado) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2014.

FJP – FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Deficit habitacional no Brasil 2009**. Belo Horizonte: FJP, 2012. Disponível em: <<http://www.fjp.mg.gov.br/index.php/docman/cei/deficit-habitacional/185-deficit-habitacional-2009/file>>.

\_\_\_\_\_. Centro de Estatística e Informações. **Deficit habitacional no Brasil 2015**. Belo Horizonte: FJP, 2017.

GOMIDE, A. A. ; PIRES, R. (Org.) **Capacidades estatais e democracia: arranjos institucionais de políticas públicas**. 1. ed. Brasília: Ipea, 2014. v. 1. 385 p.

HAJER, M. A. Discourse coalitions and the institutionalisation of practice. *In*: FISCHER, F.; FORESTER, J. (Eds). **The argumentative turn in policy analysis and planning**. Durham: Duke University Press, 1993. p. 43-76.

HALLETT, T.; VENTRESCA, M. J. Inhabited institutions: social interactions and organizational forms in gouldner's patterns of industrial bureaucracy. **Theory and Society**, v. 35, n. 2, p. 213-236, 2006. Disponível em: <<https://doi.org/10.1007/s11186-006-9003-z>>.

JESUS, P. **O programa Minha Casa Minha Vida-Entidades no município de São Paulo**. 2015. Tese (Doutorado) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2015.

JOHNSON, C. **MITI and the japanese miracle: the growth of industrial policy, 1925-1975**. Stanford: Stanford University Press, 1982.

LAGO, L. C. Autogestão da moradia na superação da periferia urbana: conflitos e avanços. **E-metropolis**, Rio de Janeiro, n. 5, 2011.

LANGE, M.; REUSCHEMEYER, D. (Org.) **States and development: historical antecedents of stagnation and advance**. New York: Palgrave Macmillan, 2005.

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

LATOUR, B. **Reassembling the social: an introduction to actor-network-theory**. Oxford: University Press, 2005.

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

LOTTA, G. S. **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) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010. Disponível em: <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8131/tde-20102010-120342/>>. Acesso em: 1º ago. 2018.

LOTTA, G. S.; PIRES, R.; OLIVEIRA, V. E. Burocratas de médio escalão: novos olhares sobre velhos atores da produção de políticas públicas. **Revista do Serviço Público**, v. 64, p. 463-492, 2014.

MARICATO, E. **O impasse da política urbana no Brasil**. Petrópolis: Vozes, 2011. 219 p.

MARQUES, E. C. Redes sociais e poder no Estado brasileiro: aprendizados a partir de políticas urbanas. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 21, n. 60, p. 15-41, fev. 2006. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S010269092006000100002&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S010269092006000100002&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em: 19 jun. 2015.

\_\_\_\_\_. **A metrópole de São Paulo no século XXI**: espaços, heterogeneidades e desigualdades. 1. ed. São Paulo: Editora Unesp/CEM, 2015. v. 1. 455p.

MINEIRO, E. H.; RODRIGUES, E. Do crédito solidário ao MCMV Entidades: uma história em construção. *In*: LAGO, L. C. do (Org.). **Autogestão habitacional no Brasil**: utopias e contradições. Rio de Janeiro: Letra Capital; Observatório das Metrópoles, 2012.

MOMMSEN, W. J. **The political and social theory of Max Weber**: collected essays. Chicago: The University of Chicago Press, 1989.

PENNA, C. **Conexões e controvérsias no Incra de Marabá**: o Estado como um ator heterogêneo. 2013. Tese (Doutorado) – Departamento de Sociologia, Universidade de Brasília, Brasília, 2013.

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

\_\_\_\_\_. Sociologia do guichê e implementação de políticas públicas. **Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais**, v. 81, p. 5-24, 2017.

PIRES, R.; LOTTA, G. S.; OLIVEIRA, V. E. (Org.). **Burocracia e políticas públicas no Brasil**: interseções analíticas. 1. ed. Brasília: Ipea; Enap, 2018. v. 1. 422 p.

ROLNIK, R. Desafios para a implementação do direito à moradia no Brasil. *In*: MARTINS, C. A. A.; MARTINS, S. E.; SILVA, S. M. V. (Org.). **Quintas urbanas**: cidades e possibilidades. 1. ed. Rio Grande: Editora da FURG, 2011. p. 13-23.

\_\_\_\_\_. **Guerra dos lugares**: a colonização da terra e da moradia na era das finanças. 1. ed. São Paulo: Boitempo Editorial, 2015. 424 p.

SERAFIM, L. **Participação no governo Lula**: as pautas da reforma urbana no Ministério das Cidades (2003-2010). 2013. Tese (Doutorado) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas. Universidade de Campinas, São Paulo, 2013.

VIANA, R. **Programa Minha Casa Minha Vida – Entidades**: um olhar para a ação dos atores em torno das controvérsias. 2017. Dissertação (Mestrado) – Instituto de Ciência Política, Universidade de Brasília, 2017. Disponível em: <<http://repositorio.unb.br/handle/10482/23953>>.

WADE, R. **Governing the market**: economic theory and the role of government in Taiwan's industrialization. Princeton, United States: Princeton University Press, 1990.

ZITTOUN, P. **The political process of policymaking, a pragmatic approach on public policy**. United Kingdom: Palgrave MacMilan, 2014.

ZITTOUN, P.; PETERS, G. (Ed.). **Contemporary approaches to public policy**: theories, controversies and perspectives. United Kingdom: Palgrave Macmillan, 2016.

#### BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

ABERS, R. N.; TATAGIBA, L. Institutional activism: mobilizing for women's health from inside the brazilian bureaucracy. *In*: ROSSI, F. M.; VON BÜLOW, M. **Social movements in Latin America**: new theoretical trends and lessons from a mobilized regions. London: Ashgate, 2014.

ABERS, R. N.; VON BÜLOW, M. Movimentos sociais na teoria e na prática: como estudar o ativismo através da fronteira entre Estado e sociedade? **Sociologias**, v. 13, n. 28, p. 52-84, 2011.

MARQUES, E. C. **Redes sociais, segregação e pobreza**. São Paulo: Editora UNESP, 2010.

## **ENTRE O DIREITO E A CULPABILIZAÇÃO DAS FAMÍLIAS: O QUE PENSAM OS TRABALHADORES DO SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL (SUAS) SOBRE AS OFERTAS E OS BENEFICIÁRIOS**

Luciana Jaccoud<sup>1</sup>  
Maria Cristina Abreu<sup>2</sup>

### **1 INTRODUÇÃO**

A trajetória recente da assistência social no Brasil foi marcada por importantes transformações. Visando atender aos dispositivos constitucionais e estruturar ofertas a partir da referência ao direito socioassistencial, teve início, a partir de 2004, a construção do Sistema Único de Assistência Social (Suas). Assentado em novo arranjo federativo, o Suas aprimorou a delimitação dos papéis e das responsabilidades dos três níveis de governo, bem como as estratégias e os instrumentos de integração e coordenação intergovernamental. Dotando a política pública de assistência social de densidade institucional, ampliou sua capacidade para ofertar tanto o Benefício de Prestação Continuada (BPC) quanto o Programa Bolsa Família (PBF). Ganhou corpo o ordenamento normativo para regular a execução dos serviços em escala nacional, de forma descentralizada e articulada, alterando o histórico padrão de fragmentação, subsidiariedade na relação entre entidades da sociedade civil, e subalternidade entre os beneficiários e as instituições e atores responsáveis por ofertas.

A implantação do Suas apoiou-se, assim, em um projeto político ancorado no reconhecimento do direito à assistência social e da responsabilidade pública face às ofertas da política. A partir de legislações e normativas específicas, de um novo padrão de financiamento público e de um processo contínuo de pactuação entre gestores expandiu-se a provisão estatal de serviços e de benefícios assistenciais. Entre os resultados, pode-se computar o rápido crescimento das unidades públicas de referência – Centros de Referência de Assistência Social (CRAS) e Centros de Referência Especializados de Assistência Social (CREAS) – e a ampliação das equipes. Os equipamentos públicos, em 2016, ultrapassaram 10 mil unidades. No que se refere

---

1. Técnica de planejamento e pesquisa na Diretoria de Estudos e Políticas Sociais (Disoc) do Ipea.  
*E-mail:* <luciana.jaccoud@ipea.gov.br>.

2. Coordenadora de Acompanhamento aos Conselhos no Conselho Nacional de Assistência Social do Ministério do Desenvolvimento Social (MDS). *E-mail:* <maria.martins@mds.gov.br>.

aos trabalhadores na rede pública municipal, no mesmo ano chegam ao número de 240 mil (Brasil, 2017).<sup>3</sup>

O processo de colocar em funcionamento políticas desenhadas a partir de uma regulação centralizada depende, entretanto, de complexo processo de interações, incluindo valores e comportamentos dos atores envolvidos na execução. Como destaca a literatura sobre implementação de políticas públicas, as decisões de planejamento convertidas em ações que buscam alcançar resultados específicos respondem não somente a regras, orçamentos e instituições, mas também a elementos cognitivos, concepções e interações entre os atores que atravessam o campo da política (Palier e Surel, 2005; Sabatier, 2007; Dubois, 2015). Abordagens a partir de ideias, crenças e representações que orientam a ação política dos atores têm permitido avançar no entendimento sobre a execução da política pública nos diferentes contextos e territórios. Neste sentido, investigações sobre a atuação dos chamados agentes implementadores ou burocratas de rua têm trazido relevantes contribuições, jogando luz sobre o comportamento dos profissionais responsáveis pela oferta de serviços e benefícios em interação direta com os cidadãos. Os servidores públicos, influenciados por regras e fluxos intrínsecos ao arranjo organizacional da política e sua regulação, também encontram suporte para suas ações em disposições individuais ou em grupo, reinterpretação de normativas e objetivos e inovando em sua atuação profissional (Lypsky, 1980; Dubois, 2015).

Este estudo visa contribuir com o debate sobre o processo de implementação da política de assistência social por meio de um esforço de pesquisa voltado à análise dos discursos mobilizados por trabalhadores do Suas. O material empírico utilizado tem como fonte 924 questionários respondidos, em 2016, por profissionais de nível superior que atuam em equipamentos públicos de todas as regiões do país, abordando suas principais ofertas, bem como o público por eles atendido. A pesquisa baseou-se no reconhecimento de que a intervenção no social é atravessada por categorias discursivas, percepções e valores heterogêneos, e em alguns casos, divergentes ou em disputa. Conhecer os permite melhor compreender o campo subjetivo que atravessa a política de assistência social nos diversos territórios e equipamentos em que ela é realizada e onde ganha conteúdo, materialidade e consequências.

O texto encontra-se organizado em quatro seções, além desta introdução. Na primeira, será realizada uma breve revisão de literatura dedicada ao estudo

---

3. De acordo com dados de Brasil (2017), em 2016 havia 8.240 CRAS em 5.494 municípios (99%). Além dos CRAS, os Centros de Convivência, tanto da rede pública como da rede complementar privada, compõem a Proteção Social Básica (PSB), que, somados aos CRAS, totalizam 16.694 equipamentos da PSB. Na Proteção Social Especial (PSE), tem-se 2.519 CREAS, presentes em 41% dos municípios, além dos Centros Pop, Centros Dia e Unidades de Acolhimento. Todo esse conjunto de equipamentos, da PSB e PSE, totaliza 26.627 unidades de atendimento que compõem o Suas, com cerca de 600 mil trabalhadores envolvidos, somando-se os trabalhadores da rede privada e pública.



das visões e percepções dos trabalhadores da assistência social. Em seguida, descreve-se a pesquisa de campo, incluindo a caracterização do universo amostral e as estratégias metodológicas utilizadas para a análise dos dados. A terceira seção apresentará os resultados para cada um dos temas pesquisados: usuários do CRAS, trabalho social no CRAS, PBF e beneficiários do PBF. Para cada tema, serão apresentadas as diferentes classes discursivas identificadas e sua análise. Por fim, nas considerações finais, será realizado um balanço do conjunto dos discursos analisados. Entre os achados da pesquisa, confirma-se a coexistência de diferentes padrões discursivos entre os profissionais, seja a respeito dos públicos ou das ofertas sob sua responsabilidade. Tais leituras podem influir nos resultados da política de assistência social, seja aprofundando dinâmicas de produção e reprodução de desigualdades que perpassam o cotidiano deste público, inclusive quando de sua interação com o Estado, seja, ao contrário, contribuindo para fortalecer aquela política em seu esforço de ampliar acesso a serviços e benefícios, reduzir desigualdades e garantir direitos a populações em situações de maior vulnerabilidade.

## **2 OS PROFISSIONAIS DO SUAS FACE OS DESAFIOS DA POLÍTICA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL (PNAS)**

As mudanças ocorridas na política de assistência social desde a criação e implementação do Suas tiveram como objetivo dar densidade e dotar de garantias as ofertas assistenciais, bem como modificar a relação historicamente estabelecida com o seu público. O largo conjunto de inovações acolhidas nas normativas federais enfatizaram a necessidade de distanciar-se das formas tradicionais de intervenção, entendendo que “a presença do Estado não se realiza prioritariamente a partir dos fracassos e dos problemas familiares. Ao contrário, a sua presença se faz na direção de atender as necessidades que se relacionam ao bem-estar das famílias” (Brasil, 2016, p. 20), incluindo-se a atuação sobre as desproteções e vulnerabilidades.

Apesar das progressivas delimitações ocorridas nas normas e orientações técnicas federais sobre o perfil e objetivos dos serviços voltados às famílias, a literatura vem apontando divergências nos conceitos e entendimentos dos profissionais sobre o que é, ou o que deveria ser, a política de assistência social, e sobre como devem executá-la. Observando as interações entre cadastradores<sup>4</sup> e candidatos a beneficiários do PBF em um município do estado do Rio de Janeiro, Marins (2014) identifica duas lógicas presentes na ação destes profissionais: a primeira, de cunho racional/legal, e a segunda, assentada em avaliações morais e julgamentos de valores. Tendo como substrato estas duas racionalidades, três modelos de interações entre os atendentes e o público foram mapeadas: *i*) o burocrático, pautado no objetivo de proceder o

4. Os cadastradores são geralmente profissionais de nível médio, com vínculo de trabalho precário, atuando ou não nos CRAS, exercendo a função de preenchimento dos formulários de inclusão no Cadastro Único de Programas (Cadastro Único). Para acessar o PBF e vários outros programas sociais é necessário que a família tenha sido ali cadastrada.

registro e preenchimento do questionário; *ii*) o assistencial, associando a ação de cadastramento à orientações e encaminhamentos; e *iii*) o estigmatizante, operando uma distinção avaliativa entre os postulantes “honestos” e os “proveitadores”, com capacidade de influenciar o acesso das famílias ao PBF.

Também explorando o campo subjetivo que atravessa as atividades dos profissionais envolvidos no PBF, Eiró (2017), em estudo de cunho etnográfico sobre o trabalho das assistentes sociais atuantes nos CRAS em um município do estado do Ceará, revela como as representações sobre as famílias pobres influenciam a implementação do programa. O autor mostra como, no caso estudado, os profissionais reinterpretam as regras do PBF, adaptando-as à sua classificação sobre as famílias e ao entendimento do que deve ser a política pública de assistência social. O estudo permite ainda descortinar de que modo é feita a classificação entre famílias mercedoras e não mercedoras, e como ela influencia no processo de implementação, impactando tanto na relação estabelecida entre profissionais e famílias, estruturalmente desigual, quanto na forma de acesso dos beneficiários ao programa.

Costa e Alberto (2017) analisaram o discurso de psicólogos e assistentes sociais, atuando em CRAS em João Pessoa, a respeito das famílias por eles atendidas. Entre seus achados, as autoras enfatizam a valoração da “família tradicional”, que tem como contrapartida a identificação da “família desestruturada”. Apesar das menções à “garantia de direitos” frequentemente evocadas por aqueles profissionais, o discurso da família desorganizada predomina, reforçando preconceitos que aprofundam práticas assistencialistas e moralistas na política de assistência social.

Em estudo dedicado às representações sociais de psicólogos que trabalham nos CRAS, Pereira e Guareshi (2017) também destacam o peso do discurso moralista e disciplinador, em resposta à percepção da desestruturação familiar. Definindo as famílias que recorrem aos CRAS como disfuncionais ou desajustadas, os profissionais reforçam a responsabilização do núcleo familiar pelos seus problemas e enfatizam suas falhas na função de cuidado e proteção. No entanto, em outro estudo sobre o mesmo tema, os autores identificam, ao lado de representações estigmatizadoras, expressões de empatia com relação os usuários, e de falas que reconhecem consequências palpáveis e positivas geradas pelo encontro entre profissionais e usuários (Pereira e Guareshi, 2016).

Pesquisas de cunho qualitativo – realizadas sobretudo a partir de estudos de caso – vêm, assim, permitindo a ampliação do conhecimento sobre o processo de implementação da política de assistência social. As análises a respeito dos valores e representações dos profissionais revelam perspectivas conservadoras e tradicionalistas que, atravessando a atuação destes agentes públicos e sua interação com os usuários, têm potencial de afetar decisões e influir na execução da política, constringendo ou alterando critérios de acesso, adaptando atenções, e impondo barreiras ao

alcance dos objetivos de proteção, inclusão e promoção que organizam as ofertas públicas no campo da assistência social. Avançando nesse campo de estudos, este trabalho busca explorar o tema a partir da análise de um rico material textual que permite aprofundar o conhecimento a respeito das percepções dos profissionais da assistência social sobre segmentos de públicos atendidos e de ofertas prioritárias naquela política pública. Como será visto, foram identificados distintos padrões discursivos entre os profissionais, desde aqueles conectados com as normativas que vigoram na política e as referências de justiça redistributiva que as organizam, até aqueles que os confrontam e desautorizam.

### 3 METODOLOGIA DO ESTUDO

Considerando que os trabalhadores que operam o Suas têm a responsabilidade pela implementação da política de assistência social em um contexto de ressignificação da ação pública, adensamento de suas ofertas e alteração do *status* reconhecido ao beneficiário, foi concebida e realizada, nos anos de 2015 e 2016, uma pesquisa sobre a percepção dos agentes públicos que atuam no sistema. Procurou-se levantar como os trabalhadores do Suas que agem na ponta da política compreendem os públicos e as ações que desenvolvem, seja no âmbito dos serviços, seja no dos benefícios. Foram elencados temas centrais do cotidiano socioassistencial, classificados a partir dos termos utilizados em normativas e largamente incorporados no vocabulário cotidiano dos profissionais: *i*) usuários do CRAS; *ii*) trabalho social no CRAS; *iii*) PBF; e *iv*) beneficiário do PBF.<sup>5</sup> Sobre cada um deles, o respondente foi convidado a se manifestar por três vezes em livre associação. A aplicação dos questionários foi realizada no período compreendido entre janeiro e agosto de 2016, sendo garantido o sigilo sobre a autoria das respostas.

Dessa forma, o material empírico tem como fonte 924 questionários respondidos, em 2016, por trabalhadores do Suas em todas as regiões do país. Parte do trabalho de campo foi feito por meio de questionário eletrônico (586 respondentes), coletado com o apoio da Diretoria de Formação e Disseminação (DFD) e da Diretoria de Gestão da Informação (DGI), ambas pertencentes à Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (SAGI) do Ministério do Desenvolvimento Social (MDS). A outra parte dos questionários foi aplicada de forma impressa, antes do início da realização de curso do Capacita Suas (338 respondentes), coletada com o apoio das equipes estaduais de gestão do trabalho do Suas.

---

5. A pesquisa levantou também a percepção dos trabalhadores do Suas sobre um quinto tópico: a vulnerabilidade social. Contudo, devido ao volume do material e à densidade do tema, este não será abordado neste texto. Pelo mesmo motivo, ele não se debruçará sobre a variedade nos discursos considerando as diferentes características entre os profissionais entrevistados. Das características investigadas, apenas formação e área de atuação mostraram, pelos cálculos do *software* Iramuteq, alguma significância.

O resumo da caracterização do universo amostral que compôs a pesquisa está apresentado na tabela 1. As características registradas no perfil dos respondentes abarcam: *i*) a formação; *ii*) a área de atuação; *iii*) o tempo de atuação na assistência social; *iv*) o tipo de vínculo empregatício (estável ou frágil); *v*) a região do país em que atua; e *vi*) se o respondente havia realizado ou não o curso introdutório do Capacita Suas.

TABELA 1  
Caracterização do universo da pesquisa

Característica	Profissão	Quantitativo	%
Formação	Assistente social	574	62
	Psicólogo	174	18
	Educador	76	8
	Outros	96	10
	Não respondeu	4	0
Área de atuação	CRAS	530	57
	CREAS	122	13
	Gestão	121	13
	Outra	122	13
	Não atua no Suas	19	2
	Não respondeu	10	1
Tempo atuando na assistência social	Menos de um ano	83	9
	De um a cinco anos	429	46
	De cinco a dez anos	247	26
	Mais de dez anos	160	17
	Não respondeu	5	0
Tipo de vínculo	Estável – inclui celetista e estatutário	535	57
	Frágil – inclui cargo de confiança, terceirizado, contrato temporário e outros	389	42
Região	Norte	54	6
	Nordeste	242	26
	Sudeste	249	26
	Centro-Oeste	242	26
	Sul	137	15
Participação no Capacita Suas	Realizou curso de introdução <sup>1</sup> do Capacita Suas	409	44
	Não realizou curso de introdução <sup>1</sup> do Capacita Suas	514	55
	Não respondeu	1	0

Elaboração das autoras.

Nota: <sup>1</sup> Curso de Introdução ao Provimento dos Serviços e Benefícios Socioassistenciais do Suas e a Implementação de Ações do Plano Brasil sem Miséria (40h/a), que faz parte do Capacita Suas.

Para a análise do material coletado, foi utilizado, inicialmente, o método proposto por Max Reinert em 1987, que conjuga uma série de procedimentos estatísticos aplicados a bancos de dados textuais. Esse método é adequado para o

tratamento quantitativo de bases com material textual volumoso. Ele permite a realização da Classificação Hierárquica Descendente (CHD)<sup>6</sup> sobre Segmento de Texto (ST),<sup>7</sup> formando o contexto lexical que conforma diferentes classes discursivas. Na base do funcionamento do método encontra-se a ideia de relação entre contexto linguístico e representação coletiva (Reinert, 1990).

Foi utilizado o *software* livre Iramuteq (*Interface de R pour les Analyses Multidimensionnelles de Textes et de Questionnaires*), que realiza a CHD conforme o método descrito por Reinert (1987 e 1990). Para a análise estatística da CHD, o Iramuteq forma os STs e compara os que apresentarem, ao mesmo tempo, vocabulário semelhante entre si e diferente de outros conjuntos, criando agrupamentos. Cálculos são efetuados sobre a co-ocorrência de palavras em STs, formando um esquema hierárquico de classes de vocabulário. A partir dessas análises em matrizes, o *software* organiza a apresentação dos dados em um tipo específico de diagrama ou representação icônica da CHD, que ilustra as relações entre as classes formadas, o dendograma. Além de executar cálculos que permitem a descrição de cada uma das classes, principalmente pelo agrupamento do vocabulário característico (léxico), o programa reúne e apresenta os STs destacados nos registros completos das manifestações dos sujeitos típicos de cada classe, ou seja, apresenta as manifestações integrais dos sujeitos com maior presença de ST característico de cada classe discursiva encontrada.

No aspecto operacional, o objetivo do programa não é o cálculo do sentido, mas a organização tópica dos discursos, ao colocar em evidência o vocabulário e o contexto linguístico de modo a identificar distintas maneiras de formular os temas propostos. Nesse momento inicial, há pouca interferência subjetiva do pesquisador. Considerando que as palavras contêm possibilidades de uso diversas e associam-se formando sentidos distintos, a interpretação das classes discursivas depende de um esforço de discernir as características do conteúdo semântico ali expresso. Dessa forma, a análise da classe discursiva é uma construção do pesquisador, que interpreta resultados estatísticos diferenciados pelo programa.

#### 4 APRESENTAÇÃO DOS RESULTADOS

Como produtos do material empírico levantado pelos questionários, diversas classes discursivas foram detectadas para cada um dos quatro temas investigados. A tabela 2 apresenta uma síntese dos achados estatísticos da pesquisa, pois nela

6. As classes obtidas com a CHD podem ser interpretadas de três pontos de vista, não excludentes: *i*) como conteúdo, ou seja, observando-se a lista de palavras que lhes são específicas; *ii*) como "funcionamento", porque, por suas oposições, exprimem um certo dinamismo do percurso discursivo; e *iii*) como representação, pois essas classes formam um sistema e refletem uma certa estabilização do "funcionamento" do autor (Reinert, 2001 *apud* Nascimento e Menandro, 2006).

7. O ST é definido segundo critérios de tamanho do texto (número de palavras analisadas) e pontuação. Neste estudo, utilizou-se o ST igual a 20, pelo padrão de brevidade das respostas. Contudo, são feitos diversos cálculos pelo programa, testando STs maiores e menores, sendo esse registro uma das referências consideradas para a montagem dos STs.

estão registradas, para cada tema, as classes discursivas formadas, com a indicação dos quantitativos de STs associados. Assim, na primeira coluna da tabela 2 estão identificados os temas e as classes formadas. Na segunda coluna, há a informação sobre o total de STs que participam da análise, e, na terceira, a porcentagem de aproveitamento desses STs em relação ao material textual disponibilizado para o tema e para a classe (*corpus* textual). As classes discursivas que compõem cada tema estão apenas nomeadas (título construído pelas autoras) na tabela, sendo analisadas em seguida.

TABELA 2  
Síntese dos resultados

Tema: Usuários do CRAS	STs	Aproveitamento (%)
Classe 1 – Carência e subordinação	544	40
Classe 2 – Insuficiência no acesso às ofertas públicas	255	19
Classe 3 – Vínculos familiares precários	379	28
Classe 4 – Vulnerabilidades associadas ao ciclo de vida	160	12
<b>Total</b>	<b>1.338</b>	<b>97</b>
Tema: Trabalho social no CRAS	STs	Aproveitamento (%)
Classe 1 – Prevenção a situações de risco social	243	17
Classe 2 – Garantia de acesso a direitos	221	15
Classe 3 – Ação técnica relevante mas constrangida	336	26
Classe 4 – Exercício profissional em condições inadequadas	188	13
Classe 5 – Execução de procedimentos técnicos	388	27
<b>Total</b>	<b>1.405</b>	<b>94</b>
Tema: PBF	STs	Aproveitamento (%)
Classe 1 – Garantia de sobrevivência	445	39
Classe 2 – Garantia de direitos	328	29
Classe 3 – Geração de dependência	340	30
<b>Total</b>	<b>1.113</b>	<b>76</b>
Tema: Beneficiários do PBF	STs	Aproveitamento (%)
Classe 1 – Dependência e subordinação	341	35
Classe 2 – Deveres e condicionalidades	352	29
Classe 3 – Condições de acesso ao benefício	416	34
<b>Total</b>	<b>1.199</b>	<b>90</b>

Elaboração das autoras.

#### 4.1 Usuários dos CRAS

Sobre o tema “usuários dos CRAS”, foram identificadas quatro classes discursivas a partir da livre manifestação dos respondentes. A classe 1, que agrupou a maior parte dos STs, expressa críticas, desconanças ou desconhecimento com relação

ao público que se dirige aos CRAS. Da perspectiva refletida nessa classe (40% dos STs), a procura aos CRAS teria como principal motivador a busca por benefícios monetários, seja PBF, BPC, benefícios eventuais ou cestas básicas, e espelharia um perfil passivo ou aproveitador daquele usuário. Como exprimem os entrevistados 528 e 317, respectivamente: “muitos (são) oportunistas e só se interessam por benefícios”; “muitas vezes são aproveitadores e tentar ludibriar as legislações para se valerem de benefícios que não têm direito”. A população que se dirige ao CRAS aparece, nesta classe discursiva, como desprovida de iniciativa e de perspectivas: “os usuários do CRAS muitas vezes são pessoas que se esquecem ou ainda não acreditam em seu próprio potencial para encontrar novas possibilidades” (entrevistado 816). O usuário “não entende seus direitos; ainda vê os CRAS como benesses” (entrevistado 467). São percebidos ainda como “pessoas carentes de atenção, carinho e até mesmo de um momento de escuta” (entrevistado 40). O desajustamento familiar é igualmente citado: estaria, por exemplo, “faltando o amor e o carinho para aqueles ao qual o PBF é direcionado, e por mais que a assistência social acompanhe, a carência e a necessidade da criança e [do] adolescente continua na mesma” (entrevistado 102).

Nesta primeira classe discursiva também se observa um questionamento sobre o conhecimento que as equipes detêm do usuário do CRAS ou mesmo sobre a existência objetiva deste usuário. O primeiro ponto é exemplificado pela fala do entrevistado 203: “ainda temos muito o que conhecer de quem são os usuários do CRAS ou do [Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família] PAIF”. O segundo ponto foi claramente expresso na afirmativa de que “é difícil falar sobre usuários do CRAS quando trabalho em um CRAS que não exerce seu papel junto às famílias; aqui o CRAS é um mero figurante, por isso não tem usuários, o que existe são indivíduos que vêm à procura de benefícios eventuais” (entrevistado 460). Todavia, o desconhecimento pode ser entendido como mútuo, identificando-se os usuários como “pessoas que não sabem muito bem o que vieram procurar; os usuários não sabem muito bem o que é o CRAS” (entrevistado 61). Cabe ressaltar que esta classe discursiva também acolhe falas em que fica patente a dificuldade de problematizar o tema proposto. No lugar de uma reflexão sobre os usuários da política, resgatam-se características da oferta dos serviços ou elementos de crítica às condições de trabalho na assistência social, como baixos salários, informalidade e falta de capacitação.

Diversamente do observado naquela classe, os discursos reunidos nas classes discursivas 2, 3 e 4 identificam positivamente o usuário do CRAS e suas demandas. Na classe 2, os usuários são reconhecidos como um público que tem por característica principal a necessidade de acessar ofertas públicas, classificadas ou não como direitos sociais: “(são) pessoas em situação de vulnerabilidade social que necessitam de serviços e benefícios de diferentes políticas públicas, sobretudo da proteção social do Estado dentro do território no qual habitam” (entrevistado 529).

As falas dos entrevistados 62, 582 e 19 expressam a perspectiva predominante neste grupo, que representa 19% dos STs analisados neste tema. Apresentam, respectivamente, os usuários dos CRAS como “pessoas e famílias em situação de vulnerabilidade social em decorrência da ausência ou não acesso às políticas públicas”; “pessoas que estejam em situação de vulnerabilidade no tocante ao acesso e à garantia de direitos envolvendo as políticas públicas”; “famílias com moradia precárias sem instalação elétrica ou rede de esgoto, com espaço muito reduzido, famílias vivendo em territórios com nulo ou frágil acesso a saúde, educação e demais direitos”. Os usuários seriam uma população constrangida em seu acesso a bens e serviços públicos. Tal acesso, percebido como frágil ou inexistente, restringeria oportunidades, impediria o usufruto de direitos de cidadania e manteria a dependência dos programas de transferência de renda.

É no âmbito do Estado e das ofertas sob sua responsabilidade que, na classe discursiva 2, são localizadas ou expressivamente agravadas as vulnerabilidades dos usuários do CRAS. Em perspectiva distinta, na classe discursiva 3 enfatiza-se o espaço do privado, seja ele familiar ou mesmo de vizinhança, como componente central das vulnerabilidades que caracterizam aquele público. Tais falas, que representam 28% do *corpus* textual, identificam os usuários dos CRAS como famílias ou pessoas “que necessitam de fortalecimento dos seus vínculos sociais, familiares e comunitários” (entrevistado 670). Destacam-se outras fragilidades a que estão submetidos os usuários e suas famílias: além da pobreza, há o desemprego, os territórios inseguros e insalubres, as drogas, o abandono, a insegurança alimentar, a falta de moradia. Entretanto, neste construto discursivo, é a centralidade da família em seu papel protetivo e afetivo que ganha destaque, expressando a ênfase em um campo imaterial que integraria organicamente as situações de vulnerabilidade.

Nesta interpretação, são identificadas como usuários dos CRAS as “pessoas em situação de vulnerabilidade que não contam com amparo familiar; famílias cuja organização/dinâmica familiar não tem conseguido exercer proteção social” (entrevistado 674). A partir do fortalecimento da família e suas relações internas e externas, as potencialidades poderão ser desenvolvidas, e as adversidades, enfrentadas e superadas. Nesta perspectiva, e num deslocamento de foco do usuário para os equipamentos, é possível entender os CRAS como “espaços físicos públicos onde são necessariamente ofertados os serviços básicos continuados para famílias em situação de vulnerabilidade social, tendo por perspectivas o fortalecimento de vínculos familiares e comunitários” (entrevistado 67).

Por fim, e acolhendo outra perspectiva sobre o usuário do CRAS, a classe discursiva 4 agrega 11% dos STs analisados neste tema. Em uma postura também sensível aos contextos particulares, o usuário é associado a grupos específicos, identificados sobretudo a vulnerabilidades relacionadas ao ciclo de vida. As crianças



e os idosos são enfatizados, assim como os adolescentes e os jovens. As mulheres encontram visibilidade, em especial as gestantes e as nutrizes, e, com menos frequência, mulheres chefes de família sem cônjuge e com crianças a cargo. A referência às pessoas com deficiência é recorrente. Alguns outros grupos são lembrados por representarem situações sociais de especial vulnerabilidade, como é o caso de crianças e adolescentes em situação de trabalho infantil ou dele retirados, e da população de rua. Famílias com responsáveis desempregados; famílias com crianças e adolescentes em idade escolar obrigatória, mas fora da escola; adolescentes vivenciando uma gravidez; usuários de drogas; e população quilombola são mencionados, porém com menos regularidade. Por fim, dialogando com as normativas em vigor, recebem destaque os chamados públicos prioritários do CRAS. São eles as famílias beneficiárias do PBF e em descumprimento de condicionalidade daquele programa; as famílias beneficiárias do BPC e aquelas inscritas no Cadastro Único. Como resume o entrevistado 355, são usuários dos CRAS os “beneficiários do Programa Bolsa Família, cidadãos, públicos do Cadastro Único e pessoas com o perfil de até três salários, pessoa com deficiência, pessoa idosa, adolescentes e beneficiários do BPC”.

#### 4.2 Trabalho social no CRAS

No segundo tema investigado, trabalho social no CRAS, foram identificadas cinco classes discursivas, agregadas em dois grandes blocos. No primeiro bloco, que reúne 60% do *corpus* textual, concentram-se três classes (classes 5, 1 e 2) que enfatizam as atividades e ofertas no CRAS. O discurso mais presente corresponde à classe 5 (27% dos STs) e descreve o que é feito no cotidiano pelos profissionais naquele equipamento público. As atividades mais mencionadas são atendimento, acompanhamento e encaminhamento, além da realização de cadastros, palestras, rodas de conversas, oficinas, grupos e visitas domiciliares.

Neste bloco, as duas outras classes discursivas abordam não apenas as atividades realizadas, mas suas motivações. O destaque à superação da vulnerabilidade caracteriza a classe 1 (17%). Como definiu o entrevistado 554, “trabalho no sentido de que os usuários tenham vontade de sair daquela condição em que se encontram hoje”. O acolhimento e o atendimento são citados com frequência, e a ação de acompanhamento familiar é ressaltada, sobretudo por propiciar a identificação de demandas e promover a revitalização de vínculos e o “despertar de potencialidades que possibilitem a superação de vulnerabilidades e situações de risco” (entrevistado 498). O trabalho social com famílias é ainda tratado a partir dos objetivos de prevenção de risco social e violações de direitos.

Na classe 2 (15%), por sua vez, observa-se a ênfase na garantia de acesso a direitos. O trabalho social no CRAS é entendido como ação que deve promover o direito de acesso à assistência social, seus benefícios e serviços, bem como aos demais serviços a cargo das políticas setoriais, contribuindo para o usufruto de

direitos sociais. A promoção do protagonismo, por seu turno, ganha destaque. Como afirma o entrevistado 224, além do

objetivo de proteger seus direitos, (...) as ações do PAIF devem ser planejadas e avaliadas com a participação das famílias usuárias, das organizações e movimentos populares do território e rede territorial, visando redefinir e avaliar os serviços para uma melhor adequação às necessidades locais, fortalecendo o protagonismo destas famílias, dos espaços de participação democrática e de instâncias de controle social.

Nessa classe discursiva, da mesma forma que na classe 1, ganha importância a rede socioassistencial, cujo acesso permitiria viabilizar e/ou ampliar os atendimentos, o acompanhamento dos grupos e famílias e a permanência nos serviços de convivência. Também a informação sobre o território é um recurso destacado para esse objetivo.

No segundo bloco, que agregou 39% dos STs, foram identificadas duas outras classes de discursos, ambas dando centralidade ao tema do trabalho profissional. A classe 3 (26%) discorre sobre a importância dos profissionais e de seu trabalho qualificado, bem como sobre as dificuldades que enfrentam. Aspectos do trabalho social são enfatizados, como a construção do plano de atendimento familiar e a ação em rede com as outras políticas públicas do território. É posto em relevo o papel do coordenador do CRAS para o desempenho do trabalho social, bem como para o planejamento das atividades. No entanto, ao lado da valorização das equipes e de seu esforço, ganham destaque as menções à baixa efetividade da política de assistência social. São citadas dificuldades para romper trajetórias: “em certas situações familiares há um círculo vicioso, onde são atendidos os avós, os pais, os filhos, netos e assim consecutivamente, com as mesmas vulnerabilidades” (entrevistado 824). Há censura ao padrão de oferta de serviços públicos: “falta o Estado cumprir com seu papel de provedor das políticas públicas” (entrevistado 207). Entretanto, é, sobretudo, a interferência da esfera política que interporia dificuldades ao trabalho dos profissionais: a presença das primeiras-damas como gestoras municipais da política, o atravessamento da política pública pela política partidária local e a presença de grande número de profissionais sem a devida capacitação em cargos de confiança. Destaca-se “o desinteresse dos gestores maiores em investir no trabalho social que possa dar alguma autonomia aos usuários e há também toda a desvalorização do profissional” e “o fato de qualquer um poder ser gestor [o que] transforma o trabalho do coordenador e técnico em um martírio” (entrevistados 558 e 263). O tema da judicialização recebe atenção: “os técnicos recebem demandas crescentes do Poder Judiciário, afetando significativamente o desenvolvimento das ações no âmbito da [Política Nacional de Assistência Social] PNAS” (entrevistado 243).

A classe discursiva 4 (13% dos STs) também se organiza em torno do tema do trabalho profissional, todavia, ressaltando as condições de exercício do trabalho.

Há destaque à infraestrutura inadequada, na qual operam os centros de assistência social. Sobressaem ainda as referências à sobrecarga de trabalho e à insuficiência dos recursos humanos e materiais, bem como à necessidade de capacitação das equipes para a realização do trabalho social com famílias: “é um trabalho que necessita de mais recursos financeiros, humanos e capacitação da equipe técnica” (entrevistado 854), sendo “desafiador pela ausência de condições de trabalho, recursos humanos insuficientes e demanda excessiva” (entrevistado 758). No entanto, emergem reflexões sobre a importância do trabalho social realizado para a sociedade em geral, e da satisfação pessoal em realizá-lo, apesar das dificuldades: é “gratificante, pois nos alegra saber que algumas intervenções surtem efeito positivo na vida das famílias” (entrevistado 317).

### 4.3 PBF

Apresentando tamanhos aproximados, as três classes discursivas sobre o PBF aparecem organizadas em dois distintos blocos. Enquanto as classes discursivas 1 e 3 reforçam características operacionais ou aspectos positivos do programa, a classe 2 expressa falas críticas ao programa.

Na classe 1, a mais volumosa (39%), o PBF é associado a uma segurança de sobrevivência, sendo retratado como uma ação do governo federal para aliviar a pobreza e extrema pobreza e favorecer o acesso a alimentação, saúde e educação, ofertando perspectivas de melhor futuro. Como elementos adicionais à mensagem principal, ressaltam-se a melhoria na qualidade de vida dos beneficiários e a possibilidade de, com o programa, identificar as famílias em vulnerabilidade e risco pessoal e/ou social no território do CRAS. Também são citados os objetivos de romper o ciclo intergeracional da pobreza. A existência das condicionalidades é referida como incentivo para ampliar o acesso à educação e saúde. Garantindo um mínimo para sobrevivência, o PBF é descrito de forma neutra ou, mais frequentemente, positiva: “entendo ser PBF como uma política de transferência de renda com condicionalidades, fundamental para atender às famílias em situação de vulnerabilidade ligada à renda, pois ele garante o mínimo, pelo menos, para a alimentação” (entrevistado 437). Segundo o entrevistado 427, o PBF é “um programa que veio salvar muita gente da extrema pobreza. Hoje em dia, em nosso município, não se vê crianças andando pelas ruas pedindo esmola. As famílias se sentem mais respeitadas e com vontade de viver melhor”.

A classe 3 (30%) se diferencia da anterior pela ênfase dada aos direitos. Nesta perspectiva, a transferência de renda às famílias se apresenta como garantia da realização do direito humano à alimentação, permitindo ainda assegurar o acesso aos direitos básicos, como educação e saúde. O programa reafirmaria ao beneficiário que ele é possuidor de direitos, é um cidadão. Contudo, tal reconhecimento não asseguraria condições dignas de vida, como destaca o entrevistado 377: “a renda

baixa do programa não garante atendimento à maioria das necessidades básicas da população, e como as outras políticas públicas, principalmente de trabalho e renda, estão precárias, a maioria das famílias beneficiárias do PBF não conseguem deixá-lo”.

No sentido contrário dos dois grupos anteriores, a classe discursiva 2, que representa 29% dos STs analisados para esse tema, acumula críticas ao programa, reunindo menções à criação de dependência e à falhas na fiscalização, geradoras de recebimentos indevidos e de injustiças na distribuição do benefício. Conforme o entrevistado 63, “o programa possui planejamento maravilhoso, mas na prática ainda falta muita fiscalização para que o programa realmente funcione corretamente e para quem dele necessita”. Segundo o entrevistado 773, o programa “necessita de uma melhor ampliação para atingir às famílias invisíveis, que ainda não estão no Cadastro Único”. Nesse discurso, o PBF pode ser reconhecido como eficaz, sendo almejado seu aprimoramento e continuidade. Entretanto, predominam nesta classe discursiva expressões de desconforto com uma iniciativa vista como geradora de dependência: o programa “ajuda muitas pessoas a sair da miséria, porém acomoda muitas outras a permanecer nela” (entrevistado 200). “Quando se sugere uma faxina, não querem por achar pouco o valor da faxina. (...) É triste ver o comodismo, preguiça e desinteresse pelo trabalho gerado pelo PBF. Na zona rural, a população não se interessa em plantar, cultivar a terra, criar animais. São confortados pelo dinheiro que ganham do PBF sem fazerem nada” (entrevistado 40). Nesta perspectiva, o programa “demonstra certa ineficiência por grande parte das famílias continuarem dependentes do programa; apresenta a necessidade de um fator gerador de renda, o que promoveria às famílias a superação da pobreza” (entrevistado 330).

Para combater a dependência dos beneficiários em relação ao programa, aprimoramentos são sugeridos, destacando-se: *i*) maior rigor para concessão; *ii*) estabelecimento de prazo para o recebimento do benefício; *iii*) aumento e diversificação de condicionalidades, incluindo condicionalidades de trabalho; e *iv*) demanda por um controle mais rigoroso. Conforme depoimento do entrevistado 163, “falta fiscalização e cobrança da atuação dos municípios para evitar fraudes, muitos beneficiários mentem sua renda para serem contemplados. Deveria ter um prazo-limite, nem que depois pudessem voltar ao programa”. Também é citada a demora do MDS e da Caixa para atualizar os dados das famílias e incluir no programa famílias cadastradas: “não há entendimento entre os municípios, a Caixa e o MDS. Há muitas contradições entre estes órgãos” (entrevistado 163).

#### 4.4 Beneficiários do PBF

Da mesma forma que observado nos discursos sobre o PBF, para o tema dos beneficiários do programa foram encontradas três classes discursivas com tamanhos aproximados. Enquanto as duas primeiras classes associam o beneficiário do PBF a determinados contextos socioeconômicos ou a padrões de deveres e obrigações,

um terceiro padrão de falas concentra críticas aos beneficiários a partir de avaliações sobre seu comportamento.

O conteúdo semântico da classe 3 enfatiza os critérios administrativos que justificam o acesso ao benefício, com destaque à situação de pobreza e à inscrição no Cadastro Único. Os beneficiários são definidos a partir das categorias burocráticas: são “famílias em situação de pobreza e extrema pobreza; famílias cadastradas no Cadastro Único com perfil e renda de R\$ 77 a R\$ 154 por pessoa” (entrevistado 021). A ênfase é dada na situação de vulnerabilidade socioeconômica e na incapacidade das famílias em suprir financeiramente suas necessidades básicas. Valoriza-se o impacto do PBF na redução dos indicadores de extrema pobreza, na garantia de direitos básicos e na redução de outros riscos sociais que afetam tal população. Neste grupo de falas, também está presente o reconhecimento de que o beneficiário do PBF é afetado não por uma, mas por múltiplas dimensões da pobreza ou vulnerabilidade, incluindo as más condições de saúde, a baixa escolaridade e a inclusão precária no mercado de trabalho.

A classe 2 reúne falas que enfatizam os deveres associados à condição de recebedor da transferência de renda e identificam o beneficiário do PBF ao cumprimento das condicionalidades do programa. Na perspectiva deste grupo de profissionais, além do efeito de deixar “os beneficiários mais responsáveis” (entrevistado 325), as condicionalidades estimulam o desenvolvimento das famílias e permitem a ampliação de oportunidades. Segundo o entrevistado 579, “a exigência de que as crianças frequentem a escola e tenham as vacinações em dia é uma forma de combater o trabalho infantil, a mortalidade infantil e o analfabetismo no Brasil”. Outras atividades realizadas com ou para as famílias também são citadas:

além da renda recebida pelo programa, as famílias participam de oficinas e cursos oferecidos pelo CRAS, para geração de renda. Os beneficiários do PBF são referenciados pelo CRAS do município, onde os técnicos responsáveis avaliam a necessidade do núcleo familiar no sentido de atendimento de outras demandas (entrevistado 226).

Realizamos reuniões PAIF, de descumprimento de condicionalidades e participamos da reunião realizada pela educação com famílias perfil PBF. (...) Estabelecemos parcerias com instituições do entorno para fornecemos cursos profissionalizantes e encaminhamos também as famílias para entrevistas, visando o retorno no mercado de trabalho (entrevistado 188).

No sentido diverso das duas classes discursivas anteriores, o grupo representado pela classe 1 (36%) expressa críticas às famílias beneficiadas pelo programa, que tenderiam à dependência e à acomodação: “muitos se tornam totalmente dependentes do benefício, não fazem esforço para saírem da situação de pobreza ou extrema pobreza” (entrevistado 227). Observa-se um esforço em diferenciar os beneficiários que necessitam e fazem bom uso do programa dos que não mereceriam recebê-lo. Segundo o entrevistado 477:

alguns [beneficiários] são abusados, não merecem receber pois os pais não estão nem aí para trabalhar, e com isso os filhos sofrem as consequências. Achem que PBF é [um] salário mensal, preferem ficar esperando R\$ 35 do que trabalhar uma diária e receber de R\$ 70 a R\$ 120, dependendo do trabalho. Falta responsabilidade e comprometimento dos mesmos em relação às condicionalidades.

O exercício de classificação é recorrente nesta classe discursiva, opondo bons e maus beneficiários, seja no que se refere à necessidade ou ao mérito: “a maioria são acomodados, não fazem questão de trabalhar e estudar para ficarem encostados no benefício” (entrevistado 232). “Há uma parcela considerável que se utiliza do benefício por situação de comodismo, (...) mas também existem os que utilizam dela para se fortalecer, traz dignidade” (entrevistado 376). Em alguns casos, a categorização ganha maior complexidade, como exemplifica o entrevistado 395, para quem os beneficiários do PBF

podem ser divididos em três grupos: aqueles que precisam do benefício e o têm como uma renda mensal certa ou a única renda fixa mensal com a qual podem contar, e usam o benefício para alimentação, vestuário, pagar água, luz, entre outras necessidades da família; aqueles que recebem o benefício, se acomodam e acham que merecem porque são pobres e fazem de tudo para não perder o benefício, inclusive omitem renda; e aqueles que receberam o benefício, se emanciparam, mas veem o benefício como um direito de seus filhos que mesmo saindo da situação de pobreza querem permanecer com o benefício como um dinheiro extra.

Cabe ressaltar que nesta classe discursiva, emergem demandas por maior responsabilidade do usuário com o programa e com a oportunidade que o programa representa: “nem todos aproveitam a oportunidade para mudar o estilo de vida” (entrevistado 100); “não buscam o seu protagonismo” (entrevistado 271) ou “não buscam alternativas para melhorar a situação” (entrevistado 645). Em que pese a forte presença de uma retórica de culpabilização das famílias, alguns depoimentos sugerem que o problema expressa o fato de os beneficiários não entenderem corretamente o programa e suas condicionalidades: “Muitos beneficiários recebem informações diariamente sobre o programa e ainda assim, não entendem o foco principal do mesmo”; “A maioria não entende o real objetivo do programa” (entrevistados 129 e 290, respectivamente).

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este estudo teve como objetivo examinar as percepções dos profissionais do Suas sobre duas de suas ofertas – o trabalho social no CRAS e o PBF – e seus públicos preferenciais – os usuários do CRAS e os beneficiários do PBF. Os dados foram coletados por meio de questionário respondido por profissionais de nível superior atuantes nos equipamentos públicos do Suas em todo o país, e a consistência do material empírico pode ser estimada pela alta porcentagem de aproveitamento dos

STs nos *corpus* textuais disponibilizados para análises. A classificação estatística em agrupamentos de STs apresentou-se em diferentes matizes, formando de três a cinco classes para cada tema, sendo que em nenhum dos temas estudados houve a formação de uma classe vocabular com conteúdo superior a 40% dos STs válidos.

Como principal resultado, a análise textual apontou a diversidade das percepções e valores expressos pelos profissionais da assistência social com relação tanto ao seu trabalho como ao público atendido. Não há um discurso único ou mesmo marcadamente majoritário. A complexidade e riqueza das falas reportadas nos questionários, organizadas na forma de STs e interpretadas como classes discursivas, apontam para a variedade de perspectivas presentes entre aqueles agentes implementadores acerca da população usuária do CRAS e beneficiária do PBF, bem como assinala divergências e disputas em torno da natureza e do objetivo de suas ofertas, além da validade, da legitimidade e dos limites do direito à redistribuição e à proteção social pública.

No que se refere ao conteúdo das classes discursivas, constatou-se importante presença de falas referenciadas nas normativas que regem a política de assistência social, seja sobre o público ou o trabalho técnico. Isto pode ser observado nas classes que associam o trabalho social com famílias no CRAS à descrição dos procedimentos técnicos ou à ação preventiva face a situações de risco (respectivamente 27% e 17% dos STs). Ao tratar do PBF, tal abordagem esteve presente em torno da garantia de sobrevivência, com 39% dos STs no tema. No caso dos temas referentes ao público, seriam exemplos as classes discursivas relativas às características da família que, de acordo com as normativas, dão acesso ao PBF (34%) e, no caso dos usuários dos CRAS, às falas que os associam às situações de vínculos familiares precários, vulnerabilidades associadas ao ciclo de vida ou insuficiência de acesso às ofertas públicas (60%). Estas respostas, que poderíamos chamar de cunho burocrático, refletem a influência das normativas e orientações técnicas, além dos esforços de capacitação que foram se intensificando ao longo dos anos no contexto do Suas e de sua interface com o PBF.

O alinhamento às normativas da política disputa, contudo, com o conteúdo de um segundo grupo de falas. Com exceção do trabalho social nos CRAS, os outros três temas pesquisados são atravessados por discursos que, parcial ou integralmente, se contrapõem às orientações institucionais da política de assistência social. É o caso das classes discursivas que enfatizam: *i*) carência, dependência ou subordinação quando se referem aos usuários do CRAS (40% dos STs nesse tema) e aos beneficiários do PBF (35%); ou *ii*) discursos que caracterizam o PBF como gerador de dependência e acomodação (30%). É interessante observar que as falas associando os usuários dos CRAS a sujeitos carentes, despreparados, ou mesmo oportunistas e indolentes, ultrapassam em volume aqueles que dirigem suspeição

às famílias beneficiárias do PBF. O processo de classificação e julgamento dos usuários não se limita, assim, aos beneficiários de transferências de renda, mas se expande ao conjunto da população que recorre ao CRAS.

Um terceiro grupo de discursos é marcado pela ênfase nos direitos sociais. Esta perspectiva está presente nos dois temas relativos às ofertas, em que pese diferenças. As falas referenciadas ao direito estão em maior frequência associadas ao tema PBF (29%) do que ao de trabalho social com famílias (15%). Em relação ao tema beneficiário do PBF, é interessante observar que emerge um conteúdo equivalente, mas com sinal invertido, qual seja, aquele que discorre sobre os deveres do beneficiário, especialmente em relação ao cumprimento de condicionalidades próprias do programa (29%).

Ainda associado ao reconhecimento de direitos sociais, observa-se a presença de um discurso, nos quatro temas abordados, que identifica a vulnerabilidade como decorrente de uma cidadania restringida, associada à precária oferta ou ao inadequado acesso às políticas públicas. Contudo, são parcas as referências aos problemas sociais associados aos territórios, bem como a menção de ações de busca ativa de populações ou públicos prioritários aos objetivos protetivos da política. A coletivização dos problemas sociais e a busca coletiva por soluções construídas a partir do território não se fizeram visíveis nas classes discursivas estudadas. Se há menções à rede socioassistencial, são pouco frequentes as citações sobre redes intersetoriais de serviços. Em contraponto, são constantes as referências às más condições de trabalho dos profissionais da assistência social, incluindo tensões em sua relação com o campo político (39% no total, considerando as classes 2 e 3 do tema trabalho social no CRAS).

Em resumo, o material analisado aporta diversidade nos discursos dos profissionais, seja com relação aos seus públicos ou às atividades preponderantes nos centros de atendimento da assistência social. Como vem sugerindo a literatura, parte importante dos entendimentos partilhados por aqueles agentes implementadores expressa percepções estigmatizantes, quando não culpabilizadoras, do usuário desta política. A resistência ao pleno reconhecimento do direito no âmbito da assistência social pelos profissionais que têm a missão de garanti-lo potencializa o risco de reprodução e reforço de desigualdades sociais por meio da ação do próprio Estado. Entretanto, discursos relacionados às normativas e orientações técnicas da política, bem como ao reconhecimento de direitos sociais associados ao Suas e ao PBF, resgatam os princípios de execução alinhados à responsabilidade pública de proteção social que organiza aquela política e os fortalecem. Ao influenciarem na implementação, este conjunto variado de percepções, leituras e valores introduzem uma diversidade de atuações que pode interferir na consistência, na regularidade e nos resultados da intervenção pública em assistência social.



## REFERÊNCIAS

BRASIL. **Orientações técnicas sobre o PAIF**. Brasília: MDS, 2012.

\_\_\_\_\_. **Fundamentos ético-políticas e rumo teórico-metodológicos para fortalecer o trabalho social com famílias na Política Nacional de Assistência Social**. Brasília: MDS, 2016.

\_\_\_\_\_. **Censo Suas**. Brasília: MDS, 2017.

COSTA, R.; ALBERTO, M. de F. Discursos sobre família e a formação para o trabalho social no Centro de Referência da Assistência Social. **Pesquisas e Práticas Psicossociais**, v. 12, n. 1, jan./abr. 2017.

DUBOIS, V. **La vie au guichet**: administrer la misère. Paris: Éditions Points, 2015.

EIRÓ, F. **La régulation familialiste da le pauvreté**: le cas du Programme Bolsa Damilia dans la région Nordeste du Brésil. 2017. Thèse (Dissertation) – Ecole des Hautes Études en Sciences Sociales, Paris, 2017.

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

MARINS, M. Repertórios morais e estratégias individuais de beneficiários e cadastradores do bolsa família. **Sociologia e Antropologia**, Rio de Janeiro, v. 4, 2014.

NASCIMENTO, A.; MENANDRO, P. Análise lexical e análise de conteúdo: uma proposta de utilização conjugada. **Estudos e Pesquisas em Psicologia**, ano 6, n. 2, 2006.

PALIER, B.; SUREL, Y. Les «trois I» et l'analyse de l'État en action. **Revue Française de Science Politique**, v. 55, n. 1, p. 7-32, 2005.

PEREIRA, V.; GUARESCHI, P. O CRAS em relação: profissionais e usuários(as) em movimento. **Fractal**: revista de psicologia, v. 28, n. 1, p. 102-110, jan./abr. 2016.

\_\_\_\_\_. A psicologia no CRAS: um estudo de representações sociais. **Revista Psicologia e Sociedade**, v. 29, 2017.

REINERT, M. Alceste, une méthodologie d'analyse des données textuelles et une application: Aurelia de Gerard de Nerval. **Bulletin de Methodologie Sociologique**, v. 26, p. 24-54, 1990.

SABATIER, P. The need for better theories. *In*: SABATIER, P. (Ed.). **Theories of the policy process**. Boulder, United States: Westview, 2007.

**BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR**

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social. **Tipificação nacional de serviços socioassistenciais**. Brasília: MDS, 2009.

CAMARGO, B.; JUSTO, A. M. **Tutorial para uso do software de análise textual Iramuteq**. Santa Catarina: Laboratório de Psicologia Social da Comunicação e Cognição da Universidade Federal de Santa Catarina, 2013.

## INTERAÇÕES NO JUIZADO ESPECIAL CÍVEL: QUEM FALA COM QUEM?

Olívia A. G. Pessoa<sup>1</sup>

### 1 INTRODUÇÃO

O acesso à justiça surge como demanda da sociedade moderna em busca de um judiciário que receba os conflitos e os trate de forma digna. Existe inicialmente a procura por uma resolução instrumental das ações pela justiça; no entanto, em um segundo momento, a busca pelo judiciário vai além da procura pelas portas da justiça, passa a ser também por um acesso digno e humanizado. Diante das novas demandas da sociedade e das pressões por um judiciário mais democrático, este passa a ter que se reorganizar de forma diferente para recepcionar estas solicitações. Nesse contexto, surgem experiências como o Juizado Especial Cível (JEC), que será o foco deste trabalho.

Os JECs são implantados a partir da Lei nº 9.099, de 26 de setembro de 1995, pautados pelos princípios da celeridade, da informalidade, da simplicidade, da oralidade e da economia processual, tendo como ideia a construção do consenso e a remoção dos obstáculos ao acesso à justiça. De acordo com o art. 3º da lei em questão, o JEC tem competência para causas que não excedam quarenta salários mínimos. Esses juizados possuem o propósito de atender aos pequenos conflitos, que, para muitos cidadãos e cidadãs, representam o fruto de uma caminhada e economia de uma vida toda. São exemplos de causas relativas aos direitos cíveis: *i*) a conta cobrada indevidamente pelos bancos; *ii*) o atraso de horas do voo; *iii*) o plano de saúde que falhou na hora de maior necessidade; *iv*) a briga de vizinho devido ao som alto; e *v*) a promissória do freguês que nunca mais voltou para pagar.

Além disso, os juizados surgem sob o argumento de aproximar o poder judiciário dos pequenos conflitos, que, em muitos casos, quando não resolvidos, podem se tornar maiores. Logo, proporcionam gratuidade das custas judiciais, dispensabilidade da representação legal na primeira instância e adotam meios alternativos de resolução de conflitos, em especial a conciliação entre as partes.

---

1. Pesquisadora do Programa Nacional de Pesquisa e Desenvolvimento (PNPD) na Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest) do Ipea. *E-mail*: <olivia.pessoa@gmail.com>.

A promoção do acesso à justiça, por meio do Poder Judiciário, dá-se a partir de um rearranjo dentro dos serviços públicos por ele prestados, que passa a incluir uma visão que supere a instrumentalidade da ação e promova um acolhimento dos usuários. No entanto, essa implementação de novos arranjos e de uma nova mentalidade na prestação deste serviço depende quase exclusivamente dos servidores do Judiciário que atuam na ponta, com o cidadão, no dia a dia dos conflitos.

Logo, este texto abordará, a partir de pesquisa de campo,<sup>2</sup> como o JEC, criado para aproximar e incluir parcela da população que antes estava excluída do sistema, tem de fato produzido/ampliado (ou não) um maior acesso à justiça. A análise se concentrará nas relações cotidianas entre os servidores públicos e os usuários deste serviço. Este capítulo está dividido da seguinte forma: introdução, uma seção de construção do debate do acesso à justiça enquanto direito humano, uma seção sobre a criação dos JECs no Brasil, outra seção sobre os obstáculos de acesso à justiça que os usuários enfrentam depois de tê-la acessado e, por fim, as considerações finais.

## 2 ACESSO À JUSTIÇA COMO UM DIREITO HUMANO

A preocupação em classificar o acesso à justiça como direito humano fundamental encontra amparo nos dispositivos dos tratados internacionais.<sup>3</sup> Esses tratados trazem em seus textos mecanismos sobre o acesso à justiça e o direito ao julgamento justo e equitativo a todos os cidadãos e cidadãs. Recentemente, o tema entrou explicitamente como um dos dezessete objetivos de desenvolvimento sustentável na nova agenda universal das Nações Unidas.<sup>4</sup>

No Brasil, a Constituição de 1988 trouxe dispositivos que deram maior visibilidade ao acesso à justiça como direito fundamental. No entanto, é notório que a garantia constitucional desse acesso facilitado não é elemento suficiente para a satisfação do direito requisitado. Carvalho Netto e Scotti (2009) nos lembram dos desafios do processo de implementação na vida cotidiana do projeto normativo da Constituição enquanto um processo coletivo de construção de uma sociedade justa, fraterna e democrática, bem como os obstáculos encontrados. A cada dia nos deparamos com a insatisfação do usuário do sistema diante dos serviços oferecidos: reclamações que vão desde o tempo de resposta do Judiciário quanto às

2. Os dados deste capítulo são referentes às observações das audiências públicas em um JEC, coletados para o meu trabalho de dissertação defendido no Programa de Direitos Humanos e Cidadania da Universidade de Brasília (PPGDH/UnB).

3. Art. 10 na Declaração Universal dos Direitos Humanos, de 1498; arts. 6º e 13 da Convenção Europeia para a Proteção dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais, de 1950; arts. 2º e 14 do Pacto Internacional de Direitos Cívicos e Políticos, de 1966; e art. 25 da Convenção Americana sobre Direitos Humanos, de 1969.

4. Objetivo 16: "promover sociedades pacíficas e inclusivas para o desenvolvimento sustentável, proporcionar o acesso à justiça para todos e construir instituições eficazes, responsáveis e inclusivas em todos os níveis". Meta 16.3: "promover o Estado de Direito, em nível nacional e internacional, e garantir a igualdade de acesso à justiça para todos". Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/pos2015/ods16/>>.

suas demandas e efetividade e à capacidade de oferecer um espaço de acolhimento humanizado até os problemas da sociedade.

Um dos obstáculos ao acesso à justiça é o de ordem econômica. A do tipo cível é cara para os cidadãos em geral e mais cara para os cidadãos economicamente mais vulneráveis, que, por sua vez, são os protagonistas nas ações de menor valor. Consequentemente, ela é proporcionalmente mais onerosa, o que configura um fenômeno de dupla vitimização das classes populares face à administração da justiça (Cappelletti e Garth, 1988). Verifica-se, ainda, que a vitimização é tripla, na medida em que há outro obstáculo: a lentidão dos processos.

Quanto aos obstáculos sociais e culturais ao efetivo acesso por parte das classes populares, a distância das pessoas em relação à administração da justiça é tanto maior quanto mais baixo é o estrato social a que pertencem. Portanto, essa distância não tem apenas causas econômicas, mas também fatores sociais e culturais (Cappelletti e Garth, 1988).

Em primeiro lugar, os cidadãos economicamente mais vulneráveis tendem a conhecer menos os seus direitos e, assim, possuem mais dificuldade em reconhecer um problema que os afeta como sendo jurídico, e isso os faz ignorar os direitos em jogo e/ou as possibilidades de reparação jurídica. Em segundo lugar, mesmo reconhecendo o problema como jurídico e um direito, é necessário que a pessoa se disponha a interpor uma ação. Com isso, indivíduos economicamente vulneráveis hesitam muito mais que os outros em procurar a justiça.

Há dois fatores que explicariam essa resistência: experiências anteriores com a justiça que resultaram numa insegurança com o mundo jurídico e o temor de represálias quando se recorre aos tribunais. Uma outra questão relativa ao acesso à justiça é a dificuldade do reconhecimento de um problema como jurídico, de modo que apenas o desejo de recorrer aos tribunais para resolvê-lo é insuficiente para que essa iniciativa seja de fato tomada. Assim sendo, quanto mais baixo é o estrato socioeconômico da pessoa, menos provável que conheça advogados – ou que tenha amigos que os conheçam – e maior é a distância da zona onde vive do local nos quais se situam escritórios de advocacia e/ou tribunais (Santos, 1994).

O efeito simbólico de desconhecimento é um instrumento de dominação para que o cidadão comum não perceba o conteúdo arbitrário do direito e o aceite como este lhe é apresentado (Bourdieu, 2010). O campo jurídico é dominado por profissionais investidos de competência social e técnica, que detêm o monopólio do direito de dizer o que é certo. Logo, o campo é constituído de uma maneira que afasta o cidadão comum do seu meio.

A discriminação social no acesso à justiça é um fenômeno complexo, que vai para além das condicionantes de ordem econômica, uma vez que também envolve

as de ordem social e cultural, que são resultantes de processos de socialização e de interiorização de valores dominantes (Santos, 1994). O autor apresenta, ainda, as inovações institucionais e organizacionais que foram tomadas para minimizar as discrepâncias verificadas entre justiça civil e justiça social.

Apesar da crescente aceitação do acesso efetivo à justiça como um direito social básico nas modernas sociedades, sua efetividade ainda é vaga. A efetividade perfeita ocorreria se, perante um conflito judicializado, as duas partes tivessem as mesmas condições de sucesso, no qual a conclusão final dependeria somente dos méritos jurídicos.

Cappelletti e Garth (1988) ressaltam a impossibilidade dessa condição, tendo em vista que as diferenças entre as partes jamais poderão ser completamente erradicadas. Apontam que a questão é saber por onde devemos avançar e quais obstáculos deverão ser superados para garantir o acesso à justiça – desta forma, elencam como obstáculos a serem transpostos os referentes às custas judiciais, tendo em vista que os conflitos em um tribunal têm um custo na maior parte das sociedades modernas. Além disso, uma outra questão que aumenta a barreira do custo é o tempo. Isso eleva os custos para as partes e pressiona os que são economicamente fracos a abandonarem suas causas ou aceitarem acordos por valores inferiores àqueles a que teriam direito.<sup>5</sup>

Os cidadãos também têm que lidar com a possibilidade das partes<sup>6</sup> e os problemas especiais dos interesses difusos, que são os fragmentados, tais como direito ao meio ambiente ou proteção ao consumidor. Geralmente, cabe ao Estado defender os direitos coletivos que atingem a todos; no entanto, o Estado vem demonstrando-se falho nesse papel e, logo, surge a necessidade de ação de grupos, que nem sempre pode ser coordenada. A partir do exame das barreiras ao acesso destacadas por Cappelletti e Garth (1988, p. 28), estes concluem que

os obstáculos criados por nossos sistemas jurídicos são mais pronunciados para as pequenas causas e para os autores individuais, especialmente os pobres; ao mesmo tempo, as vantagens pertencem de modo especial aos litigantes organizacionais, adeptos do uso do sistema judicial para obterem seus próprios interesses.

Segundo os autores, a questão fundamental é como exercer os direitos, como mobilizar os indivíduos para fazerem valer seus direitos. Por fim, ressaltam que os obstáculos ao acesso efetivo à justiça não podem ser eliminados um a um, pois muitos problemas de acesso são inter-relacionados, e mudanças que tendem a melhorar o acesso por um lado podem aumentar as barreiras por outro.

---

5. A Convenção Europeia para a Proteção dos Direitos do Homem e das Liberdade Fundamentais reconhece explicitamente, no art. 6º, § 1º, que a justiça que não cumpre suas funções dentro de um prazo razoável é, para muitas pessoas, inacessível.

6. Expressão utilizada pelo professor Galanter, que repousa na "noção de que algumas espécies de litigantes (...) gozam de uma gama de vantagens estratégicas".

### 3 PROMESSAS E DESAFIOS DO ACESSO À JUSTIÇA NOS JECs

Os juizados especiais são reflexos das tentativas do Estado e da sociedade de encontrarem soluções para resolver os problemas e litígios da convivência humana, com o objetivo de um juízo célere, simples, eficaz, descomplicado, mais oral do que escrito, para atender às demandas de menor complexidade.

No Brasil, a reforma veio com a Emenda Constitucional nº 45/2004, trazendo avanços no Judiciário. Todavia, esse Poder ainda precisa progredir muito, tendo em vista a inadequação do sistema de justiça à crescente demanda social, caracterizada, principalmente, pela dificuldade de acesso à justiça e pela dificuldade de exercer sua função básica de resolução de conflitos.

Os JECs buscam promover maior acesso à justiça para as pessoas mais vulneráveis socialmente, aproximando-a da população. A primeira iniciativa, no Brasil, para um Judiciário mais célere, mais informal e mais acessível remete às experiências na cidade de Rio Grande no estado do Rio Grande do Sul, em 1982. Por meio dos conselhos de conciliação e arbitragem, um grupo de juízes passou a realizar atendimento após o expediente para pessoas de baixa renda, atendendo prioritariamente às causas de menor potencial ofensivo, relativas a consumo, brigas de vizinhos e questões do dia a dia.

Além disso, outro fator de pressão fundamental para mudanças no Poder Judiciário foi o surgimento de organizações dos movimentos sociais, que expandiram para os cidadãos que estavam à margem a visão de que este Poder deveria ser acionado para requisição de seus direitos. Ao longo dos anos 1970 e 1980, disseminaram-se nas associações comunitárias das favelas, nos sindicatos, nas sedes das comunidades de base etc. os serviços não oficiais de assistência judicial, motivando os setores socialmente marginalizados para a “descoberta” de seus direitos e dos mecanismos legais disponíveis para sua defesa (Aquino, 2002).

As demandas que antes não estavam sendo processadas no Judiciário depararam-se com um sistema de justiça despreparado para receber esta massa de processos.<sup>7</sup> Outra questão relevante diz respeito aos instrumentos de que o direito dispunha: estes não eram suficientes para atender aos conflitos coletivos.<sup>8</sup>

O Judiciário não estava preparado para lidar com a expansão do Estado-providência, pois a partir deste houve uma transformação do direito ao acesso à justiça, ou seja, surgiram demandas e litigantes que não acessavam o sistema judiciário. Problemas como

---

7. Segundo Aquino (2002), para isto contava o fato de que a cultura institucional do jurismo brasileiro, amplamente inspirada na matriz liberal clássica e no dogmatismo formalista, tinha dificuldades para lidar com reclamos por justiça material, “para os quais a dogmática não contava com respostas previamente definidas em seu repertório de soluções-exemplares para casos-exemplares” (Faria e Campilongo, 1991).

8. “Preparado para resolver questões interindividuais, mas nunca as coletivas, o direito oficial não alcança os setores mais desfavorecidos” (Faria e Campilongo, 1991 *apud* Aquino, 2002, p. 21).

brigas de vizinhos e relações de consumo não batiam na porta do Judiciário. Assim que estes casos chegaram, debateram-se com o formato inadequado do processo judicial para a resolução de determinadas disputas, pois já se observava o caso da proteção jurídica dos interesses dos grupos difusos de pessoas. Consumidores prejudicados pelo fabricante de um determinado produto, deficientes físicos impossibilitados de acessar locais públicos, moradores de área poluída por atividade industrial danosa à saúde e ao meio ambiente: todos esses grupos sociais difusos só tinham garantia de proteção legal aos seus interesses lesados na medida em que cada um dos “interessados” acionasse individualmente o sistema de justiça (Aquino, 2012).

A criação dos juizados no âmbito do Judiciário, e não por meio do Executivo, levaria a dois efeitos imediatos: a criação de um novo conflito que não concorreria com a justiça comum e a legitimação do Judiciário para lidar com os conflitos que antes não chegavam até ele, seja pela grande quantidade de processos, seja pelo custo-benefício para as partes envolvidas, uma vez que o valor da causa, em muitos casos, costuma ser bem menor que os costumeiramente julgados por este Poder (Vianna, 1999).

O próximo passo dado para a institucionalização dos juizados foi por meio da Lei nº 7.244/1984, do juizado de pequenas causas. Na sequência, a Constituição Federal de 1988 trouxe o art. 24, inciso X, que trata sobre o tema.<sup>9</sup> Por fim, foi editada a Lei Federal nº 9.099/1995, que dispõe sobre os Juizados Especiais Cíveis e Criminais e dá outras providências.

No entanto, com a aprovação da Lei nº 9.099/1995, o que ocorreu em muitos estados foi simplesmente a troca de nomes, passando a chamar-se de juizados especiais os que até então funcionavam com o nome de juizados de pequenas causas, com o aproveitamento das mesmas infraestruturas materiais e de pessoal. Não houve estudo prévio para saber da adequação ou não das infraestruturas existentes para atribuição de competência mais ampliada. Aliás, em vários estados, elas não estavam adequadas nem mesmo para a competência mais reduzida da Lei de Pequenas Causas (Watanabe, 1999 *apud* Sousa, 2014, p. 34).

A aposta na reforma da justiça, por meio de estruturas como os juizados especiais, necessita da adesão das pessoas envolvidas nessa dinâmica, especialmente os agentes do Poder Judiciário (servidores e juízes), a um conjunto de princípios que orientam a adoção de práticas, atitudes e posturas. Os atores presentes nos juizados, porém, são formados nos mesmos moldes dos atores das instituições tradicionais, logo, as premissas – tais como oralidade, celeridade e simplicidade – são aplicadas quando operacionalizadas por uma cultura jurídica formalista e um cenário de acesso à justiça altamente desigual (Ipea, 2015).

---

9. Art 24: "Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre: (...). X - criação, funcionamento e processo do juizado de pequenas causas" (Brasil, 1988).



### 3.1 “Diante da lei está um porteiro”

Após superar algumas das barreiras ao acesso à justiça e entrar no sistema como autor de uma ação que requer o cumprimento de direitos que foram violados, o cidadão depara-se com outros obstáculos, tais como: os rituais do Judiciário, os procedimentos jurídicos e a própria linguagem. Bourdieu (1998) vislumbrou o direito e a linguagem jurídica como uma forma de manifestação de poder e constatou que as simples limitações às diversas formas de interpretação jurídica representam, por si só, uma forma de controle social.

A linguagem é um traço marcante na ritualística do Judiciário, marcada por expressões técnicas, rebuscamento e até mesmo expressões em latim. Em um primeiro momento, isto não seria um problema, todavia passa a ser quando o cidadão não compreende o que está sendo dito em seu processo judicial.

A linguagem do direito teve que superar o uso do latim e adotar a língua nacional para que toda a população tivesse condições de compreender as leis. No entanto, ao tentar traduzir os conceitos trazidos do direito romano, houve uma preocupação maior em traduzir as definições jurídicas do que na adequação destas, a fim de serem compreendidas – logo, a linguagem se manteve pedante e complicada. Como as normas podiam ser explicadas apenas pelos “operadores do direito”, mesmo com a abolição do latim, tal linguagem ainda permanece incompreensível para os leigos.

O uso abusivo do chamado “juridiquês” – emprego de vocábulos de difícil compreensão a fim de elitizar a linguagem jurídica e segregar poder – no discurso jurídico pode trazer consequências irreversíveis à justiça e à sociedade (Santana, 2012), uma vez que o cidadão que precise utilizar o sistema de justiça não compreende o processo e, na maioria dos casos, não é protagonista neste processo. Este fato se agrava ainda mais quando se dá dentro dos JECs, que são regidos, entre outros princípios, pela oralidade, ou seja, buscam o uso da fala como ferramenta de acesso à justiça, em detrimento do uso da escrita reiterado em forma de processo judicial.

Bourdieu (2010), a partir da discussão sobre o poder simbólico, ou seja, aquele que se manifesta a partir de ferramentas de comunicação e conhecimentos invisíveis, esclarece que este poder é exercido de tal forma que aqueles que são agentes ou vítimas não percebem que estão envolvidos. Nesse sentido, os profissionais e os servidores do Judiciário detêm instrumentos jurídicos que lhes concedem esse poder. Dessa forma, a grande parte das pessoas comuns, usuárias do Poder Judiciário e não detentoras desses instrumentos, fica à margem de seus processos.

Para Galanter (1974), a categoria capacidade jurídica é influenciada pelas diferenças de educação, meio e *status* social que influem na possibilidade das partes em acessar o Judiciário. Para o autor, reconhecer a existência de um direito juridicamente

exigível é uma barreira a ser transposta e não afeta apenas os pobres, mas toda a sociedade, uma vez que o conhecimento sobre as leis é disponível a poucos.

Segundo Bourdieu (2010), uma das ferramentas de expressão do poder simbólico e da dominação é o efeito simbólico do desconhecimento, ou seja, o conhecimento necessário para acessar o campo jurídico está limitado a poucos. A competência técnica para ingresso no campo jurídico implica a capacidade reconhecida de interpretar os textos jurídicos que exprimem o que “está direito no mundo”.

Os obstáculos ao acesso à justiça são também criados pelo próprio Judiciário, principalmente aos mais vulneráveis socialmente. Uma das desvantagens indicadas por Cappelletti e Garth (1988) são os litigantes organizacionais, adeptos do uso do sistema judicial e conhecedores especializados dos procedimentos. Contra estes, as partes não conhecedoras dos instrumentos judiciais praticamente não teriam chances.

O debate sobre o certo ou errado só está legitimado para ocorrer dentro do campo jurídico e é acessível apenas a quem detém o aparato técnico e linguístico. Neste contexto, surge a figura dos advogados, profissionais de diferentes níveis de qualidades, que são dotados de instrumentos e técnicas para integrarem o campo jurídico. Bourdieu (2010) argumenta que a linguagem jurídica e o efeito simbólico do desconhecimento atuam em favor dos advogados para que estes mantenham seu campo de trabalho.

Outro ponto de destaque diz respeito à capacidade técnica – privativa aos juízes e juristas – de acessar os instrumentos jurídicos a fim de manipular e encontrar caminhos e atalhos na lei. O fato de a linguagem jurídica ser inacessível à maior parte da população faz com que apenas os dotados destas faculdades tenham acesso a essas ferramentas.

Geralmente, quem acessa as carreiras jurídicas advém de uma mesma origem, de uma mesma visão do mundo. No entanto, esses indivíduos vão atuar como mediadores imparciais na resolução de diversos conflitos entre pessoas. A proximidade dos interesses e, sobretudo, a afinidade do *habitus*, que pode estar relacionada à origem de formações, seja nos vínculos familiares ou educacionais, criam um mesmo registro ao ver o mundo distintas (Bourdieu, 2010).

Os servidores que atuam no JEC geralmente pertencem às carreiras jurídicas e, quando não, o próprio processo seletivo exige habilidades e conteúdos do campo do direito, logo, carregam uma bagagem muito típica e restrita a esta área. Quando se adota um novo modelo de tratamento dos conflitos no JEC, mas não ocorre a mudança na formação acadêmica e profissional dos servidores da ponta que atuam nestes espaços, pode ocorrer reprodução de desigualdades em vez de maior promoção do acesso à justiça, conforme os dados empíricos apontam na próxima seção do texto.

## 4 O QUE ENCONTRAMOS NA "PONTA"?

Nesta seção, trarei os dados encontrados na pesquisa de campo, na qual foram realizados estudos de caso e vivenciados os espaços e os rituais em um JEC situado em uma região administrativa do Distrito Federal. O número de audiências que foram assistidas foi definido pela técnica de saturação, que consiste em um instrumento epistemológico que determina quando as observações deixam de ser necessárias, pois nenhum novo elemento permite ampliar o número de propriedades do objeto investigado.

### 4.1 O espaço e o tempo reservado para as audiências

As audiências de conciliação são fundamentais para o processo no JEC, pois proporcionam um espaço para que um acordo seja construído entre as duas pessoas envolvidas em um conflito, e não apenas decidido por um terceiro, permitindo, desta forma, uma participação cidadã das partes envolvidas no litígio. Segundo Cappelletti e Garth (1988), a conciliação é extremamente importante, principalmente quando é necessário restaurar relacionamentos, como nos litígios abrangendo relações de vizinhança. No entanto, as conciliações têm sido utilizadas apenas como instrumentos para descongestionar o Judiciário – os autores nos alertam para a necessidade de observarmos se as audiências têm apresentado verdadeiros êxitos ou se estão apenas sendo utilizadas como remédios para os problemas.

As posturas verbais e não verbais – como o timbre da voz, o olhar e os gestos – promovem o relaxamento ou a tensão das partes. Havendo posturas calmas e tranquilas na sala de audiência, as partes tendem a se sintonizar no mesmo estado mental e a reduzir suas ansiedades, o que facilitará o diálogo. O ambiente precisa ser calmo e respeitoso, para que haja a liberdade de expressão de situações dolorosas ou vergonhosas, sem julgamentos ou agressões. As audiências precisam acontecer em um espaço físico mais humanizado: a presença de uma mesa redonda, sem diferenciação das cadeiras de magistrados, partes e advogados, pode deixar as partes mais à vontade e facilitar o diálogo horizontal.

Verifiquei que as audiências realizadas por conciliadores no JEC observado acontecem em salas compostas por uma mesa com computador, na qual o conciliador, identificado por uma pequena capa preta, fica digitando tudo que é dito. As partes se sentam lado a lado nas cadeiras em frente à mesa com computador. Logo, perdem-se as vantagens de um ambiente mais propício ao acordo, com mesas redondas, sem distinção entre as partes.

A situação piora nas audiências realizadas pelo magistrado. Pode observar que, nestes casos, elas acontecem em uma sala maior do que as dos conciliadores. O juiz, vestido de toga, fica em uma plataforma mais elevada que os demais participantes, com o assessor sentado ao lado. As demais partes se localizam na mesa abaixo, cada uma posicionada de um lado. Na forma como estão posicionadas as mesas

e cadeiras, todas as partes precisam olhar para cima quando querem se dirigir ao juiz. Esses rituais, que vão desde a organização do espaço aos trajes do juiz, não combinam com os princípios e práticas que deveriam ser adotados nos juizados. Todo este contexto colabora para se ter um ambiente mais formal, no qual, visivelmente, pude perceber que as partes não se sentiam confortáveis.

Procedimentos complicados, formalismo, ambientes que intimidam, como o dos tribunais, juízes e advogados, figuras tidas como opressoras, fazem com que o litigante se sinta perdido, um prisioneiro num mundo estranho (Cappelletti e Garth, 1988). Estes aspectos foram observados durante as entrevistas realizadas com os usuários do JEC.

Eu senti que foi muito rápido, a gente passa pelo problema todo e quando chega aqui não tem tempo para falar nada, acho que devia ter mais tempo para falar, como o juiz vai decidir se ele nem ouviu? A gente não fala é nada, você viu que o advogado da outra parte fala mais? Acho que é porque ele sabe como as coisas acontecem (usuária entrevistada após a audiência).

#### 4.2 Como se fala nas audiências?

Um das variáveis observadas, e de grande importância para a discussão proposta, diz respeito à linguagem utilizada no JEC, situação esta percebida em todas as audiências. Busquei, para fins de análise, separar a variável linguagem nas seguintes categorias: *i*) jurídica, quando as partes se expressavam utilizando expressões técnicas do direito; *ii*) formal, quando as partes utilizavam a língua portuguesa seguindo rigorosamente as normas gramaticais; *iii*) informal, quando as partes apresentavam despreocupação ao uso de normas gramaticais, utilização de vocabulário simples, expressões populares e gírias; e *iv*) jurídica e formal, quando as partes se expressavam utilizando as duas categorias citadas.

Pude perceber que, mesmo estando em um JEC, no qual a informalidade e a simplicidade são princípios norteadores, a maior parte dos servidores se comunica com as partes durante as audiências de maneira formal e jurídica. Há um claro descompasso entre as partes que chegam ao juizado. À exceção de um requerente, todos os demais se comunicavam de maneira informal, diferenciando-se do corpo “técnico” (conciliadores, advogados e magistrados). Ao longo das audiências, algumas pessoas manifestaram não compreender o que estava sendo dito, conforme trechos nas notas de observação de uma audiência a seguir.

Conciliador: Diante dos fatos, podemos encaminhar o processo para que o juiz julgue o mérito do processo?

Parte requerente: Se for para decidir, pode passar para o juiz, mas não estou entendendo nada que o senhor diz.

Logo, o conciliador explica novamente para a parte, mas utiliza os mesmos termos jurídicos.

A questão da oralidade está intrinsecamente relacionada à compreensão da linguagem ao longo das audiências. Nas que acompanhei, pude perceber que, quando a parte, geralmente desacompanhada de advogados, não compreendia o que estava sendo exposto, o restante da audiência ficava seriamente comprometido. No trecho anterior, o conciliador explica para a usuária, em termos jurídicos, que o processo dela seguirá para o juiz e ela alega não estar compreendendo, mas demonstra ansia em ver seu problema resolvido. Tive a oportunidade de conversar com ela ao final da sua audiência: “Não sei o que aconteceu, só espero que se resolva”. Fica claro na fala da parte autora que ela não entendeu que o processo havia sido extinto com a autorização dela. Ao questioná-la sobre a presença de um advogado, a usuária me diz que se sente segura em ir ao JEC sem um advogado. “Até pensei em trazer um, mas deixei para lá”. Sobre o que iria fazer agora, a parte diz: “Agora é esperar o processo, né”.

Nos trechos anteriores, fica clara a dificuldade das partes em compreender os procedimentos e os termos jurídicos que os servidores utilizam ao longo da audiência. No entanto, a dificuldade se apresenta também na utilização da norma culta da língua portuguesa. Conforme as notas do caderno de campo, a parte, aparentemente confusa, diz que não está entendendo o que está acontecendo e fala que as dívidas estão nos papéis que ela recebe todo mês. Neste momento, fica evidente que ela não compreendeu o significado da palavra estorno.

Nessa audiência, o processo foi extinto com a autorização da parte, uma vez que, quando presente, precisa autorizar a extinção, se for o caso. Com o relato, entretanto, identifiquei que não houve qualquer compreensão do que aconteceu na audiência, e tanto a parte quanto o conciliador foram pressionados pela advogada da empresa para que o processo fosse extinto. Este fato nos remete ao que já foi discutido anteriormente a respeito dos obstáculos ao acesso à justiça. As barreiras enfrentadas pelos indivíduos relativamente fracos, com causas relativamente pequenas, contra litigantes organizacionais têm prejudicado o respeito aos novos direitos. Tais indivíduos, com tais demandas, frequentemente não têm conhecimento de seus direitos, não procuram auxílio ou aconselhamento jurídico e não propõem ações ou acabam desistindo (Cappelletti e Garth, 1988).

Segundo Cappelletti e Garth (1988), uma das tentativas de reduzir os custos do processo é simplesmente eliminar a representação por advogado em certos procedimentos. Uma vez que os litigantes de baixo nível econômico e educacional provavelmente não terão a capacidade de apresentar seus próprios casos de modo eficiente, eles serão mais prejudicados que beneficiados.

O conciliador pergunta, então, para uma parte que visivelmente e declaradamente não está acostumada com os procedimentos do Judiciário, se a mesma tem acompanhado como os juízes vêm decidindo em casos como estes. A parte responde: “Como assim? O que você está falando aí?”. E o conciliador repete: “A forma como os juízes estão sentenciando em casos como estes”. E a parte continua: “Não estou entendendo”. O conciliador insiste novamente: “Você pesquisou como os juízes agem nestes casos?”. A parte responde novamente: “Não estou entendendo” (trecho de uma audiência).

Retornando à discussão realizada, Cappelletti e Garth (1988) nos alertam para a necessidade de investigar o inter-relacionamento entre as barreiras no acesso à justiça. No caso dos juizados, a possibilidade de uma parte se apresentar sem um advogado rompe com uma das barreiras ao acesso à justiça; no entanto, as partes mais vulneráveis acabam tendo que litigar em posição oposta às partes representadas com advogados conhecedores de todos os procedimentos. Logo, litigantes organizacionais adeptos do sistema judicial agem com mais vantagens (Cappelletti e Garth, 1988).

Ao longo do campo, pude observar o quanto a linguagem jurídica é inacessível às partes envolvidas no processo. Inclusive nos JECs – estruturas mais informais e regidas pelo princípio da oralidade –, os mesmos vícios das velhas estruturas se mantêm, e as partes continuam alheias ao processo. O sucesso dos JECs depende da mudança de mentalidade de seus operadores (Sadek, 2006), que precisam se adequar ao novo paradigma criado para solucionar conflitos de pequena monta. Para tanto, é indispensável que atuem com exclusividade neste sistema, para que não se corra o risco de contaminá-lo com a cultura da justiça comum (Ferraz, 2010).

A aposta de estruturas mais acessíveis como os JECs pressupõe adesão dos atores envolvidos nessa dinâmica, especialmente os agentes do Poder Judiciário (servidores e magistrados), a um conjunto de novos valores, que orienta a adoção de novas práticas, atitudes e postura. Porém, os atores presentes nos juizados são formados nos mesmos moldes dos atores das instituições tradicionais, logo, as premissas – tais como celeridade e simplicidade – são aplicadas quando operacionalizadas por uma cultura jurídica formalista e um cenário de acesso à justiça altamente desigual. Os procedimentos jurídicos e a linguagem técnica e específica muito se distanciam da linguagem comum – assim, novas estruturas construídas sobre alicerces de velhas estruturas correm o risco de estarem contaminadas com os antigos hábitos.

A distância dos cidadãos em relação à administração da justiça é tanto maior quanto mais baixo é o estrato social a que pertencem. Essa distância tem como causas próximas não apenas fatores econômicos, mas também sociais e culturais, ainda que uns e outros possam estar mais ou menos remotamente relacionados às desigualdades econômicas (Santos, 1994). Em primeiro lugar, os cidadãos de menores recursos tendem a conhecer menos os seus direitos e, portanto, têm mais dificuldades em

reconhecer um problema que os afeta como sendo problema jurídico. Eles podem ignorar os direitos em jogo ou as possibilidades de reparação jurídica.

Alguns atores do direito alegam a necessidade de uma linguagem mais robusta, de difícil compreensão. O argumento utilizado é que, assim como a medicina, o direito possui suas peculiaridades linguísticas que se limitam ao conhecimento dessa “elite jurídica”. Entretanto, o direito, entre os diversos campos do conhecimento especializado, é um dos que mais interessam à sociedade, uma vez que é a ordem jurídica que proíbe, obriga ou permite certas ações, penalizando aqueles que não se comportam conforme o estabelecido.

A linguagem é extremamente eficaz em “proteger” o universo jurídico do acesso de grande parte da população. Magistrados, advogados, promotores e outros do ramo do direito têm utilizado a linguagem jurídica de maneira tão específica que, a despeito de qualquer argumento a favor, só tem servido para negar o acesso ao universo jurídico à maioria da população. Pareceres, sentenças, petições etc. são escritos de uma forma tal que se torna impossível a compreensão desses textos por alguém que não faça parte do meio (Santana, 2012).

Há um ponto relevante sobre esse obstáculo que a linguagem jurídica cria para o acesso à justiça – os fatores sociais e econômicos. Trata-se de um ciclo que o Brasil conhece bem: quanto menor o estado socioeconômico do indivíduo, menor acesso ele terá à informação e à educação. Trazendo este quadro ao tema acesso à justiça, óbvio é concluir a consequência dessa escala do “menor” – se há menor acesso à informação, menor será a compreensão sobre o direito e sobre a justiça.

A segunda variável observada durante as audiências está relacionada com o espaço da oralidade e a linguagem utilizada pelas partes na narrativa dos fatos. Nesta, considero as seguintes categorias: facilidade, dificuldade, desconhecimento do processo e não se aplica. Para essas categorias, estou considerando todas as pessoas que estiveram presentes nas audiências. Busquei analisar primeiro a forma como os demandantes narram o fato do qual foram vítimas; depois, como os servidores e advogados demonstram conhecimento sobre os fatos. Na maioria das audiências observadas, quando as partes autoras do processo apresentavam uma linguagem mais informal, assim como desconhecimento e falta de familiaridade com os procedimentos do Judiciário, mostravam muita dificuldade em narrar os fatos em audiência, bem como em construir o raciocínio e se expressar.

No campo jurídico, o conhecimento que advém da simplicidade do senso comum, a simples narração dos fatos, a partir de uma visão de mundo diferente dos juristas, leva à desqualificação destes. O Judiciário, mesmo em estruturas como o JEC, não está disposto a receber os leigos jurídicos. O desvio entre a visão vulgar daquele que se vai tornar num *justiciável*, quer dizer, num cliente, e a visão científica

do perito, juiz, advogado, conselheiro jurídico etc. nada tem de accidental: ele é constitutivo de uma relação de poder (Bourdieu, 2010).

Outra questão que observei durante as audiências diz respeito ao incentivo às partes em buscarem representantes, principalmente pelos servidores do JEC e advogados das partes contrárias. Em duas audiências, nas quais as partes apresentaram dificuldade em narrar os fatos, assim como desconhecimento sobre eles, os servidores recomendaram que elas buscassem auxílio de representantes. Esta questão remete a um ponto já debatido no meu marco teórico, a partir do Bourdieu (2010), que diz respeito a como a linguagem e o discurso jurídicos excludentes e desconhecidos reforçam o efeito simbólico do desconhecimento e garantem o campo profissional privativo aos advogados. Ou seja, mesmos nos JECs, nos quais é facultativa a presença de um advogado, os servidores preferem indicar que se busque um auxílio de um representante a adequar os procedimentos do JEC para que as partes possam compreender e atuar no seu processo.

#### **4.3 Como as pessoas se relacionam durante as audiências?**

Ao longo das audiências, me chamou a atenção a forma como os servidores do Judiciário, os advogados e as pessoas que ingressam com processos se relacionam. A primeira variável que pude identificar foi a relação construída sobre o juiz, que esteve presente tanto na audiência presidida por ele quanto nas audiências presididas por conciliadores. Interessante perceber a imagem que os servidores da justiça fazem do juiz. Com exceção de uma audiência, em todas as outras, os conciliadores, ao darem início aos trabalhos, explicam as vantagens de resolver o conflito por meio de um acordo, mas ressaltam sempre a desvantagem de ter um processo analisado por um juiz. Importante ressaltar que a imagem construída pelos conciliadores sobre o juiz é sempre na perspectiva de eles serem figuras distantes e rigorosas.

Tendo em vista que a maior parte das pessoas que observei não possui qualquer familiaridade com os rituais, procedimentos e servidores do Judiciário, o discurso dos conciliadores pode gerar um impacto negativo, ou seja, os clientes aceitem propostas de acordo que não são tão interessantes, para não terem que ir ao juiz.

Uma vez que a juíza não participou do processo, a melhor decisão para vocês é a construída através do acordo, pois se a juíza julgar não há mais nada a ser feito neste processo. A juíza vai julgar o que ela entende e ponto. Mas vocês sabem que sempre há riscos no processo, nunca se sabe o que pode acontecer (fala do conciliador em uma audiência).

Nessa audiência, as partes envolvidas no conflito estavam desacompanhadas de advogados e declaram que nunca haviam participado de uma audiência judicial, logo, não conheciam os procedimentos. Além de apresentar a possibilidade de o processo ir para a juíza como algo sujeito a incertezas, o conciliador, na tentativa



de buscar o acordo, não explica às partes que, mesmo após uma sentença, existe a possibilidade de recorrerem, ou seja, utilizarem os recursos judiciais: “Primeiramente o conciliador explica para as partes que haverá a tentativa de um acordo. E lembra que um acordo é sempre melhor que o julgamento. Diz, ainda, que se caso não haja acordo quem irá decidir é o juiz”. O conciliador, ao falar sobre a possibilidade de o processo ir para o juiz, utilizou-se de um tom de voz ameaçador e, mais uma vez, colocou a questão da incerteza das sentenças dos juízes.

Advogada da parte autora do processo pede que o juiz pergunte à testemunha se esta considera que a situação à qual o seu cliente foi submetido foi vexatória. O juiz não permite que esta pergunta seja realizada e diz à advogada: “A testemunha só responde sobre o fato, quem vai achar se foi vexatória ou não sou eu” (trecho de uma audiência).

O trecho anterior foi presenciado na audiência presidida pelo juiz. Nesta, o clima foi de temor durante todas as falas, reforçado pelo juiz, que em nenhum momento permitiu que as pessoas falassem entre si. Se alguém quisesse se manifestar, deveria fazer a pergunta ao juiz, que, na sequência, repetia para o interessado.

Outra variável que verifiquei sobre a forma como as pessoas se relacionam nas audiências tem a ver com a proximidade entre as partes e os servidores. Nela, trabalhei com as seguintes categorias: *i*) maior proximidade entre os conciliadores e os advogados; *ii*) maior proximidade entre o juiz e os advogados; *iii*) maior proximidade entre os conciliadores e as pessoas físicas; *iv*) indiferente; e *v*) não se aplica. Constatei que, em todas audiências nas quais havia a presença de advogados representantes de empresas e partes desacompanhadas, havia uma relação de mais proximidade entre os conciliadores e os advogados da parte demandada.

O conciliador interage de forma mais dinâmica com a empresa do que com a parte, é perceptível um tom de familiaridade entre a advogada e o conciliador. É comum, ao longo das audiências, conversas sobre audiências passadas ou expressões como “hoje está mais tranquilo que ontem”, “este processo é igual ao processo da semana passada”, enquanto a parte interessada no processo desacompanhada de advogado segue alheia ao que está acontecendo naquele momento (trechos do caderno de campo).

É natural que os conciliadores desenvolvam uma relação de mais proximidade com os advogados, uma vez que estes estão ali diariamente, logo, é do ser humano desenvolver laços. No entanto, ao longo das audiências, percebi que esta proximidade gera uma insegurança na parte que está do outro lado, geralmente sem advogado e sem conhecimento sobre os procedimentos da justiça. Além disso, os jogadores habituais – como advogados que frequentam diariamente o juizado – apresentam maior familiaridade com os atos e com os servidores (Galanter, 1974). Quando questionei uma das partes na saída da audiência sobre o que ela havia achado, tive a seguinte resposta: “Outra coisa que achei ruim é que os advogados parecem que

são amigos dos conciliadores. Isso, na minha opinião, é ruim para se chegar a um acordo e me deixa insegura sobre de que lado a justiça está”.

A desconfiança gerada nas partes devido às relações entre os servidores do Judiciário e os representantes das empresas, que geralmente figuram do lado dos requeridos, reforça ainda mais a sensação de não pertencimento àquele local e a não compreensão do que está acontecendo, pelo requerente. Pode perceber, ainda, que, quando esta relação de proximidade é estabelecida, praticamente não há espaço para o desenvolvimento da oralidade e do diálogo. O servidor conversa diretamente com o advogado e os dois estabelecem os termos do acordo.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O acesso à justiça é um direito humano fundamental, uma vez que, na forma como nossa sociedade está organizada, esse direito é necessário para acessar os demais. No entanto, não basta que as portas do Judiciário estejam abertas aos cidadãos, como descrito na promessa de implementação dos JECs. Esse Judiciário precisa receber os que o procuram de maneira humanizada, individualizada, e ser capaz de compensar as desigualdades entre as pessoas que o acessam, principalmente para todos que estão excluídos do sistema de justiça.

Neste trabalho, o JEC foi a esfera escolhida dentro do Judiciário por ser, desde a sua concepção, um canal de aproximação entre ele e o cidadão. De fato, esse juizado promove uma via de acesso mais simples e informal, a partir da resolução dos pequenos conflitos e da abertura de uma porta mais rápida para a justiça.

Com a pesquisa de campo, entretanto, pude observar que, apesar dos avanços, principalmente com relação à simplicidade e informalidade, o JEC estudado ainda adota muitos dos mesmos formalismos da vara comum, como o rigor nos procedimentos, as vestimentas formais por parte dos servidores e do juiz e o excesso de formalismo e termos jurídicos na linguagem utilizada. Tais aspectos reforçaram o distanciamento do Judiciário do cidadão comum, uma vez que a ritualística no direito é, antes de tudo, excludente, quando o cidadão se depara com um ritual tão distante do seu cotidiano, que pode deixá-lo inseguro e deslocado naquele contexto. Pode concluir, ainda, que os cidadãos que não pertencem ao espaço do JEC não conseguem acessá-lo de maneira digna e humanizada: a forma como os servidores falam e ouvem essas pessoas não dialoga de fato com elas.

Logo, a partir das dinâmicas observadas no trabalho de campo, é possível perceber que o JEC, da forma como está implementado, pode gerar efeitos simbólicos de exclusão aos usuários que se sentem intimidados e não entendem o Judiciário como um prestador de serviço público, mas apenas como o braço punitivo do Estado que pode se voltar contra eles mesmos, até quando estão pleiteando um direito que lhes foi violado.

## REFERÊNCIAS

- AQUINO, L. M. C. de. **Intelligentsia jurídica, direito e justiça social no Brasil**: interesses e ideologia na base da Constituição de 1988. 2002. Dissertação (Mestrado) – Departamento de Sociologia, Universidade de Brasília, Brasília, 2002.
- BOURDIEU, P. A força do direito: elementos para uma sociologia do campo jurídico. *In*: \_\_\_\_\_. **O poder simbólico**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1998.
- \_\_\_\_\_. **O poder simbólico**. 14. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2010.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Centro Gráfico, 1988.
- CAPPELLETTI, M.; GARTH; B. **Acesso à justiça**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1988.
- CARVALHO NETTO, M. de C.; SCOTTI, G. 20 anos da Constituição: o desafio da assunção da perspectiva interna da cidadania na tarefa de concretização dos direitos. *In*: OLIVEIRA, M. A. C. de; MACHADO, F. D. A. (Org.). **Constituição e processo**: a contribuição do processo ao constitucionalismo democrático brasileiro. Belo Horizonte: Del Rey, 2009.
- FARIA, J. E.; CAMPILONGO, C. F. **A sociologia jurídica no Brasil**. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor, 1991.
- FERRAZ, L. S. **Acesso à justiça**: uma análise dos Juizados Especiais Cíveis no Brasil. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2010.
- GALANTER, M. Why the ‘haves’ come out ahead: speculations on the limits of social change. **Law and Society Review**, v. 9, 1974.
- IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Democratização do acesso à justiça e efetivação de direitos**: justiça itinerante no Brasil. Brasília: Ipea, 2015. (Relatório de Pesquisa).
- SADEK, M. T. Juizados especiais: o processo inexorável da mudança. *In*: SLAKMON, C.; MACHADO, M. R.; BOTTINI, P. C. (Org.). **Novas direções na governança da justiça e da segurança**. Brasília: MJ, 2006.
- SANTANA, S. B. P. A linguagem jurídica como obstáculo ao acesso à justiça: uma análise sobre o que é o direito engajado na dialética social e a consequente desrazão de utilizar a linguagem jurídica como barreira entre a sociedade e o direito/justiça. **Âmbito Jurídico**, Rio Grande, v. 15, n. 105, out. 2012. Disponível em: <[http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php/?n\\_link=revista\\_artigos\\_leitura&artigo\\_id=12316&revista\\_caderno=24](http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=12316&revista_caderno=24)>. Acesso em: jul. 2015.

SANTOS, B. de S. Introdução à sociologia da administração da justiça. *In*: FARIA, J. E. **Direito e justiça**: a função social do Judiciário. São Paulo: Editora Ática, 1994.

SOUSA, N. Q. M. de. Conciliação humanista: aplicação da abordagem centrada na pessoa na resolução dos conflitos judiciais. **Revista Abordagem Gestalt**, Goiânia, v. 20, n. 1, jun. 2014. Disponível em: <[http://pepsic.bvsalud.org/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1809-68672014000100013](http://pepsic.bvsalud.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1809-68672014000100013)>.

VIANNA, L. W. *et al.* (Org.). **A judicialização da política e das relações sociais no Brasil**. Rio de Janeiro: Revan, 1999.

### BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

BAPTISTA, B. G. L. **Os rituais judiciais e o princípio da oralidade**: construção da verdade no processo civil brasileiro. 1. ed. Porto Alegre: Safe – Sergio Antonio Fabris Editor, 2008. v. 1. 335 p.

BELO, F.; LASMAR G.; RODRIGUES, P. P. O inacessível campo jurídico: breve leitura de O Processo, de Kafka, a partir da teoria de Pierre Bourdieu. *In*: CONGRESSO NACIONAL PUC MINAS, 16., 2007, Belo Horizonte: **Anais...** Belo Horizonte, PUC Minas, 2007. Disponível em: <[http://publicadireito.com.br/conpedi/manaus/arquivos/anais/bh/fabio\\_belo.pdf](http://publicadireito.com.br/conpedi/manaus/arquivos/anais/bh/fabio_belo.pdf)>. Acesso em: 9 jul. 2016.

BELTRÃO, H. **Descentralização e liberdade**. Rio de Janeiro: Editora Record, 1984.

BUSTAMANTE, A. P. A aplicação do agir comunicativo de Habermas na mediação comunitária: o diálogo como instrumento transformador. *In*: OLIVEIRA JÚNIOR, J. A. de; MENDES, R. L. T.; SCAREMELLA, M. L. (Org.). **Sociologia, antropologia e cultura jurídicas**. 1. ed. Curitiba: FUNJAB/CONPEDI, 2013. v. 1. p. 398-417. Disponível em: <<http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=514f94b7b871de0e>>. Acesso em: 3 jul. 2016.

CAMPILONGO, C. F. Magistratura, sistema jurídico e sistema político. *In*: FARIA, J. E. (Org.). **Direito e justiça**: a função social do Judiciário. São Paulo: Ática, 1989.

CAPPELLETTI, M. Os métodos alternativos de solução de conflitos no quadro do movimento universal de acesso à justiça. **Revista do Processo**, São Paulo, n. 74, ano 19, p. 82-97, abr./jun. 1994.

CARDOSO, A. P. **Processo sem autos**: oralidade no processo. Curitiba: Juruá, 2002.

CARVALHO NETTO, M. de C.; SCOTTI, G. A contribuição do Direito Achado na Rua para um constitucionalismo democrático. **Observatório da Constituição e Democracia**, Brasília, n. 14, 2007.

CAVALCANTE, M. C. B.; MARCUSCHI, B. Formas de observação da oralidade e da escrita em gêneros diversos. *In*: MARCUSCHI, L. A.; DIONISIO, A. P. (Org.). **Fala e escrita**. 1. ed. Belo Horizonte: Autêntica, 2007.

CUNHA, A. dos S. Estudos empíricos em direito no Brasil: produzindo conhecimento sobre o direito e o sistema de justiça. **Diálogos Sobre Justiça**, v. 2, 2014.

DINAMARCO, C. R. Doutrina nacional: processo civil. **Revista de Processo**, n. 81, 1996.

\_\_\_\_\_. **A instrumentalidade do processo**. 7. ed. São Paulo: Malheiros, 1999.

EHRlich, E. **Fundamentos da sociologia do direito**. Brasília: Editora da UnB, 1986.

ESCRIVÃO JUNIOR, A.; SOUSA JUNIOR, J. G. de. **Para um debate teórico-conceitual e político sobre os direitos humanos**. Brasília: D'Plácido, 2016.

FLORES, J. H. **A (re)invenção dos direitos humanos**. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2009. 232 p.

FREIRE, P. **Pedagogia do oprimido**. 29. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.

GALLARDO, H. **Teoría crítica: matriz y posibilidad de derechos humanos**. Sevilla: David Sanchez Rubio Editor, 2008. 316 p.

HABERMAS, J. **Teoria do agir comunicativo: racionalidade da ação e racionalização social**. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2012.

HERMANN, R. T. **O tratamento das demandas de massa nos juizados especiais cíveis**. 2010. Dissertação (Mestrado) – Departamento de Artes Gráficas, Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2010.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Diagnóstico sobre os juizados especiais cíveis**. Brasília: Ipea, 2013. (Relatório de Pesquisa).

JUNQUEIRA, E. **A sociologia do direito no Brasil**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 1994.

\_\_\_\_\_. Acesso à justiça: um olhar retrospectivo. **Revista Estudos Históricos**, n. 18, 1996.

LIMA, R. K.; BAPTISTA, B. G. L. Como a antropologia pode contribuir para a pesquisa jurídica? Um desafio metodológico. **Anuário Antropológico**, v. 39, p. 9-37, 2014.

LORENCINI, M. A. G. L. A contribuição dos meios alternativos para a solução das controvérsias. *In*: SALLES, C. A. de. (Coord.). **As grandes transformações do processo civil brasileiro: homenagem ao professor Kazuo Watanabe**. São Paulo: Quartier Latin, 2009. p. 600-626.

LYRA FILHO, R. **O que é direito**. São Paulo: Brasiliense, 2006.

MARCUSCHI, L. A. **Da fala para a escrita**: atividades de retextualização. São Paulo: Cortez, 2001.

MARONA, M. C. **Acesso a qual justiça?** A construção da cidadania brasileira para além da concepção liberal. 2013. Tese (Doutorado) – Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2013.

MOREIRA, L. **Fundamentação do direito em Habermas**. Belo Horizonte: Mandamentos e Fortlivros, 1999.

ONG, W. J. **Oralidade e cultura escrita**: a tecnologização da palavra. Campinas, São Paulo: Papyrus, 1998.

QUIVY, R.; CHAMPENHOUDT, L.-V. **Manual de investigação em ciências sociais**. Lisboa: Gradiva, 1998.

SADEK, M. T. Judiciário: mudanças e reformas. **Estudos Avançados**, v. 18, n. 51, 2004.

SALES, L. M. de M. **Justiça e mediação de conflitos**. Belo Horizonte: Del Rey, 2004.

SANTOS, B. de S. **Pela mão de Alice**. O social e o político na transição pós-moderna. São Paulo: Edições Afrontamentos, 1997.

SILVA, C. A. **Justiça em jogo**: novas facetas da atuação dos promotores públicos. São Paulo: EDUSP, 2001.

SILVA, P. E. A. da *et al.* (Coord.). **Perfil do acesso à justiça nos juizados especiais cíveis**. Brasília: Conselho Nacional de Justiça, 2015. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/files/conteudo/destaques/arquivo/2015/06/b5b551129703bb15b4c14bb35f359227.pdf>>.

SPENGLER, F. M.; SPENGLER NETO, T. O acesso à justiça como direito humano básico e a crise da jurisdição no Brasil. **Scientia Iuris**, v. 15, p. 53-74, 2011.

# Práticas de Implementação e Interações nas Linhas de Frente do Serviço Público

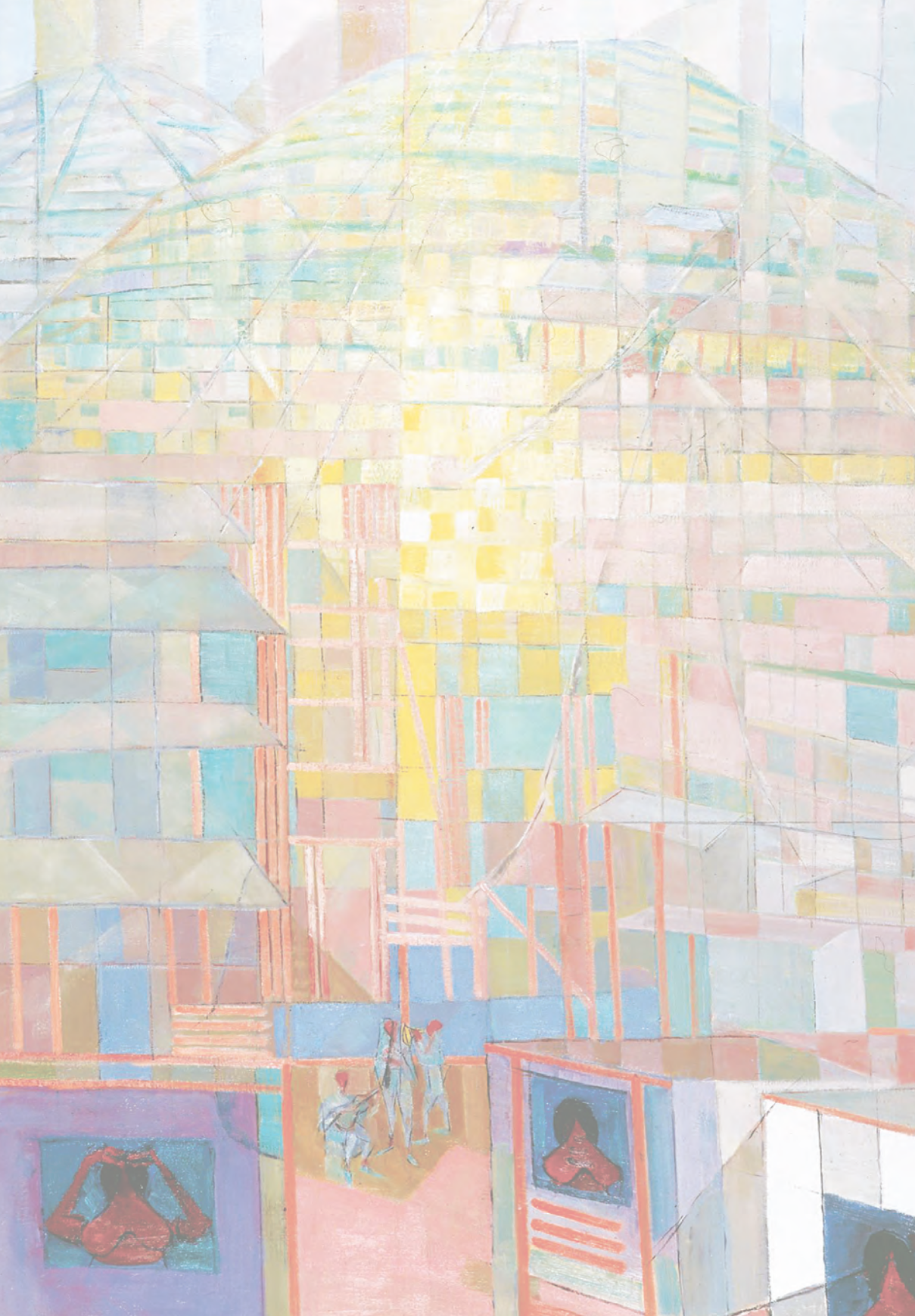
## 3.2 – Classificações e Julgamentos no Acesso a Bens e Serviços Públicos

Capítulo 22

Capítulo 23

Capítulo 24

Capítulo 25





## **PRÁTICAS, INTERAÇÕES, CATEGORIZAÇÃO E JULGAMENTOS: ANÁLISE DA AÇÃO DISCRICIONÁRIA DOS AGENTES COMUNITÁRIOS DE SAÚDE<sup>1</sup>**

Gabriela Lotta<sup>2</sup>

### **1 INTRODUÇÃO**

Ser tratado de forma justa e imparcial por burocratas implementadores é um componente central da qualidade dos governos democráticos (Rothstein e Teorell, 2008). No entanto, a ideia de políticas universais em contextos de alta desigualdade e heterogeneidade impõe uma aparente dicotomia: universalidade pressupõe a capacidade de incorporar todos os cidadãos como usuários das políticas, garantindo acesso universal a direitos; mas a heterogeneidade e a desigualdade pressupõem acesso diferenciado, seja incorporando diversidades nas estratégias desenhadas, que permitam atingir públicos distintos, seja promovendo políticas com enfoques diferentes, para potencializar o acesso dos mais desiguais e elevar seu patamar para que os resultados possam reverter trajetórias de desigualdades, o que pode ser chamado de equidade (Schneider e Ingram, 2005). A aparente dicotomia entre universalismo e equidade se materializa nas diferenças entre formulação de políticas e sua implementação. Enquanto na formulação é possível pensar padrões mais homogêneos, é na implementação que as diversidades e desigualdades se manifestam, levando a resultados potencialmente distintos das mesmas políticas.

É neste sentido que se coloca como desafio o desenho de políticas que, ao mesmo tempo, promovam acesso universal e equidade, enfrentando as desigualdades. Este planejamento deve prever não apenas desenhos universais, mas também a capacidade de implementação, considerando diversidades tanto populacionais como territoriais. Em certa medida, este tem sido um desafio enfrentado no campo da saúde no Brasil pós-Constituição Federal de 1988, com a criação do Sistema Único de Saúde (SUS) e as várias políticas públicas dele decorrentes.

---

1. Esta pesquisa foi realizada com recursos da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (FAPESP), processo nº 2017/24750-0.

2. Professora de administração pública e governo da Fundação Getulio Vargas (FGV); e coordenadora do Núcleo de Estudos da Burocracia (NEB). *E-mail*: <gabriela.lotta@fgv.br>.

Uma das estratégias brasileiras desenhadas para enfrentar as desigualdades e promover o acesso universal é a Estratégia de Saúde da Família (ESF), que tem uma base territorial e visa proporcionar saúde nos domicílios dos usuários, aproximando as políticas de saúde das realidades sociais. A política é executada por equipes multiprofissionais formadas por médicos, enfermeiros, auxiliares de enfermagem e agentes comunitários de saúde (ACS). Um ACS é alguém que vive dentro da comunidade, onde é responsável por cuidar da saúde das famílias. Ele deve acompanhar as famílias sob sua responsabilidade e, por morar na mesma comunidade, tem maior capacidade de construir políticas aderentes ao território.

Os ACS atuam como mediadores entre os usuários e o Estado. Sua atuação depende de questões relacionais e trajetórias pessoais (Lotta, 2015), de forma que são capazes de construir ações mais permeadas entre Estado e sociedade, dependendo do seu perfil relacional específico, que lhes permite exercer essa interação com a comunidade durante os processos de implementação. Todavia, os processos de interação que estabelecem com usuários não são neutros ou desprovidos de valores, especialmente por serem parte da mesma comunidade onde atuam e dividir com ela espaços de sociabilidade e de valores (Lotta, 2015). Pelo contrário, são permeados de visões de mundo e percepções sobre demandas e merecimentos que influenciam a maneira como interagem com os usuários e fazem encaminhamentos. Considerando, portanto, o potencial que as interações entre ACS e usuários tem sobre resultados das políticas, ampliação de acesso, mediação e aproximação Estado-sociedade e os encaminhamentos, este capítulo busca analisar como a ação discricionária dos ACS pode interferir em práticas, interações e categorizações que reduzem ou reproduzem as desigualdades.

Este texto tem como objetivo, portanto, analisar os processos de interação, as práticas desenvolvidas e a construção de categorias e julgamentos operados pelos ACS na implementação de políticas públicas. A partir da análise da atuação e das percepções destes atores, pretendemos observar: *i*) como interagem de maneira diversa com os diferentes usuários; *ii*) como determinam diferentes práticas, considerando as diversidades e demandas encontradas nos territórios; *iii*) quais as diferentes categorias e julgamentos que constroem para classificar os usuários e decidir seus encaminhamentos; e *iv*) como estas decisões alocativas interferem em processos de inclusão, exclusão, redução ou reprodução de desigualdades.

Em termos metodológicos, este texto se baseia em duas pesquisas de campo, realizadas no período 2006-2010 e posteriormente entre 2016 e 2017. A primeira delas fez o acompanhamento etnográfico de vinte e quatro ACS, de três diferentes municípios. A escolha dos municípios e das unidades básicas de saúde (UBS) teve como foco observar diferentes contextos e realidades, para compreender melhor as diferenças que surgem na implementação. Os municípios selecionados foram: Sobral, no Ceará; Taboão da Serra, em São Paulo; e São Paulo, capital.

A experiência de Sobral é marcada por uma estratégia comunitária e remonta às origens do desenho da ESF: construída em interação com a Igreja e com pastorais, valorizando o trabalho comunitário e contratando ACS com perfil de liderança e ativismo. Taboão da Serra passou por processo mais recente de implementação da ESF, tendo apenas dois anos de implementação à época da pesquisa. Era, portanto, um caso de construção institucional à época da pesquisa, ainda com pouca influência de decisões passadas e mais sujeito a uma construção “técnica” a partir das normativas do Ministério da Saúde. São Paulo tem relevância por ter um modelo de previsão baseado em contrato de gestão com organizações sociais, ou seja, a política não é provida diretamente pelo Estado, mas sim por uma organização pública não estatal que tem sua própria lógica de gestão e funcionamento e que recebe por produção realizada – neste caso, há maior cuidado da gestão com resultados e métricas acordados. A escolha dos oito ACS por UBS, por sua vez, buscou contemplar variedades em termos de tempo na carreira, envolvimento com movimentos sociais, relação com Igreja etc. Essa variação foi determinada em função de dimensões que poderiam influenciar o perfil relacional dos ACS e a forma de uso da discricionariedade. Os ACS foram acompanhados por cerca de quatro semanas em todas as suas atividades. A partir do caderno de campo, foram sistematizadas as diferentes práticas realizadas por eles e os estilos de comunicação que utilizam na interação com usuários. Práticas e estilos foram analisados considerando sua incidência em cada UBS e nos diferentes ACS.

A segunda pesquisa de campo se baseou em entrevistas com 77 ACS da cidade de São Paulo de onze diferentes UBS. Nessas entrevistas, buscamos compreender práticas de atuação e formas de classificação estabelecidas por eles em seu cotidiano. A análise desses materiais empíricos nos permitiu observar como os agentes constroem seu cotidiano de atuação e como, na interação com os usuários, realizam processos de classificação e julgamento que se concretizam em encaminhamentos distintos e têm potenciais impactos sobre a (re)produção das desigualdades.

Este capítulo está estruturado em duas seções, além da introdução e das conclusões. Na segunda seção, retomaremos a literatura que servirá de base para as análises empíricas. Trabalharemos aqui com as discussões teóricas sobre implementação de políticas públicas, com estudos de burocracia de nível de rua e estudos sobre os efeitos sociais da implementação, entendendo que estes enfoques pouco abordados no campo da saúde podem trazer elementos interessantes para a reflexão dos desafios empíricos da área. Na terceira seção, apresentaremos análises sobre práticas e estilos de interação estabelecidos pelos ACS, como eles constroem políticas mais permeadas entre Estado e sociedade e como estas diferentes formas de exercício da discricionariedade apontam para elementos de inclusão e exclusão. Além disso, analisaremos as formas de classificação e julgamento operadas pelos ACS

na interação com usuários e seu potencial includente ou excludente. Encerramos o capítulo com as considerações finais.

## 2 IMPLEMENTAÇÃO, DISCRICIONARIEDADE E DESIGUALDADES

Embora ainda pouco abordada nos estudos de saúde no Brasil, o campo de estudos de implementação de políticas públicas e burocracia traz reflexões interessantes, que podem ajudar a explorar elementos empíricos desta área.

A literatura nacional sobre implementação de políticas públicas é relativamente nova. Ao longo das últimas quatro décadas, algumas correntes foram se consolidando, buscando compreender como a execução se efetiva no interior do Estado, seja numa perspectiva normativa e prescritiva, na tentativa de trazer aprendizados para melhoria da implementação (visão *top down*), seja numa perspectiva mais analista, buscando compreender, sem prescrições, como de fato os processos ocorrem sob a perspectiva da base (visão *bottom up*) (Barrett, 2004).

Ainda nos anos 1980, a literatura de implementação ganhou contornos importantes com o surgimento de uma corrente de estudos que passou a analisar a atuação dos burocratas executores no processo de implementação. Denominados por Lipsky (2010) como burocratas de nível de rua (*street-level bureaucrats*), esses atores ganharam centralidade nos estudos de implementação, na medida em que são os atores-chave responsáveis por materializar as políticas desenhadas e, portanto, gerar seus resultados.

Os burocratas de nível de rua (BNRs) são agentes estatais que trabalham diretamente no atendimento aos usuários dos serviços públicos. O que os define não é a posição hierárquica, mas o fato de serem o elo de conexão e acesso entre usuários e Estado. São exemplos de BNRs os policiais, professores, profissionais da saúde, assistentes sociais, entre outros. Lipsky (2010), em seu trabalho pioneiro em 1980, apontava algumas razões pelas quais devemos estudar os BNRs como categoria analítica. Em primeiro lugar, porque eles são o maior contingente de profissionais do Estado e por eles passa parte considerável dos recursos públicos. Em segundo lugar, porque eles são a face mais visível do Estado para os cidadãos e é a partir deles que esses cidadãos acessam, ou não, direitos e benefícios públicos e materializam o olhar sobre a ação estatal. Em terceiro lugar, porque esses atores são a porta de acesso (ou restrição) a direitos sociais, determinando elegibilidade e exercendo poder alocativo. Eles possuem, portanto, grande impacto na vida dos cidadãos. Em quarto lugar, porque, ao estarem em contato direto com os usuários dos serviços, eles são fonte importante de informações para o próprio Estado e para o desenho de políticas públicas.

No entanto, dada a natureza de serem o elo entre Estado e usuários, os BNRs vivem cotidianamente a controvérsia do serviço público, já que são duplamente

pressionados: pelo Estado, para atingirem metas e terem ganhos de eficiência, e pelos cidadãos, para aumentarem seu acesso e efetividade (Lipsky, 2010).

O elemento central para analisar a atuação dos BNRs é o conceito de discricionariedade, conceituada como o espaço de liberdade para tomada de decisão, dentro do constrangimento colocado pelas regras (Hupe, Hill e Buffat, 2015). A discricionariedade é o espaço de racionalidade usado para transformar uma regra geral em uma determinação específica (Lipsky, 2010; Møller, 2016). Ela é elemento central para entendimento da ação dos burocratas, visto que é a partir dela que a ação se materializa, as decisões são tomadas e a implementação ocorre. Lipsky (2010) foi um dos pioneiros a considerar que a ação dos BNRs é um processo de decisão de políticas públicas (*policymaking*), demonstrando como as ações formuladas pelas políticas não são reais até serem materializadas nas práticas discricionárias dos burocratas (Harrits e Møller, 2011). Analisando a ação discricionária dos BNRs, Wageenar (2004 *apud* Møller, 2016) aponta que as regras não devem ser percebidas como guias, mas como fonte de pensamento abstrato que precisa ser convertida em uma ação com sentido. A discricionariedade é, portanto, improvisada e criativa e os burocratas constroem seu exercício baseados em repertórios disponíveis na situação, sejam eles pessoais, profissionais, regulamentados ou não (Harrits e Møller, 2011).

A teoria sobre BNR aponta que o uso da discricionariedade traz dilemas aos burocratas – pressionados ao mesmo tempo por conflitos das políticas, padrões profissionais, objetivos organizacionais, gestão e requisitos dos públicos com os quais interagem (Hupe e Hill, 2007; Lipsky, 2010; Maynard-Moody e Musheno, 2003; Winter e Nielsen, 2008 *apud* Møller, 2016). É no uso cotidiano da discricionariedade que BNRs transformam objetivos originais das políticas em ações concretas, que podem, ou não, gerar resultados desejados pela política.

A literatura aponta que a discricionariedade se manifesta em decisões que os BNRs tomam a respeito de diversos elementos da implementação das políticas públicas. Um primeiro *locus* de exercício da discricionariedade está no processo de categorização e alocação dos usuários: estes chegam ao serviço público como pessoas únicas, com demandas individualizadas e portadoras de diferentes experiências de vida, expectativas e necessidades. Cabe aos BNRs escutar sua demanda e classificá-la, enquadrando cada usuário e cada necessidade em categorias de serviço preestabelecidas, mas sobre as quais há um espaço considerável de interpretação. Assim, é o BNR, como personificação do Estado, que transforma usuários em clientes, identificáveis e alocáveis em padrões e categorias sociais.

Um segundo *locus* de exercício da discricionariedade está na ação de distribuição de benefícios e sanções, função também primordial dos BNRs. Nesta ação, eles selecionam quem recebe o quê, quando e em que quantidade, e isso tem poder de

afetar o bem-estar dos clientes. É quando, portanto, executam práticas de entrega e provisão de serviços.

Um terceiro *locus* de exercício da discricionariedade se dá na estruturação dos contextos de interação, na medida em que os burocratas determinam quando, com que frequência e sob quais circunstâncias a interação entre usuário e Estado (e burocratas) ocorrerá. Um quarto *locus*, apontado por Lipsky (2010), se dá no poder discricionário do BNR, que ensina aos cidadãos como se portarem perante o Estado, ensinando procedimentos, forma de comportamento, grau de deferência esperada, penalidades possíveis, o que esperar dos burocratas e como adquirir informações no sistema.

Embora haja uma expectativa por parte de quem desenha as políticas de que elas sejam implementadas de forma minimamente padronizada e rotinizada, ou ao menos seguindo determinados valores e diretrizes, a literatura tem demonstrado que apenas parte restrita do exercício da discricionariedade pode ser influenciada por fatores organizacionais. Ou seja, a ação concreta dos BNRs sofre diversas influências que limitam a capacidade de controle por parte do Estado. A literatura tem provado que fatores de perfil e trajetória (*background*) dos burocratas, como gênero, experiência, educação e formação profissional, impactam de forma estrutural e individual, pois constroem as capacidades de uso da discricionariedade (Møller, 2016; Meier e O'Toole, 2006; Maynard-Moody e Musheno, 2003; Lipsky, 2010; Ellis, 2011; Evans, 2011). Outros autores têm demonstrado que características do público-alvo, compreendidas de forma específica pelos burocratas, ajudam a explicar o uso da discricionariedade como um processo social de racionalização sobre os clientes em contexto de regras que limitam a ação (Møller, 2016). Há ainda pesquisas demonstrando como o exercício da discricionariedade é influenciado por dimensões culturais e sociais (Maynard-Moody e Musheno, 2003; Stone, 2002; Riley e Brophy-Baermann, 2005), apresentando que a história social do burocrata é importante para, construção de seu hábitos e discricionariedade (Harrits e Møller, 2013a; 2013b).

Isso significa que, no processo cotidiano de implementação e interação entre burocratas e usuários, há diversos elementos operando para além daqueles oficiais, esperados pelas regras e pela gestão do programa. Na interação com usuários, burocratas coordenam seus próprios valores e percepções de mundo com os dos demais atores envolvidos na interação e respondem, da maneira como conseguem, às pressões e demandas que recebem. Como aponta Brodtkin (2012), a implementação não é sobre o que os burocratas querem fazer, mas sobre o que conseguem de fato fazer.

Essas abordagens têm buscado dar ênfase para as dimensões de interação, valores e julgamentos existentes no exercício da discricionariedade por parte dos BNRs, tentando analisar dimensões sociais e culturais presentes na implementação para entender como burocratas agem e como as interações ocorrem (Riley e Brophy-Baermann, 2005; Maynard e Musheno, 2003; Dubois, 1999).

Nessa perspectiva, autores como Maynard-Moody e Musheno (2003; 2012), Stone (2002) e Harrits e Møller (2013a; 2013b) têm proposto o reposicionamento do olhar para os burocratas, colocando-os como pessoas que atuam para os cidadãos a partir de posições de poder. Eles são, ao mesmo tempo, influenciados por forças institucionais, por lógicas culturais de merecimento e por determinações coletivas construídas por meio da troca de histórias entre eles.

Burocratas não se veem como executores de regras nem como profissionais do Estado (*state agents*). Eles se veem como pessoas que trabalham para os cidadãos (*citizen agents*), e descrevem sua ação como realizar julgamentos e tomar decisões sobre as situações que encontram (Maynard-Moody e Musheno, 2003). Sua função não é, portanto, executar regras, mas sim definir, a partir de cada situação que vivenciam, qual o jeito certo de fazer coisas, considerando o que é possível ser feito. Isso porque as regras definem apenas teoricamente o que seria a forma correta, pois no cotidiano os burocratas se deparam com tensões entre as regras e a situação real, que os levam a ter que negociar qual é essa forma. Esse processo de negociação e de reinterpretção de regras, por sua vez, se dá a partir de julgamentos normativos sobre a realidade. Assim, apontam Harrits e Møller (2013a), a função central dos BNRs é realizar julgamentos rotineiros a respeito das situações que encontram e, a partir deles, encaminhar os usuários para diferentes serviços ou bens sociais.

Os julgamentos são, ao mesmo tempo, baseados em normas sociais do que é aceitável e nos critérios técnicos disseminados pelas políticas. Os burocratas identificam e categorizam as situações baseando-se em observações implícitas, impressões e sensações que possuem acerca do mundo e das situações, sobre as quais muitas vezes prevalecem o senso comum, estereótipos e preconceitos (Harrits e Møller, 2013a). Para categorizar situações, eles mobilizam concepções adquiridas em sua vida social e que se transformam em percepções sobre o que é ou não aceitável e, portanto, sobre quais situações têm mais ou menos merecimento (Pires e Lotta, 2017). Constroem, assim, critérios de elegibilidade definindo quem deve receber o quê e por quê (Oorschot, 2008). Schneider e Ingram (2005) afirmam que os BNRs são atores engajados na construção social do merecimento das políticas públicas e este merecimento se define com base em distintos critérios, como o *status* social dos usuários, suas características e a motivação e o engajamento deles em relação às políticas (Tummers, 2017; Møller e Stone, 2013). Dessa forma, a partir dos julgamentos e categorizações exercidos pelos BNRs, eles constroem a ideia de que certos perfis de usuários são moralmente superiores e mais merecedores do que outros.

É nessa perspectiva de julgamentos que o momento da implementação se torna um potencial *locus* de reprodução de desigualdades sociais. Com base nesse aporte teórico sobre burocracia de nível de rua, discricionariade, julgamento e categorização, realizaremos as análises deste capítulo.

### 3 AÇÃO DISCRICIONÁRIA DOS ACS

A ESF se constituiu como novo modelo de atenção básica à saúde e teve como objetivo reorientar a provisão dos serviços numa lógica de promoção e prevenção da saúde. Para tanto, provê serviços públicos de forma territorializada, dialogando com dinâmicas locais, ambientais, domiciliares e familiares, buscando, assim, humanizar os serviços, tratar questões de saúde em seu contexto social e intervir em questões detectadas dentro das residências (Silva e Dalmaso, 2002).

A ESF se estrutura a partir de equipes de saúde formadas por um médico; um enfermeiro; um auxiliar ou técnico de enfermagem; e de quatro a seis ACS – e complementarmente, o odontólogo e auxiliar ou técnico de odontologia –, que desenvolvem seu trabalho em uma UBS. Cada equipe é responsável por uma área geográfica composta por cerca de 800 a 1.000 famílias, ou seja, aproximadamente 3 mil pessoas. Para garantir atendimento próximo dos domicílios e cotidiano das famílias, a ESF adotou os ACS, que são moradores da comunidade onde atuam contratados para acompanhar a saúde nos domicílios. Eles trabalham em conexão direta com as equipes e as UBS e fazem acompanhamento dos domicílios sob sua responsabilidade.

Para serem contratados, os ACS devem preencher como requisitos: residir na área onde irão atuar, haver concluído curso introdutório de formação continuada e ter ensino fundamental completo. Pela natureza da política, há uma expectativa de que os ACS atuem como mediadores entre Estado e usuários, entre equipe e famílias, sendo o elo da política e do cotidiano dos usuários (Silva e Dalmaso, 2002).

Como apontado pela literatura de implementação, essa expectativa de um processo de mediação, no entanto, não se dá de forma genérica, mas depende de ações cotidianas exercidas por meio da discricionariedade dos burocratas. Para saber se e como ela ocorre, portanto, é necessário compreender como os ACS exercem a discricionariedade, que decisões tomam, que alocações realizam e se seu resultado tem de fato efeitos em termos de mediação. É isso que abordaremos analisando os dados de campo agora: como se dá o exercício da discricionariedade e qual seu efeito para a política.

Para tanto, a partir da análise da etnografia realizada com 24 ACS, levantamos como a discricionariedade é exercida a partir de dois diferentes elementos: as práticas que realizam cotidianamente e os estilos que utilizam na interação com usuários, considerando a lógica interativa dessa política. A seguir, apresentaremos as análises decorrentes destes levantamentos, que ajudam a compreender esta dimensão da ação discricionária no cotidiano dos ACS.



### 3.1 Práticas na ação discricionária dos ACS

A partir do acompanhamento dos ACS, levantamos 108 diferentes práticas que vão desde elementos mais esperados – como checar medicamentos, receitas, carteira de vacinação etc. – até práticas menos esperadas no exercício da profissão – como arrumar armário, fazer curativos, ensinar a cozinhar, entre outras. As análises demonstram que, em média, 64% das práticas exercidas pelos ACS não são previstas nas leis, regras ou documentos oficiais do programa, pois isso se deve, em parte, à generalidade das regras, que já preveem sua adaptação, demonstrando a alta discricionariedade existente na política. Vale ressaltar que a realização de práticas não previstas pode ser tanto fruto de escolhas individuais dos ACS quanto exercício de sua própria discricionariedade – como determinações providas das equipes, de outros profissionais ou da secretaria municipal de saúde. Ela é marcante na atuação dos ACS, dada a característica contingente de sua implementação, que deve ser construída com base nas situações reais encontradas nos domicílios acompanhados. Ou seja, a diversidade e não previsibilidade não se constituem um desvio desta política, mas sim seu fundamento e expectativa (Lotta, 2015). É justamente esta variedade de práticas que pode permitir uma adaptação maior da política aos diferentes territórios e populações, potencializando um tratamento diverso para as diferentes necessidades, ou seja, promovendo equidade. A análise do exercício da discricionariedade a partir das práticas também demonstra que há grande variedade do que é feito em cada UBS, o que é apresentado na tabela 1.

TABELA 1  
Práticas desenvolvidas em cada município

	Sobral	São Paulo	Taboão da Serra
Total de práticas diferentes desenvolvidas	88	81	53
Práticas desenvolvidas por metade ou mais dos ACS (%)	50	20	36
Práticas desenvolvidas por apenas um ACS (%)	18	31	21

Fonte: Lotta (2015).

A análise da tabela permite ver que em Sobral e São Paulo há maior diversidade de práticas realizadas, se comparado com Taboão da Serra, onde a política tinha apenas dois anos de implementação à época da pesquisa. Isso sugere que, ao longo do tempo, os ACS se apropriam de uma variedade maior de práticas tanto em função de seu conhecimento sobre o serviço e sobre as políticas públicas como pelo ganho de confiança por parte das famílias.

Este fato também é relatado por Bachilli, Scavassa e Spiri (2008). Os autores realizaram uma pesquisa em dois municípios do interior paulista sobre o processo de trabalho e os fatores para a construção da identidade dos ACS, e uma das constatações é que eles desconheciam a profissão na qual ingressavam. Foi durante

o exercício e a prática da profissão que descobriram o que ela significava. Ao mesmo tempo, continuam os autores, foi ao longo do tempo que os ACS conseguiram aprimorar seus trabalhos, trazendo para eles conteúdos criativos, uma vez que entenderam, então, a amplitude de seu papel.

Todavia, quando analisamos a padronização ou heterogeneidade das práticas, é notável a diferença existente entre Sobral, São Paulo e Taboão da Serra. No caso da primeira cidade, a maioria dos ACS realizam as mesmas práticas e poucas delas são feitas por apenas um deles, o que demonstra haver maior coordenação e padronização das atividades. A gestão da política é marcada por alto controle e coordenação das funções, desde a instrução dos ACS, que passam por semanas de formação promovidas centralmente pela ESF, pelas atividades de educação continuada nas UBS, até as reuniões de equipe, reuniões de UBS, monitoramento de resultados, discussão coletiva de casos etc. Ou seja, essa gestão promove maior padronização e coordenação das atividades, com presença forte no cotidiano dos ACS. Nos casos das outras duas cidades, onde a administração tem outras características, percebe-se menor padronização e maior heterogeneidade na realização das práticas por parte dos ACS. Em ambos os casos, isso pode ser explicado pela falta tanto da formação comum dos ACS quanto de atividades de educação continuada.

Há uma diferença, no entanto, no tipo de controle exercido nos dois casos. Em São Paulo, há um alto controle das metas acordadas pela organização social (OS) com a prefeitura, o que leva colaboradores da UBS a controlar o trabalho dos ACS na lógica das metas. Já em Taboão da Serra, as atividades dos ACS são menos controladas e coordenadas, havendo ausência da gestão no cotidiano do trabalho. De qualquer forma, em ambos os casos, o que se percebe como resultado é um alto espaço de exercício de discricionariedade por parte dos agentes que leva à constituição de políticas pouco padronizadas.

A análise do exercício da discricionariedade por meio das práticas permite perceber que há diversas políticas sendo colocadas em ação por parte dos ACS. Algumas delas são mais intrincadas nas práticas locais de saúde, outras são mais tecnicistas e vinculadas a saberes oficiais da saúde (Lotta, 2015). Algumas tentam aproximar os usuários do cotidiano do Estado, indo além, inclusive, do que é oficial do programa. Outras são “oficiais” e padronizadas. Ou seja, o exercício da discricionariedade na escolha de práticas acaba gerando a implementação de políticas bastante diversas nos domicílios, com serviços que variam consideravelmente, a depender de quem é o burocrata e da equipe responsável por sua implementação.

Essa variação aponta elementos importantes para pensarmos as desigualdades. O tratamento diverso de casos diferentes é um pressuposto do programa e aponta para a equidade. No entanto, a inclusão só é de fato alcançada quando esse tratamento diversificado incorpora elementos do território ou das características locais que

potencializam a proximidade da política do cotidiano dos usuários, tornando-a mais legitimada e adequada às demandas locais. Isso é claramente visto no caso de Sobral, onde a adaptação das práticas é para aproximar os usuários do Estado, permeando a política de conhecimentos legitimados localmente. No caso de São Paulo, há uma grande variação neste sentido: enquanto alguns ACS conseguem adaptar as políticas ao local, outros apenas reproduzem os saberes técnicos e oficiais, não adaptados aos cotidianos. Este mesmo processo acontece em Taboão da Serra, onde encontramos uma política implementada que apenas reproduz saberes oficiais, práticas técnicas e descoladas do território. Essa reprodução tem duas implicações negativas para a política: a primeira é que a afasta de seus objetivos iniciais; a segunda é que diminui seu potencial incluyente, na medida em que não traduz a política às demandas e aos saberes legitimados localmente.

Ao mesmo tempo, a variação entre as UBS também sugere que as práticas podem ser influenciadas por fatores organizacionais, relacionados à forma de gestão, controle do serviço, treinamento ou seleção. Ou seja, a gestão tem maneiras de influenciar como a discricionariedade será exercida na medida em que seleciona, treina e controla o serviço – o que faz com que em Sobral haja grande homogeneidade das práticas realizadas pelos ACS. Ou melhor, há elementos gerenciais que possibilitam promover maior inclusão por meio das práticas.

### 3.2 Estilos de interação como ação discricionária dos ACS

Analisaremos agora a segunda dimensão de materialização da discricionariedade: os estilos de interação utilizados pelos ACS na relação com usuários. Eles são formados por conjunções, pronomes e instrumentos gramaticais que identificam que tipo de interação está presente no contexto social específico (White, 1995). Os estilos de interação que surgem na implementação podem demonstrar diferentes habilidades de mediação dos atores, bem como sua potencial multivocalidade (Mische, 2007). A mediação, por sua vez, é elemento central para pensar ações de inclusão e exclusão, na medida em que os burocratas podem aproximar ou distanciar os usuários das políticas, atuando como intermediadores (*gatekeepers*) (Brodkin e Majmundar, 2010). Na análise da etnografia, encontramos 24 diferentes estilos de interação, que foram categorizados em quatro macroestilos, apresentados a seguir.

- Estilos que promovem mediação: permitem aos ACS implementar políticas de acordo com o entendimento ou a necessidade do usuário. Ocorrem por meio de formas de comunicação que intermedeiam a ação e o conhecimento estatal para o mundo social dos usuários, seja via tradução, seja via triangulação de relações.
- Estilos que facilitam o entendimento: com eles, os ACS buscam facilitar a compreensão dos usuários no que tange aos procedimentos e

informações, usando certos termos ou acionando relações e referências comuns. Em geral, estão presentes apoios na autoridade de alguém externo ou em referências prévias, que criam uma conexão específica para a comunicação – como referências à família, à religião, a saberes locais ou técnicos etc.

- Estilos que horizontalizam a relação: este grupo de estilos aparece na forma como os atores assinalam como a reciprocidade se dá – aparece em um *continuum*, desde algo mais assimétrico (no qual um dos interlocutores se coloca em um papel de autoridade sobre o outro) até algo mais simétrico (no qual um interlocutor se coloca na mesma posição estrutural que o outro). Aqui estão os estilos que promovem simetria.
- Estilos que hierarquizam a relação: esse estilo é oposto ao anterior, provocando diferenciação entre usuários e ACS ou criando uma relação hierárquica e de assimetria.

A análise dos estilos de interação e seus usos permite perceber que os ACS usam a discricionariedade alterando formas de interação com usuários e, dessa forma, criam contextos mais ou menos próximos e individualizados de interação. O uso de estilos permite demonstrar e demarcar como a interação ocorrerá e é por meio deles que são construídas políticas mais ou menos adaptadas aos contextos e dinâmicas locais. O exame da manifestação dos estilos nas diferentes UBS demonstra que eles são muito variados não em função das diferenças na gestão, mas sim em função do perfil dos ACS e suas trajetórias relacionais. Assim, ACS com trajetórias em igrejas ou associações comunitárias utilizam mais estilos de tradução e triangulação, enquanto ACS com baixo histórico de envolvimento comunitário utilizam mais linguagem técnica (reprodução de saberes oficiais) (Lotta, 2015). A variação no uso de estilos interfere diretamente na inclusão e exclusão, na medida em que os estilos tornam o Estado mais próximo ou mais distante dos cidadãos, fazem as políticas mais ou menos aderentes e, assim, abrem ou fecham portas do Estado.

Como demonstram as análises, a habilidade de construir processos interativos mais permeados e baseados em mediação é consequência de determinado perfil relacional do ACS. O uso de estilos não é automático e depende da construção de habilidades sociais ligadas à vivência em diferentes esferas de sociabilidade, que, por sua vez, ajudam na construção de repertórios específicos e na capacidade de os atores se valerem deles nos processos de interação (Fligstein, 2001). Os atores mais habilidosos são os que conseguem caminhar na complexidade de identidades e interesses para construir relações e práticas. A vivência em múltiplas esferas de sociabilidade impacta justamente a construção dessas habilidades sociais, de maneira que os agentes implementadores podem utilizar amplo e diferenciado repertório para construir suas interações.

Determinados perfis relacionais de ACS lhes proveem habilidades para transitar entre diferentes estilos de interação na medida em que a situação assim o exige. Dessa forma, ACS mais habilidosos conseguem adequar suas interações a situações específicas, heterogêneas e diversas, fruto da própria realidade que encontram. Essas discussões levam à necessidade de o Estado pensar em processos de seleção que tragam para a política trabalhadores com certos perfis relacionais que potencializem sua atuação e os resultados previstos pela política. O processo seletivo de ACS com vivências comunitárias variadas pode estimular a construção de habilidades sociais que lhes permitam promover interações mais diversas, adaptadas e utilizando amplo repertório da comunidade e do trabalho. Ou seja, a seleção deve privilegiar não apenas pessoas que moram na comunidade, mas que têm ali forte presença, relações e pertencimentos, o que potencializa a construção de habilidades sociais que promovam uma implementação baseada em referências, mediação e tradução.

A análise da ação discricionária dos ACS a partir das práticas e dos estilos de interação permitiu ver como elementos gerenciais são importantes para garantir padrões mínimos ao programa, todavia eles não são suficientes, já que parte do exercício da discricionariedade é influenciada por determinados perfis relacionais de ACS, que fazem com que sejam mais ou menos capazes de construir processos mediadores e adaptar as políticas ao contexto e demandas locais. Como vimos, tanto as práticas como os estilos de interação promovem tratamento diverso aos diferentes usuários, o que pode interferir em processos de inclusão, exclusão e promoção de equidade. Na próxima subseção, analisaremos um terceiro elemento da ação discricionária: os processos de categorização e julgamentos operados pelos ACS.

### **3.3 Julgamentos e categorizações no exercício da discricionariedade**

Ainda buscando compreender como a ação discricionária dos ACS pode interferir em processos de inclusão e exclusão, analisamos um dos elementos centrais na atuação dos BNRs: os processos de categorização e julgamento. Para tanto, realizamos entrevistas com 77 ACS entre 2016 e 2017. As entrevistas tinham quatro seções: *i)* perfil e trajetória; *ii)* rotina diária; *iii)* pacientes mais fáceis e mais difíceis de serem acompanhados (com justificativa e exemplos); e *iv)* histórias de sucesso e fracasso de tratamento. O uso de histórias ajuda a compreender os processos cotidianos de categorização e julgamentos, já que eles demonstram os arquétipos de “cidadãos bons e maus” (Møller e Stone, 2013).

As entrevistas mostraram dois tipos de categorização operando na ação dos ACS. A primeira é a oficial, baseada em critérios sociais ou da saúde, como gênero, faixa etária, tipo de doença e tipo de agravo. Aparecem categorias como idosos e jovens, crianças e adultos, mulheres e homens, hipertensos e diabéticos etc. Elas se justificam pelas próprias exigências e formas de tratamento do SUS e são o

que Maynard-Moody e Musheno (2003) denominam de sistemas de julgamento operados pelas regras oficiais.

No entanto, quando confrontados com as situações reais e cotidianas, os ACS acionam um segundo sistema de categorização que reclassifica os sistemas oficiais em outros sistemas, separando os usuários entre aderentes e resistentes. Os primeiros são pacientes considerados fáceis de serem tratados, que seguem as recomendações e tratamentos e demonstram afabilidade. Os resistentes são o oposto, ou seja, pacientes considerados difíceis, que não seguem tratamento e recomendações, destratam os burocratas e se mostram hostis. Pacientes aderentes são merecedores; os resistentes não são.

Aos aderentes são associados termos como: “aqueles que nos obedecem”; “os que seguem nossas recomendações”; “os que fazem tudo certinho”. Aos resistentes são associadas explicações como: “os que não escutam nossos conselhos”; “os irresponsáveis que não vão nas consultas e não seguem tratamento”; “os que só veem seus direitos mas não seguem seus deveres”; os “cabeças-duras”; os “hostis”. Por trás dessa categorização entre resistentes e desistentes está presente uma expectativa do que seria o “bom cidadão” ou o “cidadão mais adequado” para ser atendido pelo Estado, o que está em consonância com achados da literatura sobre as expectativas dos burocratas (e do Estado) sobre o comportamento dos usuários (Dubois, 1999; Ayuro, 2011; Lipsky, 2010).

No entanto, a divisão entre aderentes e resistentes não se justifica apenas pela expectativa de comportamento como bons cidadãos. Quando solicitados a justificarem a forma de categorização, os ACS se baseiam em sistemas de justificação que valoram os casos em três tipos: *i*) uma valoração relacionada a dimensões morais e de comportamento; *ii*) uma valoração baseada em dimensões culturais e de posição social; e *iii*) uma terceira baseada em patologias e condições de saúde.

Com relação à valoração baseada em dimensões morais, ela aparece quando os ACS justificam sua classificação com base em elementos morais sobre o bom comportamento. Como exemplos, aparecem as justificativas dos pacientes difíceis por serem adolescentes, drogados, irresponsáveis, preguiçosos, negligentes etc. Exemplos dessa justificação: “Adolescentes são irresponsáveis porque eles só querem ir pra festas e não cuidam da saúde”; “Eu trato famílias de bandidos”; “As mães usuárias não cuidam bem dos seus filhos”; “Grávidas adolescentes são irresponsáveis”. No entanto, aparecem nessa valoração os pacientes mais aderentes que possuem um comportamento ou moral adequados ao que se espera do serviço, como “os idosos bem educados”; “as pessoas esforçadas” (em geral famílias que trabalham).

A valoração baseada em dimensões culturais e sociais está relacionada, em geral: *i*) a uma avaliação de padrões de comportamento vinculados a nacionalidades, etnias ou origem territorial; ou *ii*) à origem de classe e grau de dependência do

Estado. Elas aparecem quando, por exemplo, ACS classificam pacientes nigerianos, bolivianos ou nordestinos como difíceis (resistentes) por suas especificidades no tratamento de saúde, dizendo que “os nigerianos são difíceis porque eles não têm cuidado com a higiene”. Todavia, os pacientes classificados como aderentes são aqueles que têm uma posição social/cultural que se espera para um usuário, em geral de dependência e obediência, como as famílias mais “carentes e mais humildes”, “as famílias dependentes do SUS”.

Por fim, a valoração baseada em dimensões patológicas aparece quando os ACS identificam como pacientes resistentes aqueles que possuem certas condições de saúde que tornam o tratamento mais difícil. São enquadrados assim os usuários de drogas, etílicos ou alcoolistas, pacientes psiquiátricos e moradores de rua e idosos que têm dificuldade de comunicação. Os usuários de drogas, por exemplo, são apontados como mais resistentes pelas próprias características do vício, que dificultam a continuidade no tratamento. Os pacientes psiquiátricos também são resistentes porque têm maior dificuldade de continuar seu tratamento e nem sempre os ACS conseguem se comunicar com eles (Pires e Lotta, 2017). Esta valoração também é usada para justificar pacientes considerados aderentes quando eles têm condições de saúde que os tornam mais dependentes e aderentes ao tratamento, como os que têm doenças crônicas (normalmente associados à ideia de “público prioritário da saúde” com tratamento relativamente fácil).

A categorização entre pacientes aderentes e resistentes não se dá com base em critérios técnicos ou oficiais do programa, mas sim com base em uma reinterpretação deles alicerçada em fundamentações morais dos próprios burocratas e julgamentos que realizam das situações que encontram.<sup>3</sup>

A literatura de implementação tem apontado que, ao exercerem discricionariedade na categorização, os burocratas usam mais do que apenas as leis, reforçando categorias sociais preexistentes (Maynard-Moody e Musehno, 2003; Harrits e Møller, 2013a; 2013b; Nielsen, 2006). Os BNRs são parte de um sistema categórico que idealmente têm que gerenciar, mas não são agentes externos – são, ao mesmo tempo, categorizadores e categorizados. As categorias simbólicas que trazem consigo nas interações podem explicar muito da reprodução de categorização social que acontece no nível da rua (Harrits e Møller, 2013a). Assim, apesar das regras burocráticas formais ou informais, dos sistemas de formação e da liderança, os BNRs agem como seres humanos em contextos sociais de padrões de interações básicos.

Harrits e Møller (2013b) argumentam que este processo é ainda mais *sui generis* em políticas preventivas, como é o caso da ESF. Nestes casos, explicam as autoras, impera uma definição de normalidade e anormalidade que diferencia os casos e seus

---

3. Embora seja possível ver que há uma sobreposição entre atributos de indivíduos e suas categorizações, este elemento não será abordado aqui, pois apontamos apenas de maneira preliminar as formas de categorização e justificação usadas.

respectivos encaminhamentos. Todavia, esta definição do que é o normal ou não vem acompanhada de estereótipos que influenciam as categorizações. As autoras mostram que, em se tratando de políticas preventivas, estilos de vida, percepções de normalidade, categorias sociais e estereótipos moldam a discricionariedade e a categorização dos cidadãos.

Em atividades deste tipo, burocratas realizam julgamentos de rotina, que são baseados ao mesmo tempo em avaliações normativas sobre comportamentos aceitáveis ou toleráveis e nos critérios científicos das políticas, reinterpretados com base nas situações que encontram (Harrits e Møller, 2013b). Isso ajuda a explicar a dupla categorização existente na ação dos ACS. Eles constroem sua ação de intervenção em situações que fogem da “normalidade” e, para isso, categorizam os usuários e suas condições a partir de julgamentos morais que enquadram os usuários entre os que aderem (e são mais fáceis) e os que não aderem (e são mais difíceis).

Estas constatações sobre as categorizações e, julgamentos se reforçam quando os pedimos aos ACS que relatem histórias de sucesso ou fracasso. Estas histórias estão baseadas em dois elementos: a tratabilidade das doenças e a capacidade de alteração da posição de resistência.

São histórias de sucesso aquelas cujas doenças são curáveis e aquelas em que os ACS assumem uma posição heroica por conseguirem tirar o usuário de uma posição de resistente e fazê-lo aderir ao tratamento. São exemplos disso situações relatadas pelos ACS como: “O paciente era muito resistente, mas consegui fazer amizade com ele e ele passou a se tratar”; “Eu tenho sucesso quando consigo fazer a diferença”; “É sucesso um caso de persistência, em que a gente insiste e consegue fazer a pessoa seguir o tratamento”.

São histórias de fracasso aquelas cujas doenças não são curáveis ou aquelas nas quais os ACS não conseguiram alterar a posição de resistente dos pacientes, classificadas como tal pelos próprios agentes. Ou seja, o fracasso se dá quando o ACS não consegue gerar adesão ao serviço ou criar vínculo. Nas histórias de fracasso aparecem narrativas como: “Tentei encaminhar a usuária [vítima de violência doméstica], mas ela não vai nas consultas”; “Eu fico chateada quando as pessoas não fazem a parte delas”; “Não consegui convencer a cadastrada a fazer o tratamento”. Há também uma percepção de fracasso quando o sistema não dá respaldo aos ACS, quando, por exemplo, falta médico, exame, medicamento etc.; ou quando “o resto da equipe não se dedicou como eu queria”.

Tanto nas histórias de sucesso como nas de fracasso, aparece a palavra convencimento, seja pela capacidade de converter um resistente em aderente pelo convencimento (casos de sucesso); seja pela tentativa frustrada de fazer essa conversão apesar da insistência no convencimento (casos de fracasso). É quando,



por exemplo, os ACS dizem: “Eu fiz tudo o que estava ao meu alcance, mas não teve jeito”.

Em ambos os casos, sucesso e fracasso estão relacionados a uma autopercepção de esforço dos ACS, que justificam sua ação com base no comportamento do usuário. Colocando-se numa posição de herói e salvador (sucesso) ou de frustrado por seu esforço não gerar frutos (fracasso), o ACS faz julgamentos da situação a partir de suas próprias expectativas a respeito do comportamento que o outro deveria ter.

Estes sistemas classificatórios que aparecem na ação discricionária do ACS demonstram que, na operação cotidiana da política, estão embutidos diversos elementos de segmentação de usuários que não são oficiais, mas baseados em expectativas que os agentes têm sobre sua profissão (e querem ser valorizados) e elementos simbólicos e sociais que se reproduzem ali na conformação de estereótipos e preconceitos (Pires e Lotta, 2017).

Tais sistemas interferem diretamente nos tipos de encaminhamento dados aos usuários, já que alguns são categorizados como mais merecedores (e recebem mais visitas domiciliares, têm prioridade na marcação de consultas e recebem informações privilegiadas) e outros como menos merecedores (e a estes é destinado o mínimo necessário, se tanto). É o caso, por exemplo, quando as ACS relatam que, para pessoas mais “chatas”, elas dão encaminhamentos mais rápidos para não precisar ficar acompanhando.

Esses sistemas de categorização geram, portanto, ações mais ou menos includentes e desiguais. Usuários aderentes, merecedores, recebem mais do que o serviço determina (“eu visito ele todo dia porque ele me trata bem”). Usuários resistentes, não merecedores, se tornam vítimas de uma profecia autorrealizada: não aderem ao que os burocratas recomendam por suas condições de vulnerabilidade (usuários de drogas, adolescentes grávidas etc.), não sendo classificados como merecedores dos serviços, e a falta de acesso a serviços compromete ainda mais sua vulnerabilidade. Ou seja, a operação desses critérios de classificação exclui ou gera tratamentos com mais ou menos qualidade a pacientes que seriam prioritários ao sistema, cuja não adesão é menos uma escolha individual e mais uma evidência da vulnerabilidade vivenciada, que se agrava quando são categorizados como não merecedores e afastados do sistema (Pires e Lotta, 2017).

#### 4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este capítulo teve como objetivo analisar a atuação de uma categoria profissional de saúde nos processos de inclusão e exclusão social; aumento ou (re)produção das desigualdades. Tendo como pressuposto que os resultados das políticas de saúde não são determinados apenas pelos desenhos formais das políticas, optamos por analisar como a agência dos burocratas é influenciada por categorias oficiais

e informais das políticas. Analisamos como estes diversos elementos geram ações discricionárias que influenciam inclusão, exclusão e tratamento (des)igual.

Para tanto, observamos a atuação dos ACS a partir das práticas que desenvolvem nos domicílios, de seus estilos de interação e categorizações que realizam. Demonstramos que há uma grande discricionariedade na atuação destes burocratas, que agem a partir de interpretações das políticas ao longo das interações. Essas interpretações têm como resultado a construção de políticas bastante heterogêneas, que dependem, fundamentalmente, das escolhas feitas por estes atores ao longo do processo de implementação.

As escolhas podem resultar em políticas mais includentes quando se utilizam práticas adaptadas e estilos de interação que aproximam os diferentes saberes, usam referências ou traduzem as políticas para elementos do cotidiano dos usuários. Entretanto, a mesma discricionariedade pode resultar em processos de categorização dos usuários baseados em sistemas de julgamento normativo e valoração que não são relativos ao sistema oficial de saúde, além de visões de mundo e concepções morais e normativas sobre o que é certo ou errado. Esses julgamentos se transformam em classificações de usuários aderentes ou resistentes e, portanto, mercedores ou não mercedores. A categorização do merecimento, por sua vez, pode implicar acessos desiguais para os usuários.

Vimos, portanto, que a política está desenhada para incorporar a ideia de universalidade à de heterogeneidade e combate às desigualdades. Isso se concretiza dando muito espaço para discricionariedade por parte dos vários agentes do sistema, especialmente dos BNRs. Se, por um lado, a falta de atenção e controle sobre os processos de julgamento e classificação pode resultar em políticas excludentes ou desiguais, por outro, isso pode resultar numa capacidade de adaptação das políticas aos contextos e demandas, o que aumenta o potencial de acesso e inclusão social. O mesmo espaço de liberdade pode gerar resultados diferentes, então, a dimensão da discricionariedade e das escolhas e os julgamentos dos profissionais da saúde deve ser, portanto, elemento central no desenho, na análise e na gestão das políticas que se pretendem mais includentes.

## REFERÊNCIAS

- AYUERO, J. Patients of the state: an ethnographic account of poor people's waiting. **Latin American Research Review**, p. 5-29, 2011.
- BACHILLI, R. G.; SCAVASSA, A. J.; SPIRI, W. C. A identidade do agente comunitário de saúde: uma abordagem fenomenológica. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 13, n. 1, p. 51-60, 2008.
- BARRETT, S. Implementation studies: time for a revival? Personal reflections on 20 years of implementation studies. **Public Administration**, v. 82, n. 2, p. 249-262, 2004.

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

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

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

ELLIS, K. 'Street-level bureaucracy' revisited: the changing face of frontline. **Social Policy & Administration**, v. 45, n. 3, p. 221-244, June 2011.

EVANS, T. Professionals, managers and discretion: critiquing street-level bureaucracy. **British Journal of Social Work**, v. 41, p. 368-386, 2011.

FLIGSTEIN, N. Social skill and the theory of fields. **Sociological Theory**, v. 19, p. 105-25, 2001.

HARRITS, G. S.; MØLLER, M. Ø. Categories and categorization. Towards a comprehensive sociological framework. **Distinktion**, v. 12, n. 2, p. 229-247, 2011.

\_\_\_\_\_. Constructing at-risk target groups. **Critical Policy Studies**, v. 7, n. 2, p. 155-176, 2013a.

\_\_\_\_\_. Prevention at the front line: how home nurses, pedagogues, and teachers transform public worry into decisions on special efforts. **Public Management Review**, v. 16, 2013b.

HUPE, P.; HILL, M. Street-level bureaucracy and public accountability. **Public Administration**, n. 85, p. 279-299, 2007.

HUPE, P.; HILL, M.; BUFFAT, A. **Understanding street-level bureaucracy**. Chicago: Policy Press; University of Bristol, 2015.

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

LOTTA, G. S. **Burocracia e implementação de políticas de saúde**: os agentes comunitários na Estratégia Saúde da Família. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2015.

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

\_\_\_\_\_. Social equities and inequities in practice. **Public Administration Review**, v. 71, n. 1, p. 16-23, 2012.

MEIER, K. J.; O'TOOLE, L. **Bureaucracy in a democratic state**: a governance perspective. Baltimore, United States: The Johns Hopkins University Press, 2006.

MISCHE, A. **Partisan publics**: communication and contention across brazilian youth activist networks. New Jersey: Princeton University Press, 2007.

MØLLER, M. Ø. “She isn’t someone I associate with Pension” – A vignette study of professional reasoning. **Professions & Professionalism**, v. 6, n. 1, 2016.

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

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

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

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

RILEY, D.; BROPHY-BAERMANN, B. **Bureaucracy and the policy process**. Lanham, United States: Rowman & Littlefield Publishers, 2005.

ROTHSTEIN, B.; THEORELL, J. What is quality of government: a theory of impartial political institutions. **Governance – An International Journal of Policy and Administration**, v. 21, n. 2, p.165-190, 2008.

SCHNEIDER, A.; INGRAM H.; **Deserving and entitled**: social construction and public policy, albany. New York: State University of New York Press, 2005.

SILVA, J.; DALMASO, A. S. **Agente comunitário de saúde**: o ser, o saber, o fazer. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2002.

STONE, D. **Policy paradox and political reason**. Brandeis, United States: Harper Collins Publishers, 2002.

TUMMERS, L. The relationship between coping and job performance. **Journal of Public Administration Research And Theory**, v. 7, n. 1, p. 150-162, 2017.

WHITE, H. Network switchings and bayesian forks: reconstructing the social and behavioral sciences. **Social Research**, v. 62, 1995.

#### BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

BRASIL. Ministério da Saúde. Portaria nº 648, de 28 de março de 2006. Aprova a Política Nacional de Atenção Básica, estabelecendo a revisão de diretrizes e normas para a organização da Atenção Básica para o Programa Saúde da Família (PSF) e o Programa Agentes Comunitários de Saúde (PACS). **Diário Oficial da União**, Brasília, 29 mar. 2006.

MØLLER, M. Ø. **Solidarity and categorization**: solidarity perceptions and categorization practices among danish social workers. Aarhus, Denmark: Política, 2009.

PIRES, R. Beyond the fear of discretion: flexibility, performance, and accountability in the management of regulatory bureaucracies. **Regulation & Governance**, v. 5, n. 1, 2011.

SCHNEIDER, A.; INGRAM, H. **Policy design for democracy, lawrence**. Kansas, United States: University Press of Kansas, 1997.



## **ENFRENTANDO O FRACASSO ESCOLAR NO NÍVEL LOCAL: A ATUAÇÃO DISCRICIONÁRIA DE PROFESSORES E DIRETORES ESCOLARES NA IMPLEMENTAÇÃO DE UMA POLÍTICA EDUCACIONAL**

Marina Meira de Oliveira<sup>1</sup>  
Cynthia Paes de Carvalho<sup>2</sup>

### **1 INTRODUÇÃO**

A política educacional focalizada neste capítulo busca confrontar o problema histórico dos altos índices de repetência e distorção idade-série existente no sistema educacional brasileiro, intensificado a partir da ampliação do acesso à escola durante a segunda metade do século XX. Ao longo desse processo de democratização, que buscou incluir setores da população que até então não tinham acesso à escolarização formal, foram verificados novos processos de exclusão. Os alunos recém-incluídos no sistema eram os mesmos que passavam a protagonizar as elevadas taxas de repetência e defasagem idade-série.

Diante dessa realidade no cenário nacional, diversos mecanismos de combate ao chamado fracasso escolar foram desenvolvidos. Entre eles estão as políticas de não reprovação, que não preveem a retenção anual de alunos como ocorre em um sistema seriado, substituindo-a pelo trabalho com ciclos de aprendizagem dentro dos quais os alunos dispõem de mais tempo para alcançar as competências estipuladas (Tura e Marcondes, 2011). Outra iniciativa que ganhou destaque no enfrentamento do problema mencionado foram as políticas de correção de fluxo, focalizadas neste capítulo. Frequentemente implementadas sob a forma de programas e projetos de aceleração da aprendizagem, tais iniciativas têm como objetivo recuperar o atraso escolar de alunos que apresentam, no mínimo, dois anos de distorção idade-série, comumente resultante de múltiplas reprovações. Para tanto, esses alunos são matriculados em turmas especiais, nas quais têm acesso a uma metodologia de ensino alternativa, que busca torná-los capazes de reingressar posteriormente em turmas regulares de níveis mais avançados, corrigindo, dessa forma, sua trajetória escolar.

---

1. Professora efetiva do Colégio Pedro II no Rio de Janeiro; e integrante do Grupo de Pesquisa Gestão e Qualidade da Educação (GESQ). *E-mail*: <marina.meiraoliveira@gmail.com>.

2. Professora adjunta II do Departamento de Educação da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio); e coordenadora do GESQ. *E-mail*: <cynthiapaesdecarvalho@puc-rio.br>.

Desse modo, para além do propósito de desobstrução do fluxo escolar, a política em questão se baseia em uma busca por maior equidade no tratamento daqueles alunos que se encontram em situação mais vulnerável, e que frequentemente acumulam processos de exclusão também anteriores à entrada na escola.

No entanto, embora a implementação dessas políticas venha ocorrendo de forma permanente e capilarizada em diferentes estados e municípios do país,<sup>3</sup> sobretudo a partir da década de 1990, diversos estudos apontam um descompasso entre suas intenções, ações desenvolvidas e seus resultados (Parente e Lück, 2004; Barbosa, 2013; Almeida, 2015). Para além de problemas estruturais que diversos contextos locais parecem enfrentar, como falta de material didático, recursos humanos e formação adequada para a implementação da política, as pesquisas sugerem que as dinâmicas relacionais entre os agentes implementadores e o público-alvo são fatores de significativa importância na implementação dos programas. Por conta de aspectos como esses, muitas vezes o resultado alcançado não traduz uma melhora significativa das taxas de distorção idade-série e, principalmente, da defasagem de aprendizagem dos alunos com atraso escolar.

A partir desses achados, desenvolvemos uma pesquisa (Oliveira, 2017) na qual procuramos compreender a implementação de uma política de correção de fluxo em uma escola da rede pública municipal da cidade do Rio de Janeiro, com base nas percepções dos agentes implementadores diretos no nível da escola (diretores e professores). Buscamos investigar principalmente os processos de categorização e julgamento que incidem sobre os alunos com atraso escolar, os principais usuários da política e a forma como esses processos avaliativos resultam em ações discricionárias distintas. Para tanto, realizamos entrevistas com 32 indivíduos da comunidade escolar – duas diretoras, treze professores, dois agentes educadores (inspetores), seis alunos inseridos em turmas de correção de fluxo e nove alunos inseridos em turmas regulares. Além disso, analisamos os documentos relativos à política em tela a partir da ampla revisão e reconstrução realizada em Lima (2016) sobre a mesma política e as trajetórias dos alunos atendidos entre 2010 e 2014, de forma a cotejar o discurso oficial da política com sua (re)interpretação e atualização no nível da escola, com base no relato dos agentes entrevistados.

Nas seções que se seguem a esta introdução, buscamos apresentar os principais achados deste trabalho. Para isso, nas seções 2 e 3 registramos uma breve elucidação dos aportes teóricos que embasaram o nosso olhar para o objeto, advindos principalmente da sociologia da educação e dos estudos de implementação

---

3. Outras experiências locais de implementação da política podem ser encontradas em Barbosa (2013), que estuda o caso da cidade de São João del-Rei, em Minas Gerais; Hanum (2010), que focaliza a experiência de Rio Verde, em Goiás; Gris (2015), que analisa o programa implementado pela Secretaria de Estado da Educação de Santa Catarina; e Almeida (2015), que foca o destino dos alunos inseridos nas classes de aceleração na rede estadual de educação do estado do Rio de Janeiro.



dentro da ciência política. Em seguida, na seção 4, explicamos com mais detalhes o contexto que envolveu a implementação da política de correção de fluxo aqui estudada, e apresentamos o caso analisado na nossa pesquisa. Nas seções 5 e 6, exploramos as percepções predominantes dos agentes escolares a respeito da política e de seu público-alvo, analisando, ainda, de que maneira essas percepções parecem ter dado origem a diferentes ações discricionárias ao longo da implementação. Por fim, tecemos algumas considerações finais sobre nossos achados. Nesse sentido, chamamos especial atenção para o potencial de reprodução de desigualdades que pode estar presente em determinadas políticas e nas suas formas de implementação, ainda que essas tenham sido inicialmente formuladas com o propósito de reduzi-las.

## 2 A COMPREENSÃO BOURDIEUSIANA DO FRACASSO ESCOLAR E AS POLÍTICAS DE CORREÇÃO DE FLUXO

O “fracasso escolar” está comumente associado à vivência de múltiplas repetências por parte de alunos que não alcançaram o desempenho desejado ao final de um ano escolar e à conseqüente distorção idade-série que passam a apresentar. Para que se possa melhor compreender a dimensão que esse fenômeno ocupa no cenário nacional e as medidas que foram desenvolvidas para solucioná-lo, recorremos a algumas contribuições do sociólogo Pierre Bourdieu. Embora desenvolvidas em outro contexto histórico e geográfico, muitas das suas reflexões sobre a expansão moderna dos sistemas educacionais, da forma como eram estruturados, dialogam com a realidade brasileira.

Em seu texto *A escola conservadora*, publicado inicialmente em 1966, Bourdieu (2015) faz referência à situação de crise (percebida como “queda de nível”) pela qual um sistema educacional pode passar quando é expandido a um público diferente daquele já “herdeiro” da cultura valorizada em seu interior.

De fato, o sistema de ensino pode acolher um número de educandos cada vez maior – como já ocorreu na primeira metade do século XX – sem ter que se transformar profundamente, desde que os recém-chegados sejam também portadores das aptidões socialmente adquiridas que a escola exige tradicionalmente. Ao contrário, ele está condenado a uma crise, percebida por exemplo como “queda de nível”, quando recebe um número cada vez maior de educandos que não dominam mais, no mesmo grau que seus predecessores, a herança cultural de sua classe social (...) ou que, procedendo de classes sociais culturalmente desfavorecidas, são desprovidos de qualquer herança cultural (Bourdieu, 2015, p. 64).

É possível dizer que uma situação semelhante ocorreu no caso do Brasil, onde a ampliação de oferta educacional foi, inclusive, bastante tardia em relação à expansão europeia, tendo sido intensificada na segunda metade do século XX. As camadas populares recém-ingressas na escola não compartilhavam o mesmo repertório cultural daqueles que a frequentavam anteriormente, e que era precisamente o saber

valorizado e exigido na instituição. Em outras palavras, na perspectiva bourdieusiana, a seleção de um determinado arbitrário cultural caro às elites e sua sanção escolar como o suposto conhecimento “universal” a ser ensinado privilegiava aqueles que compartilhavam (por herança familiar) desses mesmos saberes. Isso ocorreria, em grande parte, por meio do julgamento professoral. Muitas vezes de modo inconsciente, os mestres avaliariam o aluno com base na posse de uma cultura considerada “elevada” e no tipo de relação que ele nutria com essa cultura – quanto mais “natural” parecesse ser, melhor.

O julgamento dos mestres incidiria, ainda, sobre um determinado *ethos* (conjunto de atitudes e posturas) esperado em relação à escola. Nesse sentido, as crianças da classe média, embora não tivessem a mesma naturalidade na relação com o saber erudito como acontecia com os filhos das elites, ao menos herdariam um *ethos* positivo quanto à escola. Isso, por sua vez, estimularia seu empenho na atividade escolar com vistas à ascensão social, o que seria julgado positivamente pelos agentes escolares.

Já as crianças das classes populares não disporiam do capital cultural trazido pelos filhos das elites, tampouco da “boa vontade cultural” dos filhos das classes médias. Para Bourdieu (2015), os filhos das camadas populares não herdariam o mesmo *ethos* daqueles advindos das classes de transição por conta de uma consciência, ainda que implícita, de suas baixas chances de êxito e ascensão social pela escola. Desse modo, muito do que se atribuía a essas crianças (ou a seus pais) como “falta de empenho escolar” representaria a internalização das chances objetivas de futuro que acreditavam ter. Esses alunos, por sua vez, acabariam por refugiar-se “numa espécie de atitude negativa, que desconcerta os educadores e se exprime em formas de desordem até então desconhecidas” (Bourdieu, 2015, p. 65). Essas seriam as crianças que protagonizariam o chamado “fracasso escolar”, comumente caracterizadas enquanto “rebeldes” e/ou “indisciplinadas”.

No caso brasileiro, em que “boa parte do professorado também vem de famílias de pouca ou nenhuma inserção em ambientes letrados” (Costa e Silva, 2003, p. 117), é importante relativizar o peso que a relação “natural” e aristocrática com a cultura erudita teria no julgamento docente. Entretanto, a importância dada a um *ethos* de ascensão social pela escola parece muito significativa, principalmente por caracterizar a trajetória de grande parte desses professores. Como já apontava Pereira (1967, p. 111-112), a existência de um estereótipo negativo de classe por parte do pessoal docente-administrativo em relação aos alunos e suas famílias se daria principalmente com base em julgamentos de suas “deficiências no terreno das responsabilidades morais”, de forma que “o próprio estado financeiro desfavorável das famílias é imputado por muitos professores à ‘falta de vontade de trabalhar’ (...) e de melhorar a vida”.

Para Bourdieu (2015, p. 59), o fracasso escolar também seria construído socialmente no interior da escola, pela forma como nela operava o julgamento docente e pela ausência de uma pedagogia “racional e universal”, que iria de encontro a uma igualdade formal, buscando ensinar a todos os alunos, não somente àqueles que já tinham familiaridade com a cultura escolar. Tal perspectiva tem sido, de certo modo, reiterada por diversos pesquisadores em relação ao caso brasileiro, que tem a reprovação em massa dos estudantes como um fenômeno histórico. Ribeiro (1991), ao investigar as origens dessa “pedagogia da repetência”, aponta como uma de suas principais causas a ausência de uma função educadora autêntica e autossuficiente por parte da escola. Tendo atuado mais como uma preceptora da educação orientada pela família, ainda nos moldes de um ensino restrito às elites, faltaria um comprometimento organizacional com a aprendizagem de todos os estudantes, independentemente de sua situação.

Cabe lembrar ainda que há considerável consenso na literatura educacional brasileira de que a distorção idade-série é um dos desafios mais importantes das últimas décadas. Diversas pesquisas têm mostrado que o atraso escolar, associado à multirrepetência, afeta o autoconceito, o relacionamento, a trajetória escolar, a mobilidade social e a expectativa de renda futura dos alunos. Dessa forma, o fracasso escolar tem contribuído significativamente para perpetuar nossa histórica desigualdade social (Ribeiro, 1991; Soares, 2007; Oliveira e Soares, 2012; Ribeiro, 2011).

As políticas de correção de fluxo já antecipadas na introdução deste capítulo surgem justamente como maneira de enfrentar o problema das múltiplas repetências e consequente distorção idade-série vivenciada por parte considerável dos alunos brasileiros com atraso escolar.<sup>4</sup> Ao propor a organização de turmas especiais, nas quais um trabalho diferenciado seria desenvolvido com esses alunos, a política tem como pressuposto evitar a equidade formal criticada por Bourdieu (2015) como sendo “injusta de fato”.

Tais políticas, intensificadas sobretudo a partir da década de 1990 no contexto de Reforma do Estado, de fato contribuíram significativamente para a redução das taxas de distorção idade-série em nível nacional. No entanto, no que diz respeito ao seu compromisso pedagógico (a recuperação da aprendizagem desses alunos), as conclusões apontadas pelos estudos são mais complexas. Ao longo de sua implementação, é comum verificar uma “banalização curricular” (Barbosa, 2013) e uma “inclusão subalterna” (Almeida, 2015) desses estudantes, em que se prioriza um foco socializador/disciplinador em detrimento do processo de ensino-aprendizagem.

---

4. Segundo dados do censo escolar de 2015, as taxas de distorção idade-série alcançaram 13,4% dos estudantes dos anos iniciais do ensino fundamental, 28,3% daqueles dos anos finais do ensino fundamental e 29,9% dos estudantes do ensino médio nas redes públicas.

Muitos são os fatores que aparecem como entraves para uma implementação bem-sucedida desses programas e projetos em que se desdobram as políticas de correção de fluxo. Entre eles estão: recursos materiais e pedagógicos insuficientes; falta de apoio e monitoramento; e problemas atribuídos aos alunos, como absenteísmo, evasão, agressividade e violência (Parente e Lück, 2004). Para além desses elementos, no entanto, a resistência dos agentes escolares em relação às turmas organizadas pelos projetos, principalmente por conta da indisciplina e desmotivação dos alunos nelas inseridos, tem chamado a atenção dos pesquisadores.

É com base nesse papel relevante que os agentes escolares parecem ter durante a implementação da política que os elegemos como foco de análise. Na próxima seção, buscamos trazer algumas contribuições da ciência política que explicam de que forma os agentes da ponta de um serviço público, a exemplo do educacional, tornam-se importantes mediadores no processo de implementação. Nesse sentido, pretendemos aproximar a compreensão sociológica da coconstrução do fracasso escolar e do papel que o julgamento docente – na perspectiva proposta por Bourdieu de que a avaliação dos professores ultrapassa a simples verificação do aprendizado, “constituindo, na prática, um verdadeiro julgamento social, baseado na maior ou menor discrepância do aluno em relação às atitudes e comportamentos valorizados pelas classes dominantes” (Nogueira e Nogueira, 2002, p. 19) – pode exercer nesse processo, com a compreensão dos agentes da linha frente enquanto construtores de merecimento e “fazedores de política”.

### 3 AGENTES ESCOLARES COMO IMPLEMENTADORES LOCAIS DE POLÍTICAS EDUCACIONAIS

Como pontuam Lima e D’Ascenzi (2013), entre outros autores, são duas as abordagens hegemônicas que vêm se apresentando como modelos básicos na literatura de implementação de políticas públicas: *top-down* e *bottom-up*.

A primeira pressupõe uma separação entre a esfera da decisão e da operacionalização. Desse modo, o foco recai sobre a formulação da política pública, já que a implementação é compreendida como uma sequência administrativa de procedimentos hierarquicamente executados, em que não haveria espaço para decisão e atuação. Já na perspectiva *bottom-up*, compreende-se o processo de criação de políticas públicas como algo contínuo, envolvendo formulação, implementação e reformulação. Assim, a implementação passa a ganhar uma dimensão criativa, ultrapassando a definição restrita de uma mera operacionalização técnica, e os agentes implementadores passam a ganhar destaque enquanto “variável explicativa” do processo.

Dentro dessa perspectiva, esses agentes foram objeto de um amplo estudo realizado por Lipsky (1980), que os chamou de burocratas de nível de rua – agentes da linha de frente do serviço público que interagem diretamente

com os cidadãos-usuários e que, dispondo de significativa discricionarieidade no decorrer de suas atividades, tornam-se “fazedores de políticas”. O conceito de discricionarieidade, para o autor, é entendido como uma liberdade relativa que esses burocratas têm para determinar a natureza, a quantidade e a qualidade dos benefícios e sanções a serem distribuídos aos cidadãos. Entre esses agentes, estariam professores, policiais, assistentes sociais e outros.

A partir desse estudo seminal, diversos autores elaboraram suas contribuições a respeito das práticas desses agentes e do que motivaria seu exercício discricionário. Lipsky (1980) enfatizava, por exemplo, a centralidade da discricionarieidade como uma forma de adaptação e autopreservação do burocrata em meio às contingências do contexto de implementação. Autores como Maynard-Moody e Musheno (2003), por sua vez, destacavam outros aspectos desse mesmo elemento, como os valores morais e culturais que servem de base para as percepções desses burocratas sobre os cidadãos-usuários atendidos – o que motivaria atuações discricionárias diferenciadas.

Para esses autores, mais do que atuar como “agentes do Estado” (que aceitam desvios em relação à lei apenas excepcionalmente, como adaptação de normas de forma consistente com a política), ou agentes que buscam o próprio interesse ao tornar seu trabalho mais fácil e/ou seguro, os burocratas agiriam enquanto “agentes do cidadão”. Como tais, sua atuação estaria centrada no cidadão-usuário, e o exercício da discricionarieidade não seria algo excepcional, mas, sim, característico do trabalho na linha de frente, originando-se de uma tensão entre as demandas normativas e sua percepção quanto ao que é certo fazer. As decisões discricionárias teriam como base a identidade percebida/construída do usuário, sendo os juízos e valores implicados nesse processo mais morais do que legais. A partir de então, o agente poderia proceder de diversas formas, inclusive tornando seu trabalho mais difícil para atender a um usuário “merecedor”. Do mesmo modo, ao lidar com um cidadão “menos merecedor”, poderia limitar ao máximo o serviço prestado.

Em nossa pesquisa, optamos por adotar as contribuições desses estudos ao buscar compreender a implementação de uma política de correção de fluxo em uma escola municipal do Rio de Janeiro. Dessa forma, procuramos incorporar dois focos de atenção que mereceriam mais ênfase na literatura, de acordo com Lotta (2014): o olhar sobre a cadeia dos agentes envolvidos nesse processo e o olhar sobre seus valores, que impactam a construção de suas práticas e o exercício da discricionarieidade. Desse modo, focalizamos nossa análise nas percepções desses agentes sobre a política em si, seu público-alvo e o contexto de implementação direto (a escola em que trabalhavam). Além disso, investigamos as ações discricionárias ancoradas nessas percepções (e reconstruídas em seus relatos) que caracterizaram a implementação da política no nível da escola. Nesse ponto, buscamos identificar a existência de lógicas e cursos de ação diferentes para alunos/cidadãos-usuários considerados mais ou menos “merecedores”.

Considerando a especificidade da política e da agência implementadora em questão – uma política educacional de combate ao fracasso escolar, implementada no nível da escola por professores e diretores – e a importância de valores para a ação discricionária, buscamos articular a essa discussão a perspectiva sociológica mencionada anteriormente. Particularmente, procuramos verificar de que modo a valorização de um determinado *ethos* traduzido em esforço e compromisso com as atividades escolares embasa os principais processos de julgamento e decisão durante a implementação da política. As próximas seções se dedicam a esse propósito.

#### 4 CORREÇÃO DE FLUXO NA REDE MUNICIPAL DO RIO DE JANEIRO E O CASO ESTUDADO

A política de correção de fluxo de que tratamos neste capítulo começou a ser implementada na rede pública municipal do Rio de Janeiro em 2009.<sup>5</sup> Sob a alegação de que era necessário gerar indicadores para a formulação de uma nova política que enfrentasse o problema do analfabetismo funcional, a nova gestão recorreu a uma avaliação diagnóstica dos alunos do terceiro ao sexto ano do ensino fundamental. Tal avaliação foi produzida pelo Instituto Ayrton Senna (IAS), uma das organizações sociais com as quais a Secretaria Municipal de Educação estabeleceu parcerias público-privadas ao longo dos dois mandatos do então prefeito, estendidas para a implementação de políticas e projetos destinados a solucionar problemas educacionais como o focalizado neste trabalho (Santos, 2014; Lima, 2016).

O problema da distorção idade-série passou a integrar a agenda política educacional da nova gestão a partir dos resultados da avaliação diagnóstica. Além de apontarem o elevado número de analfabetos funcionais, os resultados evidenciavam altas taxas de defasagem idade-série dos estudantes da rede municipal – segundo dados oficiais do censo escolar de 2009, o atraso escolar atingia quase 40% dos alunos do sexto ano da rede municipal do Rio de Janeiro. Para responder ao problema, desenhou-se o Programa Reforço Escolar, que previa duas frentes de atuação: a prevenção de novas repetências e atrasos por meio de aulas de reforço aos alunos considerados mais necessitados e a recuperação do atraso daqueles que já haviam vivenciado o fracasso escolar. Os projetos de correção de fluxo aqui focalizados estão inseridos nesta segunda frente, e tinham como propósito a alfabetização e aceleração da aprendizagem de alunos defasados. Como pontuado por Lima (2016), essas turmas tornaram-se cada vez mais abundantes na rede ao longo da implementação da política (2009-2015), sendo comumente denominadas “turmas de projeto” dentro das escolas.

---

5. Cabe destacar que no governo anterior fora implementada uma política de ciclos de aprendizagem, popularmente chamada de “aprovação automática”, por não prever a retenção anual de alunos ao final de uma série (Tura e Marcondes, 2011), fortemente criticada durante o período eleitoral que antecedeu a gestão que recém-assumia o cargo em 2009. A descrição e a discussão destes antecedentes, entretanto, fogem ao escopo deste capítulo.

É importante destacar que a maior parte das escolas da rede municipal onde foram implementados projetos de correção de fluxo era de grande e enorme porte,<sup>6</sup> com mais de novecentas matrículas, e que comumente atendiam aos dois segmentos do ensino fundamental – fatores que tornam a gestão mais complexa, como pontua Oliveira (2015). Segundo Lima (2016), a seleção dessas escolas foi influenciada principalmente por “motivos operacionais”, como o maior número de alunos com distorção idade-série e a disponibilidade de salas para a organização das turmas, e não propriamente com base na existência de condições para uma melhor implementação dos projetos.

A escola selecionada para nossa pesquisa se aproximava desse perfil típico de escolas onde foram desenvolvidos os projetos de correção de fluxo no Rio de Janeiro. Com mais de 1 mil alunos e atendendo ao primeiro e segundo segmentos do ensino fundamental, para além da educação infantil, Sigma<sup>7</sup> é uma escola de enorme porte. Esses fatores, aliados à falta de um corpo docente-administrativo em quantitativo suficiente para a realização de um trabalho satisfatório, segundo a percepção dos agentes entrevistados (equipe de direção e professores), contribuíam para a conformação de um cenário de escassez de recursos e intensa sobrecarga de trabalho. Para os entrevistados, tal situação teria sido agravada pela chegada, nos anos anteriores, de um novo público à escola, cujas famílias não tinham um histórico de escolarização, e que pareciam mais resistentes às atividades escolares, sendo, então, consideradas responsáveis pela piora dos resultados. A percepção de que a escola passava, portanto, por uma “queda de nível” por conta da mudança de perfil dos seus alunos e suas famílias encontra eco nas observações de Bourdieu mencionadas anteriormente.

Diante da realidade retratada nas falas dos agentes entrevistados, percebia-se um esvaziamento da finalidade propriamente pedagógica da escola, que passava a ser o “local de alimentação, o local de tomar conta”, ou até mesmo um “depósito de crianças”. É importante observar, no entanto, que esse enfraquecimento da característica de espaço de ensino-aprendizagem da escola, inicialmente constatado como uma consequência da mudança de público-alvo e das condições enfrentadas, acabava sendo reafirmado no discurso de alguns agentes, ganhando uma dimensão normativa. Nesse sentido, a garantia da obediência dos alunos a regras e de sua inserção no mercado de trabalho (ainda que em posições subalternas) parecia ser uma missão mais factível, ou até mesmo algo a ser priorizado em relação à aprendizagem escolar. Na percepção da diretora entrevistada, “a missão de qualquer escola é preparar para a vida. (...) Ele [o aluno] não sabe obedecer a uma ordem, ele não sabe seguir regras,

6. De modo a retratar a complexidade da gestão das diferentes escolas da rede pública municipal do Rio de Janeiro, Lima (2016, p.103) propôs uma categorização das unidades de acordo com seu porte conforme a quantidade de matrículas, distinguindo quatro tipos de estabelecimento: escolas de pequeno porte (até 300 matrículas), de médio porte (entre 301 e 700 matrículas), de grande porte (entre 701 e 900 matrículas) e de enorme porte (mais que 900 matrículas).

7. Nome fictício dado à escola, que será usado daqui em diante. Todos os nomes próprios que aparecem a partir de então são fictícios, a fim de preservar a identidade dos sujeitos entrevistados.

então isso é preparar para a vida. A parte curricular também anda junto, mas não é a única parte importante”. Caso contrário, “as crianças não vão estar prontas para a sociedade, para o trabalho, para obedecer a uma ordem de um patrão”. Falas como essas sugerem que uma formação moral em direção a um comportamento dócil e disciplinado figurava entre as principais funções da escola quando se tratava do atendimento a esses jovens que passaram a frequentá-la, sendo possivelmente até mais importante do que o desenvolvimento cognitivo propriamente dito.

Em suma, uma primeira análise das percepções dos agentes sobre o contexto de implementação da política apontava para uma escola inflada e carente de recursos, com dificuldade de efetivar sua função pedagógica. Nesse cenário, a implementação dos projetos de correção de fluxo representava uma demanda adicional de trabalho. Em contextos como esse, conforme pontuam Costa e Castanheira (2015), a dimensão ética e valorativa presente em processos de gestão, liderança e decisão torna-se ainda mais significativa. Isso ocorre porque, ao distribuir e alocar os poucos recursos existentes, os agentes implementadores empreendem avaliações morais sobre o merecimento de cada usuário. Ao classificar e julgar quem merece o quê, esses agentes operam com suas percepções sobre os próprios cidadãos – no caso, os alunos com atraso escolar, que configuram o alvo da política em tela. Diante disso, passamos à próxima seção, na qual investigaremos mais a fundo as percepções predominantes sobre a política e seus principais usuários.

## **5 AS BASES DA ATUAÇÃO DISCRICIONÁRIA: UMA INVESTIGAÇÃO SOBRE PERCEPÇÕES, VALORES E JULGAMENTOS**

Como mencionado, para que se pudesse compreender o exercício da discricionariedade dos agentes escolares ao longo da implementação da política, uma incursão inicial sobre suas percepções se fez necessária. Após o breve resumo das percepções sobre a escola apresentado na seção anterior, passamos à análise das percepções dos agentes a respeito da política e dos alunos.

Ao verificar os relatos da equipe gestora a respeito do público-alvo da política, foi possível observar uma percepção predominantemente negativa dos chamados “alunos de projeto”.

O aluno do projeto... você tem... Não é como se você fosse dividir a pessoa. Mas o aluno do projeto, você tem aluno que tem problema emocional, você tem aluno que tem problema cognitivo, e você tem o aluno que é, vamos botar assim, vamos classificar, de uma maneira errada, “preguiçoso”. Você tem nessa turma três tipos de pessoas. Então, para aquele que tem dificuldade de aprender, você consegue fazer alguma coisa. Mas, assim, aquele que é preguiçoso, consegue, mas... está ali. Mas aquele que tem um problema no comportamento... é difícil. Aí esse pega. E esse, eu vejo, pode ser que eu esteja enganada, (...) numa turma de 20 de projeto, eu digo para você que... mais de 50% têm problema de comportamento.



A fala da diretora adjunta, que encontra eco na percepção de diversos professores, permite-nos traçar três perfis identitários comumente atribuídos aos chamados “alunos de projeto”. Esses perfis pressuporiam a existência de três problemas distintos, localizados nos próprios alunos: um problema cognitivo (dificuldade de aprendizagem), um problema emocional (indisciplina, mau comportamento) e um problema moral (preguiça). Entre eles, o problema comportamental é ressaltado como o mais frequente, bem como aquele que oferece menor chance de superação, visto que a atuação dos agentes estaria bastante limitada. De fato, a fala sugere que, à exceção possível dos alunos que teriam apenas uma dificuldade de aprendizagem, não haveria muito a ser feito para “salvar” os alunos “menos merecedores”, concentrados nas turmas de projeto.

Em relação aos projetos em si, novamente prevaleciam percepções não muito positivas por parte da maioria dos agentes implementadores entrevistados. Para grande parte dos professores, a política em questão, sobretudo por conta da forma como tinha sido instalada, funcionava como uma espécie de “maquiagem” de índices e resultados educacionais. Uma vez que os alunos inseridos nas turmas de projeto não participavam das avaliações externas, seria possível “limpar” as turmas regulares desses alunos, melhorando o desempenho geral das escolas.

Além disso, tanto professores quanto gestores – e até mesmo alguns alunos entrevistados – teciam críticas contundentes a dois fatores estruturantes da política na rede. Eram eles: a utilização de um material didático padronizado considerado obsoleto, principalmente aquele destinado aos anos finais do ensino fundamental (a metodologia Telessala, da Fundação Roberto Marinho), e a polivalência do professor nesta mesma etapa de ensino (um professor especialista atuava como generalista, ensinando todas as disciplinas). Ao fazer referência à resistência de diversos colegas em assumir turmas de projeto, uma professora comenta:

a maioria detesta, acha isso insuportável. Porque, realmente, vamos combinar, dar aula de um monte de coisa em que você não é formado não é um troço fácil. Se você parar para pensar, é um absurdo. O que que te dá suporte? A teleaula, (...) que tem dois problemas: primeiro, ela está *totalmente* defasada. Segundo, ela não é voltada para *este* público, que são adolescentes em ensino fundamental. Ela é voltada para quem está no ensino fundamental no mercado de trabalho, que são jovens e adultos. (...) Então, não faz sentido (professora de turma de projeto).

Ao analisar a atuação de diferentes burocratas de nível de rua, Maynard-Moody e Musheno (2003, p. 24) fazem referência a “improvisações exequíveis” que esses agentes podem criar, a partir de seu juízo pragmático, como maneira de enfrentar regras ou procedimentos formais considerados irrealistas ou insustentáveis. No caso da escola analisada, uma dinâmica semelhante parecia estar em curso como forma de contornar o formato de polivalência do professor e o uso do material padronizado. A percepção de que algumas orientações da política eram impraticáveis, “absurdas”

ou até mesmo “sem sentido” dava origem a diversas improvisações por parte de professores de projeto, como as mencionadas a seguir.

Eu tenho aqui um professor de matemática de quarenta horas, então ele fica na escola muitas horas, ele tem muitas horas sem sala de aula – ele tem que dar apoio, reforço escolar... Então, quando a professora [de projeto] tem dificuldade, que uma das piores coisas é a matemática, ele vai lá, ajuda, dá aula, ajuda a professora a desenvolver a aula. Aí assim, em português, a professora vai lá, dá uma ajuda. Todo mundo tem que ajudar um pouquinho, senão complica (diretora-geral).

Você tinha que fazer aquela metodologia e seguir aquilo à risca. Então, até depois eu dei uma relaxada, eu vi que não ia dar certo, porque senão eles não iam aprender conteúdo nenhum. (...) Aí o que que a gente começou a fazer a partir das reuniões que a gente tinha: os professores levavam propostas diferenciadas. “Olha, eu trabalhei isso”, então a gente: “Ah, então tá, passa que a gente vai fazer essa abordagem diferente”, para fugir um pouco disso daqui (professora de turma de projeto).

As falas da diretora e da professora, que se repetem em relatos de outros agentes entrevistados, exemplificam formas de atuação discricionária por parte dos agentes implementadores diretos da política. A despeito do controle externo – que previa a supervisão do trabalho docente, o monitoramento de práticas e a avaliação dos alunos –, os agentes utilizavam-se de margens de liberdade percebidas para enfrentar limitações encontradas nas regras e diretrizes formais. Para tanto, recorriam ao seu saber pragmático da linha de frente, fruto de sua experiência cotidiana, a fim de concretizar o que consideravam uma política mais significativa para o público-alvo. Dessa forma, contribuíam para a reconstrução da política no contexto local.

Além da exposição de algumas estratégias e arranjos desenvolvidos pelos agentes escolares ao longo da implementação da política, esta seção buscou apresentar brevemente as percepções do corpo docente-administrativo da escola a respeito da política e de seu público-alvo. Nesse sentido, destaca-se uma percepção predominantemente negativa do trabalho com os projetos de correção de fluxo, sobretudo pela forma como foram implementados e pelos “tipos” de aluno que atendem. Somadas à visão também bastante difundida de uma escola sobrecarregada e com recursos escassos, tais percepções e juízos de valor podem impactar os cursos de ação tomados pelos agentes no processo de implementação/reconstrução da política no contexto local, como discutiremos na próxima seção.

## **6 A DISCRICIONARIEDADE NA IMPLEMENTAÇÃO: ATENDENDO OS “MERECEDORES” E “NÃO MERECEDORES”**

Para Maynard-Moody e Musheno (2003), os agentes da linha de frente – ainda que de forma inconsciente (ou subconsciente) – avaliariam os cidadãos-usuários de modo a atribuir-lhes títulos simbólicos de mais ou menos “merecedores”. Entre os diferentes parâmetros que são levados em conta nesse processo, estão as chamadas necessidades

genuínas, isto é, o quão necessário o serviço seria para o usuário. Considerando o contexto em questão, as necessidades genuínas poderiam ser identificadas, por exemplo, naqueles alunos que apresentam um elevado grau de atraso escolar e/ou dificuldade de aprendizagem. Contudo, é importante observar que esse critério pode não ser suficiente para tornar o aluno “merecedor” de uma atenção ou tratamento diferenciado, visto que ele poderia vir a ser considerado “não merecedor” a depender da causa do seu problema. Dessa forma, caso a sua defasagem idade-série não tivesse sido oriunda, por exemplo, de um ingresso tardio no sistema de ensino, mas, sim, de múltiplas repetências, esse aluno poderia ser tido como “menos merecedor”. Ao passo que a entrada tardia na escola costuma ser um indicador de falta de oportunidades, o fracasso escolar traduzido em repetência é comumente atribuído à “falta de vontade de estudar” do aluno. No entanto, uma vez que esse aluno se mostrasse motivado a mudar sua situação, cooperando com o trabalho dos agentes para tanto, poderia vir a ser “reavaliado” por parte desses últimos.

Para além desses critérios, segundo Maynard-Moody e Musheno (2003, p. 104), há uma terceira dimensão no processo de construção do valor moral do cidadão-usuário que diz respeito ao seu “bom caráter”. Nesse sentido, seria fundamental que o usuário em questão não estivesse tentando manipular, fraudar ou enganar o sistema de modo a conseguir algum tipo de vantagem indevida. Esse tipo de comportamento acarretaria a sua identificação como “manipulador”, “trapaceiro” ou “criador de caso” por parte dos agentes da linha de frente, que não se esforçariam sobremaneira para atender a suas demandas. Seguindo a linha argumentativa dos autores, pode-se dizer que os alunos que se encaixassem no perfil de usuários “espertos” e “manipuladores”, que quisessem tirar benefício próprio do sistema, não seriam merecedores de acessar determinados serviços. Um exemplo ilustrativo dessa situação estaria naqueles alunos que tinham intenção explícita de serem incluídos nas turmas de projeto, a fim de acelerar a terminalidade de seus estudos, desfrutando da não reprovação e da redução de séries escolares a cursar.

Por último, a capacidade de resposta aos esforços realizados pelos agentes também configuraria um importante quesito no processo de julgamento na linha de frente, que poderia relativizar o impacto dos demais critérios. Como pontuam Maynard-Moody e Musheno (2003, p. 105), grande parte dos trabalhadores de nível de rua assume a postura daquele que “sabe avaliar melhor” as necessidades e as chances realistas de sucesso dos diferentes cidadãos-usuários. Desse modo, caso acreditem que as chances de retorno de um usuário são baixas em relação aos esforços a serem empregados, os agentes implementadores podem chegar à conclusão de que seu caso não merece uma dedicação extra. Esse tipo de racionalidade pode ser comparado à fala de alguns agentes escolares sobre alunos que aparentemente não teriam mais “jeito” ou pelos quais “não se pode fazer mais nada”, como o caso

daqueles que chegam a uma idade avançada e estão prestes a terminar o ensino fundamental sem terem sido devidamente alfabetizados.

Segundo os autores, esses processos de categorização e julgamento dos usuários poderiam dar origem a três tipos principais de resposta a ser-lhes oferecida: *i*) um serviço extraordinário aos considerados “merecedores”; *ii*) um serviço inferior às possibilidades pragmáticas dos agentes aos “não merecedores”; e *iii*) um pragmatismo rotineiro que buscasse “salvar aqueles que podem ser salvos”. A seguir, buscamos explorar brevemente algumas das ações discricionárias reconstruídas pelos agentes implementadores da política em tela em seus relatos, que ilustram esses diferentes tipos de resposta.

### 6.1 Mais do que pragmáticos: o máximo possível para os “merecedores”

Para elucidar os casos em que os agentes empreendem esforços extras para atender à demanda de usuários que consideram dignos para tanto, por vezes acomodando ou reinterpretando diretrizes formais, focalizamos aqui os critérios de elegibilidade da política relativos à enturmação dos alunos nas turmas de correção de fluxo. Segundo as diretrizes oficiais da política, tais alunos precisariam apresentar, no mínimo, dois anos de defasagem idade-série.

A professora Célia, que, ao contrário da maioria dos entrevistados, como já discutido na seção anterior, apresentava uma percepção positiva da política e gostava do trabalho com turmas de projetos, narra a história de uma aluna que havia retornado à turma regular no sexto ano, após ter passado por projetos e corrigido sua distorção idade-série, “pulando” o quinto ano. Segundo a professora, essa aluna passou a enfrentar novas dificuldades após sua reinserção em turma regular e estaria vulnerável a novas repetências. Diante dessa situação, a professora conta que procurou a administradora dos projetos no escalão superior<sup>8</sup> e pediu que a aluna fosse reincluída nas turmas especiais para ter acesso a um trabalho diferenciado.

Apesar de inicialmente ter havido sucesso ao “advogar” pela estudante, com sua reinserção na turma de projeto, ela teria sido novamente encaminhada para uma turma regular após uma fiscalização na escola, que verificou que ela não tinha o perfil etário recomendado pela política. Mesmo diante do fracasso de sua tentativa inicial de extensão informal dos critérios de elegibilidade da política para a aluna “merecedora”, a professora procedeu com seus esforços. Ao longo de todo ano letivo, ao fim de suas aulas regulares, a professora esperava a aluna em sua sala e oferecia a ela um reforço escolar individualizado das diversas disciplinas que cursava. Ao descrever a aluna

---

8. Na Coordenadoria Regional de Educação (CRE). A Secretaria Municipal de Educação do Rio de Janeiro, que administra uma rede de mais de 1 mil escolas, organiza-se em coordenadorias regionais (onze ao todo), que funcionam como subsecretarias em relação às cerca de cem escolas de determinada área geográfica da cidade. Regularmente, estes órgãos exercem também um papel de monitoramento da implementação de políticas municipais junto às escolas da região sob sua responsabilidade.

em questão, é possível observar que outros fatores, para além de sua necessidade, pareciam ter contado para a avaliação final da agente.

Era, assim, uma pessoa, uma aluna maravilhosa. Mas faltava tudo. O pai dela era aqui do [nome de um supermercado próximo à escola], então vira e mexe ele estava aqui – “Como é que tá?”. E aí ela voltou e eu falei: “Que absurdo essa menina voltar para a sala de aula comum!”. Porque é toda uma regressão, né? Aí ela voltou, mas aí o que eu fiz? O acompanhamento dela até o final do ano (professora Célia).

Ao pontuar que “faltava tudo”, a necessidade da aluna é identificada não apenas no seu desempenho escolar, mas também no que diz respeito às condições materiais. A percepção da agente sobre a aluna como “merecedora” parece baseada numa suposta externalidade da causa de seu problema, que em certa medida a desresponsabiliza pela sua dificuldade escolar, concebida mais como uma falha do sistema, que a teria “jogado” para uma sala de aula comum do sexto ano sem que ela tivesse tido a possibilidade de cursar o quinto – um “absurdo”. A imagem da aluna como “merecedora” se completa com a descrição de sua família como presente e interessada em seu desempenho escolar, consolidando um *ethos* de esforço e “boa vontade cultural” (Nogueira e Nogueira, 2002), que marcam um compromisso de valorização do capital escolar e de ascensão social pelo estudo, confirmado pela motivação demonstrada pela aluna para cooperar com o esforço da professora, ficando mais tempo na escola para receber o apoio, fora do horário regular: “uma pessoa, uma aluna maravilhosa”. A soma desses fatores possivelmente influenciou a percepção positiva da professora em relação ao potencial de retorno de seus esforços, como sua fala posterior confirmou: “E hoje já foi, tá aí fazendo o segundo grau”.

É importante observar, no entanto, que a percepção que o agente tem da política pode alterar significativamente o curso de ação que resolve seguir, mesmo quando se trata de oferecer um serviço extraordinário ao aluno considerado “merecedor”. Um dos relatos da diretora-geral da escola Sigma ilustra esta possibilidade, quando discorre sobre como funcionava a enturmação de alunos nos projetos. Embora inicialmente enfatize que é a regra (dois anos de defasagem) que define a matrícula nas turmas de projeto, ela acrescenta o trecho a seguir.

Incluindo com isso também o aproveitamento da criança. (...) Teve um aqui que já era mais velho, mas ele só começou a estudar muito tarde. Então, ele não tinha perfil de projeto, só estava com mais idade porque aconteceu alguma coisa lá no início, aí a gente pode tirar do projeto. Não vale a pena, o garoto estava bem, só que ele começou a estudar dois anos mais tarde. Mas, sem conhecer ninguém, a regra é dois anos de defasagem (diretora-geral).

Nesse relato, mesmo reconhecendo os critérios formais de encaminhamento dos alunos para as turmas de correção de fluxo, a agente implementadora parece valorizar a dimensão pedagógica da política, associando sua reinterpretção a uma relação direta de conhecimento das características do aluno.

Como mencionado na seção anterior, a diretora-geral, assim como muitos professores da escola, critica a metodologia de ensino do projeto, bem como a polivalência do professor no trabalho com os projetos do segundo segmento do ensino fundamental. Para ela, esse sistema passava a mensagem de que a formação docente não era importante, porque “se o professor não tem preparo e pode dar a atividade da sua matéria, então (...) o aluno não precisa vir para a escola, se ler a apostila resolve”. Apesar das críticas, no entanto, a diretora não via de forma negativa a fragilidade curricular nos projetos, uma vez que seus alunos “não precisam conhecer a fundo nenhuma matéria, desde que entendam muito bem interpretação, saibam redigir texto, isso é o principal para eles”. Por essas razões, a diretora considerava que não valia a pena incluir o aluno mais velho no projeto (mesmo sabendo de sua adequação etária conforme as regras do projeto), uma vez que mesmo defasado era um bom aluno e não era “responsável” por seu atraso escolar (entrada tardia no sistema sem múltiplas repetências), e sua inclusão nessas turmas poderia vir a prejudicá-lo. Como este aluno é retratado como “merecedor”, ele é “poupado” de uma trajetória potencialmente prejudicial pela diretora, que avalia a política negativamente.

Os relatos apresentados – de uma agente que avalia a política positivamente e de outra que a interpreta criticamente – têm em comum uma espécie de “perfil ideal” de aluno de projeto, aos olhos dos membros da comunidade escolar: jovens cuja distorção idade-série evidenciou uma dificuldade de aprendizagem – mesmo sem relação direta com múltiplas reprovações – que justificasse sua inclusão nas turmas de projeto.

### **6.2 Menos do que pragmáticos: o mínimo possível para os “não merecedores”**

Ao descrever os tipos de reação que os alunos poderiam ter em relação à possibilidade de inclusão nas turmas de projeto, as agentes educadoras (inspetoras) entrevistadas dizem que, ao passo que alguns se sentem injustiçados e discriminados ao serem incluídos nas turmas “do pessoal que não quer nada”, outros desejam ser inseridos nelas. Nas palavras da agente, “tem aquela turma do ‘por que que eu não estou lá? Não tem problema repetir, não, que ano que vem eu tô na idade e vou pro Acelera e vou passar de qualquer forma’”. Outra agente educadora narra, ainda, o caso de um aluno que “teve o desplane de repetir” achando que ia haver Acelera no ano seguinte, o que acabou não acontecendo.

O exemplo que ilustra o segundo tipo de resposta oferecida pelos burocratas implementadores aos cidadãos-usuários parece ocorrer nesse cenário. Trata-se de um tratamento aquém das possibilidades pragmáticas dos agentes, que pode significar a limitação máxima do serviço oferecido e geralmente acontece como uma forma de punição do usuário.

Ao entrevistarmos um aluno com dois anos de defasagem idade-série inserido em uma turma regular de oitavo ano na escola Sigma, perguntamos por que razão ele não estava em turma de projeto. O aluno então explica que “eles [a direção] nunca quiseram”.

Eles falam que é o computador. Sempre que eu peço pra eles, eles falam: “Ah, é o computador que escolhe direto, o computador mexe sozinho”. Eles falam. Nunca vi isso, computador mexer sozinho (aluno do oitavo ano de turma regular).

A situação de defasagem do aluno e o aparente impedimento de sua entrada no projeto, apesar de seu desejo expresso de ser incluído a fim de acelerar a conclusão do ensino fundamental, sugere a hipótese de que ele tenha sido considerado um “aluno esperto” e, portanto, “menos merecedor”, que buscava usar a política para atender a um interesse próprio. Para esse aluno, não parecia haver uma grande mobilização por parte dos agentes (como nos casos anteriores) para atender à sua demanda, que encontraria eco lógico na política.

### **6.3 Apenas pragmáticos: o (aparente) possível em meio a condições não ideais**

O último tipo ideal de resposta se encontra entre os empenhos máximos e mínimos e diz respeito às práticas provavelmente mais comuns na linha de frente: “fazer o que (se percebe que) pode ser feito”. Para Maynard-Moody e Musheno (2003), ainda que os agentes de nível de rua tenham entrado em suas profissões como idealistas, as condições de trabalho adversas que enfrentam muitas vezes os levam a sucumbir a um pragmatismo que busca “salvar a quem se pode”, ou seja, aqueles que oferecem maior chance de retorno a seus esforços. Para ilustrar esse tipo de racionalidade, fazemos referência à aparente lógica de organização de turmas e alocação de professores na escola estudada, por meio da trajetória específica de um grupo de alunos.

A professora Gisela, generalista nos anos iniciais, havia entrado na escola em 2013 e logo recebeu uma turma de projeto composta por alunos repetentes do terceiro ano, que ainda tinham dificuldades de alfabetização. Segundo ela, tratava-se de uma “turma muito difícil, crianças muito sem educação, comportamento horrível”, e teria sido essa a razão de lhe entregarem tal turma: “Quando você chega numa escola nova, te dão geralmente a pior turma, a turma que ninguém quer, e essa turma é uma turma que ninguém quer”. Ao fim de seu primeiro ano com a turma, Gisela conta que reprovou grande parte dos alunos, por acreditar que ainda tinham problemas de alfabetização. Em 2014, Gisela saiu da escola e os alunos cursaram novamente o projeto com outra professora. Ao voltar em 2015, Gisela foi novamente alocada com os mesmos alunos, agora inseridos em outra turma de projeto (Aceleração 1).

Em 2016, o ano em que realizamos as entrevistas e observações, estes mesmos alunos – que apresentavam dificuldade de alfabetização no terceiro ano e que

havia passado por três anos consecutivos de projeto – foram inseridos em uma mesma turma regular no sexto ano, em que teriam acesso a professores de diversas disciplinas. Essa turma também recebeu alunos retidos no sexto ano em 2015 e alunos vindos de outras escolas. Nas palavras da professora de matemática, “ficou uma turma bem difícil de trabalhar”. A situação parece ter sido agravada pela alocação de uma professora de português recém-chegada à escola para essa turma específica, ao passo que as outras duas turmas de sexto ano do mesmo turno tinham professores mais experientes nessa disciplina. Segundo a professora de matemática, a professora nova de português “entrou num dia e saiu no outro”, por não ter conseguido lidar com a dificuldade de trabalhar com os alunos demasiadamente agitados. Dessa forma, eles haviam ficado sem aulas da disciplina desde o início do ano (ao menos até a época da entrevista, que ocorreu em julho).

Quando indagávamos aos agentes a razão por trás da decisão de manter os alunos todos juntos em mesma turma, muitos mencionavam uma motivação pedagógica. Ao saber que aquela turma concentrava alunos com mais dificuldade, os professores supostamente promoveriam um trabalho diferenciado, que os beneficiasse. Contudo, ao entrevistarmos as agentes educadoras, segundo as quais o agrupamento dos alunos teria sido prejudicial “não só no pedagógico, mas na disciplina também”, outras motivações pareciam existir por trás dessa decisão organizacional.

O que que acontece, essa mistura por um lado é boa, por outro... a gente não sabe a fórmula, né? A gente quer descobrir a fórmula porque essa turma que não é muito boa atrapalha o rendimento daquelas crianças que querem realmente aprender, que a gente poderia fazer um trabalho melhor e ter um resultado melhor na escola (agente educadora).

Ao fazer referência às crianças “que querem realmente aprender”, com quem poderia ser feito um “trabalho melhor”, a fala da agente transparece um outro tipo de racionalidade existente na organização de turmas na escola: um pragmatismo de “salvar quem pode ser salvo”. O agrupamento de alunos com maior dificuldade (comumente considerados mais “problemáticos”) em turmas específicas, bem como o encaminhamento de professores mais novos para o trabalho com esses alunos, sugere uma alocação desigual de recursos no interior da escola. Esta parece se basear na tentativa de “proteger” os alunos/usuários mais mercedores do serviço em questão (educação escolar), que parece não estar disponível a todos em um contexto estrutural desafiador. Ainda que se possa compreender esse tipo de improvisação pragmática em meio ao cenário existente, é importante refletir sobre as consequências dessas ações, uma vez que, muitas vezes, quem mais precisa da escola é excluído das melhores chances de acesso a uma escolarização mais eficiente.

Essa reflexão é pertinente tanto na perspectiva da alocação dos alunos como na dos professores entre as turmas – ambas dizem respeito à gestão pedagógica do



processo de escolarização e à reprodução das desigualdades escolares. Os desafios se situam não só nas percepções a respeito das políticas implementadas na escola, mas também na cultura profissional dos agentes, que via de regra se pauta por critérios corporativos que atentam contra a equidade.

## 7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os casos reconstruídos anteriormente – que indicam uma aparente diferença no atendimento aos alunos, seja na oferta de um reforço escolar individualizado ou na tentativa de extensão/restrição dos critérios de elegibilidade da política – sugerem que as lógicas de ação dos implementadores vão além da obediência estrita às diretrizes formais. Para além de parâmetros objetivos ou motivações pedagógicas, incentivos morais parecem permear o exercício discricionário dos agentes.

Esses processos de julgamento, classificação e seleção que incidem sobre os diferentes usuários da política, no entanto, podem ter efeitos excludentes, uma vez que os alunos considerados “não merecedores” frequentemente são aqueles que já acumulam processos de exclusão anteriores à escola. Dessa forma, é possível perceber que, mesmo na implementação de políticas destinadas à compensação de desvantagens de grupos historicamente desfavorecidos, diversos são os fatores que podem contribuir para uma eventual (re)produção de desigualdade.

Um desses fatores pode ser encontrado nas próprias condições estruturais oferecidas pela escola selecionada. Diante da carência de recursos materiais e humanos para atender um quantitativo numeroso de alunos, o corpo docente-administrativo relata uma intensa sobrecarga de trabalho e questiona a missão da instituição. Nesse cenário, há indícios de priorizações na alocação dos poucos recursos existentes, e de que o trabalho com os projetos – visto como uma demanda adicional numa escola já sobrecarregada – não seria considerado relevante.

Além disso, para a maioria dos agentes entrevistados, o próprio desenho da política não favoreceria a aprendizagem efetiva dos alunos com atraso escolar. O material padronizado considerado defasado e o formato de polivalência do professor especialista dificultariam o sucesso dos projetos. Ainda assim, alguns relatos mostraram estratégias de enfrentamento a essas limitações por meio de arranjos colaborativos entre professores para tentar efetivar a proposta para o público-alvo.

Por último, fatores relacionados à percepção predominante dos “alunos de projeto” como indisciplinados e desinteressados alimentavam o senso prático-moral dos agentes que diferenciava alunos “merecedores” e “não merecedores” com base, sobretudo, em sua “boa vontade cultural” e seu *ethos* de esforço escolar. Esse tipo de julgamento tende a reduzir a identidade dos alunos a uma representação binária estereotipada, que esconde estigmas histórica e socialmente construídos. Mais do que isso, promovem classificações que potencializam a perpetuação de uma condição

de exclusão, por parte de uma das principais instituições sociais convocadas para promover sua superação.

## REFERÊNCIAS

- ALMEIDA, R. C. **O destino dos mais fracos**: a inclusão subalterna. Um estudo sobre alunos inseridos em classes de aceleração da aprendizagem. 2015. Dissertação (Mestrado) – Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2015.
- BARBOSA, T. M. M. F. **A implementação do Projeto Acelerar para Vencer (PAV) em uma unidade escolar**: das intenções às ações. 2013. Tese (Mestrado) – Universidade Federal de Juiz de Fora, Juiz de Fora, Minas Gerais, 2013.
- BOURDIEU, P. A escola conservadora: as desigualdades frente à escola e à cultura. *In*: NOGUEIRA, M. A.; CATANI, A. (Org.). **Escritos de educação**. 16. ed. Petrópolis: Vozes, 2015. p. 43-72.
- COSTA, J. A.; CASTANHEIRA, P. A liderança na gestão das escolas: contributos de análise organizacional. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, v. 31, n. 1, p. 13-44, jan./abr. 2015.
- COSTA, M.; SILVA, G. M. D. Amor e desprezo: o velho caso entre sociologia e educação no âmbito do GT 14. **Revista Brasileira de Educação**, n. 22, p. 101-120, jan./abr. 2003.
- GRIS, P. C. **Implementação do Programa Correção de Fluxo**: repercussões no processo de escolarização de alunos participantes. 2015. Dissertação (Mestrado) – Universidade Comunitária da Região de Chapecó, Chapecó, Santa Catarina, 2015.
- HANUM, V. **Implementação do Programa de Aceleração da Aprendizagem em Rio Verde (GO)**: uma análise pedagógica. 2010. Dissertação (Mestrado) – Pontifícia Universidade Católica de Goiás, Goiânia, 2010.
- LIMA, L.; D’ASCENZI, L. Implementação de políticas públicas: perspectivas analíticas. **Revista de Sociologia e Política**, v. 21, n. 48, p. 101-110, dez. 2013.
- LIMA, M. de F. M. **Correção de fluxo na rede pública municipal do Rio de Janeiro (2009-2014)**: aspectos da política e as trajetórias dos alunos. 2016. Tese (Doutorado) – Departamento de Educação, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2016.
- LIPSKY, M. **Street-level bureaucracy**: dilemmas of the individual in public service. New York: Russel Sage Foundation, 1980.
- LOTTA, G. S. Agentes de implementação: uma forma de análise de políticas públicas. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, São Paulo, v. 19, n. 65, jul./dez. 2014.

MAYNARD-MOODY, S.; MUSHENO, M. **Cops, teachers and counselors: stories from the front lines of public service.** Ann Arbor, United States: The University of Michigan Press, 2003.

NOGUEIRA, C. M. M.; NOGUEIRA, M. A. A sociologia da educação de Pierre Bourdieu: limites e contribuições. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 23, n. 78, p. 15-35, abr. 2002.

OLIVEIRA, A. C. P. **As relações entre direção, liderança e clima escolar em escolas municipais do Rio de Janeiro.** 2015. Tese (Doutorado) – Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2015.

OLIVEIRA, L. F. B.; SOARES, S. S. D. **Determinantes da repetência escolar no Brasil: uma análise de painel dos censos escolares entre 2007 e 2010.** Brasília: Ipea, 2012. (Texto para Discussão, n. 1703).

OLIVEIRA, M. M. **Correção de fluxo em uma escola da rede pública municipal do Rio de Janeiro: percepções e discricionariedade dos agentes implementadores.** 2017. Dissertação (Mestrado) – Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2017.

PARENTE, M. M. A.; LÜCK, H. **Mecanismos e experiências de correção do fluxo escolar no ensino fundamental.** Brasília: Ipea, 2004. (Texto para Discussão, n. 1032).

PEREIRA, L. **A escola numa área metropolitana.** São Paulo: Pioneira, 1967.

RIBEIRO, C. A. C. Desigualdade de oportunidades e resultados educacionais no Brasil. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 54, n. 1, p. 41-87, 2011.

RIBEIRO, S. C. A pedagogia da repetência. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 5, n. 12, p. 6-21, maio/ago.1991.

SANTOS, J. C. **O gerencialismo no novo modelo de educação pública da cidade do Rio de Janeiro (2009-2012): origens, implantação, resultados e percepções.** 2014. Tese (Doutorado) – Faculdade de Educação, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2014.

SOARES, S. S. D. **A repetência no contexto internacional: o que dizem os dados de avaliações das quais o Brasil não participa.** Brasília: Ipea, 2007. (Texto para Discussão, n. 1300).

TURA, M. L. R.; MARCONDES, M. I. O mito do fracasso escolar e o fracasso da promoção automática. **Cadernos de Educação**, Pelotas, Rio Grande do Sul, n. 38, p. 95-118, jan./abr. 2011.



## PRODUÇÃO E REPRODUÇÃO DE DESIGUALDADES PELA POLÍTICA CRIMINAL

Helder Rogério Sant’Ana Ferreira<sup>1</sup>  
Marco Antonio Carvalho Natalino<sup>2</sup>  
Maria Paula Gomes dos Santos<sup>3</sup>

### 1 INTRODUÇÃO

Este capítulo trata da política criminal brasileira, focalizando as práticas cotidianas de seus operadores na “ponta”: as polícias, o Ministério Público e o Poder Judiciário – burocracias de nível de rua, que, em virtude das condições sob as quais desempenham suas funções, detêm grande poder discricionário. O objetivo do texto é indicar as amplas oportunidades de exercício da discricionariedade destes agentes, assim como os mecanismos de produção e reprodução de desigualdades sociais daí decorrentes. Para tanto, a análise que se segue combina as abordagens teóricas da burocracia do nível de rua e da criminologia crítica, além de se valer da extensa literatura nacional do campo da sociologia e da antropologia das práticas judiciais e policiais.

O texto está organizado em quatro seções, incluindo esta introdução. A segunda seção conecta a literatura sobre implementação de políticas públicas com a literatura criminológica, apontando algumas particularidades das políticas de controle social penal, no que se refere ao seu desenho e à sua implementação. Buscamos mostrar a operação da seletividade no âmbito da política criminal, que conduz à alocação desigual de sanções pelo Estado. A terceira seção traz a análise de um caso exemplar de seletividade penal no Brasil: a aplicação da Lei de Drogas, de 2006, responsável por levar à prisão cerca de 28% da população carcerária brasileira (Brasil, 2017). Ao final, são tecidas as considerações finais.

### 2 POLÍTICA CRIMINAL, IMPLEMENTAÇÃO E DESIGUALDADE: ENTRE AS CRIMINALIZAÇÕES PRIMÁRIA E SECUNDÁRIA

A política criminal pode ser definida como “o conjunto dos procedimentos pelos quais o corpo social organiza as respostas ao fenômeno criminal” (Delmas-Marty,

---

1. Técnico de planejamento e pesquisa na Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest) do Ipea. *E-mail*: <helder.ferreira@ipea.gov.br>.

2. Especialista em políticas públicas e gestão governamental na Diest/Ipea. *E-mail*: <marco.natalino@ipea.gov.br>.

3. Técnica de planejamento e pesquisa na Diest/Ipea. *E-mail*: <mariapaula.santos@ipea.gov.br>.

2004, p. 4), incluindo práticas penais, não penais (sanções administrativas), não repressivas (prevenção, reparação, mediação) e não estatais (como ações repressivas de milícias privadas, ações de protesto da sociedade civil organizada, medidas disciplinares aplicadas por corporações profissionais). Aqui, restringimos nossa análise às práticas penais organizadas como política de Estado. Nesse sentido estrito, a política criminal é formada, em termos abstratos, pelo conjunto de normas e estruturas de autoridade voltadas para alocar sanções a cidadãos que cometem infrações definidas em lei. Em termos concretos, ela é produzida pela interação entre os cidadãos e o conjunto das burocracias estatais que, por meio do sistema de justiça criminal, alocam essas sanções (polícias, promotorias, juizados, penitenciárias etc.).

Em tese, a norma penal atinge a todos, sem distinção social ou geográfica. Seu objetivo manifesto é promover a defesa de bens jurídicos individuais e coletivos, sob a forma de uma lei impessoal e aplicável a todos igualmente (Martini, 2007). Não obstante esse núcleo principiológico igualitarista, ao qual os Estados democráticos de direito formalmente aderem, a produção e reprodução de desigualdades são características ubíquas da política criminal. Para destrinchar este aparente paradoxo, pontuaremos a seguir alguns aspectos relativos ao desenho da política criminal, relacionando-o ao conceito de criminalização primária, para então adentrar os aspectos da implementação, relacionando-o ao conceito de criminalização secundária. Buscamos, assim, analisar as formas como o crime e o castigo se configuram na realidade brasileira.

## 2.1 Desenho

Como aponta Baratta (1999, p. 162), “a lei penal não é igual para todos; o *status* de criminoso é distribuído de modo desigual entre os indivíduos”. De fato, uma vez definidos os crimes, a punição das “ofensas aos bens essenciais [se] faz com intensidade desigual e de modo fragmentário” (*idem, ibidem*). Assim, a desigualdade começa pela própria classificação dos desvios em passíveis, ou não, de sanção pública; e, entre esses, os que serão considerados infrações penais ou outras infrações. É a este “processo de definição da conduta desviada” (Andrade, 1995, p. 30), de classificar certos desvios como crimes e de sancioná-los por meio da legislação penal que a criminologia crítica se refere como criminalização primária.

Ainda conforme Baratta (1999, p. 176), a lei penal exprime um sistema de valores que “reflete predominantemente o universo moral próprio de uma cultura burguesa-individualista, dando máxima ênfase à proteção do patrimônio privado e orientando-se, predominantemente, para atingir as formas de desvio típicas dos grupos socialmente débeis e marginalizados”. Como resultado, observa-se a tendência, nas sociedades modernas, de preservar da criminalização primária ações antissociais realizadas por integrantes das classes sociais hegemônicas. Como veremos

adiante, mesmo quando criminalizadas em abstrato, determinadas condutas acabam sendo pouco policiadas e sujeitas a sanções relativamente mais brandas.

Por exemplo, enquanto temos no Brasil, segundo dados do Departamento Penitenciário Nacional (Depen) (Brasil, 2017), 37.155 presos por furtos simples, não se encontra nenhum preso por sonegação de contribuição previdenciária (art. 337-A). A explicação para isso não está na falta de sonegação, pois temos 15,1 milhões de empregados no setor privado sem carteira de trabalho assinada, mas certamente, entre outros motivos, no fato de que a punição pode ser extinta se o agente declara e confessa as contribuições e presta as informações devidas antes do início da ação fiscal.

A desigualdade jurídica entre os cidadãos brasileiros se explicita de forma ainda mais patente pelo fato de nossa legislação processual penal garantir prisão provisória especial aos “doutores” – os diplomados por qualquer das faculdades superiores da República –, enquanto o resto da população, quando presa, seja provisoriamente ou não, é submetida a regime comum, análogo à tortura institucionalizada.

A assimetria no modo pelo qual certos bens jurídicos são tratados (exposta na forma mais ou menos gravosa pela qual se responde institucionalmente a uma violência) se relaciona, portanto, com os marcadores sociais dos detentores desses direitos. Por esta lógica, crimes mais frequentemente atribuídos aos integrantes das classes populares – como furto, roubo e tráfico varejista de drogas – são intensamente policiados e penalizados. De fato, os delitos contra o patrimônio e o tráfico de drogas sobressaem-se na ponta final da política: eles respondem por, respectivamente, 45% e 28% dos crimes de que é acusada a nossa população carcerária (Brasil, 2017).

O mundo do trabalho fornece outro bom exemplo. Quando cometidas por empregadores, as infrações trabalhistas recebem, no máximo, sanções pecuniárias. Mesmo no caso extremo da submissão de outros seres humanos a condições análogas à escravidão – crime tratado na esfera da justiça criminal –, a aplicação de sanção privativa de liberdade é muito rara.<sup>4</sup> Na outra ponta da relação laboral, a criminalização e a penalização severa são regra. Cabe lembrar que, na semana imediatamente posterior ao 13 de maio de 1888, o então ministro da Justiça, Ruy Barbosa, apresentou à Câmara dos Deputados o Projeto de Repressão da Ociosidade, visando “reprimir principalmente a ociosidade dos libertos, que eram vistos como potencialmente criminosos” (Silva, 2009 *apud* Barbosa, 2018, p. 43).<sup>5</sup> Com efeito, a “vadiagem” – uma infração que só poderia ser cometida, naturalmente, por uma pessoa sem renda – mantém-se na lei de contravenções penais.

4. Ademais, a própria regulamentação das penas para esse crime enfrenta grande resistência entre os legisladores.

5. Silva, A. C. F. *Reprimindo a ociosidade: legislação e controle social no pós-abolição*. 2009. Monografia (Graduação) – Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2009.

Ilustra-se, assim, aquilo que a criminologia crítica já apontava: que o grau efetivo de tutela dos bens jurídicos protegidos e a distribuição prática do *status* de criminoso não dependem unicamente, ou mesmo principalmente, “da danosidade social das ações e da gravidade das infrações à lei” (Baratta, 1999, p. 165). Faz-se necessário, portanto, ir além das regras formais para captar como a política criminal se realiza e produz seus efeitos.

## 2.2 Implementação

Como sugere a nossa análise até o momento, não é apenas por meio de seu desenho que a política criminal reproduz desigualdades. Durante sua implementação, essa política pode resultar em novas formas de reprodução de desigualdades. Trata-se da criminalização secundária, que se apresenta “no momento em que o Estado concretizará o *jus puniendi*, quando ao longo da persecução penal investiga, processa, e finalmente condena ao cumprimento de uma pena o transgressor da lei penal” (Moreira, 2010, p. 11). É por meio de práticas burocráticas de nível de rua da polícia, do Ministério Público e da Justiça – altamente discricionárias e de difícil regulação – que se aplicam ou não se aplicam, se intensificam ou se suavizam, seletivamente, as sanções definidas pelo direito penal em abstrato.

Como burocracias do nível de rua – isto é, órgãos públicos cujos trabalhadores interagem diretamente com a cidadania, tendo em vista a oferta de bens públicos e a alocação de sanções públicas (Lipsky, 2010) –, essas agências dispõem de elevada discricionariedade, a qual deve ser exercida dentro de certos parâmetros, que podem conferir maior ou menor grau de liberdade às burocracias, a depender das normas que regulam o exercício profissional e do grau de controle e supervisão do trabalho cotidiano. Como aponta Lipsky (2010), a discricionariedade é um elemento constitutivo e necessário das burocracias de rua: o exercício da discricionariedade profissional no âmbito de suas atribuições é algo esperado do servidor público. E, claro, existem gradações: um guarda de trânsito possui menos poder discricionário do que um juiz, por exemplo.

Ocorre que a literatura criminológica, assim como o noticiário, apresenta fartas evidências de que essa discricionariedade é condicionada, amiúde, por certos atributos do cidadão ou cidadã – em particular, sua classe, sua etnia e seu gênero. De fato, dada a profusão de evidências e a regularidade do fenômeno, autores das mais diferentes vertentes teóricas no campo da sociologia concordam que a alocação efetiva de punições pelos agentes da política criminal reproduz as estratificações sociais existentes (Merton, 1938; Rusche e Kircheheimer, 2003; Sutherland, 1940; Becker, 2008; Foucault, 2014; Black, 1983; Young, 1999; Wacquant, 2001).



Foi Sutherland (1940) quem mais claramente refutou a teoria de que o crime em si seria algo típico das classes baixas, tese comum à primeira geração de criminólogos – por exemplo, Ferri (1884). Bastou ao autor realizar um trabalho de levantamento de dados entre as maiores empresas privadas do Estados Unidos para mostrar que a principal diferença entre os crimes das classes populares e os crimes de colarinho-branco estava na “implementação diferencial da lei criminal”. Ao fazê-lo, o autor também ajudou a esclarecer como desenho e implementação atuam de forma complementar na reprodução de desigualdades sociais pela política criminal.

Os crimes da classe mais baixa são manejados por policiais, procuradores e juízes, com sanções penais na forma de multas, aprisionamento e morte. Os crimes da classe mais alta ou não resultam em qualquer tipo de ação oficial, ou resultam em processos nas cortes de direito civil, ou são manejados por inspetores e comissões administrativas, com sanções penais na forma de advertências, ordens de “cesse e desista”, ocasionalmente a perda de uma licença, e apenas em casos extremos por multas e sentenças de prisão. Assim, os criminosos de colarinho-branco são segregados administrativamente de outros criminosos e, em larga medida como consequência disso, não são considerados como reais criminosos por eles mesmos, pelo público em geral ou pelos criminólogos (Sutherland, 1940, p. 7-8).

O autor segue sua análise mostrando como juízes de primeira instância, entre outros burocratas de rua, tendem a ser mais benevolentes com criminosos de alta classe. Os achados do autor foram aplicados também ao caso brasileiro. Como demonstrou Castilho (1996), os crimes contra o sistema financeiro nacional tendiam a sofrer com a insuficiente e ineficiente apuração por parte do Banco Central, bem como com a morosidade da apuração policial e da instrução criminal, o desaparecimento da apuração pelas polícias e pelo Ministério Público e, finalmente, a desqualificação da conduta pelo Ministério Público e pelo Judiciário. Nesta mesma linha, Becker (2008, p. 25) indicou claramente a desigualdade inerente à definição e à reação ao desvio.

O grau em que um ato será tratado como desviante depende também de quem o comete e de quem se sente prejudicado por ele. Regras tendem a ser mais aplicadas a algumas pessoas que a outras. Estudos da delinquência juvenil deixam isso muito claro. Meninos de áreas de classe médias, quando detidos, não chegam tão longe no processo legal como os meninos de bairros miseráveis. O menino de classe média tem menos probabilidade, quando apanhado pela polícia, de ser levado à delegacia; menos probabilidade, quando levado à delegacia, de ser autuado; e é extremamente improvável que seja condenado e sentenciado. Essa variação ocorre ainda que a infração original da norma seja a mesma nos dois casos. De maneira semelhante, a lei é diferencialmente aplicada a negros e brancos. Sabe-se muito bem que um negro que supostamente atacou uma mulher branca tem muito maior probabilidade de ser punido que um branco que comete a mesma infração; sabe-se um pouco menos que um negro que mata outro negro tem menor probabilidade de ser punido que

um branco que comete homicídio. Este, claro, é um dos principais pontos da análise que Sutherland faz do crime do colarinho-branco.

Dado que a política criminal produz desigualdades, qual o papel desempenhado pela implementação neste processo? A implementação de políticas públicas, por meio de burocracias de nível de rua, enfrenta o desafio de alcançar o maior número possível de pessoas que integram sua população-alvo. Isto envolve, idealmente, a devida avaliação da demanda efetiva, bem como o desenvolvimento de capacidades estatais para a cobertura das populações e dos territórios. A política criminal, entretanto, difere deste padrão. Ainda que o Código de Processo Penal (Brasil, 1941) preveja a perseguição penal (“cobertura”) de “todos” os crimes, uma parcela significativa destes nunca chega ao conhecimento do Estado.

Sendo assim, o número de casos efetivamente investigados e processados é muito menor do que o total de crimes cometidos. Um estudo holandês aponta, por exemplo, que dos 8 milhões de crimes cometidos naquele país em 1994, 1,5 milhão chegou ao conhecimento da polícia; e 250 mil, ou 3% do total, foram solucionados (Boutellier, 1996). A mesma porcentagem foi observada na Inglaterra. Nos Estados Unidos, tinha-se que 3% dos crimes violentos se traduziram em penas de prisão (Rolim, 2006, p. 234), e o caso brasileiro não é diferente.<sup>6</sup> Se compararmos os dados da pesquisa de vitimização, realizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), com as estatísticas oficiais das polícias, verifica-se que apenas 10% de cerca de 6 milhões de roubos anuais são reportados.<sup>7</sup>

Essa diferença, como já observado, também se revela quando, em vez de separar os atos criminais por tipos de crime, eles são desmembrados por quem os comete. Não resta dúvida de que determinadas populações são mais intensamente policiadas, investigadas, julgadas e encarceradas. Entra em jogo, aqui, a discricionariedade do poder de polícia e dos demais poderes investidos nas instituições do sistema de justiça criminal, que serão analisados na próxima subseção.

### 2.3 Algumas práticas de criminalização secundária

Assim como acontece com a “cobertura”, o controle da burocracia por normas e procedimentos, no âmbito da política criminal, também apresenta características distintas de outras políticas públicas. Na medida em que sua margem de discricionariedade é legalmente maior, agravam-se os riscos de reprodução de desigualdades durante a implementação. Muniz e Silva (2010, p. 457) apontam que “o que faz da polícia uma polícia é essa capacidade discricionária de construir, com o recurso potencial ou concreto à força, o *enforcement* consentido pelos cidadãos

6. Disponível em: <<http://www.forumseguranca.org.br/estatisticas/tableau-patrimoniais/>>.

7. Soma de roubo de carga (10.620), roubo de veículo (156.566), roubo a instituição financeira (1.013) e roubo (outros) (429.569) (IBGE, 2010; Ribeiro e Silva, 2010).

policidados e com sentido para eles mesmos e para os policiais”. Tal capacidade se constitui como um conjunto de saberes-em-ato, saberes práticos que informam um *modus operandi* policial, o qual pode ser objetivado em procedimentos muito particulares (ainda que padronizados e rotinizados), que retratam,

no jargão policial, um tipo de “termo (prático) de ajustamento de conduta” entre as expectativas sociais de justiça, as ambições de legalidade e legitimidade postas na ordem do dia. São, pois, uma bricolagem das prioridades políticas, das referências legais e normativas, das diretrizes organizacionais ou administrativas, das doutrinas ou métodos de ação, das demandas locais ou comunais, dos clamores, das vivências e das visões de mundo nascidas das experiências e experimentos entre os cidadãos e os seus policiais, diante das circunstâncias da vida real (Muniz e Silva, 2010, p. 458).

A forma que esse *modus operandi* assume pode, entretanto, suplantar a discricionariedade legítima, manifestando-se, com frequência, como simples arbitrariedade e abuso de autoridade; e, de forma sistemática, como discriminação de classe, gênero e raça. No caso da Polícia Militar paraibana, estudada por Muniz e Silva (2010), por exemplo, o saber prático dos policiais envolve um escalonamento dos gradientes do uso da força baseado na avaliação concreta da situação, das possibilidades de justificativa e do risco de represálias. Esses são critérios vagos o suficiente para definir uma ação quase inapreensível, cuja força reside na capacidade que a polícia tem de narrar um fato ou situação suposta sem ser questionada. O risco de represália percebido pelos policiais, por exemplo, depende do local da ocorrência e dos envolvidos. Nesses termos, sua atuação é pouco porosa aos dispositivos regulatórios. Em suma, dada a assimetria de poder entre policial e cidadão, o espaço de liberdade do policial, para passar da discricionariedade legalmente sancionada para o uso abusivo da força, é consideravelmente amplo. Isto não significa, entretanto, que não existam “complicadores”.

A lista dos principais complicadores da intervenção policial compilada por Muniz e Silva (2010) é reveladora. Se excluirmos os casos de envolvimento nas ocorrências de policiais e amigos de autoridades policiais – em que a hierarquia e a personalidade imperam, e que mereceriam, portanto, uma análise à parte –, a principal dificuldade encontrada para a realização de registro de ocorrências é, segundo os próprios policiais militares, o “envolvimento de pessoas com elevado poder aquisitivo e (ou) nível de escolaridade” (Muniz e Silva, 2010, p. 467). Visto que renda e escolaridade não são visíveis a olho nu, a construção social do suspeito costuma considerar elementos empíricos como formas de se vestir, território de residência e/ou circulação, faixa etária e “cor”.<sup>8</sup> Os policiais entrevistados por Muniz e Silva (*op. cit.*) descrevem assim esses “complicadores”.

8. Como aponta Sinhoretto *et al.* (2014), esses elementos, em geral, fazem remissão a culturas negras periféricas, de sorte que os preconceitos de classe admitidos referem-se, na prática, a preconceitos também raciais, ou, ainda, a uma concepção racializada de classe bastante similar à “classe ociosa” que Ruy Barbosa buscava reprimir.

Na área nobre, por mais que a guarnição esteja certa, a gente tá errado. Eles questionam e começam a intimidar a guarnição. A dificuldade aqui de serviço é só essa. Diante dessa situação, geralmente chamamos o oficial de serviço. Nos sentimos acuados para agir, pois temos medo de ser punidos. Às vezes, a gente age certo e vem por trás uma pancada, geralmente de superiores (Cabo, dezessete anos de serviço).

Eu acredito que a pessoa com poder aquisitivo e com alto grau de escolaridade pode vir a prejudicar ou questionar o serviço do homem da RP [radiopatrulha]. E quando a pessoa não tem dinheiro ou não tem instrução, ela não questiona ou questiona muito pouco (Oficial, três anos de serviço).

Já as pessoas de classe média gostam muito de dar pitaco, de tentar se defender e ir contra a polícia. Muitas vezes, não acham correto o trabalho da polícia (Soldado, dois anos de serviço).

É com base nesse tipo de saber-em-ato que se torna possível a compreensão da fala do Comandante da Rondas Ostensivas Tobias de Aguiar (Rota) de São Paulo, que, com candura, nos fornece um exemplo da naturalização da desigualdade operando na prática.

É outra realidade [os bairros de periferia]. São pessoas diferentes que transitam por lá. A forma de ele abordar tem de ser diferente. Se ele for abordar uma pessoa da mesma forma que ele for abordar uma pessoa aqui no Jardins, ele vai ter dificuldade. Ele não vai ser respeitado... Da mesma forma, se eu coloco um da periferia para lidar, falar com a mesma forma, com a mesma linguagem que uma pessoa da periferia fala aqui no Jardins, ele pode estar sendo grosseiro com uma pessoa do Jardins que está ali, andando... O policial tem de se adaptar àquele meio que ele está naquele momento (Carvalho, 2017).

Note-se que, nessa fala, o policial imaginado pelo comandante da Rota não percebe, ou não se importa, que a “grosseira” também pode afetar o morador da periferia – isso porque o que está em jogo, fundamentalmente, é a lógica de se fazer respeitado, e não a de respeitar o cidadão.

#### **2.4 Alguns resultados da seletividade criminal na reprodução das desigualdades sociais**

Um levantamento no município São Paulo mostrou que as áreas mais violentas têm, proporcionalmente, menos policiais militares que as áreas menos violentas. O que explica a alocação de recursos policiais, para além dos crimes cometidos e reportados, é a afluência de cada bairro: bairros periféricos têm proporcionalmente menos efetivos, ocorrendo o oposto nas áreas com Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) elevado (Ribeiro, 2016).

Para além da alocação dos recursos de policiamento, a literatura aponta que as formas de tratamento dispensadas pelos agentes policiais e pelo Judiciário são amplamente condicionadas pelas características do cidadão que interage

com o sistema de justiça criminal, em particular no que se refere a classe, raça, idade, gênero e local de moradia. No que toca à questão racial, 64% dos presos brasileiros são identificados como negros, embora estes representem 53% da população brasileira (IBGE, 2016). Quanto ao pertencimento de classe dos sujeitos predominantemente incriminados, não existem dados nacionais disponíveis. Um indicador indireto é a sua escolaridade: 61% dos apenados não completaram o ensino fundamental, embora apenas 37,6% da população brasileira esteja nesta condição (IBGE, 2016). No que tange à questão de gênero, e não obstante os importantes avanços obtidos desde a implantação de delegacias especializadas e a promulgação da Lei Maria da Penha, tal questão se evidencia fortemente também pela sistemática desconsideração da violência contra a mulher e contra a população de lésbicas, *gays*, bissexuais, travestis, transexuais ou transgêneros (LGBT) como tema meritório de atenção policial. Isso resulta na invisibilização do problema, quando não em seu agravamento, por meio da humilhação a que as(os) denunciante(s) são submetidas(os), quando da tentativa de apresentação de queixa-crime.

Com relação às revistas policiais, uma pesquisa quantitativa aplicada em junho e julho de 2003, na cidade do Rio de Janeiro, com amostra representativa para moradores de 15 a 65 anos, apontou que 55% das pessoas autodeclaradas pretas foram revistadas pessoalmente na última abordagem pela polícia, contra 32,6% dos brancos. Também foram revistadas 44% das pessoas com renda mensal pessoal de até um salário mínimo, contra 16% das pessoas com mais de cinco salários mínimos; e 56,3% dos jovens de 20 a 24 anos contra 24,9% dos adultos de 40 a 65 anos (Ramos *et al.*, 2005).

Ademais, quando a discricionariedade legalmente autorizada dá lugar ao abuso de autoridade e ao arbítrio, o sistema de controles, formalmente exercido pela corregedoria de polícia e pelo Ministério Público, é pouco efetivo. Observa-se, assim, que o processo de implementação da política criminal pode operar uma destituição fática de direitos dos investigados, acusados e apenados, resultando em um agravamento da sanção legalmente exigida – e na reprodução das desigualdades sociais já instaladas.

Por conta disso, uma análise da política criminal que aborde as práticas reais dos seus agentes, não se restringindo às normas e aos procedimentos prescritos em seu desenho legal, permite compreender melhor seus efeitos. Permite, por exemplo, apontar que a política de “guerra às drogas” assume, na prática, o caráter de uma política de controle social das “classes perigosas”, e que a ressocialização dos presos representa pouco mais que um discurso legitimador do sistema, não estando ancorado em sólidas bases materiais para além de experiências que fogem ao *modus operandi* padrão das penitenciárias. A próxima seção discorre mais detidamente sobre este ponto, ilustrando a reprodução de desigualdades por meio da atual Lei de Drogas.

### 3 ILUSTRANDO A REPRODUÇÃO DA DESIGUALDADE PELO SISTEMA DE JUSTIÇA CRIMINAL: O CASO DA LEI DE DROGAS<sup>9</sup>

Nesta seção, pretendemos argumentar que a aplicação da atual Lei de Drogas (Lei nº 11.343/2006) no Brasil representa um caso típico de implementação de política criminal em que as desigualdades econômicas e sociais, que atravessam a sociedade brasileira, são reproduzidas e maximizadas. Em favor desse argumento, serão trazidos dados e análises sistematizados em extensa literatura, que apontam os diversos mecanismos e dinâmicas institucionais por meio dos quais se dão estes processos.

A atual Lei de Drogas parecia, à primeira vista, trazer alguma moderação ao paradigma proibicionista<sup>10</sup> seguido ao longo do século XX pela política brasileira sobre o tema, uma vez que aboliu a pena de prisão para usuários destas substâncias. Conforme seu art. 28, indivíduos flagrados em posse de drogas, destinadas a seu próprio uso, não estão sujeitos a privação de liberdade – seja por prisão em flagrante, prisão provisória ou para cumprimento de pena. Ainda que mantida sua classificação como crime, o uso ou posse de drogas para uso pessoal passou a ser penalizado com as chamadas penas alternativas, a saber: “I – advertência sobre os efeitos das drogas; II – prestação de serviços à comunidade; III – medida educativa de comparecimento a programa ou curso educativo” (Brasil, 2006). Ademais, conforme o § 7º do mesmo artigo, “o juiz determinará ao poder público que coloque à disposição do infrator, gratuitamente, estabelecimento de saúde, preferencialmente ambulatorial, para tratamento especializado” (Brasil, 2006). Assim, tudo parecia indicar que a nova Lei de Drogas teria promovido um deslocamento da regulação do uso de drogas do campo da política criminal para o da política de saúde (Campos, 2015).<sup>11</sup>

Entretanto, a mesma lei tornou mais severa a pena de prisão para o crime de tráfico (definido em seu art. 33), aumentando-a significativamente de três<sup>12</sup> para cinco anos, o que parece ter resultado num crescimento significativo da população carcerária no país, presa provisoriamente ou condenada pelo crime de tráfico de drogas. Como apresentado na tabela 1, este crescimento tem se dado a taxas superiores do que aquelas verificadas antes da entrada em vigor da referida lei.

9. Embora o conceito de drogas seja controverso na literatura científica, adotamos aqui esta categoria para significar um conjunto de substâncias psicoativas proscritas por lei, no Brasil e em outros países, tais como o fazem as próprias instituições nacionais – como a Secretaria Nacional de Políticas sobre Drogas, por exemplo. Trata-se de maconha, cocaína, crack, LSD, heroína e outras menos utilizadas e conhecidas no contexto brasileiro.

10. Chama-se paradigma proibicionista a orientação seguida por políticas de drogas que criminalizam o uso, o porte, a produção e a comercialização de substâncias psicoativas conhecidas como drogas.

11. Segundo Boiteux (2006, p. 3): “a posse de drogas ilícitas para uso próprio já havia sido despenalizada, na prática, desde a Lei nº 6.416/77, que ampliou o *sursis*, e foi reforçada mais adiante pela Lei nº 9.099/95, que trouxe a possibilidade da suspensão condicional do processo; e, mais recentemente, pela Lei nº 10.259/01, que aumentou o alcance da transação penal. Na realidade, a tão destacada impossibilidade de usuários serem presos já existia”.

12. Lei nº 6.368, de 21 de outubro de 1976.

TABELA 1

**Brasil: participação dos presos por tráfico de drogas no total da população carcerária**

Ano	Total de presos	Presos por tráfico	Presos por tráfico (%)
2005	361.402	32.880	9,10
2009	473.626	91.037	19,22
2016	620.583	176.691	28,47

Fonte: Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias (Infopen).

Segundo Boiteux (2006), o aumento da pena mínima para o crime de tráfico, por si só, já teria o condão de aumentar as taxas de encarceramento no país, uma vez que os sentenciados por este crime viriam a permanecer mais tempo na prisão. Considerando ainda que, por seu art. 44, a Lei nº 10.343/2006 não autoriza uma série de benefícios penais – liberdade provisória,<sup>13</sup> *sursis*, indulto, graça, anistia ou conversão em penas restritivas de direitos –<sup>14</sup> para o crime de tráfico, o destino dos condenados por este crime é permanecer no cárcere por mais tempo do que os crimes em geral.

Outros autores, por sua vez, avaliam que o próprio texto da Lei nº 10.343/2006 apresenta lacunas e imprecisões que favoreceriam decisões arbitrárias das burocracias de nível de rua responsáveis pela sua aplicação – policiais, promotores e juízes – capazes de transformar meros usuários em traficantes. Entre estas lacunas, aponta-se a ausência de critérios objetivos para diferenciar os crimes de uso (tipificado pelo art. 28) e de tráfico de drogas (descrito no art. 33). Conforme a lei,

para determinar se a droga destinava-se a consumo pessoal, o juiz atenderá à *natureza e à quantidade da substância apreendida, ao local e às condições em que se desenvolveu a ação, às circunstâncias sociais e pessoais, bem como à conduta e aos antecedentes do agente* (Brasil, 2006, art. 28, § 2º, grifo nosso).

Com efeito, observa-se nesse trecho que, embora a quantidade de substância apreendida deva ser considerada na caracterização da conduta de tráfico de drogas, não há na lei qualquer especificação de qual quantidade de droga demarca a fronteira entre tráfico e porte para uso pessoal. Da mesma forma, critérios relativos ao local da apreensão, assim como às circunstâncias sociais e pessoais do agente, também carecem de especificação que oriente tanto a população quanto os agentes da lei na tipificação de cada crime. Pela lei, fica a exclusivo critério do juiz a definição

13. O Supremo Tribunal Federal (STF) decidiu, com repercussão geral, que é inconstitucional a vedação a concessão de liberdade provisória. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=354431>>. Acesso em: 13 set. 2018.

14. O STF decidiu pela inconstitucionalidade do trecho do § 4º, art. 33, da Lei de Drogas, que vedava a conversão da pena de reclusão em pena restritiva de direitos. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudenciaRepercussao/verPronunciamento.asp?pronunciamento=4117059>>. Acesso em: 13 set. 2018.

do que seriam quantidades de drogas, locais de apreensão e circunstâncias sociais e pessoais indicativos (ou não) da prática do crime de tráfico.

Contudo, antes que um suposto fato criminoso chegue à análise do juiz, a classificação da conduta (ou a tipificação do crime) passa pelos agentes do sistema de segurança pública (polícias Militar e Civil/Judiciária) e pelo Ministério Público. Todos estes atores constituem-se em burocracias e burocratas de nível de rua que também participam do fluxo de implementação da justiça criminal, com grandes poderes discricionários.

Os primeiros a entrar em cena nesse fluxo são os agentes administrativos, representados pela Polícia Militar e pela Polícia Civil. A primeira é encarregada do policiamento ostensivo, por meio do qual identifica e flagra ocorrências criminais, conduzindo os suspeitos de sua autoria à Polícia Civil. Esta última, por seu turno, é responsável por: *i*) registrar as ocorrências criminais flagradas e relatadas pela Polícia Militar; *ii*) investigar sua autoria e materialidade, por meio do inquérito policial (IP); e *iii*) encaminhar este inquérito ao Poder Judiciário, que, a partir de denúncia do Ministério Público, irá julgar e penalizar eventuais autores do crime investigado.

A Polícia Militar opera, literalmente, na rua. Assim, no caso dos crimes tipificados na Lei de Drogas – uso e tráfico de drogas –, ela identifica e apreende principalmente aqueles suspeitos que os praticam em locais públicos e abertos, já que, em tese,<sup>15</sup> a corporação dependeria de autorização judicial para realizar flagrantes em ambientes privados. Isto tem várias consequências: a primeira delas é que só são flagradas as atividades típicas do varejo do tráfico de drogas, exercidas por pequenos traficantes – “vapores” e “aviões” –,<sup>16</sup> que constituem os estratos mais baixos das complexas estruturas que empreendem o comércio ilegal de drogas, majoritariamente integrados por jovens desempregados e de baixa escolaridade.

Além disso, é a Polícia Militar quem opera, no primeiro momento, a distinção entre as condutas de porte de drogas para uso pessoal e de porte para fins de comercialização, o que implica ter o poder (discricionário) de dizer quem estará sujeito à prisão (aqueles identificados como traficantes – art. 33 da Lei de Drogas) e quem não estará (os enquadrados como usuários – art. 28 da mesma lei).

Com efeito, alguns estudos mostram que os registros policiais relativos aos crimes de uso ou posse de drogas para uso pessoal decresceram após a edição da Lei nº 11.343/2006. Em pesquisa sobre registros oficiais de flagrante de uso de drogas, no estado do Rio de Janeiro, Grillo, Policarpo e Veríssimo (2011, p. 136-137)

15. Embora ilegal, a prática de invasão de domicílios situados em áreas de população de baixa renda pela Polícia Militar é comum e notória.

16. Agente que transporta a droga do fornecedor ao consumidor. Em geral, um baixo funcionário do comércio de drogas.



constatarem uma redução de 20% destes registros entre 2006 e 2008<sup>17</sup> – isto é, nos dois anos subsequentes à vigência da Lei nº 11.343/2006. A explicação que obtiveram para este fato, junto a juízes, promotores, defensores e conciliadores dos JeCrims,<sup>18</sup> foi que, com o fim da pena de prisão para tais crimes, promovido pela nova lei, tais agentes teriam se sentido “desobrigados de atuar com relação ao crime por uso de drogas, percebendo essa infração como fora da competência da justiça criminal” (Grillo, Policarpo e Veríssimo, 2011, p. 136). Para justificarem este desinteresse, os mencionados agentes teriam alegado que “a ausência da possibilidade de encarceramento teria esvaziado as garantias de cumprimento, pelos infratores, das medidas alternativas determinadas em juízo” (*idem, ibidem*). Sendo assim, os autores argumentam que “o aparente descaso do Poder Judiciário com a redução da entrada de usuários no sistema *parece ter legitimado a atuação informal dos policiais militares que, já desde antes da nova lei, negociavam o encaminhamento, ou não, dos indivíduos flagrados para a delegacia*” (*op. cit.*, p. 137, grifo nosso).

Embora as práticas (informais e ilegais) de negociação direta entre policiais e suspeitos não sejam novas nem desconhecidas, o fato para o qual os autores chamam a atenção, e que vale destacar aqui, é o *desinteresse* do Poder Judiciário em processar legalmente casos de uso de drogas, após a nova lei, e o incentivo que tal desinteresse representou para a manutenção ou mesmo intensificação da negociação direta (Grillo, Policarpo e Veríssimo, 2011).

A atuação da Polícia Civil se dá num segundo momento do fluxo de implementação da justiça criminal, quando suas delegacias recebem os suspeitos conduzidos pela Polícia Militar para o registro da ocorrência; e, quando houver prisão, para a lavratura do auto de prisão em flagrante. A Polícia Civil tem ainda a atribuição de conduzir o IP, que visa apurar as infrações penais e sua autoria, e que se constitui na base ao processo penal, levado a cabo pelo Poder Judiciário.

O IP é um registro oficial, que tem fé pública, resultante de processo de investigação administrativo, conduzido num formato chamado pela literatura de inquisitorial, posto que é realizado sigilosamente, por meio de coleta de informações sobre o fato e sobre o indigitado (suspeito), o qual, contudo, não tem acesso às informações coletadas. Nesta fase – chamada de instrução policial – são ouvidos os suspeitos e eventuais testemunhas, cujos depoimentos são confrontados secretamente pela polícia, sem a participação dos primeiros. De acordo com Lima (1989,

---

17. Análise das estatísticas produzidas pelo Instituto de Segurança Pública (ISP) do Rio de Janeiro, sobre ocorrências policiais registradas naquele estado, ao longo da década de 2000. Segundo os autores, registros destes crimes já vinham sendo reduzidos mesmo antes da nova Lei de Drogas. Padrão semelhante foi encontrado por Ribeiro, Rocha e Couto (2017) nas Varas de Tóxicos de Belo Horizonte, entre 2008 e 2015. Em grande medida, isto se deve ao enquadramento do uso de drogas, desde 1995, como crime de baixo potencial ofensivo, a ser processado nos Juizados Especiais Criminais (JeCrims). Ver nota de rodapé 18.

18. Por força da Lei nº 9.099/1995, crimes de baixo poder ofensivo, cujas penas sejam inferiores a dois anos de detenção, ficaram a cargo desses juizados. Este é o caso do crime de uso ou porte de drogas para uso pessoal.

p. 34), os suspeitos podem contar, durante o inquérito, com a assistência de um advogado, “mas a este é vedado participar das atividades policiais. Não obstante, o advogado tem o direito de falar com seu cliente e consultar os autos do inquérito, mesmo que estes forem sigilosos”.

Embora os agentes da Polícia Militar possam ser considerados os “protagonistas” na incriminação de suspeitos (Jesus, 2016) – posto que realizam a tipificação de sua conduta ainda na rua, decidindo, assim, quem será efetivamente conduzido à delegacia e sob qual acusação –, a Polícia Civil tem papel crucial na confirmação desta tipificação, quando lavra o auto de prisão em flagrante e redige o IP. Esses documentos precisam apresentar narrativas consistentes sobre os fatos ocorridos e seus autores, para que eventuais prisões sejam consideradas legais pelo Ministério Público e pela Justiça, para que os policiais civis não se exponham a sanções e para que o processo penal avance. Sendo assim, os policiais civis dedicam especial cuidado à construção dessas narrativas, muitas vezes acrescentando ou omitindo detalhes, a fim de que não restem dúvidas sobre suas conclusões finais. Trata-se do que se chama, no jargão policial, de “armar o processo” (Lima, 1989). Diversos autores já indicaram os inúmeros vícios e manipulações a que está sujeito o IP, colocando em questão, inclusive, a sua necessidade para os fins da persecução penal (Misse, 2010; Vargas e Nascimento, 2010 *apud* Jesus, 2016).

Mesmo na hipótese de não haver vícios e manipulações no inquérito, a distinção entre usuário e traficante, realizada pela Polícia Civil, também é marcada pela subjetividade dos agentes. Essa diferenciação é exemplificada na fala de um policial civil, em entrevista a Grillo, Policarpo e Veríssimo (2011, p. 142):

se um cara é pego com drogas, mesmo que em pequena quantidade, e estiver em um lugar onde todo mundo sabe que tem uma boca,<sup>19</sup> se ele morar naquela comunidade, ele pega tráfico. Se o cara for lá de Duque de Caxias, mesmo que esteja com uma quantidade maior, vai pegar uso, pois a gente sabe que ele não tava vendendo ali. Mas aí a gente pede a carteira de trabalho. Se ele tiver emprego, tudo bem, mas se não tiver emprego, tava comprando droga com que dinheiro? Era pra revender, né? Aí ele pega tráfico (A., policial civil).

Observa-se, aqui, com nitidez, um modo de interpretação e aplicação dos critérios arrolados na lei, que orienta a identificação, pelos policiais, de potenciais traficantes de drogas: presença em território conhecido pela ocorrência de comércio ilegal de drogas (local); ou, na falta desta condição, ausência de registro de emprego em carteira de trabalho (circunstâncias pessoais e sociais do agente). Dada a extensiva presença do tráfico de drogas em áreas periféricas das grandes cidades brasileiras, e a frequente situação de precariedade laboral<sup>20</sup> em que se encontra a população

19. Ponto de venda de drogas.

20. Em que nem sempre o vínculo de emprego é registrado em carteira de trabalho.

pobre, não parece difícil entender por que há tanta gente sendo presa no país com estas características: moradores das periferias, pobres e sem carteira assinada, que, por uma seletividade racial, tendem a ser negros e pardos.

Uma vez concluído o inquérito – isto é, quando apontados indícios de autoria e materialidade do crime –, ele segue para o Poder Judiciário, que o encaminha para o exame do Ministério Público. Se entender que os indícios apontados no IP são razoáveis, a Promotoria procede à denúncia do crime e de seu suposto autor ao juiz.<sup>21</sup> É a partir desta denúncia que tem início o processo judicial (como já mencionado, o inquérito é um procedimento meramente administrativo).

A Promotoria constitui-se, assim, na terceira burocracia de nível de rua envolvida no fluxo do processo criminal. Ainda que tenha o dever de ofício de fiscalizar a atividade policial e a possibilidade de realizar novas investigações, inúmeros estudos indicam que ela raramente o faz (Figueira, 2007; Machado, 2010; Zaccone, 2014). Conforme afirma Jesus (2016, p. 65), “o Ministério Público acaba utilizando as informações [do inquérito] para fundamentar sua denúncia. Será no discurso policial presente no IP que o promotor irá formar sua denúncia, a acusação formal contra o réu”.

O juiz – que integra a quarta burocracia de nível de rua na persecução penal – conduzirá e analisará os autos do processo, composto por peças de acusação, providas pela Promotoria, e de defesa, apresentadas pelos defensores. Esta, sim, é a fase do processo em que os acusados e seus defensores podem contradizer as informações relatadas no inquérito, bem como as acusações formalmente apresentadas pelo Promotor.<sup>22</sup> Caso sinta necessidade, o juiz pode ainda solicitar novas coletas de provas, exames e perícias adicionais, citações, intimações, interrogatórios ao acusado, oitivas de testemunhas, acareações, além de buscas e apreensões. Com base em todos estes elementos, o juiz formará, então, o seu “livre convencimento” sobre os fatos, e declarará o réu culpado ou inocente. Considerando-o culpado, o juiz lhe determinará as penas a cumprir.<sup>23</sup>

O livre convencimento motivado do juiz é um princípio da doutrina jurídica brasileira inscrito nos códigos de Processo Penal (art. 157) e de Processo Civil (art. 131), que atribui ao juiz a posição de intérprete privilegiado da lei (Mendes,

---

21. Se encontrar falhas ou insuficiência de provas no inquérito, a Promotoria pode fazê-lo retornar à Polícia Civil ou pedir ao juiz que proceda ao seu arquivamento. Segundo o Código de Processo Penal, art. 47, “se o Ministério Público julgar necessários maiores esclarecimentos e documentos complementares ou novos elementos de convicção, deverá requisitá-los, diretamente, de quaisquer autoridades ou funcionários que devam ou possam fornecê-los” (Brasil, 1941).

22. Razão pela qual essa fase do processo é chamada, pela literatura, de acusatorial, em contraste com o IP, dito inquisitorial por não admitir o contraditório.

23. Esse é um relato sintético dos procedimentos, uma vez que não foram aqui consideradas as particularidades dos crimes de ação privada, assim como os processos de competência da justiça militar. Além do Código de Processo Penal, as informações sobre o desenvolvimento do processo criminal foram retiradas de Lima (1989) e Grillo, Policarpo e Verissimo (2011).

2008, p. 46). Tal princípio contrastaria com o sistema da prova tarifada, no qual os diferentes meios de prova (perícia, confissão, testemunho etc.) têm valores distintos, previamente definidos em lei. De acordo com Mendes (2008, p. 74, grifo nosso),

a forma peculiar pela qual o campo jurídico brasileiro aplica o princípio do livre convencimento permite que a verdade jurídica seja construída pelos tribunais, na maior parte das vezes, de forma não consensual e *autoriza o juiz, diante do litígio submetido à sua apreciação, a decidir primeiro e depois buscar no processo as razões que fundamentam esta decisão.*

Para exemplificar esta afirmação, a autora destaca a seguir um trecho de entrevista realizada por ela, com juiz do estado do Rio de Janeiro: "depois que decido qual a melhor solução para o caso, vou à lei e ao processo procurar uma fundamentação razoável. Tirando os casos mais óbvios, eu decido primeiro e depois vou buscar a fundamentação para a decisão" (Mendes, 2008, p. 56).

Assim, nos casos de aplicação da Lei de Drogas, mesmo que os juízes tenham a prerrogativa de alterar a tipificação do crime (uso ou tráfico), atribuída pelo IP e eventualmente confirmada pela Promotoria, a regra nos tribunais do país não parece ser essa. Segundo pesquisas que analisaram diversas sentenças condenatórias, proferidas em ações penais por tráfico de drogas (Lemgruber e Fernandes, 2016; Haber, 2018; Pessoa e Cunha, 2018), a prova processual mais frequentemente utilizada pelos juízes para fundamentar suas decisões tem sido o depoimento dos policiais militares que realizaram o flagrante. No caso do estado do Rio de Janeiro, tal prática é ainda ratificada pela Súmula nº 70 do Tribunal de Justiça daquele estado,<sup>24</sup> que determina:

Processo Penal. Prova Oral. Testemunho exclusivamente Policial. Validade.

O fato de restringir-se a prova oral a depoimentos de autoridades policiais e seus agentes não desautoriza a condenação.<sup>25</sup>

Para ilustrar esse ponto, transcrevemos a seguir trecho de sentença selecionada por Lemgruber e Fernandes (2016, p. 289).

É importante destacar, neste momento, o valor probatório das declarações expendidas pelos policiais que efetuaram a apreensão da droga e prisão do réu, em flagrante delito. Hodiernamente, apresenta-se *como absolutamente pacífico o entendimento de que a palavra dos funcionários da polícia possui presunção de legitimidade* e, portanto, deve ser aceita, quando não for contraditória ou evasiva. Além disso, seria até um contrassenso amesquinhar-lhes valia, uma vez que o próprio Estado lhes delega parcela de poder para que assim procedam, razão pela qual não seria razoável negar valor às suas palavras na fase judicial, quando não elididas pela defesa.

24. Lemgruber e Fernandes (2016, p. 289) indicam que uma pesquisa no estado de São Paulo também constatou que "em 74% dos processos iniciados com flagrantes de tráfico de drogas, os policiais autores da prisão eram as únicas testemunhas".

25. Disponível em: <<http://portal.tj.tjrj.jus.br/web/guest/sumulas-70>>.

Assim, a versão dos policiais acerca dos fatos acaba por ser determinante na incriminação de certos suspeitos e para a formação do “livre convencimento” do juiz. Desta forma, as condenações são o destino mais frequente dos réus julgados por este crime. Lemgruber e Fernandes (2016, p. 289) observaram que “quase 70% dos 1.330 casos de tráfico de drogas analisados” resultaram em condenações. A maior taxa de encarceramento se deveria também à rara aplicação de reduções de penas, previstas no § 4º do art. 33 da Lei de Drogas.<sup>26</sup>

As significativas entrada e permanência de pessoas acusadas de tráfico de drogas no sistema prisional também podem ser atribuídas à prática abusiva da prisão provisória dos suspeitos de tráfico pelas autoridades brasileiras. Segundo Lemgruber e Fernandes (2016), 72,5% dos acusados de tráfico, no estado do Rio de Janeiro, respondiam ao processo em prisão provisória em 2013 – mesmo já estando em vigor a chamada Lei das Cautelares.<sup>27</sup> Em estudo anterior, sobre processos de 2011, as mesmas autoras constataram que “99% dos réus indiciados por tráfico, presos em flagrante delito, receberam privação de liberdade como primeira medida cautelar” (Lemgruber e Fernandes, 2016, p. 272). Entretanto, 55% destes réus acabaram por ser absolvidos ou receber penas restritivas de direitos, ao final do processo, após terem permanecido presos preventivamente por vários meses – cerca de seis meses em média (*idem, ibidem*).

É assim também que, ao longo do curso de uma investigação policial e, em seguida, ao final do processo judicial, inúmeras oportunidades para o exercício da discricionariedade dos agentes se apresentam, as quais se configuram em oportunidades para o exercício de poder arbitrário. Desde o flagrante, realizado pelos policiais militares, até a sentença prolatada a partir do “livre convencimento” do juiz, as diversas decisões adotadas pelos agentes da lei podem estar – e normalmente estão – eivadas por sua subjetividade, valores idiossincráticos e preconceitos sociais,<sup>28</sup> que orientam suas representações sobre criminosos típicos e suas motivações. É neste contexto – de magnificada assimetria de poder entre agentes da lei e eventuais suspeitos – que se implementam as políticas criminais no Brasil.

Trata-se, ao nosso ver, de uma seletividade penal negativa, a que estão sujeitos todos e todas que carregam marcas sociais indicativas de pertencimento aos segmentos historicamente subalternizados da população brasileira – especialmente jovens pobres e negros.

---

26. O § 4º prevê a redução de um sexto a dois terços da pena, o que é suficiente para reduzi-la para menos de quatro anos, permitindo assim a aplicação de alternativa penal, conforme o art. 44, inciso I, do Código Penal e a decisão do Supremo Tribunal Federal. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=354431>>. Acesso em: 13 set. 2018.

27. Lei nº 12.403, de 4 de maio de 2011.

28. Ainda que, de acordo com o jurista Frederico Marques, “nunca é demais, porém, advertir que livre convencimento não quer dizer puro capricho de opinião ou mero arbítrio na legal apreciação das provas. O juiz está livre de preconceitos na aferição das provas, mas não pode abstrair-se ou alhear-se ao seu conteúdo. Não estará ele dispensado de motivar a sua sentença. E precisamente nisto reside a suficiente garantia do direito das partes e do interesse social” (Marques, 1997 *apud* Mendes, 2008, p. 60).

#### 4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este capítulo procurou mostrar os processos e mecanismos de reprodução de desigualdades sociais desencadeados pelas políticas criminais, bem como sua materialização e suas repercussões no contexto brasileiro. Como aponta a literatura criminológica, referida na primeira parte, tais processos não ocorrem apenas na fase de implementação desta política, mas têm início no seu próprio desenho, quando certas condutas – e não outras – são definidas como crimes, no corpo das leis, quando é prevista prisão provisória especial para um grupo seletivo de cidadãos e quando são pronunciadas sanções e punições com diferentes graus de severidade para cada crime. Durante a implementação, isto é, quando da alocação efetiva de punições pelos agentes da política criminal, a reprodução das estratificações sociais só se agrava.

Isso é um fato, reconhecido e apontado pela literatura sociológica e criminológica há muito tempo, como procuramos indicar. Desenho e implementação correspondem a dois momentos da política criminal, em que desigualdades não só se reproduzem, mas também se produzem, tendo sido designados pela literatura criminológica de criminalização primária – quando a desigualdade decorre do desenho das políticas criminais – e criminalização secundária – quando ela é fruto da ação dos agentes, ou burocratas de nível de rua, destas políticas.

Como visto, autores como Baratta (1999) consideram que esse padrão da política criminal é inerente às sociedades burguesas e individualistas, preocupadas com a preservação do direito à propriedade privada e com o controle dos segmentos populacionais destituídos de qualquer propriedade. No caso brasileiro, tal padrão não é diferente, podendo-se dizer que ele se reproduz com maior gravidade, dada não só a aberrante desigualdade econômica que secciona a população, mas também a desigualdade jurídica formalmente instituída por nossas leis, da qual a prisão especial para pessoas com educação universitária é um exemplo gritante.

Embora afirmada na Constituição Federal de 1988 (art. 5º), a igualdade jurídica não alcança o nosso direito penal. A desigualdade jurídica, no caso brasileiro, é soberana e sobredetermina as demais formas de desigualdade que atravessam a sociedade brasileira. Sendo assim, a seletividade penal negativa desponta como principal traço característico da implementação da política criminal no país, o que pode ser constatado pela análise das práticas das burocracias de nível de rua que realizam essa implementação, assim como pelos dados estatísticos referentes à composição da população carcerária brasileira.

Os exemplos aqui trazidos, retirados de pesquisas sobre a aplicação da Lei de Drogas de 2006, são ilustrativos. Por meio deles, verifica-se que a discricionariedade, inerente às funções dos agentes da política criminal, é exercida com fragilíssimos controles, acabando por selecionar sujeitos oriundos de segmentos sociais

marcados por sinais de sua inserção subalterna na estrutura social – negros, pobres, desempregados e com baixa escolaridade.

A ponta final desse processo é o confinamento massivo no cárcere de uma população desde sempre destituída dos benefícios produzidos pela sociedade, configurando um cenário de degradação e horror, em que vidas humanas são destroçadas e tensões sociais acumuladas, as quais, cada vez mais, explodem sobre toda a sociedade.<sup>29</sup>

Assim sendo, o caso da política criminal brasileira é não um efeito colateral de injunções próprias aos processos de implementação, comuns a qualquer política pública, mas o resultado certo e inescapável de um conjunto formado por seu desenho legal, pelo formato de suas instituições e pela socialização perversa de seus agentes implementadores.

## REFERÊNCIAS

- ANDRADE, V. R. P. Do paradigma etiológico ao paradigma da reação social: mudança e permanência de paradigmas criminológicos na ciência e no senso comum. **Sequência: Estudos Jurídicos e Políticos**, n. 30, p. 24-36, 1995.
- BARATTA, A. **Criminologia crítica e crítica do direito penal**: introdução à sociologia do direito penal. Rio de Janeiro: Revan, 1999.
- BARBOSA, J. C. **Implementação das políticas públicas voltadas para a população em situação de rua**: desafios e aprendizados. 2018. Dissertação (Mestrado) – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Brasília, 2018.
- BECKER, H. S. **Outsiders**: estudos de sociologia do desvio. Rio de Janeiro: Zahar, 2008.
- BLACK, D. Crime as social control. **American Sociological Review**, v. 48, p. 34-45, 1983.
- BOITEUX, L. A nova Lei Antidrogas e o aumento da pena do delito de tráfico de entorpecentes. **Boletim do Instituto Brasileiro de Ciências Criminais**, São Paulo, ano 14, n. 167, out. 2006. Disponível em: <[https://neip.info/novo/wp-content/uploads/2015/04/artigo\\_drogas\\_luciana\\_boiteux.pdf](https://neip.info/novo/wp-content/uploads/2015/04/artigo_drogas_luciana_boiteux.pdf)>.
- BOUTELLIER, H. Beyond the criminal justice paradox. **European Journal on Criminal Policy and Research**, v. 4, n. 4, p. 7-20, 1996.
- BRASIL. Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941. Código do Processo Penal. **Diário Oficial da União**, Brasília, 13 out. 1941.

---

29. Ver capítulo 17 deste livro.

\_\_\_\_\_. Lei nº 11.343, de 23 de agosto de 2006. Institui o Sistema Nacional de Políticas Públicas sobre Drogas – Sisnad; prescreve medidas para prevenção do uso indevido, atenção e reinserção social de usuários e dependentes de drogas; estabelece normas para repressão à produção não autorizada e ao tráfico ilícito de drogas; define crimes e dá outras providências. **Diário Oficial de União**, Brasília, 24 ago. 2006.

\_\_\_\_\_. Ministério da Justiça. **Levantamento nacional de informações penitenciárias**. Brasília: MJ, 2017.

CAMPOS, M. da S. **Pela metade**: as principais implicações da nova Lei de Drogas no sistema de justiça criminal em São Paulo. 2015. Tese (Doutorado) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2015.

CARVALHO, M. A. Abordagem nos Jardins tem de ser diferente da periferia, diz novo comandante da Rota. **Estadão**, 2017. Disponível em: <<https://sao-paulo.estadao.com.br/noticias/geral,abordagem-nos-jardins-tem-de-ser-diferente-da-periferia-diz-novo-comandante-da-rota,70001948516>>.

CASTILHO, E. W. V. **O controle penal nos crimes contra o sistema financeiro nacional (Lei n. 7.492 de 16.06.86)**. 1996. Tese (Doutorado) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 1996.

DELMAS-MARTY, M. **Os grandes sistemas da política criminal**. Rio de Janeiro: Revan, 2004.

FERRI, E. **Criminal sociology**. Illinois: Project Gutenberg, 1884.

FIGUEIRA, L. E. **O ritual judiciário do tribunal do júri**: o caso do ônibus 174. 2007. Tese (Doutorado) – Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2007.

FOUCAULT, M. **Vigiar e punir**. Rio de Janeiro: Leya, 2014.

GRILLO, C.; POLICARPO, F.; VERÍSSIMO, M. A dura e o desenrolo: efeitos práticos da nova Lei de Drogas no Rio de Janeiro. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 19, n. 40, p. 135-148, out. 2011.

HABER, C. D. (Coord.). **Pesquisa sobre as sentenças judiciais por tráfico de drogas na cidade e região metropolitana do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: DPERJ, 2018.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios**: características da vitimização e do acesso à justiça no Brasil – 2009. Rio de Janeiro: IBGE, 2010. Disponível em: <<https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv47311.pdf>>.

\_\_\_\_\_. **PNAD Contínua**. Brasília: IBGE, 2016.



JESUS, M. G. M. “**O que está no mundo não está nos autos**”: a construção da verdade jurídica nos processos criminais de tráfico de drogas. 2016. Tese (Doutorado) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2016.

LEMGRUBER, J.; FERNANDES, M. (Coord.). Tráfico de drogas na cidade do Rio de Janeiro: prisão provisória e direito de defesa. *In*: MOURÃO, B. *et al.* **Polícia, justiça e drogas**: como anda nossa democracia? Rio de Janeiro: CESeC, 2016.

LIMA, R. K. de. **A polícia da cidade do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: Editora da Polícia Militar do Rio de Janeiro, 1989.

LIPSKY, M. **Street-level bureaucracy**: dilemmas of the individual in public service. 30th ed. New York: Russell Sage Foundation, 2010.

MACHADO, B. A. Representações sociais sobre o controle externo da atividade policial: cultura organizacional e relações institucionais. *In*: SEMINÁRIO O CONTROLE EXTERNO DA ATIVIDADE POLICIAL, 2010, Brasília. **Anais...** Brasília: Escola Superior do Ministério Público da União, maio 2010.

MARTINI, M. **A seletividade punitiva como instrumento de controle das classes perigosas**. Belo Horizonte: MPMG Jurídico, 2007.

MENDES, R. T. **Dilemas da decisão judicial**: as representações de juízes brasileiros sobre o princípio do livre convencimento motivado. Tese (Doutorado) – Universidade Gama Filho, Rio de Janeiro, 2008.

MERTON, R. K. Social structure and anomie. **American Sociological Review**, v. 3, n. 5, p. 672-682, 1938.

MISSE, M. O inquérito policial no Brasil: resultados gerais de uma pesquisa. **Dilemas**: Revista de Estudos de Conflito e Controle Social, v. 3, n. 7, p. 35-50, jan./fev./mar. 2010.

MOREIRA, R. D. Notas sobre a seletividade do sistema penal. **Revista Eletrônica da Faculdade Metodista Granbery**, n. 8, 2010. Disponível em: <<http://re.granbery.edu.br/artigos/MzU1.pdf>>.

MUNIZ, J.; SILVA, W. F. Mandato policial na prática: tomando decisões nas ruas de João Pessoa. **Caderno CRH**, v. 23, n. 60, p. 449-473, 2010.

PESSOA, O.; CUNHA, A. Efeitos da nova regulação uruguaia sobre a cannabis na fronteira com o Brasil: observação sobre os sistemas brasileiros de saúde e segurança pública. *In*: SANTOS, M. P. G. (Org.) **Comunidades terapêuticas**: temas para reflexão. Rio de Janeiro: Ipea, 2018.

RAMOS, S. *et al.* **Elemento suspeito**: abordagem policial e discriminação na cidade do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005.

RIBEIRO, B. Bairros com mais violência em SP têm menos PMs para cuidar de cada crime. **O Estado de S. Paulo**, São Paulo, 26 jun. 2016. Disponível em: <<https://sao-paulo.estadao.com.br/noticias/geral,bairros-com-mais-violencia-em-sp-tem-menos-pms-para-cuidar-de-cada-crime,10000059273>>.

RIBEIRO, L. M. L.; ROCHA, R. L. S.; COUTO, V. A. Nas malhas da justiça: uma análise dos dados oficiais de indiciados por drogas em Belo Horizonte (2008-2015). **Opinião Pública**, Campinas, v. 23, n. 2, 2017.

RIBEIRO, L.; SILVA, K. Fluxo do sistema de justiça criminal brasileiro: um balanço da literatura. **Cadernos de Segurança Pública**, v. 2, n. 1, p. 15-26, 2010.

ROLIM, M. **A síndrome da rainha vermelha**: policiamento e segurança pública no século XXI. Rio de Janeiro: Zahar, 2006.

RUSCHE, G.; KIRCHEHEIMER, O. **Punishment and social structure**. New Jersey: Transaction Publishers, 2003.

SINHORETTO, J. *et al.* **Segurança pública e direitos humanos**: temas transversais. Brasília: Ministério da Justiça, 2014. v. 5. Disponível em: <[http://www.justica.gov.br/central-de-conteudo/senasp/anexos/pensando-a-seguranca-publica\\_vol-5.pdf](http://www.justica.gov.br/central-de-conteudo/senasp/anexos/pensando-a-seguranca-publica_vol-5.pdf)>.

SUTHERLAND, E. H. White-collar criminality. **American sociological review**, v. 5, n. 1, p. 1-12, 1940.

WACQUANT, L. **As prisões da miséria**. Rio de Janeiro: Zahar, 2001.

YOUNG, J. **The exclusive society**: social exclusion, crime and difference in late modernity. United Kingdom: Sage, 1999.

ZACCONE, O. **Indignos de vida**: a forma jurídica da política de extermínio de inimigos na cidade do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Revan, 2014.

#### BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

ALEXANDER, M. **A nova segregação**: racismo e encarceramento em massa. São Paulo: Boitempo, 2017.

BOITEUX, L. *et al.* **Tráfico de drogas e constituição**. Rio de Janeiro: UFRJ; Brasília: UNB, 2009. (Série Pensando o Direito, n. 1).

BRASIL. Ministério da Justiça. Mecanismo Nacional de Prevenção e Combate à Tortura. **Relatório Anual 2016-2017**. Brasília: MJ, 2016.

GONZALES, L. Racismo e sexismo na cultura brasileira. **Revista Ciências Sociais Hoje**, p. 223-244, 1984.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Reincidência criminal no Brasil**. Rio de Janeiro: Ipea, 2015. (Relatório de Pesquisa).

LEVI, P. **Os afogados e os sobreviventes**: os delitos, os castigos, as penas as impunidades. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2016.

MACHADO, N. B. C. Usuário ou traficante? A seletividade penal na nova Lei de Drogas. *In*: ENCONTRO NACIONAL DO CONPEDI, 19., 2010, Fortaleza, Ceará. **Anais...** Fortaleza: Conpedi, 2010.

PROJETO cartas do cárcere. **Cartas do Cárcere**, 6 abr. 2018. Disponível em: <<https://medium.com/cartas-do-carcere/projeto-cartas-do-c%C3%A1rcere-8a4727e8f877>>. Acesso em: 10 jun. 2018.

RAUTER, C. **Criminologia e subjetividade no Brasil**. Rio de Janeiro: Revan, 2003.

ZAFFARONI, E. R. *et al.* **Direito penal brasileiro**: teoria geral do direito penal. Rio de Janeiro: Revan, 2003.

ZALUAR, A. A criminalização das drogas e o reencantamento do mal. *In*: ZALUAR, A. (Org.). **Drogas e cidadania**: repressão ou redução de riscos? São Paulo: Brasiliense, 1999. p. 97-129.



## **PARCERIA E CONSTRUÇÃO DO “PERFIL DE CLIENTE DA REFORMA AGRÁRIA” COMO ESTRATÉGIAS PARA A IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS PELO INCRA**

Camila Penna<sup>1</sup>

### **1 INTRODUÇÃO**

As políticas de desenvolvimento rural e de reforma agrária no Brasil foram historicamente marcadas por uma participação ativa e organizada de movimentos sociais rurais (Carter, 2010; Fernandes, 2008; Fernandes e Silva, 2006; Medeiros e Leite, 1999). Por isso, o processo de reforma agrária é geralmente analisado olhando-se para as ações desses movimentos, que tiveram e continuam tendo importante impacto no processo de formulação e de implementação de políticas. Com efeito, é possível afirmar que sem sua organização e pressão não haveria reforma agrária, haja vista o lugar historicamente marginal ocupado por esse tema na agenda de políticas públicas (Fernandes, 2008; Wolford, 2010; Penna, 2015b). Todavia, o entendimento desse processo passa também pela análise do papel do Estado. Estudar a burocracia do órgão responsável pela execução da reforma agrária é a chave para a compreensão dessas políticas. Neste capítulo, discuto o processo de implementação levado a cabo pela Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra) a partir do estudo de caso de uma superintendência regional do órgão: a Superintendência do Sul e do Sudeste do Pará, localizada em Marabá.

Para compreender o processo de implementação, baseio-me na literatura que toma como objeto de análise as interações entre a burocracia no nível de rua (Lipsky, 1980) e os beneficiários das políticas públicas (Dubois, 2010; Weller, 1999). Utilizando como referência o arcabouço conceitual e metodológico mobilizado pela sociologia da crítica e pela teoria do ator-rede, notadamente as noções de mediação (Latour, 2005) e de capacidade crítica (Boltanski e Thévenot, 1999), discuto a interação entre beneficiários e servidores do Incra no processo de implementação e analiso em que medida esse processo pode contribuir para o aprofundamento das desigualdades sociais.

---

1. Professora adjunta do Departamento de Sociologia da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS).  
E-mail: <camilapennac@gmail.com>.

Os dados empíricos desta análise foram produzidos por meio de uma etnografia da sede regional do Inkra em Marabá, realizada entre outubro de 2011 e junho de 2012. Ao longo desse período, estive presente na superintendência diariamente, durante o horário de trabalho, e acompanhei a rotina de alguns servidores que faziam atendimento ao público. Entrevistei 32 servidores das quatro divisões internas do órgão e dos escritórios descentralizados; realizei leitura de ofícios e processos que circulavam na superintendência; acompanhei servidores em viagens a assentamentos e acampamentos; e fiz uma pesquisa no arquivo do órgão.

Com base nos dados obtidos no campo, e em discussão com a literatura, argumento que a relação de parceria entre servidores e beneficiários é o que possibilita a execução das políticas públicas de reforma agrária. Além disso, é a partir da relação que os servidores estabelecem com os clientes – e do uso da discricionariedade – que se constrói o “perfil de cliente da reforma agrária”, o qual permite a adequação de políticas nacionais gerais às especificidades do contexto local. A primeira parte do artigo apresenta o Inkra e a relação com os movimentos sociais; a segunda consiste em uma revisão da literatura relevante; e a terceira mostra os dados etnográficos que fundamentam o argumento sobre a “relação de parceria” e sobre o “perfil de cliente da reforma agrária”.

## 2 O INCRA E OS MOVIMENTOS SOCIAIS

O Inkra, criado em 1970, no escopo da política do governo militar de colonização da região amazônica, atualmente conta com uma força de trabalho de aproximadamente 6 mil funcionários espalhados pelas 30 superintendências regionais (SRs) e 45 unidades avançadas (unidades executoras descentralizadas subordinadas às SRs), além da sede, em Brasília. Os cargos de chefia da autarquia – como os de superintendentes regionais, chefes de unidades avançadas e diretores nacionais – são cargos de confiança e de livre nomeação, na maioria dos casos exercidos por indicados políticos.

A atuação do Inkra é significativa no Pará, onde estão concentrados aproximadamente 25% dos assentamentos rurais do Brasil,<sup>2</sup> razão pela qual o estado tem três SRs: Marabá, Santarém e Belém. A superintendência de Marabá, SR 27, foi criada em 1996, logo após o massacre de Eldorado dos Carajás e em resposta a pressões dos movimentos sociais. A SR conta com quatro unidades avançadas e atende aproximadamente 70 mil famílias, distribuídas em 495 assentamentos. Na regional de Marabá, as atividades do Inkra ligadas à execução das políticas de reforma agrária são intensas e urgentes – dado o alto grau de conflito violento ligado à posse da terra.<sup>3</sup> O grande volume de trabalho sobrecarrega os servidores e impacta negativamente a capacidade de implementação de políticas na regional.

2. De acordo com os dados oficiais do instituto, existem, atualmente, 973.610 famílias assentadas em 9.369 projetos de assentamento no Brasil. Disponível em: <[http://www.inkra.gov.br/reforma\\_agraria](http://www.inkra.gov.br/reforma_agraria)>.

3. A existência histórica de conflito ligado à posse da terra na região está relacionada, entre outras questões, à forma de ocupação do território desde os anos 1950 (Velho, 1976; Hébette, 2004).

A investigação foi conduzida na SR 27 porque, além de tratar-se de uma área emblemática de disputa pela terra, as três principais organizações nacionais de trabalhadores rurais atuam na região. Localmente referidas de forma genérica como “movimento social”, têm papel protagonista no espaço: *i*) a Confederação Nacional de Trabalhadores na Agricultura (CONTAG) regional, organização mais antiga e de maior base; *ii*) o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST), organização não majoritária, mas de importante atuação no sul e sudeste do Pará, notadamente após o conflito de Eldorado dos Carajás; e *iii*) a Federação dos Trabalhadores na Agricultura Familiar (Fetraf) regional, organização formada por lideranças dissidentes da CONTAG e que vem crescendo de forma significativa no local. Existem outras organizações menores que operam no sul e sudeste do Pará, porém essas são as três principais com as quais a SR trabalha.

O movimento social tem importante papel na formulação e na implementação de políticas de reforma agrária no nível nacional. É ele que organiza e representa o público beneficiário da reforma agrária, apresenta a demanda por terra e por crédito e participa da decisão sobre a destinação orçamentária dos recursos do órgão. Pode-se dizer que a autarquia implementadora das políticas públicas de reforma agrária tem grande permeabilidade ao movimento social, dependendo dele para a execução dessas políticas (Sigaud, Ernandez e Rosa, 2010). Na SR 27, a relação é denominada “parceria” tanto pelos servidores quanto pelas lideranças de movimentos sociais. Essa parceria tem uma dimensão de pressão e outra de cooperação, e nela os papéis atribuídos aos movimentos e ao Estado estão constantemente em disputa.<sup>4</sup>

Além da parceria com os movimentos para a obtenção de terras e seleção de beneficiários, há também a parceria com as associações de assentados após a criação dos assentamentos, que possibilita a implementação de políticas de desenvolvimento rural. A criação de associações<sup>5</sup> legalmente registradas, de acordo com as normas do código civil, é uma exigência das políticas de reforma agrária e um requisito básico para a transferência de crédito às famílias assentadas. A associação é a pessoa jurídica que atua como interlocutora do assentamento junto ao Inca – os créditos concedidos pelo órgão são repassados aos assentados pela conta da associação. Assim, as decisões coletivas sobre créditos e outros assuntos devem ser registradas em atas de reunião da associação, para que tenham validade perante o Inca. Da mesma maneira como ocorre com os movimentos, a parceria com as associações é caracterizada não só pela cooperação, mas também pela disputa em torno de definições e atribuições para as ações de reforma agrária.

4. Para mais informações sobre as características e implicações dessa parceria, ver Penna (2015a).

5. As associações estão conectadas com os movimentos sociais. No caso da CONTAG e da Fetraf, essas associações são filiadas aos sindicatos de trabalhadores rurais (STRs), que, por sua vez, compõem a base de ambas. No caso do MST, as associações e cooperativas compõem a base da organização do movimento.

Antes de seguir adiante com a revisão bibliográfica, vale mencionar que o termo mais utilizado na superintendência para se referir aos beneficiários é cliente. Embora beneficiário seja o termo oficial que aparece na legislação, nas instruções normativas e no Sistema de Informações de Projetos de Reforma Agrária (Sipra), as expressões “cliente do Incra” e “cliente da reforma agrária” são comuns no cotidiano de trabalho da superintendência, e são utilizadas tanto pelos servidores mais novos quanto pelos mais antigos. “Colono do Incra”, por sua vez, também é usado pelos servidores mais antigos do órgão e por alguns assentados. Quando se faz referência aos acampados, é comum a utilização de “acampados com ou sem perfil de cliente da reforma agrária”. A construção desse perfil atende a uma série de critérios explícitos e tácitos, que visam adequar as famílias de carne e osso ao que é esperado do beneficiário do Programa Nacional de Reforma Agrária. Ao longo do capítulo, utilizo de forma intercambiável os termos beneficiário e cliente.

### 3 BUROCRACIA, CLIENTES E IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS

Para se compreender como políticas públicas são implementadas e o formato final que elas adquirem, é necessário olhar para a burocracia estatal que está na linha de frente da implementação. Este é o ponto de Lipsky (1980), um dos primeiros autores a chamar atenção para a importância de tomar essa burocracia (*street-level bureaucracy*) como objeto de pesquisa. A partir da observação do comportamento de funcionários, em áreas do serviço público, que interagem diretamente com clientes, o autor concluiu que a burocracia neste nível tem algumas características específicas que a distinguem de outros setores do Estado. A principal delas é a discricionariedade. Devido às especificidades de suas funções, como a necessidade de traduzir e aplicar políticas nacionais à realidade local dos clientes, esses burocratas precisam definir rotinas e inventar recursos para lidar com incertezas e imprevistos em seu trabalho – e, para tanto, necessitam de algum grau de discricionariedade.

Discricionariedade é um conceito relevante para a análise do Incra, uma autarquia nacional com capilaridade em todo o território brasileiro e que trabalha a partir de normativas nacionais que devem ser executadas de forma homogênea em todos os estados. Os servidores das SRs lidam cotidianamente com situações específicas da clientela de sua região e devem, não obstante, executar as mesmas políticas nacionais. Por isso, é fundamental olhar para a rotina desses servidores, pois é a partir dela, em interação com os clientes, que a política de reforma agrária está sendo feita. Lipsky (1980) afirma que a política pública não pode ser entendida olhando-se apenas para os altos gabinetes de gestores. Essas arenas de tomada de decisão são importantes, mas elas não representam o quadro completo. Ao conjunto de lugares onde a política é feita, devem-se adicionar os escritórios dos trabalhadores que estão na ponta e em contato direto com os clientes.



O olhar atento para como os burocratas criam maneiras de “processar pessoas”, para que elas possam ser enquadradas como clientes de determinada política, é outra contribuição desta literatura (Lipsky, 1980; Maynard-Moody e Musheno, 2009). No mesmo sentido, Scott (1998) estuda como os burocratas do Estado constroem mecanismos para simplificar e tornar legíveis os grupos aos quais serão aplicadas as políticas, chamando atenção para o fato de que o processo de efetivação de políticas públicas é fortemente influenciado pela visão de mundo dos burocratas. Tanto Lipsky (1980) quanto Scott (1998) vislumbram um tipo de relação entre Estado e clientes na qual estes aparecem como elementos passivos diante daquele. Para o primeiro, o cliente não tem poder de barganha porque não pode abandonar a relação e abrir mão do serviço oferecido pelo Estado, que é quase sempre essencial para ele. Para o segundo, os esquemas construídos pelos burocratas para tornar os clientes legíveis expressam uma relação de dominação.

A noção de cliente passivo não corresponde exatamente ao caso da SR 27, e a relação entre servidores e beneficiários, portanto, não pode ser compreendida apenas pela chave da dominação. Os beneficiários organizados pelos movimentos sociais são ativos a ponto de comandar a pauta de políticas prioritárias da superintendência. Para apreender sua capacidade crítica e agência no processo de implementação, alguns conceitos são fundamentais.

Um conceito-chave para compreender como clientes têm impacto no Estado, e vice-versa, é o de mediação. No campo das políticas de reforma agrária, Neves (1999; 2008) assinala que tanto as organizações que representam trabalhadores quanto agentes do Estado podem ser considerados mediadores, pois suas ações têm influência sobre a objetivação do processo de assentamento. Os mediadores que representam os clientes possuem conhecimento sobre as práticas burocráticas envolvidas no processo de reforma agrária, e sua mediação é fundamental para a organização dos assentamentos e para a interação com o Inkra. Os servidores, por sua vez, são mediadores profissionalizados e contam com um papel que vai além da mera execução da política pública.

Eles articulam fragmentos de significados produzidos em contextos diversos e diferenciados, escutam demandas, apoiam-nas, legitimam ou as condenam. Operam na construção de novos tipos de usuários ou beneficiários, alçados à condição de mediados. Por uma ação de bricolagem, pela acumulação de pequenos detalhes, eles administram acasos e elaboram respostas legítimas à ineficácia institucional e à falta de recursos (Neves, 2008, p. 30).

A autora assinala que a mediação exercida pelos servidores também envolve um grau de discricionariedade necessário para administrar acasos e elaborar “respostas legítimas à ineficácia institucional e à falta de recursos”.

Os conceitos de bricolagem e de mediação também são centrais na teoria do ator-rede (Latour, 2005; Law e Hassard, 1999). No escopo da virada pragmática na sociologia francesa dos anos 1980 e 1990, essa “sociologia das associações” parte de uma crítica vinda do campo de estudos de ciência e tecnologia às abordagens tradicionais da teoria social, que concebem a sociedade como algo estável, acabado, que causa a ação individual. Ao contrário, a sociedade deveria ser concebida como algo instável, sempre em formação, e dependente das conexões que os atores estabelecem entre si. Nesse sentido, o estudo do processo contínuo de constituição da sociedade requer o olhar atento para o papel dos mediadores. Eles são agentes que se conectam com outros, causando impacto sobre estes ou alterando o estado de coisas anterior (Latour, 2005). O processo permanente de interação entre mediadores que se conectam de diferentes formas gera bricolagens ou agenciamentos,<sup>6</sup> que são caracterizados pela estabilização de determinado estado de coisas. Essa estabilização é o que constitui o social em certo tempo e espaço, seja ele uma classe, um Estado ou um formato específico de implementação de política pública – constituído pela interação entre diferentes legislações, organizações, indivíduos, repertórios de ação etc.

Também na esteira da virada pragmática francesa, os pesquisadores ligados ao Grupo de Sociologia Política e Moral partem de uma crítica à hegemonia da sociologia disposicional de Bourdieu (Correa e Dias, 2016), que entendem como insuficiente para explicar a capacidade reflexiva das pessoas. O modelo explicativo da teoria da prática, fundamentado na interseção entre *habitus* e campo, seria eficiente para explicar bem a dominação e os efeitos da ação social na reprodução das estruturas – porém não daria espaço para o reconhecimento da criatividade e inventividade das pessoas a partir de sua competência para refletir e lidar com as contradições de sua situação objetiva (Boltanski e Thévenot, 1999). A capacidade reflexiva deve ser pensada como um atributo não apenas dos sociólogos, mas de todos os indivíduos (Boltanski, 1990).

Em oposição à “sociologia crítica”, que denuncia as relações de dominação invisíveis para boa parte das pessoas, os sociólogos influenciados pelo pragmatismo defendem uma “sociologia da crítica”, a qual toma como ponto de partida a investigação das formas pelas quais as pessoas exercem sua capacidade crítica nas situações de disputa pública ou controvérsia (Boltanski e Thévenot, 1999). Controvérsias seriam momentos privilegiados de observação, na medida em que nelas as pessoas expõem seus argumentos e as razões de sua posição. É por meio da análise das controvérsias que se torna possível conhecer as convenções (ou regras

---

6. A noção de agenciamento tem origem na obra de Deleuze e Guatarri (1988), que propõe uma ruptura ontológica com a noção de sociedade (e de indivíduo) como um ente hermético e coerente, defendendo uma visão de um arranjo sempre em construção, efêmero e resultante de diferentes processos de agenciamento. Essa ruptura ontológica tem influência marcante na teoria social (Landa, 2006).

de normalidade) estabilizadas em certo contexto social. Isso porque as pessoas buscarão legitimar sua posição de acordo com os critérios do que é considerado justo ou injusto em uma situação específica. As provas ou os dispositivos acionados pelos agentes para sustentar sua posição em determinada disputa dão pistas sobre as convenções e regras de normalidade existentes naquele contexto ou esfera (familiar, profissional, política, estatal etc.).

O olhar mais próximo à experiência dos atores, a preocupação analítica com a capacidade crítica das pessoas e o questionamento da concepção de sociedade como algo estabilizado – o que leva ao enfoque nas controvérsias e disputas como estratégia metodológica – são elementos que caracterizam a sociologia francesa após o que ficou conhecido como a virada pragmática (Correa e Dias, 2016). Esse movimento epistemológico e metodológico influencia também o campo de investigação sobre a implementação de políticas de assistência social na França, que ficou conhecido como sociologia do *guichê* (Pires, 2017).

Com efeito, Weller (1999) estuda os agenciamentos construídos no processo de implementação em repartições de assistência social na França. O autor assinala que o trabalho administrativo nesses órgãos pode ser compreendido como um espaço de mediação constante entre os princípios gerais de justiça, que orientam os discursos e ações dos burocratas, e suas decisões locais no momento de implementação. A melhor metáfora para se compreender esse processo de mediação seria a de uma bricolagem ou um agenciamento composto por diferentes elementos – os próprios usuários das políticas, leis, regras e princípios que orientam as políticas, os dispositivos técnicos necessários para sua implementação etc. Nesses agenciamentos, os usuários não seriam polos passivos, e sim agentes ativos e envolvidos em controvérsias e disputas em torno da definição do que é legítimo ou de qual descrição da realidade é válida (Weller, 1999).

A análise das relações entre clientes e burocratas nas agências estatais de assistência social também leva Dubois (2010) a questionar as noções tradicionais de burocrata e de cliente. De acordo com o autor, a imagem do burocrata como um indivíduo racional, que aplica políticas de forma impessoal, é uma ficção criada a partir do modelo weberiano de burocracia e de Estado modernos. A racionalidade estatal, tão cara à ideia de modernidade, seria tão inadequada para se compreender o Estado quanto a noção de cliente passivo e dominado. Burocratas têm diferentes perfis e histórias de vida e frequentemente se envolvem pessoalmente com seu trabalho e com os clientes. Estes, por sua vez, podem tanto se adaptar às instituições como fazer essas instituições adaptarem-se a eles, apontando suas fraquezas e criando dificuldades para seu funcionamento. “Nem o burocrata impessoal nem o cliente padronizado existem: somente agentes sociais com personalidades individuais que, dentro de certas condições e limites, são chamados a interpretar o papel do burocrata ou do cliente impessoalizado e padronizado” (Dubois, 2010, p. 3).

Vale dizer que a análise de Dubois não abandona a chave da dominação para compreender a relação entre Estado e clientes. Com efeito, ele recupera conceitos-chave de Bourdieu para falar da dominação simbólica exercida pelo Estado, em seu poder de nomeação oficial e de definição de critérios legítimos (Bourdieu, 2006). Para tratar da interação face a face entre clientes e burocratas no guichê, o autor também incorpora a sociologia de Goffman.

A obra de Goffman (2009) oferece aportes interessantes para interpretar a dinâmica das relações entre clientes e burocratas no momento da implementação de políticas. Embora esteja na tradição da Escola de Chicago e tome as interações face a face como objeto de análise, Goffman também é influenciado pelo estruturalismo, sendo significativo o fato de que aparecem em sua obra tanto indivíduos que “preenchem” papéis e seguem rituais – os de deferência, por exemplo – como indivíduos ativos, que resistem em defesa da autonomia de seu *self* e lutam para alterar a definição da situação que lhes discrimina ou estigmatiza (Penna, 2012). Essas considerações a respeito das diferentes estratégias escolhidas pelas pessoas dotadas de capacidade crítica, ainda que em contextos assimétricos, são relevantes para matizar as interpretações que dão maior peso ao aspecto da dominação – apoiadas na sociologia crítica de Bourdieu – e as que dão maior peso à agência e à criatividade dos atores no processo de interação – apoiadas no pragmatismo e no interacionismo simbólico. Como ficará claro adiante, esses matizes são importantes para interpretar o caso do Inkra.

## 4 SERVIDORES NO ASSENTAMENTO

### 4.1 A parceria com as associações

Ao longo de uma semana do mês março de 2012, acompanhei o chefe de uma das unidades avançadas em visitas a diferentes assentamentos de Novo Repartimento, um dos municípios com maior concentração de assentados da região. As visitas tinham vários propósitos: entrega de contratos de concessão de uso, reuniões informativas de novas orientações sobre distribuição de crédito e acompanhamento do início de um trabalho de cadastramento.

A agenda de viagens começou com uma visita à sede do STR do município. O presidente do sindicato, que é atualmente filiado à Fetraf, havia organizado uma reunião entre o chefe do Inkra e os presidentes de associação de vários assentamentos do município que estavam com problemas relacionados à aplicação de créditos. A reunião foi feita no auditório do sindicato e a liderança sindical cobrou do servidor providências quanto aos trabalhos aguardados nos assentamentos, como a construção de casas e estradas.

O servidor começou sua fala justificando a ausência e o atraso na execução de alguns serviços. Comentou que atualmente o Inkra estava passando por um processo

de reformulação e fez um histórico das ações da superintendência no último ano, destacando a importância da mobilização dos trabalhadores em junho de 2011.

Não sei se vocês têm conhecimento, mas ano passado houve aquela ocupação em Marabá, onde os trabalhadores, em número bem significativo, se uniram com suas lideranças e ali acamparam, e conseguiram acampar por mais de um mês. Conseguiram trazer o presidente do Incra, depois conseguiram uma reunião em Brasília com o Ministro da Reforma Agrária, e depois conseguiram o compromisso de que seriam liberados para Marabá recursos para atender ATEs [Assessoria Técnica, Social e Ambiental à Reforma Agrária], desapropriação, infraestrutura, entre outras coisas. Então melhorou, e tudo isso foi luta dos trabalhadores naquele acampamento.

Ele voltaria a mencionar as conquistas da luta dos trabalhadores nas reuniões realizadas em todos os assentamentos que visitamos.

Ao final da reunião, a liderança sindical montou uma pequena agenda de reuniões nas associações dos assentamentos, que foi confirmada com os presidentes que estavam presentes. O sindicato é muito frequentado por presidentes de associação que representam assentados – e que constituem a grande maioria da base sindical. Além de articular reuniões, encaminhar demandas e providenciar declarações, como as apresentadas ao Incra para dar entrada ao pedido de aposentadoria, o sindicato oferece serviços como tratamento odontológico.

Seguindo a agenda planejada, começamos as viagens aos assentamentos. As reuniões geralmente eram feitas na porta da casa dos presidentes de associação ou em galpões nos assentamentos. A programação, que tomava todo o dia, sempre incluía um almoço providenciado pelas mulheres dos presidentes e outras ajudantes. Todas as reuniões foram conduzidas da seguinte forma: primeiramente, o presidente da associação fazia a abertura e agradecia a presença do chefe do Incra; depois, passava a palavra para ele, que fazia um pequeno discurso sobre as ações do órgão e dava justificativas sobre o atraso na realização de alguns serviços. Em seguida, eram feitas perguntas pelos assentados, respondidas tanto pelo servidor como pelo presidente.

As falas do servidor e dos presidentes de associação nas reuniões que acompanhei elucidam a importância das associações para o trabalho do Incra nos assentamentos. Em uma das viagens, tivemos de dormir no projeto de assentamento, que era muito longe da sede da unidade avançada. O presidente da associação com a qual estava agendada a reunião naquela semana nos recebeu em sua casa e nos acomodou durante a noite. A reunião com a associação foi no dia seguinte, pela manhã. Eis a primeira fala do chefe do Incra.

Queremos agradecer a acolhida, como sempre, de todos, mas principalmente do presidente da associação e sua esposa, que nos receberam muito bem, nos acomodaram lá. Assim como todos, quando alguém do Incra chega em suas casas, é muito bem recebido. E nós queremos retribuir também, procurando fazer nossa parte para que possamos estar resolvendo ou pelo menos amenizando a situação de cada um.

É comum que os servidores se hospedem na casa de presidentes de associação nos assentamentos da área de abrangência da SR 27. Como a maioria dos assentamentos é distante das sedes do Incra, torna-se inviável ir e voltar em um mesmo dia durante a realização de um trabalho de campo. Portanto, a acomodação dos servidores no assentamento é geralmente responsabilidade do presidente da associação, seja em sua casa ou em outro local. É também incumbência do presidente providenciar refeições para os servidores quando eles estão no acampamento, mesmo que seja na casa de outro assentado.

O papel fundamental que as associações, na figura de seus presidentes, têm para o trabalho do Incra nos assentamentos fica claro nesta fala do chefe da unidade durante a mesma reunião.

Fechamos um acordo lá no sindicato: *o Incra só vai fazer esse trabalho se o presidente da associação estiver junto*. Se ele não estiver junto, ele não vai fazer naquela associação, ele vai passar para outra. É importante a presença do presidente da associação porque ele conhece muito mais do que nós, do Incra. Ele tem conhecimento muito melhor das situações porque ele mora aqui, ele vivencia, está no dia a dia (grifo nosso).

FIGURA 1

**Reunião com a associação de assentados**



Elaboração da autora.

Mais adiante, o servidor explica por que é importante a organização no âmbito dos assentamentos, comparando-a com a organização dos movimentos no nível regional, que sempre auxiliou o trabalho do Incra. Ele considera os trabalhadores rurais como parceiros e ressalta que a organização no nível do assentamento é fundamental porque faz com que os benefícios cheguem mais rapidamente aos clientes.

Em todas as reuniões com o sindicato, eu sempre falo que nós precisamos nos organizar. Quer dizer, quando eu falo nós, estou colocando os trabalhadores e o Incra também. *Porque nós somos parceiros. Ai do Incra se não fossem os trabalhadores. Não tinha Incra, né? Por isso nós nos tornamos parceiros.* Claro que, quando chega aquele momento em que os nossos parceiros, que são vocês, têm que brigar com o Incra, vão brigar. Vão acampar, como acamparam ano passado em Marabá. E conseguiram até recursos que naquele momento não existiam, como conseguiram também balançar Brasília para que o Incra pudesse comprar duzentas viaturas. E comprou, inclusive a gente conseguiu treze em Marabá. Isso tudo foi fruto daquela mobilização de vocês, através das lideranças que se uniram, Fetraf, Fetagri e MST. Porque tem os movimentos sociais, né? Ai cada um fica cuidando dos seus, mas quando é para buscar as coisas eles se unem e vão para a luta. E nem por isso nós vamos ficar com raiva, pelo contrário, a gente sabe que muitas coisas vieram através dessas lutas. *Então é muito importante que essa organização, tanto lá dos movimentos sociais, das lideranças, também aconteça aqui. Isso facilita até o trabalho da associação, do Incra, e o benefício vai chegar muito mais rápido para todo mundo* (grifo nosso).

Dando-se prosseguimento à reunião, abre-se uma rodada de perguntas dos assentados e uma senhora começa a falar. Ela explica que o marido a havia abandonado e agora ela morava com outro colono do assentamento. O lote dela, contudo, estava no nome do marido, e ela queria regularizar sua situação como titular. O servidor disse que só poderia colocar o nome dela como titular da terra se ela morasse e produzisse no próprio lote; caso contrário, configuraria abandono e o Incra poderia retomar a parcela e colocar outro beneficiário. Nesse momento, o presidente da associação interveio e disse que o Incra não podia fazer isso, pois aquela senhora morava no assentamento há duas décadas e todos a conheciam lá – o órgão não podia tomar sua terra porque isso era uma injustiça. Depois de uma longa argumentação por parte do presidente da associação e de outros assentados, o servidor sugere, então, que a senhora seja cadastrada como cônjuge do beneficiário com quem estava vivendo. Após a reunião, almoçamos na casa de um assentado e de lá pegamos a estrada de volta para a cidade, onde chegamos tarde da noite.

#### 4.2 Perfil de cliente da reforma agrária

Em abril de 2012, a superintendência de Marabá estava atribulada com uma série de ocupações em áreas já pautadas pelos movimentos e em áreas novas. Todas as pessoas com quem conversei estavam esperando uma mobilização que

culminasse na ocupação da SR, já que abril é um mês típico de luta dos movimentos, principalmente do MST, porque coincide com a data do massacre de Eldorado dos Carajás. Este ano, porém, a SR não foi ocupada, para a surpresa dos servidores, que sempre trabalham com essa possibilidade no mês de abril.

Em meio a esses conflitos gerados pelas ações dos movimentos tradicionais, havia uma situação particular que chamava atenção dos gestores do Incra e que naquele momento exigia ação imediata. Uma organização não vinculada a nenhum dos três principais movimentos havia ocupado uma área dentro de um assentamento no município de Itupiranga, exigindo que o Incra fizesse um trabalho de levantamento ocupacional para retirar os assentados irregulares<sup>7</sup> e assentar as famílias acampadas. O superintendente me explicou que não se tratava de um movimento reconhecido, mas que eles estavam ocupando, acampando e trancando rodovias, e por isso o Incra acabava tendo de atendê-los.

Uma equipe já havia sido enviada para fazer o trabalho de levantamento ocupacional do assentamento. De acordo com o relato dos servidores, entretanto, as lideranças do movimento ficavam seguindo-a e tentando controlar seu trabalho – assim, foi impossível terminar a tarefa. Pouco tempo depois, montou-se uma segunda equipe, que deveria concluir o levantamento ocupacional – esse foi o trabalho que acompanhei.

Encontramo-nos na SR segunda-feira, cedo, e saímos por volta das 9h. Os servidores chegaram antes e organizaram o material que levariam: *i*) duas caixas com os processos das famílias assentadas; *ii*) uma cópia da relação de beneficiário (RB);<sup>8</sup> *iii*) mapa do assentamento; *iv*) formulários de vistoria e de cadastramento; e *v*) aparelhos GPS. Depois, eles pegaram a autorização para retirar a caminhonete e fomos andando até a garagem. Saímos em direção ao assentamento – como a viagem era de apenas uma hora, os servidores acharam melhor voltar todos os dias e dormir em Marabá, em vez de dormir no assentamento durante a semana de realização do trabalho.

Chegamos ao assentamento e fomos primeiramente à casa da presidente da associação. Lá almoçamos, como faríamos ao longo de toda a semana, e os servidores explicaram à presidente o trabalho que fariam no assentamento. Pegaram o mapa e mostraram quais lotes iriam vistoriar. Tinham de ir a cada casa, conversar com as pessoas e bater os pontos no GPS. Ela ligou rapidamente para algumas pessoas por celular e montou um roteiro para visitas nos próximos dias.

7. Assentados que estavam acumulando lotes, que não tinham perfil de cliente da reforma agrária ou que haviam abandonado a parcela.

8. A RB apresenta a relação de indivíduos em um assentamento. É apenas após a inclusão do nome do titular da família na RB que ela se torna formalmente assentada pelo Programa Nacional de Reforma Agrária. Antes de entrar na RB, uma família deve ser cadastrada de acordo com um formulário padrão do Incra. Os dados desse formulário são, então, enviados ao Sipra, que calcula os pontos de cada família a partir das respostas às questões e indica se tal família é ou não elegível para se tornar beneficiária. Em caso positivo, o sistema gera um código e a inclui na RB de um assentamento – já existente ou recentemente criado.





Existe também a possibilidade de que o lote esteja sendo ocupado por um assentado que não tem o “perfil de cliente da reforma agrária”. De acordo com a Norma de Execução nº 45 do Incra, que dispõe sobre a seleção de candidatos, para ser cadastrado no Programa Nacional de Reforma Agrária, os clientes devem atender a alguns critérios: *i)* renda familiar inferior a três salários mínimos; *ii)* não ter propriedade superior a um módulo rural; *iii)* não ser funcionário público; *iv)* ter condições para exercer o trabalho rural; e *v)* não ser acionista, cotista e coparticipante de estabelecimento comercial. Caso a situação constatada na vistoria não corresponda a esses critérios, o servidor deve encaminhar o lote para retomada.

Alguns dos critérios que configuram a ocupação regular – notadamente os relativos à permanência no lote – são mais difíceis, porém, de serem atendidos nas regiões sul e sudeste do Pará, onde a falta de estradas e a impossibilidade de transitar em boa parte delas na época de chuva tornam complicado o acesso e o escoamento da produção, o que dificulta a permanência das famílias no assentamento. Diante dessa realidade, os servidores que trabalham na região acabam “não podendo cumprir a norma à risca” e precisam flexibilizar na aplicação de alguns critérios, para que seu trabalho se torne factível. Esse processo de uso da discricionariedade para lidar com situações excepcionais e complexas, que nem sempre cabem nas normas, foi observado ao longo de todo o trabalho de vistoria que acompanhei, e pode ser ilustrado na visita relatada a seguir.

No segundo dia de trabalho, a primeira visita é a um lote que aparentemente está abandonado. A primeira observação dos servidores no caminho até a casa do cliente é que não há plantação ou pasto, a terra está inteiramente tomada por mato. Há apenas um burro preso em um pequeno curral ao lado da casa. O cliente está nos esperando do lado de dentro da casa, juntamente com algumas pessoas que estávamos vendo recorrentemente no assentamento, em quase todos os lotes visitados. O rapaz estava usando uma camiseta, um *short* e um chapéu, todos novos e limpos.

Assim que nos sentamos em cadeiras improvisadas, ele nos oferece bolo de milho, que estava sendo servido em uma vasilha de plástico por uma das mulheres que estavam na casa. Enquanto procurava o processo dele na pasta, o servidor mais antigo perguntou ao cliente onde e com o que ele trabalhava. O rapaz disse que trabalhava e vivia no lote, “na labuta com o pai”. Ao ser indagado pelos servidores sobre o estado de abandono da parcela, ele diz que entrou ali há pouco tempo, mas que ele e seu pai pretendem trabalhar a terra no futuro. Relata alguns projetos que pretendem executar no lote, como a plantação de açaí com mudas da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa), entre outros.

O servidor encontra o processo e diz que há uma inconsistência: de acordo com o parecer do Sipra, não pôde ser feito o cadastro porque o beneficiário é servidor público. A presidente da associação disse que deve ter havido algum erro

e que os técnicos do Inkra cadastraram-no há muito tempo, mas o rapaz nunca entrou na RB. Os servidores olham novamente o processo e descobrem que a inconsistência era com o beneficiário que ocupava o lote anteriormente. Mesmo assim, advertiram que preencheriam a ficha de cadastro, mas que, para ele entrar em RB, o processo ainda seria analisado com cuidado.

Assim que saímos da casa e entramos na caminhonete, os servidores comentam que o rapaz “não tem perfil de cliente da reforma agrária” – ele possui uma pele muito branca e lisa, o que indica que não tem costume de trabalhar no sol; também tem as mãos finas e as unhas limpas, ou seja, não trabalha na roça. Dizem que ele provavelmente é empresário em Marabá, e não agricultor: “Não trabalha no sol, porque se trabalhasse teria a pele mais corada. Deve trabalhar em sala com ar-condicionado na cidade”. Além disso, aparentemente não estava produzindo nada no lote.

Como forma de concluir a conversa, o servidor antigo declara o seguinte.

Mas eu conheço meus clientes da reforma agrária. Eles acham que, vindo aqui e falando essas coisas, enganam os técnicos do Inkra, mas na verdade não enganam, não. A primeira coisa que fazemos quando chegamos na casa de um cliente é ir na parte de trás, onde está o fogão, e ver se há algum vestígio de que alguém cozinhou ali. Se não há é porque ninguém mora na casa há muito tempo. Outro indicativo é o cuidado com o quintal e com a estrada. Se a estrada que leva até a casa está em más condições, também é porque ninguém costuma ir lá.

A frase “eu conheço bem meus clientes da reforma agrária” foi repetida diversas vezes pelos servidores ao longo da semana de trabalho.

Diante dessas situações, em que constatam que a realidade na qual devem atuar se distancia das normativas que orientam o trabalho do Inkra, os profissionais argumentam: “O problema é que não podemos seguir todas as normativas à risca, porque senão tem que sair todo mundo do assentamento, não fica ninguém”. Esclarecem-me que a norma diz que o cliente deve residir e produzir no lote, contudo, em assentamentos perto de áreas urbanas, “a maioria das pessoas quer viver na cidade e vir apenas de vez em quando, para dar uma assistência no lote”. Quando vão fazer trabalho de supervisão ocupacional, têm de avisar ao presidente da associação, porque é papel dele acompanhar o trabalho. Se não avisarem, porém, e se os técnicos chegarem de surpresa ao assentamento, provavelmente não encontrarão quase ninguém.

De acordo com a análise dos servidores, o Inkra não tem pernas para vistoriar todos os assentamentos de forma contínua – quando os técnicos constatam uma ocupação irregular e mandam retomar o lote, o processo jurídico pode levar tanto tempo que, ao final, o beneficiário já passou o lote para outro e foi embora. Explicam-me que, quando vão fazer trabalhos como este, de supervisão ocupacional, consideram se o lote está bem cuidado, se algo está sendo produzido e se a casa

está em bom estado. Nessas condições, eles sabem que, mesmo que a pessoa não esteja morando no lote em tempo integral, está dando uma assistência e merece ficar na terra. Quando os profissionais constatarem que o indivíduo não tem perfil de agricultor, possui comércio ou trabalha na cidade – e deixa o lote abandonado –, enquadram a situação como ocupação irregular e encaminham esse lote para retomada. É importante observar aqui que a distância entre a normativa geral e a realidade encontrada no nível local obriga os servidores a criarem critérios próprios intermediários para que possam realizar suas atividades. Caso fossem seguir as regras à risca, o trabalho se tornaria impossível.

Terminado o trabalho, os servidores reuniram-se com a presidente da associação para repassar, no mapa, os lotes que tinham vistoriado e pediram que ela fosse ao Incra o quanto antes, a fim de levar a documentação dos clientes que estavam com cadastro incompleto, já que isso era “função do presidente de associação”. Explicaram também que, quando chegassem à SR, fariam um relatório técnico da viagem com os resultados do levantamento ocupacional e reportariam os casos de ocupação irregular. Saímos com a caminhonete, e os profissionais decidiram passar por um caminho diferente porque “os sem-terra poderiam bloquear a estrada e prendê-los lá como forma de fazer pressão no Incra”. Enquanto saíamos pelo caminho alternativo, eles contavam histórias que aconteceram com eles e com outros colegas, os quais ficaram presos quando faziam trabalho de campo.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Como fica evidente no relato etnográfico, a execução das diferentes ações que constituem as políticas de reforma agrária e de desenvolvimento rural do Incra nos assentamentos é viabilizada por meio da parceria com as associações e pela referência ao perfil de cliente da reforma agrária – que serve de critério prático para as decisões e ações dos servidores em campo.

A ação dos presidentes de associação na relação de parceria pode ser compreendida a partir da noção de mediação (Neves, 1999), uma vez que eles dominam tanto a linguagem técnica, associada ao trabalho do Incra, quanto a linguagem particular à forma de organização dos clientes, criando uma ponte entre esses dois mundos. Essa mediação gera efeitos (Latour, 2005) sobre as práticas de implementação das políticas – viabilizando-as em última instância – e sobre a organização dos clientes dentro do assentamento, já que as associações acabam tendo legitimidade para definir internamente os critérios de ocupação das parcelas nos assentamentos.

Mais que um processo descomplicado e meramente administrativo de execução no nível local de políticas decididas em âmbito nacional, a concretização das ações de reforma agrária no escopo da SR 27 pode ser concebida como uma bricolagem (Weller, 1999) entre critérios de justiça fundamentados em normas técnicas e

em normas tácitas, as quais, por meio da mediação de servidores e presidentes de associação, tomam a forma de uma “parceria”. Ainda que Estado e associações tenham papéis mais ou menos definidos, o choque entre critérios de grandeza (Boltanski, 1990) distintos, quanto ao merecimento da terra, faz com que a relação de parceria seja marcada por um processo de disputa no tocante à gestão da organização do território do assentamento – como fica explícito na discussão sobre o cadastro da senhora divorciada, que, de acordo com os critérios técnicos, teria de ser excluída da relação de beneficiários.

A representação mais terminada da bricolagem que caracteriza a parceria na implementação de políticas é a referência a um “perfil de cliente da reforma agrária”. O processo de definição desse perfil evidencia o uso da discricionariedade pelos servidores (Lipsky, 1980) e da capacidade crítica pelos clientes (Boltanski e Thévenot, 1999). Os servidores analisam a situação real dos assentamentos e concluem que não é possível seguir a regra ao pé da letra, criando soluções práticas para que possam executar seu trabalho.

É importante observar que os clientes tampouco são passivos no momento da definição do perfil. Eles têm capacidade crítica (Boltanski e Thévenot, 1999) para compreender os critérios tácitos e interpretar o papel exigido deles, tomando todas as medidas que julgam necessárias para fabricar uma “representação do *self*” (Goffman, 2009) que se adequa ao perfil ideal e ter acesso às políticas do Inkra. Outro comportamento comum entre os assentados, para reforçar seu “perfil de cliente”, é a deferência em relação aos servidores do Inkra. Oferecer produtos e iguarias produzidos no lote é um indicativo de que a parcela é produtiva e está ocupada por pessoas que têm perfil de cliente da reforma agrária. Se, por um lado, esse é o tratamento esperado por alguns servidores, por outro, as “oferendas” são também uma maneira de agradecer a presença dos “doutores” do Inkra e de conquistar a simpatia deles para quando for necessário.

Ao contrário de algumas análises que ressaltam o caráter passivo dos clientes (Lipsky, 1980) e que interpretam a relação deles com o Estado a partir da chave da dominação (Scott, 1988), o caso observado não pode ser explicado dessa forma. Os clientes nos assentamentos têm um papel ativo na efetivação das políticas, como no caso da definição do “perfil” e da mediação dos presidentes de associação. Ademais, as organizações que representam esses clientes exercem pressão sobre a autarquia e sobre o trabalho de seus servidores.

Dizer que os clientes não são passivos e que a noção de dominação é insuficiente para compreender o processo de implementação, todavia, não implica dizer que não haja reprodução de desigualdades e relações assimétricas. Mesmo tratando-se de uma iniciativa redistributiva e historicamente marginalizada, do ponto de vista da agenda política, a maneira como a política de reforma agrária vem sendo

implementada pode contribuir para aprofundar assimetrias entre as famílias mais próximas e as mais distantes das entidades representativas, uma vez que essas associações e esses movimentos têm a prerrogativa de representar legitimamente os beneficiários perante o Estado – assim como ocorre em outras esferas de políticas públicas, como as de moradia. Em contrapartida, é necessário ter em mente que são essas entidades mediadoras que organizam e mobilizam as famílias pobres (no campo e na cidade), criando e visibilizando a demanda por políticas estatais. São elas também que pressionam por orçamento e pela priorização dessas políticas que, historicamente, têm recebido atenção escassa por parte do poder público. Dessa forma, o papel delas é tanto necessário, na medida em que possibilitam a implementação, quanto desejável, pois demandam políticas redistributivas, que buscam reduzir a desigualdade social.

Existe também uma assimetria entre clientes e servidores do Incra – estes, em última instância, têm o poder de decidir sobre a permanência ou não das famílias assentadas no Programa Nacional de Reforma Agrária. Todavia, ainda que a interação entre esses atores esteja inserida em uma estrutura mais ampla de dominação (Dubois, 2010), é difícil sustentar a visão dos clientes como vítimas passivas, que reproduzem inconscientemente essas estruturas de dominação. A existência da assimetria não significa que a parte mais fraca não tenha reflexividade e competência para interpretar a situação e adotar o comportamento mais adequado para atingir seu objetivo. É pertinente retomar aqui a análise que a sociologia da crítica faz à sociologia crítica (Correa e Dias, 2016). O caso apresentado neste capítulo oferece matizes suficientes para abandonar a interpretação de que beneficiários de políticas sociais são vítimas inconscientes e passivas da dominação estatal, sem cair na armadilha de negligenciar as relações assimétricas de poder que os conectam ao Estado.

## REFERÊNCIAS

- BOLTANSKI, L. **L'amour et la justice comme competences**: trois essais de sociologie del'action. Paris: Me'tailie', 1990.
- BOLTANSKI, L.; THÉVENOT, L. The sociology of critical capacity. **European Journal of Social Theory**, v. 2, p. 359-378, 1999.
- BOURDIEU, P. **O poder simbólico**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2006.
- CARTER, M. **Combatendo a desigualdade social**: o MST e a reforma agrária no Brasil. São Paulo: Editora Unesp, 2010.
- CORREA, D. S.; DIAS, R. de C. A crítica e os momentos críticos: de la justification e a guinada pragmática na sociologia francesa. **Mana**, Rio de Janeiro, v. 22, n. 1, p. 67-99, abr. 2016.

DELEUZE, G.; GUATTARI, F. **A thousand plateaus: capitalism and schizophrenia**. Minneapolis, United States: University of Minnesota Press, 1988.

DUBOIS, V. **The bureaucrat and the poor: encounters in French welfare offices**. Burlington, United States: Ashgate, 2010.

FERNANDES, B. M. O MST e as reformas agrárias do Brasil. **Observatório Social de América Latina**, v. 24, 2008.

FERNANDES, B. M.; SILVA, A. M. Ocupações de terra 2000-2005: movimentos socioterritoriais e espacialização da luta pela terra. **Conflitos no Campo no Brasil 2004**, Goiânia, v. 20, 2006.

GOFFMAN, E. **A representação do eu na vida cotidiana**. Petrópolis, Rio de Janeiro: Vozes, 2009.

HÉBETTE, J. **Cruzando a fronteira: 30 anos de estudos do campesinato na Amazônia**. Belém: EDUFPA, 2004.

LANDA, M. de. **A new philosophy of society: assemblage theory and social complexity**. London, New York: Continuum, 2006.

LATOUR, B. **Reassembling the social: an introduction to actor-network-theory**. Oxford, United Kingdom: Oxford University Press, 2005.

LAW, J.; HASSARD, J. **Actor network theory and after**. London: Wiley-Blackwell, 1999.

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

MAYNARD-MOODY, S.; MUSHENO, M. **Cops, teachers, counselors: stories from the front lines of public service**. United States: University of Michigan Press, 2009.

MEDEIROS, L.; LEITE, S. **A formação dos assentamentos rurais no Brasil: processo sociais e políticas públicas**. Rio de Janeiro: UFRGS; CPDA, 1999.

NEVES, D. P. Assentamento rural: confluência de formas de inserção social. **Revista Estudos Sociedade e Agricultura**, p. 5-28, 13 out. 1999.

\_\_\_\_\_. (Org.). **Desenvolvimento social e mediadores políticos**. 1. ed. Porto Alegre: Editora da Universidade, 2008. v. 1.

PENNA, C. Ordem da interação, embaraço e a agência do self na obra de Erving Goffman. **Revista Teoria e Sociedade**, v. 1, 2. ed., 2012.

\_\_\_\_\_. Social movement activity in the transition to PT government: the case of MST in Brazil *In*: KLANDERMANS, B.; STRALEN, C. VAN. **Movements in times of democratic transition**. 1st ed. Philadelphia, United States: Temple University Press, 2015a. p. 138-165.

\_\_\_\_\_. **Conexões e controvérsias no Inca de Marabá:** o Estado como um ator heterogêneo. Rio de Janeiro: Garamond, 2015b.

PIRES, R. Sociologia do guichê e implementação de políticas públicas. **BIB**, São Paulo, n. 81, p. 5-24, 2017.

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

SIGAUD, L.; ERNANDEZ, M.; ROSA, M. **Ocupações e acampamentos:** sociogênese das mobilizações por reforma agrária no Brasil. Garamond: Rio de Janeiro, 2010.

VELHO, O. **Capitalismo autoritário e campesinato:** um estudo comparativo a partir da fronteira em movimento. Rio de Janeiro: Difel, 1976.

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

WOLFORD, W. Participatory democracy by default: land reform, social movements and the State in Brazil. **The Journal of Peasant Studies**, v. 37, n. 1, p. 91-109, jan. 2010.

#### BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

ROSA, M. **O engenho dos movimentos:** reforma agrária e significação social na zona canavieira de Pernambuco. Rio de Janeiro: Garamond, 2011.

SIGAUD, L. As condições de possibilidade das ocupações de terra. **Revista Tempo Social**, São Paulo, v. 17, n. 1, p. 255-280, 2005.





PARTE 3

# Práticas de Implementação e Interações nas Linhas de Frente do Serviço Público

## 3.3 – Regulação Moral nas Interações em torno da Manutenção/Exclusão do Apoio Público

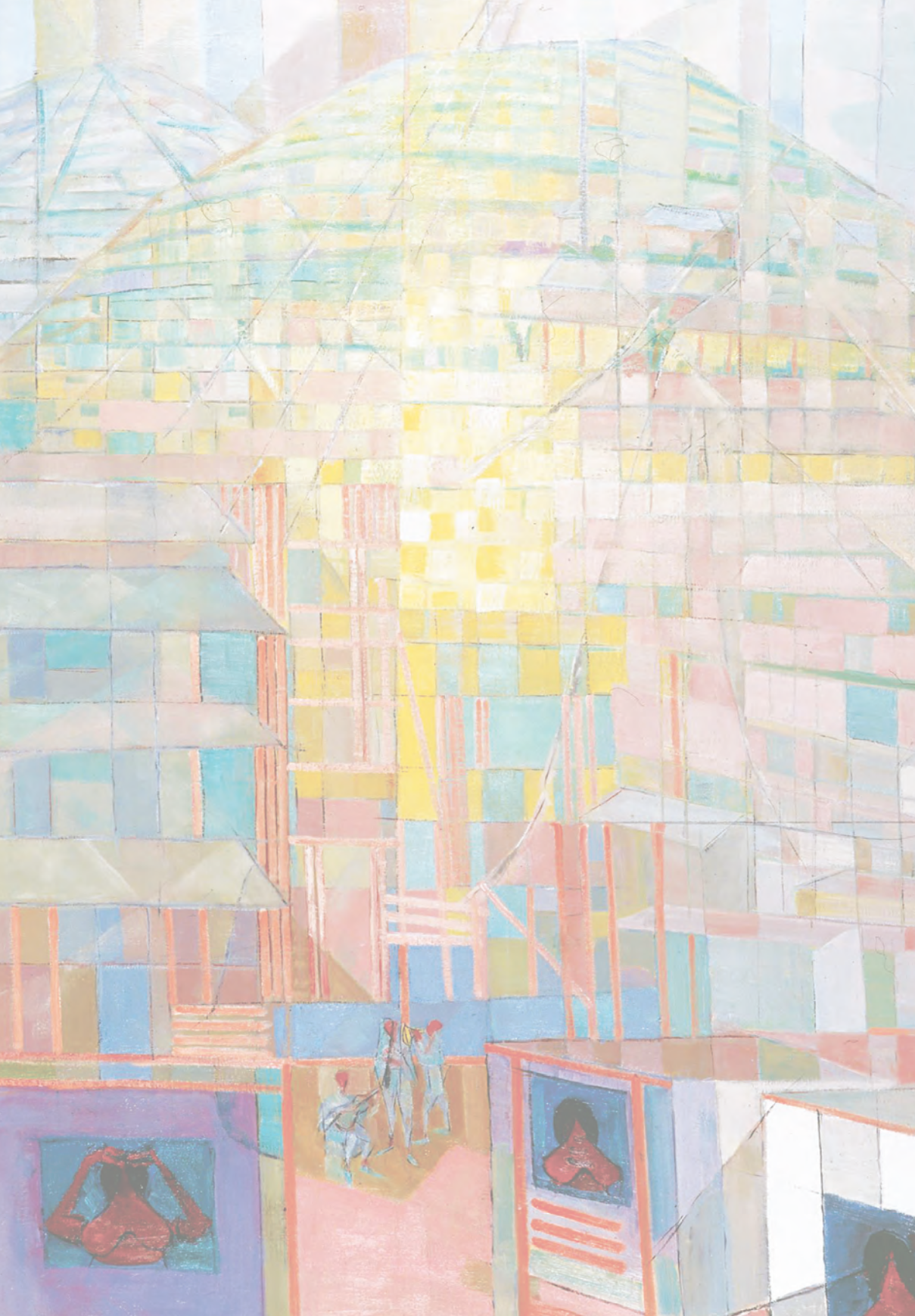
Capítulo 26

Capítulo 27

Capítulo 28

Capítulo 29

Capítulo 30



## **A “BOA IMPLEMENTAÇÃO” DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA: A INTERAÇÃO ENTRE ASSISTENTES SOCIAIS E BENEFICIÁRIAS PARA ALÉM DAS REGRAS BUROCRÁTICAS<sup>1</sup>**

Flávio Eiró<sup>2</sup>

### **1 INTRODUÇÃO**

O impacto social do Programa Bolsa Família (PBF) vai além da redução de vulnerabilidades materiais. Esse programa, quando adequadamente gerido, também poderá representar um dos únicos contatos predominantemente positivos de seus beneficiários com o Estado, acima de relações interpessoais que garantem acesso de forma desigual a serviços públicos. Adicionalmente, o PBF é comumente visto pelas pessoas por ele assistidas como um reconhecimento de suas necessidades pela sociedade da qual elas se veem parte. A expressão desse sentimento carrega um potencial equalizador de cidadania, que atesta a importância do programa para além de seus efeitos materiais. Empiricamente, faz-se necessário demonstrar se o PBF é visto e experimentado por seus beneficiários como um direito social, e questionar: sua regulamentação por uma administração central garante à população-alvo acesso homogêneo e impessoal a ele? Como as práticas discricionárias dos agentes responsáveis pela aplicação do programa – em especial os assistentes sociais – influenciam as percepções dos pobres sobre seu direito de se beneficiarem do PBF?

Este trabalho analisa a relação entre representações da pobreza e o poder discricionário dos agentes responsáveis pela aplicação do PBF, além dos impactos dos atos desses agentes na forma como o programa é concebido por suas famílias beneficiárias. A abordagem inovadora utilizada nesta pesquisa consiste em tomar os assistentes sociais municipais do PBF, encarregados de sua aplicação, como ponto de observação.

Esses agentes gozam de uma margem discricionária em seu trabalho, na qual suas ações são definidas por suas opiniões sobre o programa e seus beneficiários – e sobre os pobres em geral. Nesse contexto, o principal argumento deste trabalho é que

---

1. Este trabalho originou-se da tese de doutorado em sociologia do autor (Eiró, 2017). A pesquisa contou com o apoio das seguintes instituições: Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes) – bolsa de doutorado pleno no exterior, Processo nº 99999.001728/2013-00; HéSam Université (Bourse Lévi-Strauss Pour la Mobilité Internationale, PNM-14-LSTR-0007); e European Research Council under Grant 679614 (Brokers).

2. Pesquisador do Departamento de Antropologia e Estudos do Desenvolvimento da Radboud University Nijmegen (Holanda). *E-mail*: <flavioeiro@gmail.com>.

os esforços dos assistentes sociais para melhor aplicar os recursos do programa estão enraizados em suas representações da pobreza, que distinguem pobres “merecedores” e “não merecedores” da assistência social. Essa distinção faz que a compreensão das famílias beneficiárias do PBF como um direito social – vinculado apenas ao seu perfil e às suas condicionalidades – seja comprometida, gerando insegurança entre elas a respeito da continuidade de seus benefícios, insegurança essa que é reforçada por um aparato legal frágil e por procedimentos burocráticos ambíguos.

Nesse contexto, é necessário questionar a capacidade do PBF para romper a reprodução de formas implícitas de classificação social em sua própria estrutura, as quais põem em risco o acesso irrestrito de cidadãos aos seus direitos sociais. Embora não seja possível eliminar toda a margem discricionária da ação dos agentes locais, identificar o efeito que a discricionariedade implícita nessa ação tem sobre os beneficiários do programa é o primeiro passo para a criação de alternativas de gestão capazes de eliminar barreiras à expansão da cidadania dos mais pobres e socialmente excluídos.

As análises desenvolvidas baseiam-se em eventos observados no município de Angico,<sup>3</sup> cidade de tamanho médio do Ceará, onde a pesquisa de campo foi desenvolvida em um total de seis meses, distribuídos ao longo de três anos (2013-2015). O trabalho de campo consistiu em uma observação etnográfica das atividades cotidianas da assistência social municipal, responsável pela implementação do PBF. Em complemento, foram realizadas entrevistas em profundidade com 35 beneficiárias do PBF (apêndice), sem a presença das assistentes sociais.<sup>4</sup> O foco das entrevistas foi na percepção das beneficiárias sobre o PBF e a assistência social de forma mais ampla. No nível institucional, oito funcionários que ocupam cargos de coordenação dentro da assistência social municipal foram consultados.

Antes de avançar, uma breve descrição do PBF se faz necessária. Maior programa de transferência condicional de renda do mundo (em número absoluto de pessoas assistidas), ele transfere um valor mensal diretamente às famílias beneficiárias para as retirar da pobreza – estas, por sua vez, devem respeitar condicionalidades ligadas à saúde e à educação. Para estabelecer a renda familiar – e, logo, o valor do benefício transferido –, o programa tem por princípio a autodeclaração de informações cadastrais, visto que a grande maioria das famílias pobres tem renda oriunda do trabalho informal.

Apesar de ser um programa federal, os municípios foram encarregados de sua implementação local, o que inclui principalmente o cadastro de novas famílias e o

---

3. Considerando o caráter ilegal de algumas atividades visadas pela pesquisa conduzida, o anonimato foi umas das condições necessárias para o estabelecimento de uma relação de confiança com meus informantes. A opção por anonimizar a localidade se justifica pela necessidade de explorar dados contextuais que poderiam expor os participantes da pesquisa.

4. Todas as assistentes sociais e beneficiárias entrevistadas foram mulheres, e por isso o feminino prevalecerá quando fizer referência a esses grupos.

acompanhamento das já beneficiárias. Para tanto, os municípios se baseiam fortemente no trabalho de suas assistentes sociais, embora o emprego desses profissionais não seja obrigatório. As assistentes coordenam o trabalho de acompanhamento das famílias e compartilham da discricionariedade concedida à coordenação local do PBF, que pode colocar sob suspeita a renda declarada e, eventualmente, pedir o desligamento de famílias do programa.<sup>5</sup> Esses procedimentos não são completamente regulados, assim como não são a forma de se definir a renda mensal de uma família sem renda regular: como se verá mais adiante, é sobre essa variável crucial para a elegibilidade ao programa que recai a maior parcela de subjetividade na avaliação feita por assistentes sociais. É o uso do poder discricionário nessa fase do PBF que motivou este estudo e a utilização do referencial teórico exposto a seguir.

## 2 O OLHAR MICROSSOCIOLÓGICO DA INTERAÇÃO ENTRE ESTADO E CIDADÃO

Apesar de críticas e discordâncias sobre seu funcionamento, é possível constatar, na maioria da produção acadêmica, o reconhecimento de que o PBF é uma política de urgência moral, que dá condições mínimas para a redução das desigualdades sociais e para o desenvolvimento ético e político (Hunter e Sugiyama, 2014; Kerstenetzky, 2009; Rego, 2008; Soares, Ribas e Osório, 2010; Suarez e Libardoni, 2007; Zimmermann, 2010). Como defendem Rego e Pinzani (2013), o programa é um importante passo na construção da cidadania democrática, com potencial de se tornar uma política pública de cidadania, por dar início a um “círculo virtuoso de direitos”: um direito que se expande, dando origem a novas reivindicações por outros direitos.

Mas que tipo de cidadania o PBF está de fato construindo? Conforme a visão de Holston (2008), as contradições entre formas de governo e práticas de cidadãos, da mesma maneira que as concomitantes expansões e erosões de direitos, são características da cidadania moderna em todos os lugares. Ainda assim, mesmo não a caracterizando como disfuncional, Holston considera a cidadania brasileira massivamente desigual na distribuição desses direitos. Se, por um lado, a relação direta com instituições governamentais e a expansão da assistência social contribuem para a diminuição da desigualdade, por outro, a cidadania vivenciada pelos brasileiros em situação de pobreza ainda está longe do ideal de cidadania moderna, na qual o tratamento dos indivíduos se dá de forma igual e impecional.

Se tampouco se trata de uma “cidadania insurgente” – objeto central do trabalho de Holston e restrito a casos específicos –, é necessário questionar se o PBF não reforça uma “cidadania diferenciada”, isto é, a que distingue sistematicamente cidadãos “completos” de cidadãos “de segunda classe”, não apenas na desigualdade de direitos, mas também na condição de distribuição desses direitos e de acesso a eles. Em outras palavras, não seria o PBF, em seu estado atual, exemplo das

---

5. Para mais detalhes quanto ao funcionamento do PBF e da margem discricionária de seus agentes locais, ver Hellmann (2015).

“redes invisíveis e objetivas que desqualificam os indivíduos e grupos sociais precarizados como subprodutores e subcidadãos, (...) sob a forma de uma evidência social insofismável, tanto para os privilegiados como para as próprias vítimas da precariedade” (Souza, 2012, p. 177), corroborando a reprodução do que Souza chama de uma “subcidadania”?

Apesar de seu potencial de “política cidadã”, faltam evidências que demonstrem a contribuição do PBF para o reconhecimento social dos pobres como cidadãos completos. Seu caráter urgente não é acompanhado de maneira coerente por serviços públicos básicos, que poderiam servir de equalizadores dos cidadãos (Sánchez-Ancochea e Mattei, 2011; Zimmermann e Espínola, 2015). Ao contrário, integradas a esse mesmo sistema de reprodução de desigualdades sociais, as instituições ligadas à implementação do programa podem ser transformadas em instrumentos de dominação que entram em conflito com a própria autonomia que o dinheiro livre de restrições poderia gerar (Eiró, 2018; Hall, 2006). O potencial do programa só poderá ser alcançado quando seus beneficiários se transformarem em objeto e sujeito de políticas municipais de estímulo à participação política, a começar pela gestão do próprio PBF.

A discussão “favor *versus* direito” é um dos pontos centrais no debate sobre a assistência social e a cidadania de pessoas em situação de pobreza (Rego e Pinzani, 2013). Ao mesmo tempo que o direito à assistência é previsto na Constituição Federal, a distribuição desse direito é feita de maneira irregular. No caso do PBF, apesar de se tratar de uma iniciativa do governo federal, gerida por ele, o desenho do programa prevê a participação ativa das prefeituras municipais, responsáveis únicas pela gestão local mediante as secretarias de assistência social. Uma discussão sobre o “direito ao PBF” é tida como incompleta se ignora os aspectos subjetivos que motivam os agentes locais em seu trabalho e dão significado às suas incumbências e atribuições burocráticas. Dessa forma, uma abordagem investigativa das práticas locais de implementação do programa é essencial, o que inclui considerar o relacionamento das beneficiárias com os agentes locais, em especial com os assistentes sociais.

Nesse contexto, o trabalho de Lipsky (2010) tem-se mostrado essencial para a compreensão de como tais agentes adotam as representações sociais da pobreza no desempenho de suas atividades. A corrente de pesquisa que se desenvolveu com seu trabalho parte da observação – hoje evidente – de que o processo de elaboração de políticas públicas vai além da promulgação da legislação e regulamentação. Lipsky propôs conceituar os *street-level bureaucrats*, ou burocratas do nível da rua – categoria de funcionários públicos que trabalham diretamente com a distribuição de serviços públicos –, como o último elo da cadeia de formulação de políticas públicas, pois é somente na interação entre esses agentes e os cidadãos que essas políticas tomam vida. A ênfase no “nível da rua” é dada para destacar a distância (física e simbólica) entre os agentes locais e a administração central, onde são tomadas decisões sobre

as diretrizes de trabalho desses atores. O argumento fundamental de Lipsky é que as estratégias e os mecanismos criados pelos burocratas do nível da rua, para lidar com as incertezas e pressões de seu trabalho, fazem parte da política pública cuja responsabilidade pela aplicação lhes compete.

No caso do PBF, a principal dimensão da vida dos beneficiários na qual a burocracia do nível da rua interfere é a cidadania. A relação com as instituições de assistência social é, muitas vezes, a única relação cotidiana dos beneficiários com o Estado (Weber, 2009). Seus agentes determinam a admissibilidade para prestações de serviços e, em seguida, supervisionam o tratamento que esses beneficiários recebem. Assim, em certo sentido, assistentes sociais agem como intermediários da relação do Estado com seus cidadãos (Lipsky, 2010, p. 4). Portanto, estudar as relações entre os indivíduos desses dois grupos – o nível microssociológico da interação entre Estado e cidadão – permite compreender a estrutura social em que elas estão inseridas.

O trabalho de Dubois (2015) contribui para a análise da transformação do *habitus* desses agentes em estratégias coletivas de ação, que consistem em “ativar padrões internalizados ao longo de sua experiência pessoal bem mais do que a aplicação de normas institucionais” (*op. cit.*, p. 191). Para o autor, as instituições também são definidas pelo uso que delas é feito, mesmo quando esse uso esteja em desacordo com suas regras formais de funcionamento. O comportamento de cada agente depende de suas disposições pessoais, afastando-o do tipo ideal de burocrata weberiano impessoal e objetivo, que opera sem qualquer inclinação emocional (Weber, 2009). Usando a teoria de Lipsky para o estudo do comportamento de assistentes sociais em instituições promotoras de bem-estar, Rice (2012) sugere que a combinação dos fatores mencionados determina se os burocratas do nível de rua vão aplicar rigorosamente, adaptar criativamente ou minar intencionalmente os objetivos do programa em sua interação com os beneficiários.

Talvez o aspecto mais relevante da teoria de Lipsky para esta pesquisa seja o que concerne ao processo de legitimação das práticas dos agentes com os beneficiários. Nessa relação, consentimento, respeito e adaptação às regras são esperados dos beneficiários: essa passividade seria produto do reconhecimento da legitimidade da posição decisória dos agentes. Em primeiro lugar, a participação dos beneficiários na relação não é voluntária, o que reduz seu poder de negociação dos termos da relação. Para Lipsky, a possibilidade virtual de contestar as decisões é um dos fatores que contribuem para a legitimidade das decisões dos agentes – tais procedimentos são públicos e conhecidos, mas, ao mesmo tempo, difíceis de serem utilizados, raramente efetivos, e, quando o são, jamais são divulgados (Lipsky, 2010, p. 134). A fim de garantir a atitude conformista dos beneficiários, práticas de estruturação das interações são aplicadas, a exemplo do não respeito à privacidade, do isolamento entre os beneficiários e de um sistema competitivo de distribuição de recompensas (*op. cit.*, p. 119).

Conclui-se, assim, que o nível microssociológico da interação entre Estado e cidadão – tal como na administração da assistência social – constitui ambiente privilegiado para a análise do exercício da cidadania. Para o caso em questão, trata-se de compreender não somente o lugar reservado aos beneficiários da assistência social, mas também aquele reservado aos pobres na sociedade.

### 3 O USO DA DISCRICIONARIEDADE NA IMPLEMENTAÇÃO DO PBF

Em Angico, a relação entre assistentes sociais e beneficiárias do PBF é fortemente influenciada por representações da pobreza que retratam muitos beneficiários do programa como “preguiçosos” e “não dispostos a trabalhar para aumentar os benefícios da assistência social”, como veremos em seguida. Tais representações são amplamente compartilhadas entre as assistentes sociais responsáveis locais pela aplicação do PBF e vistas como uma compreensão baseada na experiência prática da assistência social. Como tal, essas representações determinam os procedimentos burocráticos de implementação do programa: se existem famílias que não “merecem” o benefício, estas precisam ser identificadas, e isso se torna o principal trabalho das assistentes sociais.

No caso estudado, as assistentes sociais integram as representações dominantes da pobreza em suas práticas, adotando estratégias para “adaptar criativamente” (Rice, 2012) o programa para que ele “melhor se adequa” à realidade. Diante das beneficiárias que elas consideram indignas de receber o benefício e das famílias “verdadeiramente” pobres que não o recebem, as assistentes sociais têm por motivação central eliminar do programa o primeiro grupo, para “dar lugar” ao segundo. Assim, apesar de o foco deste trabalho ser o uso do poder discricionário para a remoção de famílias do PBF, é preciso considerar que esse comportamento também tem um caráter positivo, no sentido de ser motivado pela empatia das assistentes sociais com as famílias consideradas “merecedoras” da assistência. Para tanto, as assistentes elaboram e aplicam sistematicamente práticas informais, que ultrapassam suas atribuições no programa, e as justificam mediante uma visão complexa do PBF e do seu papel em sua aplicação, como se verá a seguir.

#### 3.1 A contestação das assistentes sociais ao seu papel

O PBF baseia-se na autodeclaração de informações cadastrais, e não atribui a seus agentes o papel investigativo. As assistentes sociais reivindicam coletivamente, entretanto, um papel que vai além de suas atribuições burocráticas – e, para tanto, apoiam-se em sua formação profissional: “Nós não somos burocratas, não tem sentido empregar assistentes sociais para fazer esse trabalho se não se espera uma avaliação séria das necessidades dessas pessoas. Um técnico não poderia fazer o nosso trabalho, ele não tem a mesma sensibilidade que a gente” (Ana, 25 anos). Elas reivindicam um trabalho complexo, em oposição às atribuições previstas, que não pode ser reduzido a meros procedimentos e, portanto, não pode ser exercido por



um funcionário sem qualificação – trata-se de uma rejeição do papel de burocrata que lhes é atribuído pelo programa.

Assim, há uma disjunção entre suas expectativas profissionais relacionadas ao *status* de seus empregos e suas funções estritas. Essa disjunção, no entanto, não é uma fonte de conflito para as assistentes sociais ou a administração do programa, uma vez que o papel por elas reivindicado e exercido informalmente é amplamente aceito (na administração central) ou mesmo desejado (no nível local). Esse conflito quanto aos papéis atribuídos aos agentes locais decorre também da falta de articulação entre as diferentes esferas de gestão do PBF, instituições com lógicas diversas de funcionamento, e mesmo de formas de ação, considerando que a assistência social como área de ação pública desenvolvia trabalho distinto dos programas de transferência de renda até a criação do PBF (Hevia de la Jara, 2012).

O PBF foi instituído com o objetivo de discricionariedade, a fim de avaliar casos individuais e identificar as necessidades e as intervenções precisas. Embora os municípios continuem administrando o programa localmente, o benefício determinado pela renda familiar é pago diretamente às famílias. O principal papel desses municípios é garantir a qualidade da base de dados dos beneficiários, ainda que o escopo de atuação dos agentes seja limitado *a priori* pela autodeclaração das informações básicas fornecidas quando do momento de inscrição do candidato ao benefício no Cadastro Único.

O caráter autodeclaratório do cadastro, entretanto, dá margem para os agentes locais opinarem sobre os dados a serem inseridos e contestarem-nos. Seja em encontros nos domicílios ou no escritório do PBF, a assimetria da relação – característica comum na relação desses burocratas com o público que busca assistência social (Dubois, 2015) – manifesta-se no controle absoluto do dossiê físico de cada família beneficiária. Ao longo de toda a pesquisa, nenhuma vez se testemunhou o acesso de beneficiárias ao seu dossiê. Mais especificamente, o documento é mantido sob o controle das assistentes sociais, de modo a esconder seu conteúdo e não dar a essas pessoas elementos para contestar suas decisões. Em alguns casos, as assistentes sociais mostram algum dado específico para basear seu argumento, mas sempre mantendo o arquivo em sua posse. A espera das assistentes sociais pelo consentimento das beneficiárias é uma característica típica das relações da burocracia do nível de rua, resultado do reconhecimento do poder de decisão dos agentes. Uma série de práticas é projetada para obter a conformidade dos usuários, tais como a violação da privacidade, o isolamento entre esses usuários e um sistema competitivo de distribuição de recompensas (Lipsky, 2010, p. 119).

Embora não seja foco deste trabalho, a assunção, pelas assistentes sociais, de um papel cujo exercício extrapola aquele com que elas foram originalmente contempladas expõe a assimetria da relação entre assistente social e beneficiária, e

ressalta quão distante essa relação está do que se propõe ser: o encontro do cidadão com a administração pública – que pode, *per se*, ser considerado como uma expressão de cidadania (Hasenfeld, 1985) – no momento do recebimento dos direitos sociais. O poder absoluto sobre as beneficiárias e suas interações com elas permite às assistentes sociais contestar a intervenção burocrática proposta – a aplicação rigorosa de regras para identificar aqueles com direito à assistência (Paugam, 2002) –, já que essa aplicação, isenta de discricionariedade, as impediria de utilizar o que lhes parece ser a habilidade essencial de sua profissão: a sensibilidade para avaliar as necessidades de cada caso e determinar as intervenções precisas. Assim, um dos principais objetos do que as assistentes sociais chamam de “avaliação qualitativa” é a forma como a família beneficiária faz uso de seu dinheiro.

### 3.2 Família e autonomia: a hierarquia moral das despesas familiares

Rego e Pinzani (2013) identificam as consequências da internalização de preconceitos sobre os pobres no discurso das beneficiárias: é porque elas internalizaram uma hierarquia moral de gastos a serem realizados com o dinheiro do PBF que elas se sentem culpadas quando não podem segui-la. Se, por um lado, os autores mostram que essa representação está enraizada no discurso das classes altas, por outro, eles não discutem os fatores que influenciam sua assimilação pelos beneficiários, dando oportunidade ao risco de se considerar que esse seria um processo espontâneo, ou mesmo “natural”. De uma perspectiva dos estudos culturais (*cultural studies*),<sup>6</sup> as categorias de representações tornam-se a chave para a leitura da ação e da intencionalidade dos atores envolvidos. Longe de ser um fenômeno “natural”, a internalização de representações feitas por outros é realizada por meio de mecanismos institucionalizados de interação com membros de outras classes. Esses limites simbólicos são atualizados e experimentados pelos atores no momento de suas interações, por exemplo, entre empregador e empregado, entre agente e usuário de serviços públicos e, com relação ao objeto deste trabalho, entre assistentes sociais e beneficiários do PBF. Nessas interações é que se dá o processo de interiorização das representações da pobreza.

A abordagem escolhida neste estudo permitiu reconhecer as representações das assistentes sociais sobre a moral dos gastos das famílias beneficiárias. Essa é uma questão importante, tanto na sociologia da pobreza quanto no debate público, em que a imagem dos pobres pode ser determinada pela ideia de que haveria um “mau uso” do dinheiro. Essa representação pode eventualmente servir a fins políticos, ao deslegitimar a assistência social da transferência direta em dinheiro. O trabalho de Perrin-Heredia (2013) sustenta a hipótese de que o comportamento dos agentes

---

6. Ver Small, Harding e Lamont (2010).

que interagem com os beneficiários não dependeria apenas de suas predisposições pessoais, mas seria impregnado por um paradigma de norma econômica.

As várias definições da norma econômica que esses *street-level bureaucrats* adotam, as interpretações contrastantes do desvio econômico ao qual recorrem e o estudo das relações que eles mantêm, apesar da diversidade de instituições às quais estão ligados, sugerem paradoxalmente a existência de um paradigma dominante sobre o qual se baseia a construção de juízos de desvio econômico (Perrin-Heredia, 2013, p. 306, tradução nossa).

As assistentes sociais de Angico compartilham desse paradigma, e, nas suas interações com as beneficiárias, o uso do dinheiro proveniente do PBF é objeto de atenção constante. Primeiramente, como uma parte importante do seu trabalho envolve estimar a renda familiar, sua principal estratégia para isso é verificar os gastos em que incorre a família, regular e excepcionalmente. As assistentes sociais aproveitam a oportunidade para julgar o uso dos recursos financeiros, como se pode ver no discurso de uma delas.

Entrevistador: Você acha que o valor do benefício [do Bolsa Família] é suficiente, em média?

Paula: Depende, de verdade. Mas normalmente, sim, mais que suficiente.

Entrevistador: Mais que suficiente? Por quê?

Paula: Eu entendo que o Bolsa existe para garantir o bem-estar das crianças, né? E, claro, para que as pessoas possam comer e não ficar na miséria. Então, como a gente explica para as pessoas o fato de uma família pobre, assim que ela começa a receber os benefícios, comprar uma televisão, um DVD... e até moto! Na verdade, você sabe que aqui tem muita gente que chama o Bolsa Família de “bolsa moto”, né? [Risos] É bem verdade isso. Se você vai nas cidadezinhas por aqui, você vai ver que tem um monte de loja nova de moto. Desde quando você acha que elas chegaram? Desde que o Bolsa Família chegou. E a gente vai dizer que essas famílias precisam do benefício? Isso não é necessidade mesmo, né?

A identificação de uma família “necessitada” ou não requer, portanto, a avaliação de seus gastos. Quando certas despesas não são consideradas prioritárias, isso indica, segundo as assistentes sociais, uma família que realmente não precisa do benefício. É importante enfatizar que essa avaliação é realizada de maneira espontânea e informal: os agentes locais do PBF não devem fazê-lo. Formalmente, qualquer ação de verificação de renda declarada deve ser feita ou solicitada pelo Ministério do Desenvolvimento Social (MDS). Ainda assim, de acordo com os relatos coletados, quatro categorias de despesas são classificadas como prioritárias ou aceitáveis pelas assistentes sociais.

- 1) Crianças. Gastos para crianças, qualquer que seja sua natureza, são sistematicamente considerados prioritários pelas assistentes sociais, especialmente os que são feitos para adquirir material escolar (o mais

mencionado). Como o objetivo expresso do PBF é o incentivo à escolarização, da qual deriva sua principal condicionalidade, as famílias que declaram que o benefício é essencial para a aquisição de material escolar, ou para despesas relacionadas ao cuidado de mulheres grávidas e bebês – roupas, fraldas, comida etc. –, são identificadas pelas assistentes sociais como beneficiárias que fazem bom uso do dinheiro recebido. Dito isso, é importante notar que os custos de materiais escolares são maiores no início do ano e não representam parcela significativa do total recebido.

- 2) Casa. Despesas para o lar também são postas em alta prioridade. Essa categoria reúne vários custos: alimentos, medicamentos, pagamento de aluguel, pagamento de contas de luz e aquisição de utensílios de cozinha. Para este último, há limites que se espera que as beneficiárias respeitem – alguns dispositivos eletrônicos domésticos típicos não são considerados pelas assistentes sociais como despesas prioritárias, como televisão, aparelho de DVD ou aparelhos de som.
- 3) Atividade produtiva. Apesar de o uso do dinheiro proveniente do PBF ser visto, nesse cenário, como um “bom investimento” pelas assistentes sociais, os casos de ocorrência desse tipo de destinação são muito poucos, como o de mulheres que vendem na rua alimentos de sua própria fabricação. O dinheiro arrecadado pelo PBF é visto, então, como capaz de dar a essas mulheres exatamente o que seria necessário para desencadear um movimento de saída da pobreza por meio do trabalho. No contexto agrícola, o dinheiro recebido pelo PBF é mais comumente investido na atividade de trabalho, por mulheres engajadas na produção da família – e, portanto, que podem aumentar seu capital financeiro – ou diretamente em sua própria atividade, como hortas ou produções artesanais.
- 4) Bem-estar da mulher. Em várias ocasiões, tanto as beneficiárias quanto as assistentes sociais faziam referência ao benefício do PBF como o “dinheiro das mulheres”. Quando as assistentes sociais suspeitam que o marido ou companheiro está administrando esse dinheiro, elas tentam intervir ou pelo menos garantir que a mulher concorde com o seu uso. Dito isso, “o dinheiro das mulheres” também pode ser usado para seu lazer e bem-estar – é claro, desde que a hierarquia das despesas seja respeitada e as categorias anteriores sejam atendidas de forma prioritária. Assim, a compra de roupas ou acessórios simples é incentivada, assim como a manutenção de pequenos *hobbies*, como o crochê ou o cultivo de flores.

As despesas que não se enquadrem nessas categorias são geralmente classificadas pelas assistentes sociais como “fúteis” ou “injustificadas”, tornando-se evidências de que a família não está em uma situação de necessidade crítica. As despesas

consideradas “injustificadas” mais citadas pelas assistentes sociais foram as compras de motocicleta ou carro, telefones celulares ou objetos percebidos como predominantemente masculinos, assim como álcool ou drogas. Embora no PBF não existam regras formais sobre como os beneficiários devem ou podem gastar o dinheiro recebido, para as assistentes sociais, gastos “desviantes” – de acordo com a terminologia utilizada por Perrin-Heredia (2013, p. 323), que incluem não apenas as despesas “frívolas”, mas também aquelas que não são feitas de acordo com a hierarquia moral de despesas – determinam a identificação de famílias como “não merecedoras” ou “sem a necessidade real” da assistência social.

Essa avaliação, que compõe os elementos utilizados pelas assistentes sociais para julgar o merecimento de uma família ao benefício do PBF, determina a forma como essas assistentes tratarão a renda autodeclarada pela família – e, por fim, em caso de discrepância (da necessidade percebida por elas com o valor do benefício), haverá a alteração deste valor no cadastro familiar. Embora os programas de transferência condicional de renda tenham como objetivo aumentar o empoderamento das famílias assistidas por meio da transferência de dinheiro em espécie para uso livre, a conduta dos beneficiários permanece em certa medida sob vigilância. A hierarquia moral dos gastos, visível no trabalho das assistentes sociais, é invariavelmente “imposta por esses agentes e pelos arranjos institucionais pelos quais eles agem” e, portanto, “pode ser considerada como uma moralidade institucional que funciona como uma moral de classe” (Perrin-Heredia, 2013, p. 328).

O emprego de técnicas informais – não previstas no PBF – de avaliação da necessidade material das famílias depende, em última instância, da assistente social que realiza tal avaliação, e as práticas que constituem essa avaliação são necessariamente díspares. Dada a subjetividade de cada assistente social na sua avaliação, é inevitável que avaliações distintas para casos semelhantes levem a tomadas de decisão equivocadas ou desiguais, e é preciso considerar o impacto desses vieses sobre as beneficiárias do programa.

#### **4 ATITUDES DOS BENEFICIÁRIOS EM RELAÇÃO AOS “PROBLEMAS” DO PBF**

É preciso considerar o efeito que as referidas práticas têm sobre a maneira como as beneficiárias veem o programa e a assistência social em geral. Bloqueios aleatórios e desigualdades nos valores recebidos são vistos como “erros” do programa ou atribuídos à vontade das assistentes sociais – e, de forma mais ampla, as relações entre ambas as categorias são determinadas por mecanismos típicos de relações entre classes. Mais precisamente, as beneficiárias identificam nas assistentes sociais comportamentos produzidos por representações da pobreza que elas encontram em todas as suas interações com pessoas de classes mais altas.

A maneira de as beneficiárias perceberem em seu cotidiano as representações da pobreza é significativa para a compreensão da construção de suas próprias imagens como beneficiárias do PBF. Diversas entrevistadas declararam já ter escutado diretamente que o programa “deixa as pessoas preguiçosas”, ou que entre os beneficiários “só tem gente que não quer trabalhar”. Mas qual é o vínculo entre essa percepção e a relação das beneficiárias com os agentes do PBF? Nosso argumento é que as assistentes sociais são vistas pelas beneficiárias primeiramente como membros de classes superiores, o que produz um efeito de antecipação sobre a forma como são vistas e tratadas. Uma beneficiária expressa esse sentimento: “As assistentes sociais são como todo mundo, olham pra gente de cima, como se a gente não fosse igual”.

A maneira de olhar as beneficiárias e de valorar sua fala, além da agressividade, faz com que o comportamento das assistentes sociais seja visto por essas beneficiárias não apenas como uma característica específica do seu trabalho, mas como um sinal de sua posição de classe enraizada em suas atividades. O “preconceito” e a “injustiça” que as beneficiárias dizem experimentar nas suas relações com as assistentes sociais são a extensão de um sentimento mais amplo a respeito de interações com pessoas de classes altas, sentimento esse que é reforçado no âmbito do PBF e das atividades a ele relacionadas.

A falta de conhecimento dos detalhes de funcionamento do programa contribui para a generalização de uma postura conformista em face das “injustiças” produzidas. Mesmo entre aquelas que veem o PBF como um “direito”, o receio de serem visitadas por uma assistente social é constante.

Um dos efeitos identificados nessas práticas é uma posição generalizada de conformismo entre as beneficiárias. Uma delas (entrevista nº 5) declarou que tinha seu benefício bloqueado há meses – e depois de receber, de uma assistente social, algum tipo de explicação que não fazia sentido para ela, decidiu não voltar ao escritório do PBF. Embora estivesse convencida de que sua família se encaixava no perfil-alvo do programa, ela preferiu aguardar, acreditando que com o tempo o benefício seria retomado. Em sua decisão, existe uma característica fundamental das visões dos beneficiários sobre o PBF: a sensação de que a incerteza, a sorte ou o acaso são parte dele. Para alguns, a tentativa de consertar problemas pode provocar o cancelamento definitivo do benefício, como mostra o seguinte diálogo.

Entrevistador: A senhora já teve algum problema com seu benefício?

Entrevistada: Tem três meses já que meu benefício tá bloqueado... mas eu não sei por quê. É o que diz no recibo que sai do caixa eletrônico. Eu tento todo mês pra ver se a situação já arrumou, mas ainda não.

Entrevistador: A senhora já pensou em ir ao Bolsa para ver o que eles dizem?

Entrevistada: Já, mas eu prefiro não ir... Eu acho que é melhor deixar assim. Tem gente que vai e volta sem nada. Melhor não arriscar.

Entrevistador: Como assim? É que eles podem descobrir outros erros com seu benefício?

Entrevistada: Não tem nenhum erro comigo, eu faço tudo certinho, todas as condicionalidades, tudo tá bom. É que a gente não sabe nunca. Se a gente tá lá, eles podem sempre achar razão pra suspender meu benefício. É só que é melhor esperar mesmo. Tudo vai se arrumar (entrevista nº 22).

Esse mal-entendido pode dever-se a diferentes motivos, como a falta de conhecimento por parte da própria beneficiária, a vergonha de explicar as razões do bloqueio a seus conhecidos ou a falta de explicação dos agentes do PBF. A quantidade de histórias de diferentes beneficiárias apontando para a mesma direção, no entanto, sugere a existência de um mito que afeta o comportamento dessas pessoas, a ponto de o medo impedi-las de procurar verificar a existência de um possível erro para resolver o problema.

As beneficiárias entrevistadas pareciam ceder ao conformismo e disseram que, nas poucas ocasiões em que tentaram resolver problemas, aceitaram qualquer explicação, já que não conhecem outra referência a que possam recorrer. Elas veem ao seu redor casos de pessoas perdendo seu benefício sem razão aparente. Elas não têm certeza do que vai acontecer com seu próprio benefício, sentindo-se com muita sorte por ainda terem um, mesmo que este seja misteriosamente reduzido ou bloqueado por meses. Várias beneficiárias entrevistadas afirmaram que, quando tudo está funcionando razoavelmente bem, elas não vão ao escritório do PBF, por temerem que essa ação possa desencadear o cancelamento permanente do benefício.

Outro caso (entrevista nº 19) dá algumas indicações sobre as possíveis razões por detrás desse comportamento: quando a beneficiária foi ao escritório do PBF para descobrir por que seu benefício havia sido reduzido, logo na recepção foi informada: “É melhor não fazer nada, mudar [dados da família] pode complicar tudo”. Ela fez o que lhe disseram.

Vale ressaltar que algumas entrevistadas formularam uma justificativa de seu direito ao PBF com base no direito a uma vida digna. Porém o sentimento mais proeminente em relação ao programa identificado no contexto desta pesquisa é a insegurança quanto à sua continuidade, a qual está relacionada ao fato de ele ser visto como uma ajuda em vez de um direito. Todas as entrevistadas manifestaram, em maior ou menor medida, medo ou incompreensão sobre o funcionamento do PBF, mesmo aquelas que o viam como direito: “É nosso direito, mas não entendo por que tem pessoas que perdem [o benefício], algumas pessoas não precisam dele e ainda recebem. Isso tá errado” (entrevista nº 26). Ao mesmo tempo, as beneficiárias se adaptam em grande parte ao modo como o programa funciona e aceitam o fato de não entenderem seus “mistérios”. Outra beneficiária (entrevista nº 23), por

exemplo, viu como injustiça a perda de seu benefício, o que teve grande impacto negativo em sua vida – no entanto, em suas palavras, “é assim mesmo”.

Esse conformismo diz respeito às impressões que as beneficiárias têm da continuidade do programa. Algumas relataram não poder contar com o benefício porque não sabem quando este terminará. Ouvi de um funcionário a história de uma beneficiária, a qual encontrou em seu trabalho de campo, que ia todo mês ao caixa eletrônico para sacar seu benefício esperando que ele tivesse “terminado”. Quando via o dinheiro saindo, ela dizia em voz alta: “Graças a Deus, deu certo este mês!”. Em minha pesquisa, testemunhei uma assistente social dizendo a uma beneficiária que o programa foi projetado para ter “um começo, meio e fim, mas foi prolongado momentaneamente e pode terminar a qualquer momento”.

Como explicado anteriormente, o beneficiário tem seis meses para contestar bloqueios em seu benefício – depois desse período, a concessão é cancelada permanentemente. A possibilidade de sucesso dessa contestação pressupõe, entretanto, a combinação de vários fatores: *i*) a notificação imediata à família vitimada pelo bloqueio; *ii*) a disponibilidade do responsável familiar para ir ao escritório do PBF, o que implica o entendimento de que o bloqueio é incorreto e de que a contestação pode ter um efeito; e *iii*) a concordância oficial do PBF com o pedido e o consequente desbloqueio do benefício. Em seu estudo, Dubois identifica atitudes além da passividade, como “deslizar por entre as brechas [do sistema] e tornar a ordem pacífica da instituição problemática” (2015, p. 40). Não obstante se reconhecer que tal comportamento pode existir, e tendo-se observado indícios de que algumas beneficiárias de fato atingem um ponto de indignação tamanho que as leva a adotar uma postura mais agressiva, é correto afirmar que esse tipo de comportamento permanece minoritário. A aceitação e a consequente passividade diante do que é percebido como injustiça e erro do PBF são a regra.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta configuração ressalta a assimetria de relacionamento dos burocratas do PBF com as beneficiárias do programa e evidencia que esse relacionamento está muito distante do que seria ideal: o encontro do cidadão com a administração. O momento de ativação dos direitos sociais é assim mascarado pela desigualdade da relação, na qual as assistentes sociais têm poder absoluto sobre as beneficiárias e suas interações.

A intervenção burocrática planejada, mediante a aplicação rigorosa das regras pelos agentes para identificar aqueles com direito à assistência (Paugam, 2002), é sistematicamente contestada pelas assistentes sociais, pois ela as privaria do que lhes parece essencial em seu trabalho: a sensibilidade para avaliar as necessidades de cada caso e determinar as intervenções precisas. A adoção informal (porque não prevista) de uma intervenção individualista, na qual os agentes exercem o poder discricionário – e,



diga-se, arbitrário (porque também não previsto) – para avaliar cada caso (*op. cit.*), requer das beneficiárias uma adaptação às regras informais de implementação do programa.

Esse tema está diretamente vinculado ao exercício da cidadania dos pobres, que experimentam barreiras adicionais no acesso a direitos universais, ou que são a população-alvo de políticas públicas com tendências reguladoras especialmente sujeitas à intervenção de atores locais (Holston, 2008; Souza, 2012). A expansão dos estudos de implementação de políticas públicas é sinal do reconhecimento da importância deletéria de barreiras informais, que condicionam e limitam o acesso de fato aos direitos sociais e às políticas públicas formuladas especificamente para a redução e/ou a compensação de desigualdades sociais (Pires, 2009).

Ao final deste trabalho, algumas considerações sobre o futuro do programa devem ser feitas com base nos resultados da pesquisa e nas lições que o caso Angico pode oferecer. Esses pontos serão apresentados a seguir na forma de propostas, as quais – vale ressaltar – não constituem sugestões inovadoras, são proposições que têm suas raízes nos princípios estabelecidos pela Constituição Federal de 1988.

O PBF deve ser protegido dos contextos políticos e eleitorais e tornar-se um direito social constitucionalmente adquirido. Como resultado, mesmo que a família seja mantida como a unidade-alvo do programa, as quotas municipais devem ser eliminadas, e a correção/atualização dos valores pagos deve corresponder ao percentual de reajuste do salário mínimo. Para que isso seja alcançado, além da necessidade de se obter consenso sobre a urgência de associar o PBF a um princípio constitucional, os partidos políticos precisam considerar que, política e indevidamente usado, o programa pode beneficiar desproporcionalmente um partido, e que o fortalecimento de seu *status* legal poderá eliminar essa possibilidade. Sob a vigência da atual prática política, é razoável crer que os partidos governistas, independentemente de quais sejam as suas bandeiras, sempre tentarão resistir à mudança no *status* legal do PBF, pois, dessa maneira, podem explorar mais facilmente o potencial eleitoral desse programa.

Aumentar a população-alvo do programa mediante a elevação da linha da pobreza. Uma focalização muito estrita é necessariamente acompanhada por custos adicionais de implementação e incentiva os agentes locais a exercer seu poder discricionário e usar meios informais para identificar beneficiários elegíveis. Uma menor restrição no critério de elegibilidade único para o programa poderia reverter essa tendência. Acredita-se que esse ponto encontre resistência múltipla. É possível que a expansão da população-alvo do PBF seja acompanhada do entendimento de que a população pobre está aumentando. Devido a isso, mesmo que os custos gerais do programa possam diminuir ou manter-se inalterados para uma população assistida maior, o que se tem visto recentemente é a preferência por medidas mais rigorosas, que incentivem os pobres a sair do programa, mesmo que isso não corresponda a uma saída da pobreza.

Reduzir objetivamente o poder discricionário dos agentes locais. Atualmente, para tentar fazer frente a esse poder discricionário, os beneficiários baseiam-se exclusivamente em sua capacidade individual de negociar ou mobilizar recursos informais, já que eles não dispõem de instrumentos efetivos para contestar decisões tomadas por agentes locais do PBF. Essa proposta de redução de poder pode ser implementada de várias maneiras: por exemplo, estabelecendo que quaisquer mudanças importantes no cadastro familiar devam ser aprovadas pela família e, em caso de contestação, que a família tenha o apoio de outras instâncias de controle desvinculadas das prefeituras. Nesse ponto, cabe citar que os conselhos sociais de nível municipal, que poderiam ter essa função de apoio desvinculada das prefeituras, continuam dependentes da vontade política dos municípios em implementá-los, e os casos de sucesso parecem ser a exceção.

Constatamos, assim, que o movimento político de reconhecimento dos direitos sociais dos pobres, que ganhou força no período de redemocratização e inspirou a criação do PBF, está agora enfraquecido. O atual momento político e econômico favorece a rejeição de um modelo de assistência fundado sobre o direito, além de reforçar a responsabilização individual pela pobreza. Assim, pouco a pouco, o PBF se afasta das propostas que inicialmente o inspiraram. Depois de quinze anos de existência do programa, uma concepção cidadã de assistência social parece não ter sido assimilada pelo Brasil, e nosso estudo de caso mostra que a resistência a essa assimilação pode ser encontrada também entre os agentes responsáveis pela implementação.

Diversas outras sugestões na mesma linha poderiam ser feitas, mas as aqui apresentadas nos parecem ser as mais urgentes para a proteção dos avanços já alcançados pelo PBF. Além disso, urge que se encaminhe a implementação dessas propostas, de modo que isso desencadeie um debate necessário sobre a negação do direito à assistência social prevista na Constituição Federal e, conseqüentemente, sobre a negação da solidariedade com os pobres no Brasil.

## REFERÊNCIAS

- DUBOIS, V. **La vie au guichet**: administrer la misère. Paris: Éditions Points, 2015.
- EIRÓ, F. **La régulation familialiste de la pauvreté**: le cas du Programme Bolsa Família dans la région Nordeste du Brésil. 2017. Tese (Doutorado) – École des Hautes Études en Sciences Sociales, Paris, 2017.
- \_\_\_\_\_. Anti-poverty programs and vote-buying strategies: lessons from Northeast Brazil. In: KUBBE, I.; ENGELBERT, A. (Ed.). **Corruption and norms**. Cham: Springer International Publishing, 2018. p. 133-52.
- HALL, A. From Fome Zero to Bolsa Família: social policies and poverty alleviation under Lula. **Journal of Latin American Studies**, v. 38, n. 4, p. 689-709, nov. 2006.

HASENFELD, Y. Citizens' encounters with welfare state bureaucracies. **Social Service Review**, v. 59, n. 4, p. 622-635, 1985.

HELLMANN, A. G. **Como funciona o Bolsa Família?** Melhores práticas na implementação de programas de transferência de renda condicionadas na América Latina e Caribe. [s.l.]: BID, 2015. (Nota Técnica, n. 856).

HOLSTON, J. **Insurgent citizenship**: disjunctions of democracy and modernity in Brazil. New Jersey: Princeton University Press, 2008.

HUNTER, W.; SUGIYAMA, N. B. Transforming subjects into citizens: insights from Brazil's Bolsa Família. **Perspectives on Politics**, v. 12, n. 4, p. 829-845, dez. 2014.

JARA, F. H. de la. La difícil articulación entre políticas universales y programas focalizados: etnografía institucional del Programa Bolsa Família de Brasil. **Gestión y Política Pública**, v. 20, n. 2, p. 331-379, 2012.

KERSTENETZKY, C. L. Redistribuição e desenvolvimento? A economia política do Programa Bolsa Família. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 52, n. 1, p. 53-83, 2009.

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

PAUGAM, S. **La société française et ses pauvres**: l'expérience du revenu minimum d'insertion. Paris: Presses Universitaires de France, 2002.

PERRIN-HEREDIA, A. La mise en ordre de l'économie domestique. **Gouvernement et Action Publique**, v. 2, n. 2, p. 303-329, 2013.

PIRES, R. C. R. Burocracia, discricionariedade e democracia: alternativas para o dilema entre controle do poder administrativo e capacidade de implementação. **Cadernos de Gestão Pública**, São Paulo, v. 14, n. 54, p. 141-180, jan./jul. 2009.

REGO, W. L. Aspectos teóricos das políticas de cidadania: uma aproximação ao Bolsa Família. **Lua Nova**, v. 73, p. 147-185, 2008.

REGO, W. L.; PINZANI, A. **Vozes do Bolsa Família**: autonomia, dinheiro e cidadania. São Paulo: Editora da Unesp, 2013.

RICE, D. Street-level bureaucrats and the welfare State: toward a micro-institutionalist theory of policy implementation. **Administration e Society**, v. 45, n. 9, p. 1038-1062, 2012.

SÁNCHEZ-ANCOCHEA, D.; MATTEI, L. Bolsa Família, poverty and inequality: political and economic effects in the short and long run. **Global Social Policy**, v. 11, n. 2-3, p. 299-318, dez. 2011.

SMALL, M. L.; HARDING, D. J.; LAMONT, M. Reconsidering culture and poverty: introduction. **The Annals of the American Academy of Political and Social Science**, v. 629, p. 6-27, 2010.

SOARES, F. V.; RIBAS, R. P.; OSÓRIO, R. G. Evaluating the impact of Brazil's Bolsa Família: cash transfer programs in comparative perspective. **Latin American Research Review**, v. 45, n. 2, p. 173-190, 2010.

SOUZA, J. **A construção social da subcidadania**: para uma sociologia política da modernidade periférica. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2012.

SUAREZ, M.; LIBARDONI, M. O impacto do Programa Bolsa Família: mudanças e continuidades na condição social das mulheres. *In*: VAITSMAN, J.; PAES-SOUSA, R. (Org.). **Avaliação de políticas e programas do MDS: resultados – Bolsa Família e assistência social**. Brasília: MDS, 2007. v. 2.

WEBER, M. **Economia e sociedade**: fundamento da sociologia compreensiva. 4. ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2009. v. 1.

ZIMMERMANN, C. R. Política de renda mínima no Brasil: o Bolsa Família na ótica dos direitos humanos. *In*: CONGRESSO INTERNACIONAL DA REDE MUNDIAL DE RENDA BÁSICA, 13., 2010, São Paulo. **Anais...** São Paulo: Síntese Eventos, 2010.

ZIMMERMANN, C. R.; ESPÍNOLA, G. M. Programas sociais no Brasil: um estudo sobre o Programa Bolsa Família no interior do Nordeste brasileiro. **Caderno CRH**, v. 28, n. 73, p. 147-164, 2015.

## APÊNDICE

TABELA A.1  
Lista de entrevistadas

Número	Data	Idade	Ocupação	Número de filhos	Idade dos filhos	Beneficiária desde
1	20/10/2014	35	Dona de casa	2	9, 7	2007
2	21/10/2014	32	Dona de casa	3	11, 10, 7	2007
3	21/10/2014	28	Empregada doméstica	3	8, 5, 1	2007
4	24/10/2014	30	Diarista (trabalho doméstico)	2	12, 9	2010
5	24/10/2014	40	Diarista (não doméstico)	2	15, 9	2005
6	24/10/2014	24	Dona de casa	3	6, 3, 2	2010
7	24/10/2014	32	Dona de casa	1	8	2007
8	26/10/2014	30	Dona de casa	2	9, 5	2007
9	26/10/2014	27	Empregada doméstica	2	5, 2	2007
10	26/10/2014	27	Diarista (trabalho doméstico)	3	10, 9	2010
11	26/10/2014	43	Diarista (não doméstico)	2	17, 12	2005
12	27/10/2014	22	Dona de casa	2	7, 3	2010
13	27/10/2014	27	Dona de casa	2	10, 6	2006
14	27/10/2014	30	Dona de casa	2	10, 8	2007
15	1/11/2014	28	Dona de casa	3	6, 4, 1	2009
16	1/11/2014	29	Empregada doméstica	3	7, 5, 5	2013
17	13/10/2015	30	Diarista (não doméstico)	3	6, 8, 10	2005
18	13/10/2015	28	Dona de casa	2	8, 4	2007
19	13/10/2015	38	Diarista (não doméstico)	3	10, 5, 3	2006
20	14/10/2015	35	Dona de casa	3	12, 10, 5	2007
21	14/10/2015	24	Empregada doméstica	2	6, 4, grávida	2009
22	14/10/2015	29	Diarista (trabalho doméstico)	2	8, 6	2013
23	15/10/2015	45	Diarista (não doméstico)	4	24, 21, 17, 14	2004-2014
24	15/10/2015	26	Diarista (trabalho doméstico)	2	8, 5	2010
25	15/10/2015	31	Empregada doméstica	1	7	2012
26	15/10/2015	25	Empregada doméstica	2	4, 3	2011
27	19/10/2015	28	Diarista (trabalho doméstico)	4	14, 11, 3, 1	2010
28	19/10/2015	33	Diarista (não doméstico)	3	15, 14, 11	2008
29	19/10/2015	27	Empregada doméstica	1	11	2010
30	20/10/2015	45	Diarista (não doméstico)	4	18, 16, 12, 10	2005
31	20/10/2015	23	Diarista (não doméstico)	2	4, 2	2011
32	20/10/2015	31	Dona de casa	3	12, 8, 3	2006
33	21/10/2015	24	Dona de casa	1	3	2012
34	21/10/2015	23	Diarista (trabalho doméstico)	2	4, 3	2011
35	21/10/2015	33	Diarista (trabalho doméstico)	3	9, 8, 5	2008

Elaboração do autor.



## **TRAZENDO À TONA ASPECTOS INVISÍVEIS NO PROCESSO DE IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS: UMA ANÁLISE A PARTIR DO PROGRAMA OPORTUNIDADES**

Breyner Ricardo de Oliveira<sup>1</sup>  
Maria do Carmo de Lacerda Peixoto<sup>2</sup>

### **1 INTRODUÇÃO**

Este capítulo analisa o processo de implementação do Programa Oportunidades (PO) a partir da percepção dos atores que atuam nesse processo, tanto no nível estratégico quanto no nível local. Tomando a condicionalidade educacional como unidade de análise e elemento desencadeador do percurso do ponto de vista organizacional e burocrático, este capítulo evidenciará os aspectos invisíveis inerentes a essa dinâmica. A invisibilidade é aqui compreendida como a produção de externalidades positivas e negativas – os efeitos colaterais gerados pela operacionalização das ações no âmbito da ação estatal, no nível local. Tomando a literatura de implementação que analisa essa dinâmica sob a perspectiva dos agentes locais como referência (Lipsky, 1980), as externalidades negativas do programa serão analisadas a partir do reforço ou agravamento das assimetrias que, em alguma medida, contribuem para o aumento das desigualdades sob distintas dimensões: relacionais, sociais, de classe, acesso ou estigmatização.

Criado em 2001 pelo governo federal do México a partir da experiência acumulada com os programas Solidaridad (PS) e Progresá, o PO foi um programa de transferência de renda mínima com condicionalidades (PTRC) voltado para a redução e o combate a pobreza no país, vigindo até 2014, quando foi substituído pelo Prospera. A existência de contrapartidas aumentava o vínculo das famílias ao programa, além de criar desincentivos à inércia dos beneficiários. Tais contrapartidas nas áreas de saúde e educação acionam uma complexa logística de provisão de bens e serviços sociais, envolvendo um grande número de agentes públicos que, na ponta, detém grande poder discricionário – aí incluídos os profissionais da educação e da saúde, e que podem exercer papel decisivo na operação do programa em nível local.

---

1. Professor adjunto da Universidade Federal de Ouro Preto; e professor dos Programas de Pós-Graduação em Educação e em Economia Aplicada.

2. Professora titular da Faculdade de Educação da Universidade Federal de Minas Gerais; e professora do Programa de Pós-Graduação em Educação.

A partir da análise da condicionalidade educacional e dos processos administrativos e burocráticos que articulam os agentes de implementação vinculados direta e indiretamente à escola no nível local (professores, profissionais da educação e da saúde e promotores sociais), pode-se afirmar que esses sujeitos desempenham uma grande variedade de funções, nem sempre diretamente ligadas às suas atividades oficiais. Segundo Lipsky (1980), esses agentes são, portanto, atores que detêm algum poder discricionário e, por isso, podem promover modificações no curso das ações e/ou nos resultados dos programas.

Em relação ao PO, a condicionalidade educacional vincula, de alguma forma, todos os atores que integram a estrutura operativa desse programa, além de aproximá-los de outros agentes públicos externos a essa estrutura, que acabam também envolvidos. No que se refere à implementação real, distinta da noção normativa e linear que parte das instâncias superiores sem se considerar o nível local, o que de fato importa é revelar as tensões, dificuldades e contradições existentes no trabalho cotidiano dos atores envolvidos com a operacionalização da política. Nesse percurso, os objetivos das ações não estão plenamente assegurados, dependendo de um conjunto de elementos que não necessariamente são previstos pelos formuladores de políticas. É nesse contexto que externalidades negativas podem emergir, contribuindo, entre outras questões, para o reforço das desigualdades ou das assimetrias – resultados não previstos que, de alguma forma, modificam o itinerário das ações. Ao analisar o processo de implementação a partir da lógica dos agentes de base, suas percepções, crenças e decisões são evidenciadas, informando como o processo de implementação efetivamente acontece, além de contribuir para que se possa melhor compreender o caminho real percorrido pelas políticas.

Este capítulo está organizado em três seções, além da introdução e das considerações finais. Na primeira, uma breve contextualização sobre a política social no México é apresentada. A segunda traz uma descrição e problematização dos PTRC implementados no país.<sup>3</sup> Após a apresentação do percurso metodológico adotado para a realização da pesquisa, a seção seguinte analisa os efeitos invisíveis e as externalidades da implementação, enfatizando as dificuldades, contradições e limitações do programa a partir da condicionalidade educacional.

## **2 UM PANORAMA DA POLÍTICA SOCIAL NO MÉXICO E OS PROGRAMAS DE COMBATE À POBREZA IMPLANTADOS A PARTIR DA DÉCADA DE 1980**

O modelo de proteção social mexicano foi, de acordo com Vara (2005), tutelado pelo Estado, principal responsável pela provisão de bem-estar da população, desde a promulgação da Constituição Federal, em 1917. De caráter pendular, dependendo

---

3. Na primeira, uma breve contextualização sobre a política social no México é apresentada. A segunda traz uma descrição e problematização dos PTRC implementados no país.



da orientação política do governo federal ao longo dos ciclos de governo, esteve mais próximo do padrão universalista e, em outros, mais identificado com os pressupostos liberais.

Segundo Cordera (2000), o gasto social foi concebido como um dos indutores do processo de desenvolvimento e crescimento econômico. A política social era, portanto, diretamente vinculada a uma agenda econômica, operando como um dos eixos da política macroeconômica. Nesse sentido, pode-se dizer que a finalidade da política social não era, fundamentalmente, reduzir a pobreza e a desigualdade e promover o bem-estar, mas elevar os ganhos de produtividade e preservar os níveis de produção e emprego.

Ainda segundo Cordera (2000), o país, na primeira metade do século XX, adotou um modelo de seguridade social ancorado no mercado formal de trabalho, voltado para os que tinham emprego formal. A consequência direta desse arranjo institucional materializou-se na elevada centralização das intermediações políticas e sociais pelo governo federal, concentrado em um ciclo longo de poder exercido pelo Partido Revolucionário Institucional (PRI), que governou o país por 71 anos (1929-2000).

O país não foi poupado pela crise fiscal de 1970/1980. Diante de um cenário marcado por desaceleração da produção, níveis elevados de desemprego, recessão e, conseqüentemente, pressão para elevar gastos sociais, esse modelo de bem-estar tornou-se cada vez mais inviável, do ponto de vista orçamentário. Conseqüentemente, o México aderiu larga e maciçamente aos instrumentos de ajuste impostos por organismos internacionais, especialmente o Fundo Monetário Internacional (FMI), o Banco Mundial e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), adotando uma estratégia liberal para a indução da atividade econômica, tomando como base a ampliação do setor privado com ampla e profunda reforma do Estado.

Segundo Vara (2005), a crise econômica de 1970/1980 agravou severamente a pobreza no México. No início da década de 1980, os 10% mais pobres detinham 1,3% da renda nacional, ao passo que os 20% mais ricos concentravam mais de 50%. A partir de 1988, sucederam-se grandes programas sociais que imprimiram novo perfil às políticas sociais mexicanas de enfrentamento à pobreza. As crises econômica e política da década de 1990 foram os pontos de inflexão nesse processo, período em que dois grandes programas de transferência de renda foram implementados: PS (1988-1994) e Progresa (1997-2000).

O governo de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994) pode ser considerado o primeiro a implementar programas estruturados de combate à pobreza vinculados ao arcabouço político-institucional como um modelo de política social baseado na participação social. O PS foi criado a partir dos seguintes princípios norteadores, definidos por Sandoval (1993): maior efetividade das políticas econômicas no que se refere à eficiência do gasto público e, por conseqüente, ao orçamento social; elevação da

produtividade da população atendida, especialmente a rural e a indígena; fortalecimento da capacidade organizativa da população-alvo; inserção produtiva de mulheres e jovens; e mobilização social pela corresponsabilidade dos sujeitos beneficiários.

A fim de aperfeiçoar a gestão do PS, o governo federal criou, em maio de 1992, a Secretaria de Desenvolvimento Social (Sedesol). Em todas as comunidades atendidas havia um *comité de solidaridad* para formular propostas locais e apresentá-las ao órgão executor de acompanhamento (municipal, estadual ou federal). As iniciativas eram analisadas pelos promotores, agentes públicos designados para acompanhar os órgãos executores ou pelos conselhos municipais de Solidaridad, que eram compostos por: presidente, representante do governo do estado, representante municipal, representante de obras do órgão executivo municipal e representante de cada *comité de solidaridad*. De acordo com Vara (2005), nos seis anos de vigência do PS, foram registrados 344 mil comitês, dos quais 250 mil se mantiveram ativos.

As principais críticas ao programa se concentraram em três vertentes. A primeira, de ordem política, afirmava que o PS era uma estratégia de controle social e político tutelado pelo governo federal, que esvaziava o poder dos dirigentes estaduais e municipais e ampliava o controle do PRI. A segunda, de ordem organizacional, enfatizava o caráter centralizador das ações e execuções orçamentárias pelo governo federal, pois com a existência de vários níveis de tomada de decisão, eram potencializados os efeitos da burocracia pública e reduzidos os ganhos de eficiência. A terceira crítica se concentrava no número de famílias atendidas e nos critérios de elegibilidade e focalização, afirmando que, ao redefinir os critérios de pobreza, o governo havia deixado um grande número de famílias em situação de pobreza sem cobertura.

Essas críticas, associadas ao aprofundamento da crise econômica e social, contribuíram para a ampla reforma do PS, implementada pelo governo seguinte. A experiência, na percepção tanto do governo quanto de organismos internacionais, mostrava que as ações de combate à pobreza não podiam concentrar-se majoritariamente em incentivos indiscriminados concedidos pela execução orçamentária. Era preciso aprimorar as estratégias de focalização e incorporar contrapartidas para as famílias beneficiárias a fim de criar incentivos seletivos à participação. Foi essa a direção que o governo mexicano seguinte tomou com o lançamento do Progresá – Programa de Educação, Saúde e Alimentação, que viveu entre 1997 e 2000.

O foco foi a elevação do capital social das famílias em situação de pobreza extrema, mediante ampliação de acesso a bens e serviços e geração de oportunidades de qualificação para potencializar a inserção no mercado de trabalho. Assim, em 1997, o PS foi substituído pelo Progresá, cujos objetivos eram: *i*) melhorar as condições de saúde, educação e alimentação das famílias por meio de transferências monetárias e pela ampliação dos serviços escolares e de saúde; *ii*) integrar as políticas sociais existentes para potencializar o atendimento às

famílias; e *iii*) induzir a participação dos pais e membros da família e torná-los corresponsáveis por saúde, educação e desempenho alimentar dos filhos com adoção de contrapartidas ou condicionalidades.

De modo geral, os dados indicam que o Progresa teve resultados positivos em alguns quesitos. O número de famílias incorporadas cresceu, as taxas de matrícula aumentaram, houve redução na incidência de doenças e afastamentos/licenças médicas, elevação da taxa média de crescimento de crianças e aumento da taxa de consumo calórico e redução da desnutrição. Segundo Vara (2005), as críticas ao programa incidiram sobre sua elevada focalização e sobre a quantidade de famílias atendidas que foi inferior à do programa anterior. Uma corrente de analistas o considerou assistencialista, populista e eleitoreiro. Finalmente, uma das críticas mais contundentes residiu no fato de as taxas de pobreza extrema terem aumentado no período, conforme dados do Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval).

Em 2000, depois de 71 anos no poder, o PRI perdeu as eleições para o Partido da Ação Nacional (PAN), tendo sido eleito Vicente Fox. Como Fox era de um partido de oposição ao PRI, havia sérias dúvidas quanto a ser mantida a política governamental de combate à pobreza dos governos anteriores.

Com a mudança no governo, em 2001, o Progresa foi rebatizado, passando a se chamar “Oportunidades”, vigindo até 2014, quando foi substituído pelo Prospera, atualmente em operação. Houve substancial aumento no número de famílias atendidas, além da elevação dos recursos investidos. O governo indicava, portanto, que as linhas gerais da política de enfrentamento da pobreza seriam preservadas, inaugurando a segunda geração de programas de combate à pobreza.

Segundo Vara (2005), o princípio das condicionalidades foi instituído na Lei de Desenvolvimento Social de 2004, que forneceu a estrutura legal e operacional da rede de proteção social do país. As mães recebiam a remuneração da família desde que satisfizessem um conjunto de condicionalidades estabelecidas pelos gestores: levar os filhos para realizar exames regulares de saúde nos equipamentos públicos locais; matricular os filhos e garantir a frequência mínima na escola; participar de encontros de promoção da saúde e da nutrição; além de contribuir compulsoriamente com uma quantidade definida de horas de trabalho para o PO, geralmente em atividades de limpeza dos espaços da vizinhança.

O público-alvo foi ampliado, com inclusão de famílias de zonas semiurbanas e urbanas presentes em regiões de alta vulnerabilidade social. Assim como o programa anterior, o PO fez transferências crescentes às famílias à medida que os filhos progrediam em anos de escolarização, incluindo a educação superior. Em 2014, o PO estava presente em todos os estados da federação, em mais de 2.500 municípios

e 8.300 localidades, beneficiando mais de 6 milhões de famílias, o que equivalia a mais de 30% da população do país.

Do ponto de vista de conteúdos e componentes, orientou-se pela perspectiva de ações sociais integradas e dirigiu suas sinergias para o enfrentamento da pobreza e para a promoção da inclusão social. Pelo lado da oferta, assegurou serviços sociais básicos, enquanto, pelo lado da demanda, distribuiu recursos vinculados a objetivos e metas específicas nas áreas de educação, saúde e nutrição. O PO tomou as famílias como unidades de intervenção e a mulher como a titular beneficiária, responsável pela recepção e gestão dos benefícios aportados.

### 3 METODOLOGIA

Foram analisadas as publicações sobre o PO, assim divididas: *i*) documentos sobre o desenho institucional, reunidos a partir das bases de dados disponíveis, incluídos os sítios do governo mexicano e da Sedesol; *ii*) avaliações quantitativas e qualitativas publicadas pela Sedesol e/ou por pesquisadores; *iii*) análise das Regras de Operação do programa contendo os procedimentos administrativos e o funcionamento do programa. Foram identificados três níveis operativos: estratégico nacional, estratégico estadual (Sedesol, coordenação estatal na Cidade do México e coordenadores estatais) e operacional da ponta (profissionais da educação, profissionais de saúde, coordenadores das unidades de gestão, agentes da Sedesol e *vocales*).<sup>4</sup>

Foram realizadas 47 entrevistas: três com o corpo estratégico do PO no nível nacional, na capital federal; quatro com o corpo estratégico do PO no nível estadual, na capital federal; duas com o corpo gerencial do PO no nível estadual, em San Luís Potosí; duas com agentes públicos da ponta dos centros de saúde; 14 com agentes públicos da escola; 10 com agentes públicos da ponta vinculados ao acompanhamento das famílias; e 12 com *vocales*. As entrevistas com os agentes locais foram realizadas nos estados de Puebla e San Luís Potosí.

Os roteiros semiestruturados para as entrevistas foram adaptados para os vários sujeitos conforme seu envolvimento e posição na hierarquia do PO, contempladas as seguintes categorias: desenho institucional e operação do PO; percepções sobre o programa; valores e representações sobre o público-alvo; impressões sobre a educação e a relação com as políticas sociais; impressões sobre as condicionalidades do PO e as exigências para os agentes do nível local; e ações e decisões desempenhadas pelos agentes no cotidiano da política.

---

4. Em geral mulheres, as *vocales* eram titulares locais que recebiam a bolsa do PO. Apesar de não serem agentes públicos e, portanto, não serem formalmente burocratas no nível local, o papel central que desempenhavam no desenho do programa no nível do território as caracterizava como agentes informais a partir da definição de Lipsky (1980), razão pela qual foram incluídas nessa categoria.

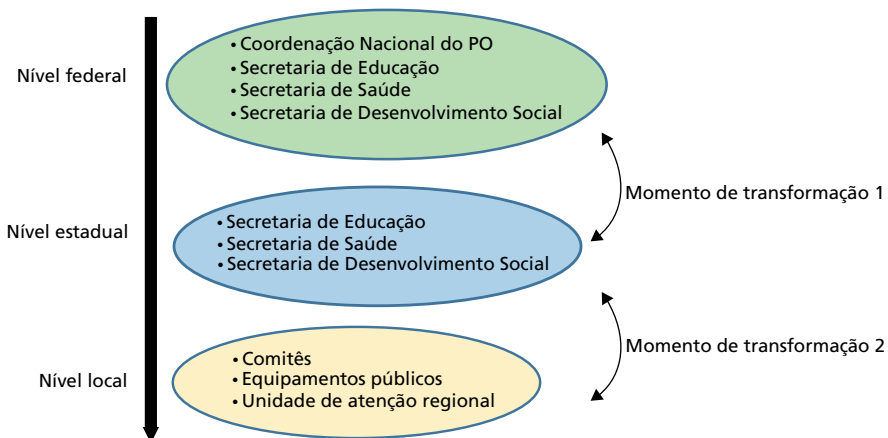
#### 4 DESCREVENDO A OPERAÇÃO DO PO

A análise documental e as entrevistas realizadas com os atores no nível estratégico forneceram os subsídios para que se pudesse compreender o desenho e a operação do programa, objeto dessa seção. No que se refere à organização administrativa, no nível nacional, a Sedesol é a secretaria de Estado responsável pela política social no país. O governo federal criou, em 1997, o Conselho Nacional do PO, com a finalidade de garantir a articulação entre a Sedesol, a de Saúde (SSAP) e a de Educação (SEP), formalmente vinculadas ao programa.

Cada um dos estados da federação e o Distrito Federal contam com uma sede da Sedesol.<sup>5</sup> Cada sede, escritório estadual, é chefiada por um delegado, gestor público que ocupa função de confiança. Cabia a essas representações, entre outras funções, articular e operar o PO em cada um dos estados, reportando-se diretamente à Coordenação Nacional, sediada no Distrito Federal.

Cada um dos estados foi dividido por áreas ou territórios de atenção regional. Essas áreas eram cobertas por Unidades de Atenção Regional (UAR), que contavam com sede física e equipe administrativa próprias, devendo atender a um número específico de famílias, dependendo do número das cadastradas em cada estado. Cada UAR era encarregada de um conjunto de microzonas geográficas, que deviam ser acompanhadas pela equipe regional. Na estrutura organizacional de uma UAR, havia um coordenador da unidade, uma equipe administrativa e uma equipe de agentes comunitários que operavam no nível local, os responsáveis de atenção (RAs). A figura 1 sintetiza essa estrutura.

FIGURA 1  
Níveis hierárquicos do PO



Fonte: Oliveira (2014).

5. *Delegación estatal del programa Oportunidades* ou sede regional do programa.

Os agentes públicos que atuavam no nível local eram os *enlaces* e os RAs. Os *enlaces* eram os agentes que tinham o papel de fazer a ponte entre o governo federal e os municípios/estados. De acordo com os entrevistados, a atuação desses sujeitos era limitada, restringindo-se a questões administrativas e de logística para as ações locais.

Na estrutura da Sedesol no nível local, os RAs eram, na prática, os agentes operativos mais próximos das famílias beneficiárias. Em linhas gerais, suas atribuições envolviam: *i)* realizar os trâmites operativos com as famílias; *ii)* ser o elo entre a Coordenação Nacional/sede estadual/UAR e as famílias; *iii)* realizar sessões bimestrais de orientação com as famílias; *iv)* entregar os recibos de pagamento dos benefícios a cada uma das famílias; e *v)* coordenar o trabalho das *vocales*. Grande parte do trabalho dos RAs concentrava-se na realização dessas sessões, com grupos de até cem titulares. Ao final de dois meses, atendiam, em média, aproximadamente 3 mil beneficiários.

*Vocales* eram titulares locais beneficiários do PO que atuavam como referência para os demais e para os RAs. Em sua grande maioria, eram mulheres. Não recebiam remuneração adicional para exercerem essa função e eram eleitas pelas demais, com mandato de dois anos. Cada uma era responsável por um número definido de famílias. De modo geral, cada microzona UAR tinha seu RA e *n* grupos de quatro *vocales*, dependendo do número de beneficiários por território: uma de educação, uma de saúde, uma de nutrição e uma de controle social. Todas as *vocales* de uma microzona deveriam se reunir periodicamente nos Comitês de Promoção Comunitária, instâncias de participação, articulação e disseminação de ações no nível local.

Na área de saúde, os agentes de base eram os profissionais que atuavam no nível local, destacando-se médicos e enfermeiros. Em relação às condicionalidades, todos os membros do domicílio deveriam comparecer às consultas médicas, que eram previamente marcadas. As consultas de crianças e jovens eram bimestrais e as de adultos, semestrais. Além das consultas, as mães deveriam participar de sessões de orientação e formação que acontecem periodicamente, dependendo da programação local.

Em relação à educação, os agentes eram os professores e os diretores de escola. Os professores eram os responsáveis por atestar a frequência do aluno beneficiário, enviando para os setores competentes na Sedesol apenas o formulário dos que não cumpriram com a frequência bimestral. De acordo com um dos entrevistados, havia em cada escola um funcionário responsável pelas planilhas de frequência dos alunos bolsistas.

Caso algum filho em idade escolar não tivesse a frequência bimestral exigida, o benefício era suspenso e, sendo reincidente, era desligado do PO. A titular do benefício podia justificar o não cumprimento da agenda nesse período, devendo a equipe da escola validar, ou não, seu pedido.

## 5 ASPECTOS INVISÍVEIS AO LONGO DA IMPLEMENTAÇÃO E A REPRODUÇÃO DE DESIGUALDADES

### 5.1 Processos burocráticos e estratégias de controle e tutela

As entrevistas com os atores em posições gerenciais e estratégicas indicam que o programa, dada sua elevada centralização, produziu um tipo clássico de insulamento burocrático: ao longo dos anos, parece ter afastado os demais órgãos em nível federal de seu cotidiano, o que se estende para as outras esferas da Federação. Da mesma forma, as entrevistas e, sobretudo, as diversas visitas realizadas à sede do programa na Cidade do México revelaram que a estrutura administrativa da Sedesol é enorme e muito complexa. O programa tornou-se tão grande, tão complexo e com tantos constrangimentos burocráticos que parece ter se tornado um fim em si mesmo, um dos riscos que estruturas insuladas – como é o caso da Sedesol – correm, de acordo com DiMaggio e Powell (1983). O excerto a seguir evidencia essa questão.

Diretor Coordenação Nacional: *Somos tan grandes! Crecemos tanto que no sabemos si tenemos la capacidad de operar. Nos volvemos menos hábiles cuando estamos más gordos.*

Em relação à operação, os entrevistados deixaram claro que os problemas ligados à infra-estrutura e às insuficientes condições de trabalho para os RAs comprometiam a qualidade dos dados inseridos nos sistemas, gerando mais retrabalho, além de consumir horas que poderiam ser destinadas ao atendimento das famílias. Como destaca o fragmento a seguir.

Coordenadora: *unos cargaban la caja en la camioneta y le llamaban su carton lap.<sup>6</sup> Traían ahí todos sus documentos, todas las fichas de atención. Muy pocos pueden traer su propia laptop. Siempre traen muchos papeles y no siempre tienen vehículo los que están en urbano. Hay muchos problemas de inserción y captura de datos.*

Neste aspecto, os RAs reproduziam o caráter regulador que o governo federal institucionalizou. Em outras palavras, o discurso desses agentes era praticamente o mesmo, tanto nos atendimentos coletivos quanto nos individuais, sempre voltado para as regras e os procedimentos; a pontualidade e a disciplina; o compromisso e o cumprimento das obrigações.

Chamava atenção a quantidade de formulários, trâmites e procedimentos que deveriam ser processados e seguidos pelos burocratas de base e pelos usuários. Mesmo que isso não fosse representativo em termos orçamentários, tais constrangimentos desviavam o foco do programa, colocando a burocracia à frente do cidadão. Um dos diretores descreve esse fluxo, sob a perspectiva da rotina de um titular, como ilustrado a seguir.

6. É como os RA chamam suas caixas, um trocadilho com *laptop* (computadores portáteis).

Diretor Coordenação Nacional: *Tiene que hacer el llenado de todos sus documentos. Si es un nuevo integrante tiene que venir su acta de nacimiento y se anexa a la ficha. Yo soy el RA y te doy este papel [referindo-se ao cartão de frequência ao centro de saúde]. Usted tiene que llevar a la clínica para que te lo sellen. Me lo traes y aquí vienen los nombres de tu familia. En el centro de salud alguien me registra. El doctor tiene el formato y doctor lo toma y verifica cuantos miembros tiene en el hogar. [simulando ser o médico] Tienes que regresar en 25 de mayo a las 14 horas. Estos niños que son pequeños tienen que venir el 15 de mayo y el 12 de Julio. [simulando ser o titular] Ya platique con él me sella y él se queda con una parte del formato y yo con la parte más pequeña. vienes y me lo das [simulando ser o RA] y con eso es tu primera condicionalidad (Entrevista 1).*

Que fatores poderiam explicar tal excesso de formulários, trâmites e procedimentos? Segundo Laguna (2010), o México é um dos países latino-americanos que mais aderiu à Nova Gestão Pública, haja vista o elevado número de avaliações, auditorias, mecanismos de controle e prestação de contas e discussões sobre vinculação orçamentária dos programas às metas de desempenho pactuadas. A partir das contribuições desse autor, é possível apontar alguns elementos que poderiam, ao menos, orientar essa reflexão.

O insulamento reflete claramente a intenção da burocracia federal em blindar o programa do ponto de vista eleitoral e evitar que o programa fosse capturado pela máquina partidária. Nessa direção, pode-se assumir que o governo estava retroalimentando uma cultura de independência, transparência e *accountability*, de modo a reforçar a vigilância contra práticas clientelistas, como destacado a seguir nas entrevistas com os RAs e professores.

Professora escola B: *Nosotros tenemos la obligación de decirles a los alumnos, bajo ninguna circunstancia a ustedes los pueden amenazar diciéndoles si no acudes a la campana de fulanito, te van a quitar el programa de oportunidades. Eso no sucede, esta prohibidísimo (Entrevista 1).*

RA1: *Dentro de la papelería que traigo, traigo respuestas de la contraloría social del buzón. Al momento de que una persona deposita su queja, documentos, solicitud, reconocimiento, denuncia, felicitación, nosotros como programa junto con las instituciones que están participando con nosotros, tenemos la obligación de que los 45 días posteriores de que puso la queja le tenemos que dar una respuesta por escrito (Entrevista 2).*

Ainda que os achados da pesquisa tenham alcance limitado aos estados analisados, claro está que a elevada centralização e o excesso de controles têm, também, componentes políticos. Ao agir dessa forma, o governo federal assegurava o controle sobre o programa, tanto do ponto de vista operacional (aí incluídos os cadastros) quanto de sua paternidade. Ao eliminar os governos locais de sua operação cotidiana, não seria possível inferir que o governo federal estaria capitalizando-se politicamente, represando todos os ganhos políticos para si, realçando seu caráter oportunista, clientelista e eleitoreiro?



Em relação ao desenho do programa, as *vocales* entrevistadas acham que as sessões bimestrais eram monótonas e cansativas. Esse é um problema grave, pois, da forma como eram concebidas, a presença das titulares era compulsória. Uma pergunta emerge, portanto: até que ponto o programa mexicano estimulava as famílias e contribuía para diminuir a dependência? Como as mulheres poderiam trabalhar ou se qualificar e capacitar se eram obrigadas a participar dessas sessões?

Nessa direção, a engenharia do PO seguia o caminho contrário ao empoderamento, reproduzindo a inferiorização da mulher, além de sacrificá-las geracionalmente, já que se esperava que se anulassem em nome das gerações futuras. As agendas de reuniões e atendimento às condicionalidades de saúde e educação durante o dia, associadas à ausência de atividades de formação profissional, sugerem que o programa não estava orientado para a construção de alternativas que fizessem com que as famílias pudessem deixar de recebê-lo. Os processos e procedimentos administrativos também tinham essa conotação: tudo parecia desenhado para criar vínculos fortes entre os beneficiários e o governo federal, na dimensão da tutela e da manutenção da dependência entre os cidadãos e o estado.

## 5.2 A cobrança das *cooperaciones*: pressão e indução sobre o uso do recurso

Um dos principais desafios para os profissionais que atuam nas escolas é mantê-las funcionando. Os entrevistados foram claros: os repasses da Secretaria de Educação Pública (SEP) eram insuficientes para que a escola funcionasse. Não havia recursos para material de consumo, custeio e manutenção. Esperava-se que professores contribuíssem com parte de seus salários na compra de insumos (Aguilar, 1995; Mercado, 1995). Cabia à comunidade escolar desenvolver estratégias para a geração de receitas para as escolas.

As associações de pais eram responsáveis pela cobrança de *cooperaciones* – anuidades escolares –, ainda que as escolas fossem públicas.<sup>7</sup> Dois trechos de entrevistas com uma professora e com uma mãe-titular dão a real dimensão da situação. No primeiro, a profissional analisa a dificuldade enfrentada pelas escolas no que se refere à escassez de recursos. No segundo, a mãe reforça as dificuldades da escola e sugere que as famílias tinham a obrigação de custear despesas não previstas.

Ao afirmar que a escola era dependente das aporções feitas pelos pais dos alunos, as duas entrevistadas deixam claro que havia um grave problema na educação mexicana, anterior às questões pedagógicas.

Professora escola C: *En el mes de agosto se conforma la asociación de padres de familia. Hay una asamblea y dicen cuánto van a pagar de cuota, por decir, en el jardín 400 pesos por persona por padres de familia, si tiene otro niño se le cobra 200 [pesos mexicanos].*

7. Segundo a Constituição, a educação é dever do Estado e a rede pública é gratuita.

Pesquisador: *Pero la escuela es pública...*

Professora escola C: *Si es pública pero hay que cobrar para tener recursos para comprar papel de baño, para comprar trapos para limpiar, para comprar fabuloso, para comprar aceite, agua, comprar material...No te alcanza. En las necesidades educativas de material para exponer en clase no alcanza lo suficiente y el maestro lo tiene que absorber, el maestro lo paga.*

Pesquisador: *Pero eso es obligatorio por ley?*

Professora escola C: *No es obligatorio por ley pero el juez, el comisariado, ellos hablan con la persona, el director de la escuela va y habla con la persona y la trata de convencer de que aporte el recurso. Ahorita el gobierno está poniendo spots para que los padres de familia ya no paguen esas cuotas, pero entonces como le vamos a hacer nosotros los maestros para poder solventar y pagar todos los gastos? (Entrevista 1).*

Mãe beneficiária aluno escola B: *Nosotros damos una cuota y esa cuota es supuestamente para papelería de la escuela y jabones y eso pero cuando se va a arreglar alguna pared o algo así pues tenemos que dar más cooperación para que se haga eso aparte. Casi siempre se hace por que el gobierno no da lo que se necesita si necesitamos algo tenemos que cooperar. Si no he pagado un recibo de la colegiatura de mi hijo no me lo reciben hasta que pague. Nunca me ha pasado bendito dios, siempre he estado pendiente de esto, pero hay padres que si les ha pasado (Entrevista 2).*

E se as famílias (beneficiárias ou não) se recusassem a pagar as anuidades? A lei as desobrigava, mas a prática estava cultural e institucionalmente disseminada. Distintos setores estatais “faziam vista grossa”, induzindo o pagamento. Se exigissem que a lei fosse cumprida, corriam riscos reais de sofrerem diversas sanções. Seriam consideradas oportunistas e descomprometidas com a escola; seus filhos poderiam ser discriminados pelos professores e pelos outros colegas e as vagas e matrículas poderiam ser suspensas naquela e/ou em outras escolas.

A maioria dos RAs entrevistados defendia o pagamento. Como as *cooperaciones* eram algo cristalizado na sociedade, os RAs acreditavam que a resistência, indiferença ou distanciamento dos professores era uma estratégia irracional. Para os RAs, deveria ser exatamente o contrário, uma vez que dois problemas importantes poderiam ser resolvidos simultaneamente: as bolsas pagas pelo programa aumentariam o número de alunos matriculados e, conseqüentemente, a receita da escola seria incrementada via *cooperaciones*, diminuindo seu problema de custeio. Esse raciocínio pode ser identificado no trecho a seguir.

RA 2: *La beca de educación es más alta que la beca de corresponsabilidad en salud y los profesores no se dan cuenta de eso y, obviamente, no se empoderan. El gobierno les está dando apoyo a las familias, entonces que las familias vengan y hagan algo a la escuela. Que limpien, que pinten, que ayuden en la escuela.*

As *vocales* tinham a mesma posição, o que reforça a tese de que a questão estava, de fato, cristalizada. Por serem *vocales*, pagavam a anuidade de seus filhos e induziam as outras a pagar, sustentando o argumento de que trabalhavam para o governo.

Vocal 1: *Porque antes no había este programa de Oportunidades, antes a nadie le daban un apoyo por mandar a su hijo a la escuela. Ahorita que está este apoyo, les decimos "vámonos hijos a la escuela", la gente se motiva mas.*

As entrevistas realizadas revelaram dois aspectos importantes derivados da questão das anuidades: as diretoras pareciam comprometidas com os novos alunos que poderiam receber e o trabalho pedagógico que seria desenvolvido e, ao mesmo tempo, estavam agindo utilitariamente, interessadas na receita complementar que essas matrículas, via *cooperaciones*, lhes iriam proporcionar. Porque precisavam garantir que a escola seguisse funcionando, a geração de receita era uma meta central. Para esses diretores, era impossível separar essas dimensões. Para uma diretora entrevistada, o fato de as famílias receberem um benefício “carimbado” dava a elas o direito de exigir que as anuidades fossem pagas, obrigatoriamente. Como as escolas enfrentavam sérios problemas de custeio, a bolsa acabava se tornando um ativo monetário importante.

Diretora escola C: *El beneficio que tu estas teniendo y que según la escuela no lo estás dando, es para que lo des acá una parte. Pero si no, como le digo al padre de familia "es Guadalupe<sup>8</sup> la que tiene oportunidades?", si le pregunto (...)* (Entrevista 1).

Diretora escola C: *Si no lo quieren dar porque la educación es gratuita; no, la educación no es gratuita. El edificio es gratuito porque te lo construyeron, pero si no hay agua en el baño, quien se los va a dar, la Secretaria? El padre viene y exige: "porque no está el aseo?" Yo les dije: "perfecto señores, mañana les aviso a quien le toca venir a limpiar, pero no hay jabón, no hay trapeador, no hay para pagar* (Entrevista 2).

Ao agirem dessa forma, os agentes de base pareciam estar intuitivamente alinhados com alguns princípios do liberalismo econômico, dentre os quais se destacam a individualização do acesso a bens públicos e a provisão privada desses bens vez que uma parte dos repasses que chegavam à escola provinham da contribuição forçada dos pais. Importante destacar que as regras do programa não determinavam que as famílias eram obrigadas a alocar os recursos que recebiam exclusivamente em bens e serviços vinculados à saúde e à educação.

Essa questão tem relação direta com a crescente disseminação das ideias liberais, inclusive nas políticas sociais. Com o argumento de que o orçamento governamental é cada vez mais curto frente às crescentes demandas que as sociedades modernas impõem, os governos têm construído uma racionalidade cada vez mais favorável

8. Referindo-se à Nossa Senhora de Guadalupe, que é, para os católicos, padroeira do México.

à noção de que as funções do estado devem ser redimensionadas e que as políticas sociais devem seguir nessa direção.

### 5.3 As *vocales*: uma relação dúbia

A existência de agentes como as *vocales* não era recente no México. Essa prática era uma herança de outros programas de combate à pobreza que utilizavam a estratégia da corresponsabilização das pessoas atendidas, através de comitês voltados à prestação de serviços comunitários e, segundo Porras (2012), assegurar canal direto entre o governo federal e o território, sem passar pelo poder local.

Dentre as atividades desempenhadas, esperava-se que coordenassem e assumissem localmente, juntamente com as outras titulares de seu grupo, a prestação de serviços comunitários – as *faenas*. Apesar de não ser uma contrapartida institucionalmente requerida pelo programa, conforme disposto em suas regras de operação, as *faenas* eram um componente dos programas anteriores e, por isso, estavam fortemente arraigadas ao programa. Conhecidas como “mulheres de oportunidades”, elas eram responsáveis por organizar grupos de beneficiárias que, em suas comunidades, varriam ruas, limpavam as escolas e os centros de saúde, dentre outras tarefas que, de alguma forma, as colocava em posição de inferioridade e dependência, além de reforçar um aspecto de forte estigmatização social. Em relação a seu comportamento, muitas eram comprometidas, mobilizavam as pessoas, acumulavam funções e eram referência para as outras titulares. Uma das professoras entrevistadas reconheceu essa dimensão.

*Professora escola B: Son líderes, las que aceptan estar ahí es porque ellas creen que si pueden realizar algo de beneficio a su comunidad porque ellas organizan a todas las mujeres en su comunidad y las ayudan a que se organicen, lavar los pozos, barrer las calles, cosas de beneficio a su comunidad.*

No outro extremo, havia *vocales* que exerciam seu papel de maneira autoritária e/ou burocrática, assumindo um papel de fiscais do governo, localmente. Casos de corrupção e obtenção de vantagens políticas também eram reais, conforme as entrevistas revelaram. Nessa perspectiva, duas passagens ilustram esses pontos. A primeira traz o depoimento de um RA sobre como o exercício da discricionariedade das *vocales* podia ultrapassar o que foi desenhado para elas. Nesse trecho, o agente afirma que havia situações em que essas titulares confundiam seus papéis e intrometiam-se em espaços ou rotinas que não lhes diziam respeito, configurando um clássico exemplo de como a interpretação das regras do jogo por parte dos agentes que estão na ponta é decisiva no processo de implementação de políticas. Na segunda, uma das professoras demonstrava preocupação em relação ao poder que lhes foi atribuído e como seria exercido. Para essa agente, algumas *vocales* estavam viciadas, adotavam práticas inadequadas e exerciam o poder que lhes foi conferido de maneira arbitrária, podendo manipular politicamente as demais beneficiárias.

RA 3: *Las vocales llegan a desarrollar un liderazgo muy grande. Ha habido gentes que están en la política y han aprovechado, que desocupan a la vocal para hacer política. Hay vocales toman su papel muy en serio, en donde quiere ser más. Una vocal de educación luego por ahí empieza a revisar con las madres, con la titulares la asistencia de los niños, ha habido quien se le ha ocurrido ir a la escuela y pararse “vino fulanito?” [vão às escolas e começam a conferir se os filhos das beneficiárias estão presentes]. Entonces dice “bueno mañana nos vemos, mañana regreso” [risos] (Entrevista 1).*

Professora escola C: *Pero muchas veces están muy viciadas. Tienen un poder de decisión muy fuerte. Incluso en las campañas políticas se les toma en cuenta a esas mujeres porque son líderes y porque manejan mucha gente que de alguna manera puedes tener control de las demás (Entrevista 2).*

É interessante notar que o detalhamento institucional dessas atribuições não existia nas regras de operação. Cabia aos agentes locais interpretar, decidir e criar seus próprios entendimentos sobre como agir e como essas funções seriam desempenhadas. Em relação às *vocales* de educação, a própria dinâmica das atividades realizadas permitia que algumas regras tácitas fossem definidas. As entrevistas apontam para alguns critérios: verificar se as titulares estavam destinando os recursos que recebem para a compra de materiais escolares; motivar as mães a acompanhar a vida escolar de seus filhos; e inspecionar, *in loco*, se as crianças estavam frequentando a escola, se estavam limpas, uniformizadas, com as unhas e cabelos cortados, calçadas e com o material escolar completo.

A próxima transcrição traz a narrativa de uma *vocal* de educação sobre como realizava seu trabalho na escola, revelando as regras de monitoramento que utilizava:

Vocal educação: *La comunicación en la escuela es con el maestro o el director. Nos interesa saber como van los niños, si están cumpliendo con su material que les piden, si los papas están correspondiendo. La maestra nos dice que materiales hacen falta a los niños. Hay que hablar con la mama, llamarle la atención de que esté mas al pendiente y que acuda cuando la llamen. Hemos apoyado a la maestra y si hemos hablado con las titulares que no apoyan a la maestra, que no apoyan al director, o que no apoyan a sus hijos. Como ahora vuelve el ciclo escolar, nosotras vamos a revisar a los alumnos sus zapatos y útiles escolares. Como vocales, vamos y le decimos a la directora y nos deja checar en los salones a revisar. Hemos hecho eso y les pasamos reporte a las madres que no han cumplido porque es una responsabilidad de nosotras ir cuando entran a clases en agosto.*

Pesquisador: Como haces eso?

Vocal educação: *Entro al salón, saldamos a los niños y saben que venimos a checar útiles, y hay niños que tiene el uniforme oficial y van con tenis y le dijo “dile a tu mama que no, que es con zapato”, nosotras vamos haciendo una lista. Checamos a todos, pero nada más a los niños que tienen el programa hacemos el reporte. Se quedan ahí sentados y ese material lo sacan y lo ponen aquí arriba [mostram as carteiras escolares], checamos uñas, checamos corte de pelo...y hablamos con la mamá.*

As entrevistas realizadas com as *vocales* (não somente as de educação) indicam que o exercício da discricionariedade é recorrente, como analisado por Lipsky (1980). Como as regras são frouxas e as estratégias de interação são difusas, essas agentes atuavam com grande liberdade, traduzindo e interpretando as normas para as demais titulares, no nível territorial. Os fluxos de comunicação eram desconexos, ampliando os riscos de disfunções na distribuição e disseminação das informações. A combinação desses elementos produz um cenário de grande fragilidade, com infinitos padrões de comportamento, incluídos padrões de tutela e controle, além de comportamentos oportunistas e clientelistas. Ainda que não se possa afirmar que fosse um padrão de comportamento, houve relatos de localidades em que as eleições para essa função eram disputadas; casos de *vocales* que se candidatavam a cargos eletivos localmente em função de sua influência e poder locais; exemplos de denúncias de *vocales* que cobravam algum tipo de taxa para tramitarem os processos das famílias localmente; casos em que as *vocales* atuavam como “cabo eleitoral” no período de eleições, entre outros. Tais relatos, intrinsecamente diluídos no cotidiano do programa no nível micro, são representações do exercício do poder que, ao longo das décadas, é exercido no país e que refletem características dos países latino-americanos: corrupção, patronato, clientelismo, localismo, fisiologismo, populismo e personalismo.

#### 5.4 A percepção dos agentes de base sobre a condicionalidade educacional e as externalidades a partir da frequência escolar

Os profissionais da escola têm opiniões diversas a respeito da condicionalidade educacional. Havia professores que reconheciam que o PO contribuía para a elevação da frequência dos alunos bolsistas, e acreditavam que o trabalho realizado pelas *vocales* era importante para a melhoria do desempenho dos discentes. Na outra ponta, havia os que acreditavam que a frequência escolar<sup>9</sup> não qualificava o programa e, portanto, não agregava valor à educação e à escola. Nessa direção, um professor questionou porque outros alunos que recebiam outras bolsas do governo<sup>10</sup> deveriam ter desempenho mínimo, não se exigindo a mesma coisa para os do PO.

Ao defender notas mínimas, o professor propunha a exigência de uma contrapartida que justificasse o pagamento de uma bolsa: mérito deveria ser um dos critérios para a concessão, vinculado a algum tipo de seleção adversa (notas mínimas fariam com que apenas os “bons” alunos fossem matriculados). Pode-se inferir também que a docente manifesta uma preocupação recorrente entre os professores, ligada à aprendizagem. Se os alunos da escola pública têm desempenho escolar ruim, o fato de se exigir notas mínimas dos alunos atendidos pelo PO

9. No PO não havia diferenciação na apuração de frequência entre bolsistas e não bolsistas.

10. Referindo-se às bolsas pagas por organismos internacionais (fundações e organizações não governamentais) que apoiavam crianças em situações de pobreza.

não contribuiria para produzir uma externalidade positiva nas salas de aula?<sup>11</sup> Um dos argumentos que refuta essa tese é dado pelo diretor de uma das escolas, referindo-se aos riscos que essa medida poderia ter.

Diretor escola B: *Pero también viene el riesgo, para el próximo ciclo escolar si partimos de que estamos platicando de que se sentirían observados, presionados, tal vez es una situación hipotética estaría en riesgo la estadística de ingresos para el nuevo ciclo escolar. “Sabes que, a esta escuela no lo lledes, comadre, porque ahí le dan seguimiento mejor, llévatala a aquella y ahí no hay compromiso pero también no se pierde el recurso”, van a empezar a decir.*

Os excertos reproduzidos sobre essa questão revelam que a transferência de renda atrelada ao cumprimento de condicionalidades sempre será algo complexo e sujeito a debates. Os argumentos da chamada corrente liberal são conhecidos: a bolsa pode estimular a indolência, como já sugeria Adam Smith em *A Riqueza das Nações*. Por outro lado, a bolsa pode elevar os estoques de capital humano e social, emancipando as famílias. Entre esses extremos, as possibilidades são diversas.

Ao exigir que os alunos cumprissem com a condicionalidade educacional, o programa partia do princípio de que a educação é uma das principais variáveis para aumentar os estoques de capital humano e capital social, e, ao longo de um ciclo longo (o ciclo escolar), reverter a tendência de reproduzir a pobreza entre as gerações. De acordo com Cireno (2013), como o custo de oportunidade<sup>12</sup> das famílias em manter seus filhos na escola é elevado, a bolsa aumentaria os estímulos, com impacto positivo sobre a frequência e o desempenho escolar. O mesmo se passa no campo da saúde.

O mesmo raciocínio se aplica à questão do desempenho escolar. A exigência de escores mínimos (notas, conceitos ou outra forma de avaliação) poderia, no curto prazo, produzir dois tipos de resultado: aumentar o compromisso das famílias e das crianças com a escola (as contrapartidas e os incentivos a cooperar foram reforçados e os custos de oportunidade, reduzidos) e aumentar a evasão dos que mais deveriam estar na escola, ainda que com baixo desempenho. A exigência de notas mínimas produziria uma faixa de corte, expulsando os alunos mais fracos, um clássico exemplo de externalidade negativa.

No médio e longo prazos, poder-se-ia induzir à elevação do efeito-escola,<sup>13</sup> uma vez que os alunos pressionariam a escola para melhorar a qualidade do

11. Esses alunos poderiam elevar os índices de suas escolas e estimular os não beneficiários a estudar mais, favorecendo todo o grupo.

12. O custo de oportunidade é a análise que os agentes fazem em relação ao benefício e custo privados *vis-à-vis* custo presente e ganho futuro. Por conseguinte, é o sacrifício das alternativas remuneradas que os agentes fazem no presente em função de expectativas de ganho futuro.

13. Segundo Alves e Soares (2007), o conceito de efeito-escola é utilizado para medir a capacidade de as escolas, por meio de seu projeto pedagógico e de suas políticas internas, influenciarem o desempenho cognitivo de seus alunos.

ensino. Entretanto, há um efeito colateral importante: os pais, oportunisticamente, poderiam ter desincentivos para manter seus filhos em escolas mais exigentes e os matriculariam em instituições com nível de ensino mais baixo.

Visão oposta, ancorada na perspectiva do Estado como promotor de bem-estar coletivo, afirma que a pobreza é uma questão estrutural. Nesse sentido, a bolsa reafirma o direito à educação, que é anterior ao recebimento do benefício. Parte-se, portanto, do princípio de que o aluno é um sujeito pleno, que deve ter acesso aos mesmos bens e serviços disponíveis para outros indivíduos na sociedade, não podendo, portanto, tornar-se refém de uma condicionalidade perversa definida pela suficiência ou de não de desempenho escolar. Ao reforçar a desigualdade, a adoção dessa condicionalidade fragilizaria o papel do Estado como garantidor da consolidação dos direitos do cidadão mais pobre, que é, exatamente, o que se pretende combater.

## 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

As entrevistas evidenciam como a implementação do programa se dá no nível local, profundamente afetada por dificuldades de cooperação institucional, disputas políticas, questões orçamentárias, oscilações na hierarquização das prioridades sociais, tutela e dependência, estratégias de interação permeadas pelo oportunismo e também o clientelismo em função dos recursos pagos às famílias e a estigmatização das mães. Todas essas questões parecem derivar do desenho institucional do programa, contribuindo para a produção e o agravamento de desigualdades sociais.

Tais elementos produzem outros e distintos cursos de ação para essa política, desconhecidos ou secundarizados pelos formuladores. Ao descrever sua operação no nível das interações com os demais agentes de base e das instituições envolvidas, o trabalho cotidiano desses sujeitos é visibilizado, reforçando o papel central que desempenham em relação ao desenho institucional.

As questões derivadas da própria arquitetura do programa – divergências relativas ao controle de frequência, à exigência de notas mínimas, a liberalidade do gasto do componente educacional e o papel residual que os profissionais da educação têm – são aspectos que indicam que a promoção da inclusão e o combate à pobreza através dessa condicionalidade podem reforçar e/ou agravar a desigualdade, exatamente o que se pretende combater. Exatamente por isso é que os processos de implementação das políticas públicas – nesse caso, as políticas sociais – devem requerer mais atenção por parte dos governos em suas diversas esferas, ainda que as evidências informem que tais estratégias têm sido exitosas no nível macro. Afinal, conforme destacado por Lipsky (1980), Wilson (1989) e Muscheno e Moody (2003), é no nível local e na ação cotidiana dos atores vinculados à operação das políticas públicas que efetivamente se consegue perceber o Estado em ação.



## REFERÊNCIAS

- AGUILAR, C. El trabajo extraenseñanza e la construcción de la escuela. *In*: ROCKWELL, E. (Coord.). **La escuela cotidiana**. México: FCE, 1995.
- CIRENO, F. *et al.* Condicionales, desempenho e percurso escolar de beneficiários do Programa Bolsa Família. *In*: CAMPELLO, T.; NERI, M. C. (Org.). **Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania**. Brasília: Ipea, 2013. p. 494.
- CORDERA, R. (Coord.). **Las políticas sociales de México al fin del milenio descentralización, diseño y gestión**. 1 ed. México: Instituto de Investigaciones Sociales; UNAM, 2000.
- DIMAGGIO, P.; POWELL, W. The iron cage revisited: institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields. **American Sociological Review**, v. 48, n. 2, 1983.
- LAGUNA, M. Combate a la corrupción y rendición de cuentas: avances, limitaciones pendientes y retrocesos. *In*: MENDEZ, J. (Org.). **Políticas públicas**. México: El Colegio de México, 2010. (Los grandes problemas de México, v. 13).
- LIPSKY, M. **Street-level bureaucracy: dilemmas of the individual in public services**. Nova York: Russell Sage Foundation, 1980.
- MERCADO, R. Procesos de negociación local para la operación de las escuelas. *In*: ROCKWELL, E. (Coord.). **La escuela cotidiana**. México: FCE, 1995.
- MUSHENO, M.; MOODY, M. S. **Cops, teachers, counselors-stories from the front lines of public service**. Michigan, United States: The University of Michigan Press, 2003.
- OLIVEIRA, B. **A implementação do Programa Bolsa Família sob a perspectiva da condicionalidade educacional: uma análise a partir dos agentes públicos de base**. 2014. Tese (Doutorado) – Faculdade de Educação, Universidade Federal de Minas Gerais, Minas Gerais, 2014.
- PORRAS, J. S. Participación ciudadana y gobernanza local como forma de gobierno em México. *In*: ZAREMBERG, G. (Coord.). **Participación, representación y gobernanza local en América Latina**. Mexico: Flasco, 2012. p. 392.
- SANDOVAL, M. B. **Pronasol: Mexico's National Solidarity Program**. California: North America Forum; Stanford University, 1993.
- SEDESOL – SECRETARÍA DE DESARROLLO SOCIAL. **Solidaridad, seis años de trabajo**. México: Sedesol, 1994.
- \_\_\_\_\_. **External evaluation of oportunidades 2008: operations and services for beneficiers**. Ciudad de México: Sedesol, 2008.

\_\_\_\_\_. **Información del Programa Oportunidades para directores y docentes de educación básica**: ciclo escolar 2012-2013. México: Editora Vivir Mejor, 2012a.

\_\_\_\_\_. **Reglas de operación del Programa Oportunidades 2012**. México: Editora Vivir Mejor, 2012b.

SMITH, A. **A riqueza das nações**: investigação sobre sua natureza e suas causas. 3. ed. São Paulo: Nova Cultural, 1988.

SOARES, J. F.; ALVES, M. T. As pesquisas sobre o efeito das escolas: contribuições metodológicas para a Sociologia da Educação. **Sociedade e Estado**, Brasília, v. 22, n. 2, p. 435-473, 2007.

VARA, A. P. M. **Los programas de combate a la pobreza en México, 1988-2006**: solidaridad, progreso y oportunidades. 2005. Tese (Graduação) – El Colégio de México, Centro de Estudios Internacionales, Ciudad de México, 2005.

WILSON, J. Q. **Bureaucracy**: what government agencies do and why they do it. United States: Basic Books, 1989.

## ESTIGMA E REPERCUSSÕES DO *STATUS* DE BENEFICIÁRIA

Mani Tebet A. Marins<sup>1</sup>

### 1 INTRODUÇÃO

Durante o final dos anos 1980 e a primeira metade dos anos 1990, os pobres tornaram-se mais pobres e muitos, anteriormente de classe média, caíram no abismo da pobreza, tornando-se, então, vulneráveis (La Rocha, 2001). A reprodução da miséria e a persistência da pobreza na América Latina se estenderam pela década de 1980 e 1990 com programas de estabilização e ajuste estrutural adotados na região. No contexto neoliberal, esses programas foram acompanhados por medidas de desregulamentação e flexibilização do mercado de trabalho, o que se traduziu em precarização e aumento da informalidade, em um quadro de elevada taxa de desemprego (Marques, 2013). A focalização nos pobres serviria como um mote para o desenvolvimento econômico, aumentando o consumo e a inserção desta massa vulnerabilizada no mundo do trabalho.

Tal focalização ocorre sobretudo na década de 1990, quando o Estado passa a redistribuir suas responsabilidades com três entes principais: mercado, comunidade local e família. Assim, a centralidade das políticas nas mãos do Estado vai perdendo força para novas configurações, em parcerias com organizações não governamentais (ONGs), empresas privadas, líderes comunitários, igrejas e até mesmo com os próprios beneficiários, que passam a ter mais controle na administração dos recursos. Esse novo modelo das políticas sociais é nomeado de variadas formas pela literatura: pós-Consenso de Washington (Fine *et al.*, 2001), cidadão consumidor (Schild, 2007) e investimento social (Jenson, 2009). Além da descentralização do poder estatal e do compartilhamento de gastos sociais com outras instituições e atores, as políticas de transferência de renda dirigem suas ações para a família e simultaneamente incentivam um processo de individualização, através do qual caberia ao indivíduo se livrar da sua situação de vulnerabilidade social, cumprindo de maneira “responsável” as contrapartidas da política (Marins, 2017, p. 117-118).

No debate contemporâneo sobre o papel do Estado no desenvolvimento econômico e social, diversos componentes (capacidade, empoderamento,

---

1. Professora adjunta de sociologia na Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ); e professora no Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas em Direitos Humanos da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ).

governança, capital humano e social) aparecem como modo de acionar essa nova forma de “cidadania” baseada em valores de cooperação. Essas mudanças são mais visíveis nas políticas de desenvolvimento, de renda mínima e de combate à pobreza, nas quais o beneficiário (especialmente a beneficiária) deve construir estratégias (com o auxílio monetário) para superar sua situação de vulnerabilidade social. A inserção dos beneficiários nos programas sociais passa a ser feita por meio de um contrato (formal ou informal) de compromissos que eles assumem com o Estado. Na década de 1990, grupos de pesquisadores e de *policy makers* que trabalhavam sobre a análise cultural das políticas de desenvolvimento (sobretudo em relação àquelas de combate à pobreza) estavam crescendo e se legitimando.

Dentro desse novo cenário, houve uma tentativa de incorporar a temática de gênero na pauta internacional de desenvolvimento. De acordo com Bedford (2009), isso foi feito de duas maneiras. A primeira se relacionava ao investimento na família como solução para o desenvolvimento, uma vez que, tendo as mulheres como distribuidoras do dinheiro, a política conseguiria produzir um efeito maior na redução da violência doméstica e no aumento de solidariedade entre os cônjuges, e, ainda, uma melhora no desenvolvimento infantil. Já a segunda pretendia inserir o gênero na plataforma das políticas sociais como uma estratégia de *marketing* social. O Banco Mundial tem adotado medidas para fortalecer os laços familiares, particularmente na América Latina. Isso pode ser visto de maneira mais clara nos relatórios<sup>2</sup> produzidos a partir de 1998 sobre as temáticas de gênero e desenvolvimento, o impacto do gênero por meio da assistência monetária do banco e, por fim, a promoção de capital social por meio da família. Nesses documentos (e também nos discursos dos dirigentes), a família tem aparecido como instituição informal importante para auxiliar o Estado a garantir o desenvolvimento, reduzindo a pobreza.

Mais substantivamente, a família tem sido enquadrada como uma instituição crucial no combate à pobreza e na formação de redes seguras para o desenvolvimento social. Essas redes de apoio (à comunidade e à família) passam a ser valorizadas nessa mudança estrutural do Banco Mundial como forma de adotar o compromisso internacional de participação social. É interessante notar que, desde 1998, já se acionavam os conceitos de capacidade feminina, parceria e competência.

Além disso, os discursos dos dirigentes sinalizavam que as discriminações de gênero eram impeditivas ao desenvolvimento, sobretudo porque as mulheres não conseguiam acumular capital social quando violentadas sexual ou psicologicamente.<sup>3</sup> Molyneux (2002, p. 167) argumenta em seu artigo *Gender and the Silences of Social Capital: lessons of Latin America* que o Banco Mundial investiu nessa ideia de capital social, principalmente no contexto latino-americano. No entanto, atribuía à mulher

2. Mais especificamente no relatório *World Development Indicators* (Banco Mundial, 1998).

3. Essa ideia aparece, em especial, nos relatórios de 2000 e 2001 (Banco Mundial, 2000; 2001).

o papel de promotora desse tipo de capital, visto que, perante as adversidades, os homens pobres tendem a agir de forma violenta e destrutiva, não estabelecendo laços de confiança para a reestruturação da sua vida.<sup>4</sup> Em 1997, documento do Banco Mundial intitulado *Toward Gender Equality*, com base na ideia de feminização da pobreza, recomendava a focalização nas mulheres em várias áreas da política pública, por exemplo, educação, saúde, segurança e geração de emprego e renda.

A partir dessa orientação política, as Agências Internacionais de Fomento passam a orientar e incentivar, principalmente os países latino-americanos, a instituição de políticas de transferência de renda, sendo a principal inovação do sistema de proteção social desses países nas últimas décadas. Este reconhecimento tem levado a uma crescente demanda por cooperação internacional para a expansão desse tipo de programa, tanto em escala regional quanto global. Grande parte do reconhecimento do sucesso dessas políticas deriva de avaliações de monitoramento que documentam impactos positivos para a família beneficiária, nos âmbitos da saúde, da educação, da nutrição e da redução da pobreza.<sup>5</sup> Em alguns casos, verificou-se não apenas a redução da pobreza e da extrema pobreza, mas, também, da desigualdade social (Neri e Campello, 2013; Rocha, 2008; Oliveira *et al.*, 2007). Contudo, Brito (2015) e Kerstenetzky (2017) destacam que a aposentadoria, o salário mínimo e o Benefício de Prestação Continuada (BPC) têm um impacto muito maior sobre as desigualdades do que o Programa Bolsa Família (PBF). Brito (2015), por exemplo, avaliou que o BPC foi responsável por pouco menos de metade da redução da desigualdade (46%-47%) e Barros, Franco e Rosane (2010) mostram que o PBF e o BPC foram responsáveis por 50% da redução da pobreza, sendo o restante atribuído ao aumento do salário mínimo e às aposentadorias. Já Kerstenetzky (2017) destaca o papel da formalização do trabalho na redução das desigualdades sociais.

Os programas de transferência de renda possuem dois objetivos principais, um a curto prazo (através da transferência direta) e outro a longo prazo (expectativa de quebrar com o ciclo intergeracional da pobreza). Este último objetivo está relacionado a três aspectos: *i*) a focalização nas crianças e nos adolescentes; *ii*) a exigência de contrapartidas relacionadas à saúde e educação; e *iii*) a priorização feminina. Ainda que os objetivos destas políticas de combate à pobreza se apresentem de forma bem similar em diferentes países da América Latina, as razões e as formas pelas quais os países têm adotado tais políticas são distintas. Estas diferenças se resumem em duas características: *i*) a ênfase dada a cada um desses objetivos; e *ii*) a maneira pela qual os programas se relacionam com o sistema de proteção social (Soares, 2010, p. 175).

4. Bedford (2009) analisa como essas narrativas do Banco Mundial eram produzidas por um viés de *marketing* social vinculado a imagens negativas masculinas ("agressores", "violentos", "alcooolizados" e "drogados").

5. Ver Brandão, Da Dalt e Gouvêa (2007), Neto (2010), Rocha (2008) e Oliveira (2007).

Derivam-se daí opções diversas de focalização, de contrapartidas, de tempo máximo de permanência no programa e de valor do benefício.

Os programas de transferência condicionada de renda (PTCRs) se alastraram de tal forma que, em 2010, já totalizavam 45 países em todo o mundo, somando mais de 110 milhões de famílias. Essas políticas focalizadas passaram a influenciar politicamente e ideologicamente as noções de direito e cidadania.

## **2 PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA NA AMÉRICA LATINA E SUAS PROBLEMÁTICAS**

Mostraremos aqui brevemente como se distribuem, na América Latina, os programas de transferência de renda, destacando, em seguida, aproximações e afastamentos da experiência brasileira do PBF. As inúmeras políticas de transferência de renda são implementadas no contexto latino-americano desde os anos 1990, sendo Honduras o primeiro país a instituir um programa desta natureza. Depois de Honduras, México e Nicarágua despontaram na frente. Logo em seguida, vem o Brasil com o Bolsa Escola – focalizado em transferência condicionada de renda –, que teve experiências locais anteriores (como no Distrito Federal e em São Paulo) ao programa nacional. Tanto este programa quanto o Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progresa), no México, foram redesenhados e renomeados: o PBF, criado em 2003, atendendo aproximadamente cerca de 13 milhões famílias, e o Oportunidades, criado em 2001, alcançando 5,8 milhões de famílias, o que corresponde, nos dois casos, a 26% da população do país (Soares, 2010, p. 192). Tais políticas de assistência constituem-se como um dos maiores programas de alívio da pobreza do continente.

Na Argentina, o nome do programa Jefes e Jefas sinaliza que, diferentemente da maioria dos programas observados na América Latina e no Brasil, o pagamento do benefício não deve ser feito preferencialmente à mulher. No caso da Argentina, podem participar (sem haver uma prioridade) homens e mulheres que se encontram em situação de desemprego e/ou que componham uma família com filhos em idade de até 18 anos ou dependentes incapazes de exercer atividade remunerada e mulheres grávidas. São excluídas as famílias que não puderam garantir a manutenção dos filhos no colégio e/ou aquelas que sejam beneficiárias de quaisquer outros programas.

Se, por um lado, o modelo argentino traz algumas características que se assemelham às de outros programas de transferência de renda, como é o caso da contrapartida referente à educação e ao acompanhamento junto ao sistema de saúde dos filhos das famílias beneficiárias, por outro, ele possui a chamada contrapartida produtiva. Esta – típica das experiências europeias – se assemelha, em particular, ao modelo francês de transferência de renda chamado Revenu de Solidarité Active (RSA).

De modo geral, os programas latino-americanos de transferência de renda (inclusive o PBF) compartilham algumas características comuns, como: a focalização (famílias pobres com crianças e adolescentes) e a corresponsabilidade, em especial das mulheres, no que diz respeito à saúde e à educação de seus filhos. As condicionalidades estabelecidas constituem ações coordenadas entre os distintos setores da política social, visando enfrentar a pobreza de forma multidimensional e, também, otimizar o gasto social.

De acordo com a norma da política, o Estado deve fornecer serviços públicos, enquanto os beneficiários (sobretudo mulheres na sua função de mãe) devem cumprir as contrapartidas referentes às áreas da educação e da saúde. Finalmente, há dois outros componentes incorporados por todos: as avaliações e os monitoramentos como forma de medir os impactos nas condições de vida das famílias beneficiárias e na melhoria de indicadores sociais, com vistas a eventuais ajustes.

Além de apresentarem um esforço condizente com as metas dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM), a maioria dos programas legitima as mulheres como titulares preferenciais e agentes ativas do desenvolvimento. As condicionalidades referem-se basicamente a dois âmbitos (educação e saúde) e a dois grupos (mulheres e crianças). Além destas semelhanças, os programas apresentam diferenças no que tange à permanência, havendo alguns países que não estabelecem tempo máximo de inserção (como é o caso do Brasil, da Colômbia, do Equador e de Honduras), e outros países que estabelecem tetos de três (El Salvador e Paraguai) a doze anos no máximo (México) de permanência. Essas diferenças podem produzir percepções diversas de (in)dependência frente à política social, no entanto, desconhecemos estudos que tenham abordado tal questão.

Os programas também colocam desafios no que se refere às condicionalidades e à questão da saúde como direito, pois, na América Latina e no Caribe, apenas Brasil, Costa Rica e Cuba se qualificam como países onde a saúde é um direito universal. A baixa oferta de serviços de saúde – e também de educação – em algumas localidades (em especial as rurais) pode implicar penalizações aos pobres, ainda mais arbitrárias, quando descumprem as contrapartidas. Portanto, no âmbito da corresponsabilidade, a não oferta de serviços pelo Estado poderia impedir que os beneficiários cumpram as contrapartidas, o que comprometeria os objetivos iniciais.

Em particular, o PBF não pune a família que descumpra a condicionalidade da educação quando não há oferta deste tipo de serviço no município. Em 2007, no entanto, o Informe Bolsa Família nº 74, de 5 de abril, não aceitava, por exemplo, a violência, a exploração sexual e a violência doméstica como motivos justificáveis de falta escolar. Ou seja, um(a) aluno(a) que eventualmente faltasse<sup>6</sup> ou abandonasse

---

6. Crianças e adolescentes com idade de 6 a 15 anos devem ter, no mínimo, 85% de presença, e jovens com 16 e 17 anos devem ter, pelo menos, 75%.

a escola por sofrer violência física, psicológica ou sexual poderia ser penalizado duplamente ao receber uma advertência, suspensão ou até mesmo cancelamento do pagamento do PBF. Como consequência, isto poderia colaborar com o ciclo de reprodução da violência e até mesmo da desigualdade entre as famílias beneficiárias. De acordo com o informe, os motivos justificáveis considerados pelo Sistema de Acompanhamento da Frequência Escolar são:

- doença do aluno (comprovada ou avaliada pela escola);
- doença ou óbito na família (comprovado/avaliado pela escola);
- inexistência da oferta de serviço educacional; e
- fatores impeditivos da liberdade de ir e vir (enchentes, falta de transporte, violência urbana na área escolar e calamidades).

Já os motivos não justificáveis considerados pelo mesmo sistema são:

- gravidez precoce;
- mendicância/trajetória de rua;
- negligência de pais ou responsáveis;
- trabalho infantil;
- violência e exploração sexual;
- violência doméstica; e
- sem motivo identificado.

Essa normativa foi revista no boletim Bolsa Família Informa nº 170, de 7 de maio de 2009, afirmando que todos os itens listados são motivos de cunho social que podem auxiliar na identificação do baixo comparecimento às aulas. Especificamente em relação ao trabalho infantil, à exploração sexual e à violência doméstica, a escola deve informar o motivo da falta para que a assistência social tome as devidas providências.

É importante considerar também que, em relação ao descumprimento das condicionalidades, as sanções previstas pelo programa são gradativas e “reparadoras”: no primeiro descumprimento, a família receberá apenas uma advertência; no segundo, ela terá uma sanção e o benefício será bloqueado por trinta dias; no terceiro e quarto, o benefício será suspenso por sessenta dias. Nestes dois últimos descumprimentos, as parcelas não serão geradas e a família não recebe o benefício.

Com o respaldo teórico de Foucault (1979; 2003; 2009), poderíamos pensar que o PBF é uma maneira de adestrar o pobre para ser um “bom pobre”, ou seja, ser eficiente (com o uso do auxílio) e responsável com as crianças



(fazendo com que frequentem obrigatoriamente a escola e façam visitas ao posto de saúde). Além disso, o programa também estabelece cuidados com a mulher/mãe (realização de pré e pós-natal). Se, por um lado, legitimar a mulher como titular legal significaria naturalizar sua “capacidade de cuidadora”, por outro, haveria uma ilegitimidade em conceder o benefício diretamente às crianças e aos adolescentes, pois subentende-se que estes não seriam capazes (e responsáveis) de investir corretamente o dinheiro.

Nesse sentido, é como se o PBF – através do controle disciplinar (Foucault, 1979; 2009) – cobrasse moralmente dos beneficiários que eles sejam “bons cidadãos”, instaurando a crença na legitimidade escolar, fazendo com que crianças e adolescentes frequentem obrigatoriamente a escola. Esse tipo de discurso vem sendo justificado pela política como uma maneira eficaz de combater a pobreza, porém, isso não impede a emergência de efeitos morais não premeditados por esta política. Além disso, como sabemos, o discurso sobre a legitimidade escolar somente se concretiza, na prática, para uma ínfima parcela do grupo de beneficiários. Mais de 80% das mulheres titulares legais possuem ensino fundamental incompleto de acordo com o Cadastro Único (CadÚnico) de 2010, dificultando, assim, a garantia de emprego no futuro.

Em nossa pesquisa estávamos interessados na forma como o PBF se apresenta como um projeto normativo, pedagógico e moral no sentido de que ele reinstala, no âmbito familiar (em especial através da figura da mãe), o quesito da responsabilidade referente aos cuidados com as crianças. A plataforma desta política pode ser compreendida como um projeto civilizatório de progresso educacional, de desenvolvimento da saúde e de rompimento com a pobreza. Apesar de o programa dirigir o recurso às mulheres, há um entendimento da política de que, para romper com o ciclo intergeracional da pobreza, o investimento deveria ser dirigido às crianças.

### 3 O DEBATE SOBRE O PBF

Na literatura das ciências sociais, o debate da eficácia tem prevalecido nas discussões sobre o PBF, este artigo, no entanto, procurará se enveredar por um caminho distinto. Nosso objetivo não é discutir o PBF em si, nem seus méritos, nem suas qualidades e defeitos, segundo qualquer critério que se possa estabelecer, como: autonomia feminina, cidadania, “portas de saída” e/ou inserção no mercado de trabalho. Mas, sim, identificar o impacto – no âmbito da implementação do programa em uma periferia do Rio de Janeiro – do *status* de beneficiária sobre o conjunto das interações locais. Em particular, pretendemos analisar como, quando e por meio de quais instrumentos é ativado seu *status* de beneficiária e se isto produz consequências estigmatizantes em torno desse grupo.

Desde sua criação, o PBF vem gradativamente ganhando apoio de um grande leque de forças políticas de matizes ideológicas variadas e também da opinião pública – embora também enseje um conjunto amplo de controvérsias. Por um lado, várias pesquisas, conforme salientado, têm mostrado impactos positivos do PBF na frequência escolar de crianças e adolescentes, no âmbito da saúde, na redução da desnutrição infantil e, também, na redução da pobreza e da desigualdade social. Por outro lado, alguns autores (como veremos) questionam o conteúdo social e moral da política, tanto do ponto de vista de seus pressupostos políticos, quanto do estabelecimento das contrapartidas e das orientações de gênero. Todavia, poucos são os trabalhos que problematizam o programa na esfera da implementação local. Neste capítulo tentaremos dar conta desta lacuna. Sintetizaremos agora algumas controvérsias que aparecem no campo acadêmico sobre o PBF.

Recentemente, alguns trabalhos (Suárez e Libardoni, 2007; Rego, 2008; Carlotto e Mariano, 2009; Marins, 2017) vêm abordando a questão de gênero e o *status* da mulher no interior do PBF. O ponto principal do debate circula em torno da pergunta: o fato de o recurso ser dirigido preferencialmente às mulheres implica um aumento de autonomia feminina? Suárez e Libardoni (2007)<sup>7</sup> afirmam que sim, pois a tarefa de reprodução social passa a ser gerida de forma mais segura. Assim, mesmo não sendo alterada a lógica feminina do “cuidar”, a mulher ganharia uma autonomia relativa à esfera doméstica, pois, de acordo com as autoras, ela, agora, passa a depender menos do marido e a ter maior poder de decisão sobre o que deve ser prioridade de compra para a família. Assim, segundo as autoras, a possibilidade de efetuar escolhas – mesmo que condicionadas por um viés de gênero – já poderia ser considerada um ganho (mesmo que pequeno) para a autonomia feminina.

Também versando sobre o PBF, Rego (2008, p. 170) salienta que “as dotações de recursos destinados a garantir a subsistência dos pobres podem, potencialmente, torná-los titulares efetivos de direitos sociais”. Segundo a autora, assegurar direitos sociais representaria um ganho para as mulheres, permitindo um pouco mais de liberdade e autonomia a este grupo feminino. Em outra pesquisa, na qual comparam a política indiana de microcrédito com a política de transferência de renda do PBF, Rego, Baratto e Oliveira (2010) visualizam efeitos morais sobre as mulheres brasileiras e indianas, titulares do benefício. No caso do PBF, nota-se um aumento da autoestima feminina, mesmo se a premissa de promoção social não parece se efetivar no grupo das beneficiárias. Na Índia, percebe-se que a garantia do acesso ao crédito gera um sentimento de “dignidade” expresso pelas mulheres beneficiárias.

---

7. As autoras aplicaram 145 questionários semiestruturados com mulheres titulares legais do benefício e 45 questionários com agentes governamentais (gestores, secretários municipais, funcionários do Centro de Referência da Assistência Social – CRAS e de outros servidores públicos). Além disto, o trabalho também realizou trinta grupos focais.

Alguns autores argumentam que esse tipo de programa não potencializa a autonomia das mulheres a médio e longo prazos, principalmente porque o PBF não promove uma melhor inserção delas no mercado de trabalho, mantendo uma situação de dependência, seja em relação a seus cônjuges, seja em relação ao Estado. De fato, o programa tende a reproduzir os papéis tradicionais de gênero, reificando, sobretudo, o papel de mãe como cuidadora. Nesse sentido, ele poderia ser classificado como uma política “maternalista” (Orloff, 2007) – esta também é a visão de Fonseca (2010, p. 9-10), que caracteriza tal política de transferência de renda como “generificada”.

No que se refere à questão da cidadania, Monnerat *et al.* (2007) salientam que há posturas opostas dentro do debate sobre o PBF. De acordo com os autores, aqueles que problematizam o programa afirmam que ele fere o direito incondicional de cidadania, podendo ameaçar, através das contrapartidas, os seus princípios. Já aqueles que defendem as condicionalidades do programa ora acreditam que é preciso dar algo para receber o benefício, ora veem a contrapartida como uma estratégia de facilitação de acesso aos serviços sociais. Os primeiros se enquadrariam numa corrente argumentativa de que o sistema de proteção social “corre riscos”, realizando uma política focalizada nos pobres, enquanto os segundos defendem a transferência de renda como forma de alargar o sistema de assistência social. Aqueles que problematizam alguns traços do programa alegam que trata-se de uma política de governo e não de um direito, sendo, portanto, usado para fins eleitorais. Sua não universalidade poderia servir para prejudicar pessoas que não poderiam ser incluídas no programa, por isso defendem políticas universais e amplas. Os que são a favor do PBF usam como justificativa a “escassez de recursos” para legitimar ações focalizadas e bem delineadas, em que deva haver prioridade para aqueles que mais necessitam de ajuda.

Diversos trabalhos empíricos<sup>8</sup> têm mostrado a importância do PBF tanto no que tange aos seus impactos na redução da pobreza, quanto no grau de melhoria das condições de vida da população beneficiária. Por um lado, alguns trabalhos tendem a medir a eficácia da política sobretudo através das chamadas “avaliações de impacto” do programa. Por outro, existem trabalhos que pretendem analisar o conteúdo moral e social nele contido. Sob este último eixo, apresentaremos parte do debate que tem circulado no meio acadêmico.

Cohn (2010) afirma que o PBF fica no meio do debate entre duas correntes em permanente disputa, que defendem paradigmas distintos de política e, também, de direito social. A primeira, filiada ao paradigma de bem-estar social e a outra, de corte social com traços neoliberal e conservador. Esta tensão está frequentemente

---

8. Sobre o impacto na segurança alimentar das crianças beneficiárias, ver Brandão, Da Dalt e Gouvêa (2007). Sobre o impacto na frequência escolar, ver Neto (2010). Sobre a redução de pobreza e desigualdade, ver Soares (2010), Rocha (2008) e Oliveira (2007). E para melhoria da qualidade de vida, ver Peña *et al.* (2015).

presente nas discussões públicas e acadêmicas sobre o programa. Em sua origem, de acordo com a autora, o Brasil trilhava para um modelo conservador iniciado ainda no governo de Fernando Henrique Cardoso. Especificamente no que se refere às condicionalidades, segundo a autora, as críticas advinham de várias partes, afirmando que o programa tinha um caráter de “punição” e “castigo”, pois os pobres

teriam de ser despertados para a importância do desenvolvimento do seu capital humano, coisa a qual não estariam afeitos. E as “portas de saída” constituiriam, por sua vez, os programas complementares, sobretudo de saúde e educação, sendo necessário deixar de “dar o peixe” o mais breve possível, pois o objetivo principal seria ensiná-los “a pescar” (Cohn, 2010, p. 222).

De acordo com a autora, o paradigma conservador foi acolhido pela sociedade e pela mídia brasileira. Já o paradigma do bem-estar, ao contrário, não tinha força, sobretudo porque, no início do programa, o governo federal realizava uma política de reestruturação econômica, objetivando atingir um equilíbrio financeiro e social com políticas de transferência condicionada de renda. O paradigma do bem-estar permanecia fraco, mas ainda ativo em reivindicar medidas sustentadas de combate à pobreza vinculadas à inserção dos beneficiários no mundo do trabalho (as chamadas “portas de saída”). Esta perspectiva abarcava um novo olhar sobre o pobre, devendo este assumir um novo *status* na sociedade, qual seja: o de cidadão portador individual de direito. Mesmo se, até o momento, o paradigma conservador tem sido vitorioso, as tensões ainda estão presentes (Cohn, 2010, p. 222-223).

#### 4 A PESQUISA DE CAMPO

A escolha do município de Itaboraí para a realização da nossa pesquisa de campo se deu por três motivos: *i*) o grau de precariedade das condições de vida da população local; *ii*) a alta incidência de beneficiários do PBF (15.815 famílias, segundo informações do CadÚnico, de 2013); e *iii*) a inclusão do município na resolução dos ODM. Nestes objetivos, cinco linhas de ação prioritárias foram estabelecidas para a região de Itaboraí – Consórcio Intermunicipal de Desenvolvimento do Leste Fluminense (Conleste):<sup>9</sup> *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.

9. O Conleste tem como objetivo traçar estratégias de atuação diante dos possíveis impactos sociais decorrentes da implantação do megaprojeto de investimento do Complexo. Ele abrange os municípios de Niterói, São Gonçalo, Cachoeiras de Macacu, Casimiro de Abreu, Guapimirim, Magé, Maricá, Rio Bonito, Silva Jardim e Tanguá.

Com o objetivo de perceber como se desenvolve a interação dos beneficiários com outros grupos, fizemos observação participante em diversas esferas por onde eles passam, como: escolas, postos de saúde, coordenação do PBF e setor de cadastramento, restaurante popular e a própria vizinhança. Além da observação participante, realizamos setenta entrevistas<sup>10</sup> em profundidade com famílias beneficiárias (também entrevistamos os cônjuges e parceiros das mulheres titulares legais), famílias não beneficiárias e atores institucionais: professor, assistente social (uma estagiária de serviço social), agentes de saúde, diretor de escola e coordenador do PBF. Ademais, realizamos entrevistas com comerciantes locais.

Foi através de uma assistente social do município de Itaboraí que conseguimos marcar nossas primeiras entrevistas com os beneficiários do PBF. Estas 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. Foi, então, através do contato com a vizinhança que conseguimos estabelecer laços de confiança para indicação e realização de novas entrevistas.

A partir do viés foucaultiano e bourdieusiano, gostaríamos de entender como o poder (inclusive o simbólico) circula formal e informalmente na esfera das relações sociais. O objetivo deste capítulo é compreender como se edifica a lógica do *status* de assistida. Será que o processo de construção da beneficiária é incorporado de modo passivo (e resignado) ou de modo conflituoso e reativo? Como, a partir da interação com indivíduos que possuem outros *status*, “as dependentes do Estado” irão negociar suas posições? A partir de que contextos de interação as beneficiárias usam e desusam seu *status* de assistida? Em que contextos elas escondem ou publicizam seu *status* de beneficiária para poder interagir? As beneficiárias sofrem estigmas por serem categorizadas como pobres pelo Estado?

## 5 RESULTADOS DE PESQUISA

A partir do olhar de Goffman (2012), verificamos um sentimento de mal-estar na interação, vivido pelas beneficiárias do PBF no contexto de uma periferia urbana. Muitas vezes, esta sensação acaba se consolidando em uma estratégia de encobrimento do seu *status* de assistida. A fase de constrangimento vem logo após o processo de solicitação do benefício, quando se torna necessário, ao contrário, dar visibilidade à sua condição de pobre, com a finalidade de receber o recurso. Vejamos como as beneficiárias se sentem quando interagem com seus vizinhos

---

10. Porém, neste artigo, só apresentaremos algumas dessas. O trabalho completo se encontra no livro *Bolsa Família: questões de gênero e moralidades* (Marins, 2017).

não beneficiários (que possuem uma origem socioeconômica similar àquela das beneficiárias)<sup>11</sup> e com os agentes governamentais do município.

Uma beneficiária de nome Elisabeth<sup>12</sup> (33 anos, casada) vê sua liberdade de compra constrangida quando, ao comprar um DVD, passa a ser julgada por suas vizinhas por este tipo de consumo.

Elas ficavam falando “tá com dinheiro, hein! Depois diz que precisa de Bolsa Família”. (...) A Márcia ficou falando: “por que não trabalha?” Essas coisas assim... Aí eu fiquei p... e falei: “vai cuidar da sua vida, mulé!” (...). Eu me senti muito mal. Como se eu fosse aproveitadora, né? As pessoas aqui do bairro acham que o Bolsa é só para alimentação. Mas eu tenho a mente mais ampla... acho que o dinheiro tem que ser para toda a família. O nome fala “Bolsa Família”, é pra todo mundo. O DVD, por exemplo, é pra toda a família. (...) Eu acho errado é gastar pro próprio vício, cigarro, bebida...

Vemos aqui como, de fato, a vizinhança possui o potencial de controlar moralmente a vida das beneficiárias, no que tange tanto às suas condutas e práticas, quanto ao gasto do benefício. O julgamento normativo dos não beneficiários se faz sempre quando, em suas percepções, há um desvio de conduta da beneficiária em relação ao cuidado com os filhos (“irresponsável”, “má mãe” e/ou “desleixada”) ou quando acreditam que as beneficiárias estavam investindo de maneira incorreta o dinheiro (como é o caso da compra do DVD). Ao mesmo tempo, a própria beneficiária possui julgamentos de valor sobre como investir o dinheiro do programa, definindo moralmente o tipo de consumo que considera correto: a interdição dos gastos com drogas e vícios, sobretudo o cigarro e o álcool.

O mais interessante é que essas classificações incidem tanto no que se refere aos bens culturais (arte, música, vestuário, opções de lazer e decoração) quanto em relação a todas as representações e as práticas cotidianas. Essas hierarquias legitimariam e reproduziriam as hierarquias sociais mais amplas da sociedade, por exemplo, a relação entre grupos, classes e frações de classes dominantes e dominadas. Os indivíduos que se apropriam de bens culturais considerados superiores ou que se relacionam com o campo da abstração ganham, de alguma forma, prestígio e poder no interior de um campo específico ou mesmo, em alguns casos, no conjunto de uma comunidade.

É como se o pobre fosse proibido moralmente de ter acesso ao lazer, eles devem, ao contrário, só consumir aquilo que é necessário para sua sobrevivência. Essas representações podem coibir a construção de uma autonomia cultural. Na França, por exemplo, acontece algo bem parecido. Os beneficiários do antigo Revenu Minimum d’Insertion (RMI) só podiam pegar livros emprestados nas bibliotecas

11. Importante mencionar que algumas delas poderiam inclusive ter solicitado o PBF, porém não solicitaram ora porque têm um suporte familiar ora porque recusam este tipo de auxílio com base no discurso meritocrático (Marins, 2017).

12. Os nomes dos entrevistados foram modificados.

municipais, sendo impedidos, por exemplo, de consumir filmes. Ou seja, o lazer como forma de abstração é *interdit* aos pobres (Duvoux, 2009).

Como a não beneficiária Vilma (49 anos, casada) – que desenvolve ações de caridade através da igreja – não tem condições de oferecer cestas básicas para todos os moradores, geralmente ela pergunta se a pessoa é beneficiária do PBF, com a finalidade de priorizar famílias sem recursos estatais. Porém, segundo ela, essa investigação oral muitas vezes é inútil, pois “existem pessoas que escondem que são beneficiárias para poder receber a cesta”, pessoas que, segundo Vilma, ora o fazem por “necessidade mesmo”, ora porque não querem expor sua condição de beneficiário, com medo de denúncia. Nesse sentido, Vilma afirma que

eles têm medo que eu denuncie, mas não faço isso, não. Eles têm medo de eu dar para outras pessoas e não para eles, porque eles já recebem o Bolsa. Uma delas não me contou que era beneficiária e, quando eu descobri, fui conversar com ela e disse que ela não tinha por que esconder, porque eu ia continuar ajudando.

Já a beneficiária Gisele (30 anos, casada), antes do PBF, já havia recorrido à ajuda filantrópica da igreja para conseguir cestas básicas, ela prefere depender da família nuclear ou de outras instâncias do que do Estado. Sua posição de beneficiária é desconfortável, porque ela não gosta de saber que está “devendo pro governo”. Ela prefere “se virar sozinha”, porque “é muito chato você receber a bolsa, porque é bolsa miséria, né? Muito pouquinho que a gente recebe e ainda ficamos devendo favor pros outros, eu não gosto desta ajuda não, só tenho porque preciso muito”.

Percebemos que Gisele se sente desconfortável em sua posição de assistida, acreditando que os serviços de “ajuda” se constituem como dádiva, ou seja, como uma troca ou um empréstimo simbólico, que deve ser retribuído em outro momento (“dever favor para os outros”). Ela parece considerar que a ajuda do Estado é mais constrangedora que a ajuda da igreja. Como a ajuda é temporária, seria uma forma de evitar o estatuto de pobre. Importante mencionar que ela é a única das beneficiárias que completou o ensino médio, o que talvez justifique sua vontade de livrar-se deste tipo de dependência via educação como recurso futuro de autonomia frente ao mercado de trabalho.

A beneficiária Adelir (41 anos, união estável) também não se sente confortável com o fato de receber auxílio do governo, mas o solicita pelas crianças, e afirma, ainda, que a situação ideal seria ter um emprego e ser independente financeiramente. Importante lembrar que Adelir parou de estudar há pouco tempo, chegando ao primeiro ano do ensino médio. Seu argumento para não solicitar auxílio do Estado é construído a partir da ideia de que o término do ensino médio a faria encontrar um emprego. Adelir salienta ainda que: “queria mesmo estar recebendo um salário, né? Mas não do governo. Mas do governo está vindo e eu tenho como se fosse uma ajuda temporária, né? Para comprar o básico, só porque eu não tenho um salário meu mesmo e preciso para ajudar a comprar as coisas para as crianças”.

No âmbito do comércio local (constituído pelos pequenos mercados), de acordo com as entrevistadas, há uma valorização das beneficiárias, na medida em que os comerciantes analisam a renda do PBF como regular e estável. Por este motivo, créditos são mais facilmente concedidos àquelas pessoas que recebem um auxílio do Estado. Esta confiabilidade, no entanto, não escapa a controles específicos exercidos pelos comerciantes, particularmente no que tange ao cumprimento das exigências do programa, para que permaneçam recebendo o benefício e, conseqüentemente, pagando-lhes corretamente.

Essa visão geral de confiança nas beneficiárias no campo do comércio é percebida por Juliana (não beneficiária, 21 anos, união estável), que afirma: “os comerciantes dão mais crédito na comunidade para as pessoas que recebem o Bolsa, porque sabem que eles vão receber todo mês direitinho. A gente que não recebe já vai ficando para trás”. Mara (não beneficiária, 44 anos, casada) também percebe esta distinção entre os comerciantes, destacando que: “agora é problemático. Em tudo eles têm prioridade. Aí você chega para comprar uma fruta, já vem logo um do Bolsa pedir na sua frente e eles deixam, né? Porque sabem que vão ter o dinheiro no final do mês”. No âmbito da implementação, esta distinção social entre quem recebe e quem não recebe pode vir a produzir desigualdades de acesso a bens de consumo local.

Cabe mencionar que as próprias beneficiárias percebem essa distinção. Segundo Carla (beneficiária, 29 anos, casada): “os comerciantes sabem quem são as beneficiárias, porque dão crédito para nós e vendem fiado. Eu acho que, hoje, preferem a gente, né?” Carla afirma ainda que os comerciantes estabelecem controles sobre as beneficiárias lhes perguntando (com desconfiança) se estão cumprindo as condicionalidades do programa, receando a perda do auxílio e, obviamente, o não pagamento da dívida fiada.

Sobre essa questão, Duvoux (2009, p. 21) afirma que as determinações sociais dependem de contextos específicos de ação, assim, se os grupos que interagem encontram-se em um ambiente de pobreza e alguns recebem dinheiro, isso pode produzir uma situação de distinção. Já Dubois (2010, p. 39), por exemplo, destaca que, na França, há um grande ressentimento dos beneficiários (sofrimento social, “inveja” e hostilidade) em relação àqueles que são etnicamente e socialmente diferentes deles. Lá, a política de alocação familiar produz fronteiras simbólicas, sobretudo entre os imigrantes e os “franceses” (Dubois, 2010, p. 40). Aqui, a fronteira simbólica se caracteriza sob outra ótica: ela se desenvolve entre os próprios pobres: os assistidos pelo Estado e os não assistidos por ele.

Em nosso estudo, observamos que não só em relação à venda de produtos dos mercados locais mas também no que tange ao crédito para financiamento de imóvel (ou de material de construção), a prioridade é dada à família beneficiária.



Isso gera, por um lado, ciúmes e constrangimentos específicos e, por outro, um sentimento de injustiça social entre as não beneficiárias. Esta situação é exemplificada por Cristina (não beneficiária, 46 anos, casada):

sabendo que a pessoa tem o dinheiro todo mês, ele vai e vende para ela. Aqui, minha filha, acontece uma coisa: quando você não é beneficiária, eles não vendem fiado não. Aí, nessas horas, fico até constrangida, né? Porque as pessoas não confiam na gente. Nessas horas, dá vontade de pedir o Bolsa. Tem barraquinha aí que vende fruta para eles e só pagam quando recebe. Aí, quando sai o dinheiro do Bolsa, vão lá e dão o que devem.

Enquanto o Estado enquadra beneficiários em uma categoria de pobre (que poderia ser lida socialmente como uma categoria depreciativa), o mercado, em um sentido oposto, os potencializa como consumidores confiáveis, ou seja, há uma grande valorização do *status* dos beneficiários na esfera do comércio local. Neste âmbito, a noção de crédito não se encontra unicamente atrelada à questão monetária vinculada ao interesse no poder de compra e a certa estabilidade (devido ao auxílio mensal do programa) no que se refere ao pagamento de venda à crédito, ela também se configura como uma representação simbólica de *status* e valorização pessoal. Assim, “dar crédito” às beneficiárias significa conceder-lhes respeito e confiança, tendo como crença que elas irão pagar. A troca que se estabelece entre a beneficiária e o comerciante pode ser caracterizada como uma troca social hierárquica (econômica e moral), na qual o produto comprado é retribuído como forma de crédito de confiança, tendo como expectativa, para a manutenção do sistema de dívida, o cumprimento de sua palavra (“honestidade”) de pagar a dívida contraída. Esta troca pressupõe um controle social (e moral) exercido pelos comerciantes em relação ao cumprimento das condicionalidades por parte das beneficiárias.

Se, em alguns espaços, há uma invisibilidade das beneficiárias, na esfera do comércio sua posição transparece, na medida em que os comerciantes “sabem bem quem são elas”. Todavia, torna-se relevante mencionar que não é todo circuito comercial que opera desta maneira: só os pequenos comerciantes sabem quem recebe o PBF. “Os grandes mercados e comerciantes não têm a mínima noção de quem participa do programa, não tem nem como, né? Só se a pessoa falar. Os pequenos sabem porque os cachaceiros estão sempre lá (risos)” (Jucimara, beneficiária, 32 anos, união estável). Interessante notar que, mesmo sendo beneficiária, a entrevistada possui uma representação estereotipada do senso comum e de grande parte da mídia de que os homens pobres beneficiários (“os cachaceiros”, no masculino) usariam o recurso para comprar bebida alcoólica.<sup>13</sup>

13. Com fins a justificar a priorização feminina do benefício na América Latina, o Banco Mundial construiu uma narrativa similar à de Jucimar, qual seja: os homens pobres frente às adversidades tendem a agir de forma violenta (assim taxados de “agressores”, “alcoolizados” e “drogados”) e destrutiva, não estabelecendo laços de confiança para a reestruturação de sua vida (Bedford, 2009; Molyneux, 2002).

Em relação à solicitação de crédito nas grandes lojas, aparece frequentemente um sentimento de mal-estar entre as beneficiárias neste tipo de relação comercial. Especificamente porque elas têm prioridade de crédito na compra – bastando mostrar o cartão do PBF.<sup>14</sup> Dentro desta lógica de constrangimento, Elisabeth (beneficiária, 33 anos, casada) relata como se sentiu ao comprar um armário:

eu, com o dinheiro do Bolsa Família, fui comprar um guarda-roupa parcelado, né? Porque as roupas estavam no chão. No momento que fui comprar e consegui o crédito, eu me senti muito mal, porque achava que eles iam julgar, né? Aí, fiquei sem graça quando ela pediu o cartão... ela viu escrito, né, “Bolsa Família”. Aí eles já ficam olhando atravessado, achando que a gente é aproveitador, mas, depois que consegui, fiquei aliviada.

Verificamos, nesse caso, a obrigatoriedade de usar o *status* de assistida (através da apresentação do cartão) por uma questão de necessidade: a compra de um móvel para guardar suas roupas. O fato de não poder encobrir seu estatuto de beneficiária produz uma situação de mal-estar na interação, que só acaba com a aprovação de seu crédito, momento em que demonstra se sentir aliviada. Nesta situação, ela precisa enfrentar a possibilidade da imputação de um estigma (miserável, aproveitador, parasita etc.) referente à sua posição de “dependente” do Estado – o que lhe causa uma sensação de constrangimento e vergonha frente ao lojista. Percebemos aqui uma diminuição da margem de manobra para negociar seu estatuto que já se encontra estabelecido. Todavia, serão mobilizados, em outros contextos, desusos do enquadramento de beneficiária.

Mesmo se não percebemos um processo de construção da “identidade” de beneficiária, notamos a formação de grupos entre as titulares legais, tendo como função social a resistência ao estigma. Ao tentar saber um pouco mais sobre o contexto de interação no setor bancário, perguntamos à Carla o que se passa quando ela tem que realizar o saque mensal do PBF. A partir desta pergunta, a entrevistada começa a relatar situações de constrangimento. Assim, para evitar encontros desmoralizantes, pede para seu filho sacar o dinheiro ou vai com sua amiga (também beneficiária) até o banco. Luciana (40 anos, solteira), que também recebe o benefício, prefere ir ao banco com sua irmã (também beneficiária), porque, segundo ela,

é sempre uma situação difícil, né? Tem gente que esconde o cartão, porque fica com vergonha. Eu não escondo não, mas tem muita gente ruim neste mundo. (...) Eles ficam na fila lá e fica só falando um monte de coisa no nosso ouvido. (...) Agora, eu prefiro ir com minha irmã [que começou a receber também] porque ela é mais calma, fica falando: “deixa para lá!”. Eu? Já tinha discutido. Tô nem aí!

---

14. Isso não é uma regra geral estabelecida pelo programa. A priorização de crédito depende das configurações locais.

Os não beneficiários também parecem visualizar essa formação de laços de apoio mútuo entre as beneficiárias. Questionada sobre suas interações, Eliane (não beneficiária, 30 anos, solteira) afirma ter amigas beneficiárias que acabam tendo mais contato com outras beneficiárias, porque “elas vão juntas pro cadastramento, debatendo sobre o Bolsa Família, o que gostariam de fazer, o que não gostariam. Elas conversam como gastar o dinheiro, o que devem comprar. Eu vejo elas debatendo”. A não beneficiária Dayane (40 anos, divorciada) também observa uma conformação grupal entre as beneficiárias que se unem, sobretudo para enfrentar a fila no banco: “elas querem pegar o dinheiro juntas, acho que até por vergonha. Ninguém quer depender do governo, acho que seja isso. Até a minha irmã tinha vergonha. Ela tinha vergonha até pegar”.

De acordo com Goffman (2010; 2012), a tentativa de invisibilidade do *status* se dá pelo risco de agressões e ofensas na interação face a face. É por meio do aprendizado reflexivo das interações que, neste caso, os pobres tentam se prevenir de situações constrangedoras, mantendo, assim, o que Goffman (2012, p. 13-14) denominou “preservação da fachada”. O autor nos ajuda, ainda, a pensar o cartão bancário como um instrumento de representação e identificação social: “assim, o cartão de crédito atesta superficialmente a identidade pessoal, útil na decisão de se dar ou não crédito ao indivíduo, mas, além disso, atesta que ele pertence a uma categoria social que garante o crédito” (Goffman, 1988, p. 71).

Acreditamos que essa ideia pode nos guiar para pensar o cartão do PBF como algo que virtualmente define a “identidade” de beneficiário. Se, por um lado, o cartão simboliza que a pessoa é “merecedora” do benefício, uma vez que é elegível por ser pobre, por outro, ocorre um descrédito de sua figura, visto que ela é desvalorizada como sujeito – o auxílio viria para combater a fome que ela mesma não teria sido capaz de suprir. Por isso, vemos nas filas do banco, para receber o benefício, uma situação de disfarce, em que os beneficiários escondem, até o último momento (até sacar o dinheiro), seu cartão do programa.

Eles escondem porque têm medo do preconceito e dos julgamentos morais externos – “proveitadores”, “dependentes”, “não querem nada com a vida” – e porque eles próprios já carregam internamente um sentimento de vergonha por estar recebendo um benefício para pobres. Strobel (2008, p. 20-31) mostra que na França os beneficiários também sofrem constrangimentos quando vão buscar o auxílio da transferência de renda. Lá, o recurso é dirigido aos correios (La Poste). O autor aponta que essa situação gera problemas, pois, ao mesmo tempo que a instituição se qualifica como “um banco para pobres”, deve manter o caráter de um serviço público universal. Isso, porém, gera confusão entre os administradores e constrangimentos múltiplos entre os beneficiários, os quais, pelo seu estatuto de pobre, sofrem preconceitos no interior da instituição.

Marileia (não beneficiária, 37 anos, casada) também acredita que exista a formação de um grupo de beneficiárias no contexto escolar, pois: “(...) lá no colégio, as mães ficam mais juntas, conversam sobre o Bolsa. Os filhos delas sentam juntos, a cadeirinha é de dois, né? Então eles ficam mais próximos. Na escola, as mães conversam mais sobre a questão do dinheiro, como gastar... Eu vejo elas debatendo isso”.

Se algumas beneficiárias tentam esconder sua posição de assistida, em algumas situações específicas, crianças e adolescentes que se encontram na escola, por sua vez, não possuem esta “escolha”, tendo em vista que, segundo Mara: “os professores e os diretores sabem quem recebe o Bolsa Família, porque, na matrícula, eles perguntam se você recebe o Bolsa e aí eles vão lá e marcam”. O livro *Bolsa Família: questões de gênero e moralidades* (Marins, 2017) discute os efeitos perversos da identificação formal das crianças e dos adolescentes beneficiários em sala de aula. Eles sofrem preconceitos e estigmas por participarem do programa, além de passarem por humilhações e *bullying*, sendo chamados de “esfomeados” e “miseráveis”.

Assim, se, por um lado, no convívio do bairro, algumas procuram esconder sua posição de beneficiária, por outro, no ambiente escolar, fica mais difícil controlar as informações sobre sua posição, uma vez que esse tipo de classificação se torna institucionalizada.

## 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Na medida em que as beneficiárias sofrem um quádruplo estigma, ou seja, elas são, ao mesmo tempo, mulheres, pobres, negras e beneficiárias, elas acabam por adotar estratégias de compensação deste estigma. Uma delas é a formação de grupos com mulheres do mesmo estatuto visando a uma proteção frente a possíveis preconceitos e discriminações sociais. Em outras palavras, é como se o fato de estarem juntas (sobretudo em contextos institucionais, como a esfera do banco e do setor de cadastramento) diminuísse a crítica moral externa sobre sua condição de “fracasso individual”, indicando, ao contrário, tratar-se de uma condição social e, portanto, coletiva. Verificamos ainda que, até mesmo no setor de cadastramento, amigas ou familiares tendem a ir com as beneficiárias para evitar: *i*) a desqualificação moral realizada pelos atendentes; e *ii*) a desconfiança em relação à sua condição pelo serviço de assistência social.

Importante salientar que a maior parte das beneficiárias entrevistadas interpreta o PBF como uma ajuda e não como um direito social, elas se sentem privilegiadas por estar recebendo, ora pelo elemento Deus, ora pelo critério sorte. Este achado de pesquisa também aparece em outros trabalhos (Ávila, 2013; Marins, 2017), podendo corroborar representações do senso comum de que “a assistência é só uma ajuda para aqueles que não querem trabalhar”.

Vimos como, de fato, o poder circula por diversas esferas (institucionais e da vizinhança), regendo as relações sociais, das quais as beneficiárias participam.

A construção dessa classificação se desenvolve a partir de contextos de interação, nos quais, dependendo dos repertórios, mobilizam-se ferramentas de enfrentamento ao estigma. Isto ocorre quando é preciso acessar instituições vinculadas ao programa (coordenação do PBF e Caixa Econômica Federal), incitando a formação de parcerias como forma de resistir ao enquadramento de beneficiária. Em outros contextos, como é o caso do comércio, manifesta-se a obrigatoriedade (socioeconômica) da publicização de tal enquadramento como forma de barganha. Importante salientar que no âmbito do comércio local a implementação do PBF aparece, por um lado, como uma forma de valorizar os beneficiários (priorizando seu crédito) e, por outro, como uma situação grave: o aumento da coerção sobre o cumprimento das condicionalidades com grande potencial de vigilância sobre as mulheres pobres beneficiárias.

Publicizando ou camuflando, as beneficiárias traçam estratégias sociais de evitação (Goffman, 2012), negociando suas posições a cada momento. Assim, elas usam sua posição de beneficiária quando isto lhes traz ganhos materiais (crédito) ou simbólicos (de reconhecimento social) no comércio local. E desusam seu *status* de assistidas quando isto pode provocar situações de humilhação (em especial, no setor de cadastramento e no banco).

Em particular, no setor de cadastramento do PBF, os candidatos ao benefício sofrem com vários tipos de estigma: racial, de gênero e de classe. Em nossa pesquisa, todos os cadastradores e atendentes da “porta de entrada” eram contratados ou estavam em cargos comissionados, não havendo nenhum tipo de preparo ou qualificação para o atendimento da população pobre candidata. Talvez estratégias governamentais para dirimir este despreparo possam estar vinculadas a cursos de capacitação para estes funcionários no marco dos direitos sociais e humanos.

Por fim, outra problemática no âmbito da implementação local do PBF é que, de fato, ter um cartão de débito do programa produz efeitos de discriminação na esfera do banco, o que não é uma particularidade brasileira – na França, os beneficiários da assistência (em particular os imigrantes) também sentem esta discriminação. Sob esta problemática, os *policy makers* podem repensar a concessão do cartão de forma mais universal, ou seja, o cartão chegaria para o beneficiário como um cartão de débito da Caixa Econômica Federal – sem que viesse identificado o nome do PBF. A proposta da não diferenciação na esfera bancária entre clientes gerais e beneficiários pode: *i)* amortizar possíveis estereótipos em relação às mulheres que dependem da assistência do Estado; e *ii)* produzir um acesso ao sistema de crédito mais democrático, evitando assim possíveis estigmatizações e discriminações no espaço público.

## REFERÊNCIAS

- ÁVILA, M. P. Que pensam as beneficiárias do Bolsa Família? **Revista de Ciências Sociais**, n. 38, p. 105-122, abr. 2013.
- BARROS, R. de C. M.; FRANCO, S.; ROSANE, M. Markets, the state, and the dynamics of inequality in Brazil. *In*: LÓPEZ-CALVA, L. F.; LUSTIG, N. (Dir.). **Declining inequality in Latin America: a decade of progress?** New York: UNDP; Washington: Brookings Institution Press, 2010. p. 134-174.
- BEDFORD, K. Gender and institutional strengthening: the World Bank's policy record in Latin America. **Contemporary Politics**, v. 15, n. 22, p. 197-214, 2009.
- BRANDÃO, A.; DA DALT, S.; GOUVÊA, V. Segurança alimentar e nutricional entre os beneficiários do Programa Bolsa Família. *In*: VAITSMAN, J.; SOUZA, R. P. **Avaliação de políticas e programas do MDS: resultados**. Brasília: MDS; Sagi, 2007. v. 2.
- BRITO, A. S. **O papel do salário mínimo na redução da desigualdade na distribuição de renda no Brasil entre 1995 e 2013**. Tese (Doutorado) – Universidade Federal Fluminense, Niterói, Rio de Janeiro, 2015.
- CARLOTO, C.; MARIANO, S. Gênero e combate à pobreza: Programa Bolsa Família. **Estudos Feministas**, v. 17, n. 3, p. 901-908, 2009.
- COHN, A. O PBF e seu potencial como política de Estado. *In*: CASTRO, J. A. de; MODESTO, L. (Org.). **Bolsa Família 2003-2010: avanços e desafios**. Brasília: Ipea, 2010. v. 2. p. 217-241.
- DUBOIS, V. **La vie au guichet: relation administrative et traitement de la misère**. Paris: Économica-Etudes Politiques, 2010.
- DUVOUX, N. **L'autonomie des assistés: sociologie des politiques d'insertion**. Paris: PUF, 2009.
- FINE, B. *et al.* **Development policy in the twenty-first century: beyond the post-Washington Consensus**. Londres: Routledge, 2001.
- FONSECA, A. Mulheres como titulares das transferências condicionadas: empoderamento ou reforço de posições de gênero tradicionais? Trabalho apresentado no 13º Congresso Internacional da Rede Mundial de Renda Básica, São Paulo, 2010.
- FOUCAULT, M. **Microfísica do poder**. Rio de Janeiro: Graal, 1979.
- \_\_\_\_\_. Governmentality. *In*: RABINOW, P.; ROSE, N. (Org.). **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, E. **Estigma**: notas sobre a manipulação da identidade deteriorada. Rio de Janeiro: Guanabara, 1988.

\_\_\_\_\_. **Comportamentos em lugares públicos**: notas sobre a organização social dos ajuntamentos. Rio de Janeiro: Vozes, 2010.

\_\_\_\_\_. **Ritual de interação**. Ensaio sobre o comportamento face a face. Petrópolis: Vozes, 2012.

JENSON, J. Lost of translation: the social investment perspective and gender equality. **Social Politics**, v. 16, n. 4, p. 446-483, 2009.

KERSTENETZKY, C. L. Foi um pássaro, foi um avião? Redistribuição no Brasil no século XXI. **Novos Estudos**, v. 36, n. 2, p. 14-35, 2017.

LA ROCHA, M. G. de. From the resources of poverty to the poverty of resources? The erosion of a survival model. **Latin America Perspectives**, v. 28, n. 4, p. 72-100, 2001.

MARINS, M. T. **Bolsa Família**: questões de gênero e moralidades. Rio de Janeiro: Editora UFRJ; FAPERJ, 2017.

MARQUES, M. Políticas de transferência de renda no Brasil e na Argentina. **Revista de Economia Política**, v. 33, n. 2, p. 298-314, 2013.

MOLYNEUX, M. Gender and the silences of social capital: lessons of Latin America. **Development and Change**, Oxford, United States, v. 33, n. 2, p. 167-188, 2002.

MONNERAT, G. *et al.* Do direito incondicional à incondicionalidade do direito: as contrapartidas do Programa Bolsa Família. **Ciência e Saúde Coletiva**, v. 12, n. 6, p. 1453-1462, 2007.

NERI, M.; CAMPELLO, T. **Programa Bolsa Família**: uma década de inclusão e cidadania. Brasília: Ipea, 2013.

NETO, R. Impacto do Programa Bolsa Família sobre a frequência à escola: estimativas a partir de informações da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio (Pnad). *In*: CASTRO, J.; MODESTO, L. (Org.). **Bolsa Família 2003-2010**: avanços e desafios. Brasília: Ipea, 2010. v. 2.

OLIVEIRA, A. *et al.* Primeiros resultados da análise da linha de base da pesquisa de avaliação de impacto do Programa Bolsa Família. *In*: VAITSMAN, J.; PAES-SOUSA, R. (Org.). **Avaliação de políticas e programas do MDS**: resultados. Brasília: MDS; Sagi, 2007. v. 2.

ORLOFF, A. S. **Farewell to maternalism?** State policies and mothers' employment. Evanston: Institute for Policy Research; Northwestern University, 2007. (Working Papers Series).

PEÑA, C. R. *et al.* A eficácia das transferências de renda: as tendências da desigualdade antes e depois do Programa Bolsa Família. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 49, n. 4, p. 889-913, jul./ago. 2015.

REGO, W. Aspectos teóricos das políticas de cidadania: uma aproximação ao Bolsa Família. **Lua Nova**, São Paulo, n. 73, p. 147-185, 2008.

REGO, W.; BARATTO, M.; OLIVEIRA, L. Direitos humanos, relações de gênero e cidadania: Programa Bolsa Família e microcrédito indiano em perspectiva comparada. Trabalho apresentado em International Congress of the Basic Income Earth Network, São Paulo, 2010.

ROCHA, S. Transferências de renda federais: focalização e impactos sobre a pobreza e desigualdade. **Revista de Economia Contemporânea**, Rio de Janeiro, v. 12, n. 1, p. 67-96, 2008.

SCHILD, V. Empowering “consumer-citizens” or governing poor female subjects? The institutionalization of “self-development” in the Chilean social policy field. **Journal of Consumer Culture**, n. 7, p. 179-203, 2007.

SOARES, F. Para onde caminham os programas de transferência condicionadas? As experiências comparadas do Brasil, México, Chile e Uruguai. *In*: CASTRO, J. A. de; MODESTO, L. **Bolsa Família 2003-2010: avanços e desafios**. Brasília: Ipea, 2010. v. 2.

STROBEL, P. **Penser les politiques sociales**. Contre les inégalités: le principe de solidarité. La Tour d'Aigues: Éditions de l'Aube, 2008.

SUÁREZ, M.; LIBARDONI, M. O impacto do Programa Bolsa Família: mudanças e continuidades na condição social das mulheres. *In*: VAITSMAN, J.; SOUSA, R. **Avaliação de políticas e programas do MDS: resultados**. Brasília: MDS; SAGI, 2007. v. 2. p. 119-160.

BANCO MUNDIAL. **World development indicators**. Washington, DC: TWB, 1998. p. 64-70.

\_\_\_\_\_. **Vozes dos pobres: Brasil – relatório nacional**. [s.l.]: Banco Mundial, maio 2000.

\_\_\_\_\_. **Engendering development: through gender equality in rights, resources, and voice**. Oxford: Oxford University Press, 2001.



## **FAMÍLIAS “DA FILA” VERSUS FAMÍLIAS “DA OCUPAÇÃO”: A REPRODUÇÃO INSTITUCIONAL DE *STATUS* DIFERENCIADO ENTRE FAMÍLIAS ATENDIDAS PELO PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA EM CURITIBA**

Maria Tarcisa Silva Bega<sup>1</sup>  
Viviane Vidal Pereira dos Santos<sup>2</sup>

### **1 INTRODUÇÃO**

Apesar de as políticas públicas se constituírem de um campo de estudos e de pesquisas interdisciplinar (Souza, 2006), permitindo uma variedade de metodologias, ferramentas e escopo de pesquisa, ainda há uma lacuna nas análises e produções que contribuam para a compreensão das ações e das relações imbricadas entre os processos de formulação e implementação, particularmente a respeito dos burocratas implementadores de políticas públicas (Faria, 2003; Lotta, 2010).

Para Arretche (2001), a diversidade de contextos para a implementação das políticas públicas faz com que suas regulamentações gerem efeitos completamente diferentes de sua formulação. Em um país de dimensão continental como o Brasil, de diversidades regionais, culturais e econômicas, é necessário que se olhe atentamente para o que acontece na ponta do processo de implementação.

Neste cenário, entra um importante ator, o burocrata do nível de rua (Lipsky, 1980), que desempenha funções múltiplas no fazer da política (*policy maker*), não somente na condição do executor final, mas nos processos intermediários, interferindo nas formas de gestão e, principalmente, como responsável pela tradução das decisões em ações concretas junto aos beneficiários. Ou seja, interage e pode remodelar o formato da política. É aquele que representa o Estado para o usuário do serviço público, pois lida diretamente com os destinatários das ações desse Estado, além de ter relativo poder discricionário e autonomia sobre a estrutura organizacional burocrática. A partir disso, o burocrata do nível de rua simplifica e estabelece rotinas de trabalho,

---

1. Socióloga; e professora do Programa de Pós-Graduação em Sociologia da Universidade Federal do Paraná (UFPR). *E-mail*: <tarcisa.silva@gmail.com>.

2. Cientista social; e pesquisadora vinculada ao Grupo de Pesquisa em Sociologia e Políticas Sociais da UFPR, pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq). *E-mail*: <vivivps@gmail.com>.

por receber inúmeras demandas e regras institucionais, construindo cotidianamente sua percepção sobre seu trabalho e sobre o público que atende (*client processing*).

Os burocratas do nível de rua sofrem pressões tanto da instituição à qual estão vinculados, para que os resultados sejam atingidos, como dos cidadãos, que querem que seus interesses e necessidades pessoais ou coletivas sejam atendidos (Lipsky, 1980). Precisam interagir, no processo da implementação, com outros burocratas, normas, culturas e constrangimentos institucionais, usuários – e estas interações demandam negociações para que se possam implementar as políticas públicas (Lotta, 2010).

Na relação cotidiana entre burocrata do nível de rua e usuário, há interações com pessoas que carregam consigo trajetórias, experiências e necessidades diversas que precisam ser identificadas, categorizadas e padronizadas pelo burocrata de rua. Como coloca Pires (2017), neste processo permeiam visões de mundo, valores, representações e percepções que os burocratas do nível de rua compartilham sobre seu trabalho e sobre os usuários. Ainda que as definições legais e as instituições impactem a prática do burocrata do nível de rua, “ações, valores, referências e contextos dos indivíduos acabam por influenciar suas decisões” (Lotta, 2010, p. 7).

Assim, políticas formuladas para incluir social e economicamente pessoas e grupos considerados marginalizados podem acabar reproduzindo desigualdades em sua implementação. Com isso, torna-se importante estudar a burocracia do nível de rua que executa ações de implementação e em que medida suas ações e percepções implicam a reprodução de desigualdades.

Neste sentido, este artigo<sup>3</sup> buscou investigar as relações entre agentes públicos e usuários da política de habitação de interesse social em Curitiba. Especificamente, debruçou-se sobre as percepções de assistentes sociais da Companhia de Habitação Popular de Curitiba (COHAB-CT), que elaboram, coordenam e executam o Plano de Trabalho Social (PTS) em empreendimentos da faixa 1 do programa Minha Casa Minha Vida (MCMV), cotejadas as percepções de famílias beneficiárias do referido programa.

Tal análise é motivada pela constatação de Santos (2017), ao estudar as relações entre famílias alocadas em um empreendimento do MCMV em Curitiba. Apesar de apresentarem um perfil socioeconômico relativamente similar (baixa renda e escolaridade, por exemplo), as famílias constituíam uma diversidade de trajetórias e experiências de vida. Ao serem colocadas em um mesmo conjunto habitacional, as relações de convívio se apoiaram em categorias normativas utilizadas pela COHAB-CT para selecionar a demanda habitacional (“fila” *versus*

---

3. A motivação para o artigo veio das discussões protagonizadas no Grupo de Trabalho de Políticas Públicas do 18º Congresso Brasileiro de Sociologia, que aconteceu em julho de 2017, em Brasília.

“reassentamento/ocupação/área de risco/favela”), visando demarcar distinções entre elas. Ademais, outros fatores foram acrescentados nos processos cotidianos da vida coletiva (assembleias, taxas de condomínio), reforçando e consolidando a percepção das famílias entre “merecedoras” de estarem ali e “famílias inadequadas”.

A análise das relações e percepções entre assistentes sociais e usuários no momento da implementação da política de habitação possibilita indicar riscos de reprodução de estigmas e segregação entre grupos sociais vulneráveis.

Buscou-se entender o processo de implementação da política de habitação de interesse social, executada pela COHAB-CT, cujos projetos são subsidiados pelo MCMV; depreender o trabalho social na implementação da política de habitação de interesse social; e compreender de que forma as assistentes sociais e as famílias “da fila” e “da ocupação” se relacionam e se percebem.

## 2 FONTES DE DADOS E METODOLOGIA

Este artigo reúne dados de duas pesquisas. A primeira (Santos, 2017), em uma dissertação de mestrado em sociologia, avaliou o MCMV a partir da experiência das famílias atendidas. Realizou-se um levantamento do perfil de um conjunto habitacional da COHAB-CT – que executa a política de habitação de interesse social na cidade – escolhido para ser o objeto empírico,<sup>4</sup> a partir de pesquisa socioeconômica nos domicílios, e selecionou-se uma amostra representativa de dez famílias para entrevistas sobre sua trajetória de vida e seu percurso da moradia de origem até o conjunto habitacional. Apoiou-se na sociologia do cotidiano (Pais, 2003; Certeau, Giard e Mayol, 2013; Martins, 2014).

As famílias escolhidas deveriam cumprir os critérios de representatividade do perfil geral do universo: origem da família, composição familiar, renda familiar, escolaridade, religião e ocupação do titular da moradia entrevistado. Em geral, tratava-se de famílias com renda de até três salários mínimos, com uma média de três a quatro integrantes, de origem em bairros também periféricos de Curitiba, cujos titulares dos imóveis eram mulheres donas de casa ou que trabalhavam na área de limpeza.

Apesar de apresentarem, em geral, um perfil socioeconômico muito similar (renda, escolaridade, composição familiar), as famílias traziam consigo diferentes trajetórias e experiências de vida. Ao serem alocadas em um mesmo conjunto

---

4. Foi escolhido um dos primeiros conjuntos habitacionais do MCMV da cidade de Curitiba, implantado em 2011. Este empreendimento atendeu 224 famílias, sendo 188 cadastradas na chamada “fila” da COHAB-CT, que em sua maioria moravam de aluguel, e as demais famílias de reassentamento. Tratava-se de um condomínio verticalizado com apartamentos de 37,7 m<sup>2</sup>, sendo dois quartos, cozinha, sala e banheiro. Os apartamentos eram divididos em blocos de quatro andares e o empreendimento contava com quadra de esportes, parque infantil, salão de festas e estacionamento para carros com 112 vagas.

habitacional, as relações sociais entre as famílias se apoiavam em categorias normativas para demarcar as diferenças entre elas.

As categorias normativas diziam respeito à origem das famílias, utilizadas pelas COHAB-CT para identificar e selecionar as famílias para os empreendimentos habitacionais. Dividem-se basicamente em dois grupos: demanda aberta, popularmente conhecida como “fila” da COHAB-CT, e demanda fechada, que é usualmente tratada como “ocupação”, “área de risco”, “reassentamento” ou “favela”.

Em geral, demanda aberta são famílias com baixa renda que se submetem ao pagamento do aluguel oneroso da residência ou em “morar de favor” na casa de parentes. Estas famílias comprometem grande parte da renda com o aluguel ou “moram de favor” em um local que não é de sua propriedade, que não lhe dá total liberdade para planejar, mobiliar, reformar e/ou investir, o que acaba motivando a busca pela casa própria. Neste caso, a política atua realizando o cadastro das famílias e as encaminhando para novos empreendimentos implantados por ordem de inscrição e sorteio. Já a demanda fechada vem de uma situação de risco, seja ambiental ou de irregularidade da propriedade, em que a política pode atuar na urbanização desses espaços precários e na regularização fundiária, ou na remoção das famílias destas áreas, realocando-as nos conjuntos habitacionais. Algumas das características associadas a estes espaços são a baixa oferta de estrutura urbana, serviços e equipamentos de uso coletivo, as estratégias traçadas para viver na cidade, como as ligações clandestinas e os trabalhos informais, além dos altos índices de pobreza.

A pesquisa com as famílias foi realizada cinco anos depois da implantação do conjunto habitacional. Notou-se que as “da fila” se fixaram no conjunto. Porém, a maioria das famílias “da ocupação” venderam seus apartamentos e voltaram a habitar áreas de risco e ocupação irregular. Em 2011, as famílias “da ocupação” representavam 15% e, em 2016, apenas 3% do total de famílias alocadas. Tal fato limitou o acesso às famílias de “ocupação” para a pesquisa, fazendo com que nove das dez entrevistadas fossem “da fila”, correspondendo, também, ao perfil geral do universo de pesquisa, o conjunto habitacional.

Foi possível notar discursos de “merecimento” e “não merecimento” por terem sido alocadas no conjunto habitacional com base na origem. As famílias “da fila” consideravam as “da ocupação” inadequadas e não merecedoras de estarem ali por apresentarem, de acordo com os entrevistados, práticas e comportamentos que não correspondiam à vida em um condomínio. Colocavam sobre as assistentes sociais da COHAB-CT a responsabilidade pela escolha das famílias inadequadas.

As categorias normativas eram acionadas como um atributo hierarquizante que conferia *status* superior às famílias “da fila” e estigmatizava as famílias “da ocupação”. Estas categorias apoiaram as relações e percepções entre as famílias nos

processos cotidianos da vida coletiva, como nas assembleias e no controle social sobre os pagamentos de taxas de condomínio.

A partir dos resultados encontrados, motivou-se a segunda pesquisa, agora com agentes públicos da COHAB-CT, especialmente assistentes sociais que trabalham na execução da política de habitação de interesse social. A segunda pesquisa se aproxima da sociologia da burocracia (Lipsky, 1980; Lotta, 2010) e da sociologia do guichê (Pires, 2017), selecionando entrevistados a partir da técnica “bola de neve”<sup>5</sup> (Becker, 1993), estabelecendo uma rede de contatos, em que o primeiro entrevistado indica alguém para participar da pesquisa, e assim se sucede até que se reúna um *corpus* de entrevistas (Aarts e Bauer, 2008) que dê conta das questões de pesquisa.

Os critérios iniciais para a escolha dos agentes públicos foram: ser assistente social da COHAB ligado à execução do trabalho social com as famílias atendidas. Além de quatro assistentes sociais, foram entrevistadas uma engenheira civil e uma agente administrativa da COHAB e uma assistente de projetos sociais da Caixa Econômica Federal (Caixa). Tais entrevistas com os demais agentes se mostraram necessárias ao longo das entrevistas, quando surgiam questões sobre a implementação que estavam além do trabalho social. Todas as entrevistadas eram servidoras públicas municipais. As assistentes sociais<sup>6</sup> tinham idade média de 39 anos e dez anos de tempo de instituição. Além da atuação na área habitacional, três das entrevistadas tiveram experiências na área da saúde.

Ambas as entrevistas seguiram roteiros semiestruturados. Com as famílias foram abordadas as experiências de moradia anteriores ao acesso ao MCMV; as motivações para se mudarem para o conjunto habitacional; como se deu o processo de mudança e convivência com as demais famílias; e como avaliam a vida atualmente. Já com as assistentes sociais, o roteiro abordou a trajetória profissional; a descrição do trabalho executado; a relação com os usuários e a percepção sobre eles; e aspectos sobre a política de habitação de interesse social e sobre o MCMV.

Realizou-se uma análise do conteúdo (Campenhoudt e Quivy, 2008) de *corpus* de entrevistas (Aarts e Bauer, 2008): um com famílias e outro com as assistentes

5. A técnica da “bola de neve” foi utilizada por ser uma pesquisa exploratória, e também por se tratar de um grupo pequeno com possibilidade de não adesão à pesquisa. Leva-se em consideração que pode haver o enviesamento da amostra, pois o pesquisador se conecta a uma rede de contatos que se estabelecem a partir da interpretação do entrevistado sobre quais seriam as pessoas ideais para participar da pesquisa, mesmo que haja variáveis às quais os indicados precisam corresponder para participar. Esta rede pode se constituir de pessoas que compartilham de um mesmo pensamento, ideologia, visão de mundo e percepção sobre sua realidade de trabalho. Desta forma, outras perspectivas sobre um mesmo tema podem ficar ausentes em um primeiro levantamento de informações. Como o quadro de assistentes sociais da COHAB-CT é especializado em diferentes etapas, esta seleção é representativa dentro da etapa de implementação escolhida para a pesquisa.

6. Utiliza-se a definição no feminino em todo o texto, pois os entrevistados eram mulheres.

sociais. Em síntese, trabalhou-se com duas fontes de entrevistas distintas e coletadas com critérios e metodologias diferentes, apesar de ambos os atores (sociais e estatais) expressarem suas percepções sobre o mesmo tema.

### 3 ANÁLISE

#### 3.1 A implementação do MCMV em Curitiba

O MCMV<sup>7</sup> foi criado em 2009 para reduzir o *deficit* habitacional no Brasil<sup>8</sup> e, ao mesmo tempo, aquecer a economia e gerar empregos por meio da construção civil, tendo em vista a crise econômica internacional que emergiu em 2008.

Segundo dados do Ministério das Cidades,<sup>9</sup> o MCMV entregou, entre 2009 e 2016, pouco mais de 3,2 milhões de unidades habitacionais em 96% dos municípios brasileiros. Um terço do total de unidades entregues foi para famílias com renda inferior a três salários mínimos. Importante destacar que tais dados buscam apontar as dimensões da produção do programa. No entanto, não se objetiva, aqui, uma análise macro dos impactos quantitativos do MCMV em nível nacional, mas sim explicar, em linhas gerais, o ciclo da implementação do programa em Curitiba.

O MCMV visa à produção de novas moradias dando centralidade às construtoras na elaboração de projetos de empreendimentos habitacionais. Os projetos são aprovados pela Caixa, que financia o valor por unidade contratada. Cabe aos estados e municípios, por meio das COHABs ou secretarias de habitação, selecionar a demanda, facilitar a aquisição de terrenos para construção e dar incentivos à construção de habitação de interesse social (Aragão, 2014).

O MCMV atende a partir de critérios de renda, basicamente. Para famílias com renda bruta de até três salários mínimos<sup>10</sup> (faixa 1), atendidas pela política de

7. Criado pela Lei nº 11.977, de julho de 2009, e na Política Nacional de Habitação que se estruturou na primeira década de 2000, com a criação do Ministério das Cidades, em 2003, e do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social, em 2005, com fundos nacionais e municipais para habitação.

8. De acordo com a Fundação João Pinheiro (2016), *deficit* habitacional é o indicador da necessidade de construção de novas moradias para atender a demanda habitacional da população em um dado momento. Esta necessidade é medida a partir da identificação de habitações precárias, de coabitação familiar, provocando adensamento de pessoas em um mesmo domicílio, entre outros fatores. Outro indicador importante para a compreensão da demanda por moradia é o de inadequação de domicílio, ou *deficit* qualitativo, que diz respeito a determinadas especificidades dos domicílios e que prejudicam a qualidade de vida dos moradores, como carência de infraestrutura, inadequação fundiária, entre outros. As ações sobre a inadequação de domicílios visam à melhoria do domicílio e de seu entorno, não necessitando de substituição por uma nova moradia.

9. Disponível no estudo técnico da Câmara dos Deputados, em: <[http://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/estudos/2017/Est\\_Tec\\_Conj\\_20171016\\_PCMCMV.pdf](http://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/estudos/2017/Est_Tec_Conj_20171016_PCMCMV.pdf)>. Acesso em: 15 set. 2018.

10. O MCMV atende em três linhas: habitação urbana, habitação rural e entidades. Desde a sua criação, vem passando por diversas alterações em contextos de crise econômica e política. Até 2015, compreendia três faixas de renda. Atualmente, são quatro faixas, tendo como limite o atendimento a famílias com renda de até R\$ 9.000,00. A faixa de interesse social é a 1, para famílias com renda de até três salários mínimos. Ela é financiada com os recursos do Fundo de Arrendamento Residencial (FAR), e as demais faixas, com recursos do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS). A COHAB-CT, de acordo com as informações disponibilizadas em seu site, atende até a faixa 2, com renda de até R\$ 4.000,00. Mais informações disponíveis em: <<http://www.caixa.gov.br/poder-publico/programas-uniao/habitacao/Paginas/default.aspx>>.

habitação de interesse social, a moradia é subsidiada em 90%, restando 10% para que contribuam com o pagamento de prestações durante dez anos. As famílias ficam atreladas ao contrato assinado junto à Caixa durante dez anos, não podendo vender, alugar, ceder ou quitar o imóvel dentro deste período. Além disso, não são permitidas trocas de imóveis e rescisões de contratos.

Além dos critérios de renda para o atendimento social, existem outros critérios estabelecidos a nível federal,<sup>11</sup> tais como: famílias desabrigoadas de áreas de risco ou insalubridade; famílias em que a mulher é responsável pelo domicílio; e famílias que têm entre seus integrantes alguma pessoa com deficiência. Além destes critérios, prevê-se que sejam acrescidos critérios locais decididos em conselho.

No caso de Curitiba, foram acrescidos os seguintes critérios:<sup>12</sup> famílias atendidas pela rede de proteção social da prefeitura em situação de vulnerabilidade habitacional; famílias residentes em imóveis alugados; e famílias com ao menos um dependente menor de 18 anos. A normativa federal define que 50% do total das unidades habitacionais produzidas seja destinado ao reassentamento de famílias em situação de risco. Por decisão municipal, também foi estabelecido que idosos, pessoas com deficiência e famílias em situação de vulnerabilidade social fossem atendidos em 3% das unidades para cada segmento.

A COHAB-CT<sup>13</sup> atende três faixas de renda do MCMV. Seus usuários são atendidos por meio de realização do cadastro de inscrição permanente, a “fila da COHAB”, e precisam ter renda bruta familiar de até R\$ 4.000,00, enquadrando-se nas faixas de renda do atendimento do MCMV.<sup>14</sup> Segundo as informações do *site* da COHAB-CT, pessoas com renda familiar entre R\$ 1.800,00 e R\$ 4.000,00 – faixas 1, 5 e 2 – são chamadas por ordem de inscrição, com base nos empreendimentos disponíveis para serem comercializados e na compatibilidade da renda do interessado. Já as famílias com renda de até R\$ 1.800,00, atendendo a pelo menos um dos critérios nacionais e/ou municipais, participam de sorteios públicos.

O projeto dos empreendimentos da faixa 1 são feitos pela diretoria técnica da COHAB-CT, composta por engenheiros e arquitetos urbanistas, em terrenos próprios disponíveis ou a partir de “parceiros”,<sup>15</sup> que atendem a um chamamento público para a construção de habitação de interesse social. A construtora aprovada se responsabiliza pela aprovação do projeto na Caixa.

As famílias que passam pelo processo de reassentamento, ou urbanização de assentamento precário, são mapeadas pelas diretorias social (composta principalmente

11. Portaria nº 595/2013 do atendimento da faixa 1, do Ministério das Cidades.

12. Resolução nº 19/2012 do Conselho da Cidade de Curitiba (Concitiba).

13. É uma empresa pública de economia mista, sendo a prefeitura de Curitiba acionista de 99% de suas ações.

14. Instrução Normativa nº 015, da prefeitura municipal de Curitiba, aprovada em abril de 2013.

15. De acordo com a engenheira civil entrevistada, “parceiros” são as construtoras da iniciativa privada.

por assistentes sociais) e técnica (que avalia as condições materiais e ambientais da casa e da sua localização). Depois, essas famílias são cadastradas pela diretoria social da COHAB-CT, compondo um banco de dados específico. A partir dos projetos de reassentamento e urbanização de assentamentos precários elaborados pela diretoria técnica, a diretoria social escolhe quais famílias serão reassentadas com base em critérios formais de situação de risco habitacional – insalubridade, famílias conviventes, falta de infraestrutura, entre outras definições – e nas pressões feitas pelas famílias vinculadas às áreas de risco.

Com o projeto do empreendimento aprovado e as famílias escolhidas, iniciam-se as ações de preparação das famílias para o empreendimento. As famílias de reassentamento são acompanhadas muito antes da aprovação dos projetos de empreendimento. Já as sorteadas na “fila” são contatadas pelo departamento comercial, composto principalmente por agentes administrativos que lidam com os usuários como “clientes” da COHAB-CT e oferecem a eles o “produto” – o imóvel disponível –, cabendo-lhes aceitar ou não as condições de financiamento.<sup>16</sup> As famílias de reassentamento só vão ter contato com o departamento comercial nas reuniões explicativas sobre os empreendimentos, juntamente com a diretoria social.

Após a “adesão” das famílias ao projeto de empreendimento, são montados processos com a documentação pessoal e financeira, que é encaminhada para análise da Caixa. A análise é feita por meio de sistemas integrados que, além da renda, verificam se os interessados já foram atendidos anteriormente por qualquer programa habitacional, se possuem algum outro imóvel ou se estão inadimplentes.

Do total do investimento feito pelo MCMV no empreendimento, 3% são destinados à realização do PTS,<sup>17</sup> que deve atender às etapas e às ações a serem realizadas desde sua elaboração e aprovação pela Caixa, passando pela contratação e execução das obras, até doze meses após a mudança das famílias para o empreendimento. Neste período, busca-se identificar as demandas sociais da população e a elaboração de ações articuladas com as demais secretarias municipais para promover a adaptação das famílias ao novo local de moradia. Os prazos para a execução desse trabalho são alinhados à execução das obras e ao repasse dos recursos. Cabe às ações do PTS trabalhar aspectos como a participação das famílias nas ações de intervenção, seja na regularização fundiária ou no reassentamento dessas famílias em empreendimentos novos, fomentar lideranças comunitárias, a organização coletiva das famílias, o fortalecimento de vínculos comunitários, entre outros aspectos.

---

16. No MCMV, os contratos são assinados com a Caixa. Então cabe ao departamento comercial da COHAB-CT fazer a gestão dos inscritos e as reuniões explicativas sobre o MCMV, sobre os empreendimentos disponíveis. A chefe do setor de comercialização explica que, além do MCMV, o departamento administra os contratos para comercialização de imóveis da companhia, por venda ou aluguel, os contratos de regularização fundiária e os loteamentos.

17. Definido pela Portaria nº 21, de 22 de janeiro de 2014, que institui o manual de instrução para o Trabalho Técnico Social.



As normativas sobre o PTS preveem também a contratação de equipe técnica social e ambiental. A COHAB-CT faz a licitação de uma empresa que realiza a contratação de um assistente social e um técnico ambiental para trabalharem em conjunto com as assistentes sociais que coordenam projetos sociais da COHAB-CT, para executar as ações do PTS. É nessa etapa de elaboração, coordenação e execução do PTS que atuam as assistentes sociais entrevistadas.

### **3.2 O lugar do trabalho social na política de habitação: percepções das assistentes sociais**

O trabalho social, para além do PTS, é um elemento fundamental na política de habitação executado por assistentes sociais. Compete a ele intermediar relações entre os projetos elaborados pela equipe técnica e as demandas das famílias, além de mobilizar estes grupos sociais. Ou seja, tem-se aqui um caso clássico de burocratas de nível de rua.

A profissão do assistente social se insere na divisão social e técnica do trabalho na sociedade capitalista, em um contexto de especialização e profissionalização. Tem como objeto de atuação justamente as questões sociais resultantes do capitalismo. Sua constituição teve grande influência da Igreja Católica no tratamento moral e individual dos problemas resultantes do capitalismo e ações de intervenção ligadas à benevolência. Apesar das mudanças nas concepções sobre a formação acadêmica e a atuação profissional ao longo do século XX, e sua consolidação a partir da redemocratização, em 1988, é uma profissão que ainda enfrenta um baixo grau de prestígio, vista socialmente como uma atividade feminina ligada ao cuidado e ao acolhimento de grupos e indivíduos invisibilizados, o que demanda uma forte organização da classe para demarcar seu lugar de atuação (Piana, 2009).

Por exemplo, de acordo com as assistentes sociais entrevistadas, a área social dentro da COHAB-CT, ainda que consolidada atualmente, é sempre questionada sobre sua razão de existir dentro da companhia a cada troca de gestão, por ser considerada uma área que pode ser cortada e transferida para a Fundação de Ação Social (responsável pela política de assistência social no município). Elas relatam, também, que algumas visitas às áreas de ocupação e risco, que devem ser acompanhadas por técnicos da engenharia e da arquitetura, são designadas aos estagiários destas áreas. Mesmo todos sendo servidores públicos municipais, (assistentes sociais, engenheiros e arquitetos), há distinções nas formações acadêmicas e na atuação. Uns atuam mais com o “pé na rua” (expressão nativa) e relacionam-se diretamente com os usuários, e outros correspondem às “profissões imperiais” (Coelho, 1999), voltados para a concepção de projetos.<sup>18</sup>

---

18. Correspondendo às representações sociais sobre as profissões de elite, como medicina, direito e engenharia, contrapondo as profissões de licenciaturas e serviço social.

As assistentes sociais relatam os desafios do cotidiano do papel de escuta de diferentes experiências de vida e necessidades, e ter que direcioná-las a uma solução padronizada da política de habitação. Nas relações que estabelecem com as famílias de reassentamento nas áreas de origem, elas precisam lidar com medos, inseguranças, necessidades, pressões e até ameaças – “É um processo que é tenso e que é denso, porque você escuta tudo: o medo da enchente, do alagamento, incêndio, muito medo da violência e do tráfico” (assistente social 3).

Assim como demonstra Lotta (2006),<sup>19</sup> as assistentes sociais buscam traduzir para o “nível da rua” os termos e os critérios técnicos descritos em normativas e contratos. Além disso, procuram preparar a população para a vida em condomínio e as novas demandas que se apresentarem no novo local de moradia: “Essa comunicação não é fácil e a gente tem que estabelecer uma forma para que a família entenda o que você tá querendo dizer. Porque, realmente, os dizeres técnicos têm de monte, mas essa fala tem que ser muito acessível” (assistente social 3).

A todo o momento são acionadas leis, portarias e instruções normativas de nível federal e municipal que embasam todas as decisões: “A gente tá atendendo ao que rezam as normativas. (...) A gente trabalha muito com esses regramentos, que são cobrados pela Caixa, inclusive” (assistente social 1). Além disso, são apontadas questões estruturais da burocracia que limitam o atendimento e deixam pouco espaço para a discricionariedade: “O Minha Casa Minha Vida é muito inflexível em relação às regras. Ele já começa com regras, critérios de enquadramento, de habilitação, documentação” (assistente social 1).

Ainda que relatem a rigidez do programa federal, em conjunto com outros assistentes sociais em nível nacional, contam que conseguiram provocar uma mudança institucional. As assistentes sociais recebem demandas das famílias interessadas em trocar de imóvel por inúmeras questões, tais como endividamento, distância de serviços e equipamentos públicos ou do local de trabalho, contextos de violência e ameaças etc. No entanto, as normativas federais não permitem a simples troca de imóveis. Uma vez que uma família atendida na faixa 1 vende, aluga ou troca o móvel, fica impossibilitada de acessar subsídios para moradia social. As assistentes sociais entrevistadas relataram que, após pressões e enfrentamentos junto ao Ministério das Cidades, conseguiram aprovar a Portaria nº 488,<sup>20</sup> que permite a rescisão de contratos e a troca de unidades apenas em casos comprovados de ocupação da moradia por invasão ou ameaça, atendimento de medida protetiva da Lei Maria da Penha ou atendimento a programas de proteção a vítimas e

19. Em pesquisa realizada com agentes comunitários de saúde do Programa Saúde da Família.

20. Portaria de 18 de junho de 2017, publicada em 19 de julho de 2017. A portaria também cita a possibilidade de desistência do contrato por parte do beneficiário da faixa 1, desde que todas as contas vinculadas à moradia estejam em dia e ele arque com os custos da rescisão do contrato, ficando impedido de ser novamente atendido por programas habitacionais de interesse social. A mesma portaria prevê a rescisão de contrato por inadimplência das prestações.

testemunhas. Isso foi considerado um avanço para essas profissionais, mas ainda está muito longe de resolver as demandas de mobilidade residencial das famílias atendidas na faixa 1 que não conseguem se adaptar à moradia.

Além das demandas dos usuários e dos constrangimentos e regramentos, essa burocracia do nível de rua lida com outros agentes da implementação que podem convergir ou não em relação às suas concepções de mundo e do trabalho que executam. Realizam triangulações, nos termos de Lotta (2006), que são as intermediações entre as percepções dos agentes da equipe técnica que elaboram os projetos e as percepções das demandas das famílias.

A realidade não acompanha o técnico, né? A engenharia falava: “Se você pegar a [via] rápida...”. Realmente, se você pegar de carro a rápida não é tão longe. Tá, mas quem [entre os usuários] tem carro? E um dia para fazer uma reunião não é longe, mas e todo dia para ir trabalhar? (...) Mas o serviço social, na parte da concepção da parte física [do projeto de empreendimento], não entra. Depois, na girada da coisa, é que vai se conversando sobre isso, aí a gente vai conseguindo mexer um pouco na concepção (assistente social 4).

Também é colocada a questão do engessamento sobre prazos e recursos estabelecidos. As assistentes sociais apontam que as definições legais do PTS o apresentam em um escopo bastante amplo, mas que, na prática, pelo tempo e pelos recursos, as ações não possibilitam trabalhar aspectos fundamentais com as famílias atendidas.<sup>21</sup>

A gente trabalha com recursos que passam por um banco, então tem um viés diferente do que deveria ser uma política pública de interesse social. Então a gente tá num campo minado. Porque isso acaba gerando falhas nesse processo. Você não consegue desenvolver uma metodologia de trabalho, porque o tempo é curto, você tem prazo determinado e o trabalho vira quase que reuniões administrativas e burocráticas, em que não dá tempo de trabalhar questões do cotidiano que aparecem dentro de um empreendimento, como questões de convivência. Seis meses é pouco tempo para conseguir fazer as coisas. E muitas vezes a pessoa não tem o hábito de perceber o outro, então é um processo de construção que demora, e o nosso período é curto. E num empreendimento que você tem mais de duzentas, trezentas famílias para trabalhar, você na coordenação e mais um técnico. Como que você faz isso tudo? O MCMV falha nisso, de não proporcionar tempo suficiente, nem equipe suficiente (assistente social 3).

Nota-se que essa burocracia do nível de rua precisa conciliar dois tempos: o das famílias, do longo processo de constituição da cidadania, do acesso a direitos básicos, como a moradia – a partir deste acesso, aparecem novas questões demandando

21. Para Dubois (2010), a distância entre os discursos oficiais sobre a política pública e sua aplicação prática seria um “truque de implementação” (*trick implementation*). Não apenas uma lacuna não intencional entre objetivos e a realidade, mas sim uma forma de governar e fazer políticas públicas. Desta maneira, os planos se mostram abrangentes, ainda que as intenções não ditas oficialmente sejam produzir uma política “com o que se tem”.

tomada de consciência e organização política da base social. O outro tempo é o do mercado, dos prazos e dos recursos, manifestando a lógica capitalista da produção da cidade.

De forma geral, as famílias atendidas entrevistadas percebem o trabalho social como simples reuniões e visitas feitas e, principalmente, a responsabilidade pela seleção de famílias consideradas inadequadas e não merecedoras para viverem em um condomínio. Mas têm como referência principal as assistentes sociais da COHAB-CT como materialização do Estado, havendo até uma confusão entre as atribuições destas profissionais e da própria COHAB-CT sobre, por exemplo, a fiscalização dos casos de inadimplência ou sobre as vendas e os aluguéis clandestinos de imóveis.

Percebe-se que o trabalho social, enquanto um elemento da implementação da política de habitação de interesse social, definido e estruturado por mecanismos legais e institucionais, mostra-se também como um contexto que pode reproduzir desigualdades e reforçar estigmas. Isso ocorre porque os burocratas de nível de rua envolvidos neste processo, especialmente assistentes sociais, são agentes que carregam consigo conhecimentos, práticas, valores pessoais, profissionais e institucionais que permeiam as relações com os usuários e suas percepções sobre eles.

### **3.3 A constituição de marcadores distintivos entre usuários a partir das categorias administrativas**

Santos (2017) identificou divisões sociais entre as famílias atendidas alocadas em um mesmo empreendimento. Apesar de apresentarem um perfil socioeconômico muito similar (renda, escolaridade e composição familiar, por exemplo), traziam consigo diferentes trajetórias e experiências de vida. E na vida em condomínio tiveram que conviver com uma vizinhança que não foi escolhida, muitas vezes até indesejada.

O empreendimento eleito para análise atendeu 85% de famílias cadastradas na “fila” e 15% passaram por um processo de reassentamento emergencial por conta das condições de risco ambiental em que as moradias destas famílias se encontravam. Ainda que a maioria das famílias “da ocupação” tenha deixado o empreendimento logo no primeiro ano, todas as práticas sociais consideradas negativas, como tráfico de drogas, insegurança, violência e inadimplência, eram associadas às famílias “da ocupação”, como se tivesse havido uma espécie de “contaminação”.

Segundo Kowarick (2000), é necessário olhar para os significados simbólicos da moradia. Sobre moradias em áreas de “ocupação” – uma das alternativas da população de baixa renda sem condições de arcar com o aluguel ou com o financiamento de uma moradia no mercado formal –, a sociedade possui representações de que a moralidade dos habitantes destes espaços é questionável. A ocupação de áreas particulares ou públicas e de áreas de risco ambiental é vista como a materialização do fracasso, é o lugar onde a pobreza é exposta e a ilegalidade urbana é flagrante.

Os discursos sobre o “problema das ocupações” muitas vezes acabam colocando-o como um problema individual ou de caráter, mascarando o processo de urbanização excludente (Kowarick, 2000).

São criadas divisões entre os pobres a partir de suas trajetórias pessoais, por exemplo, entre aqueles que pagavam aluguel regularmente e aqueles que moravam em áreas de risco. As trajetórias, as origens e as experiências de cada família tornam-se marcadores distintivos dentro de um mesmo espaço social (Elias, 2000), a exemplo da percepção de uma moradora “da fila” sobre a vida em áreas de risco.

É um hábito de vida bem diferente, um modo de viver que não consegue viver em sociedade. Gente que tinha aquele modo de vida bem liberal, que morava lá na beira da valeta, sabe? Daí teve que vir pra cá. Daí vem pra cá e tem uma conduta que não condiz com o condomínio. A maioria saiu porque não consegue viver. São bem diferentes, não têm a educação que a gente tem. Então é bem complicado misturar o povo trabalhador com um bando de gente à toa que não tá nem aí pra nada. (...) A culpa foi de quem fez esse tipo de seleção, porque pegar quem não quer conviver no meio dos outros e pôr lá e obrigar a pessoa a ficar tem que dar nisso mesmo (entrevistado 9 – mulher negra, 40 anos, católica, educadora).

As famílias reproduzem discursos ideologizados sobre a casa própria, tanto sobre sua forma de acesso quanto sobre a maneira de cuidar dela. Tais percepções sobre a moradia, além de padrões de classe e de gosto, também podem ser reproduzidas nas práticas profissionais, desde o planejamento técnico dos empreendimentos habitacionais até as ações socioeducativas do trabalho social, reproduzindo espaços ancorados nos padrões de moradia das classes médias e altas.

Nota-se que a formação acadêmica crítica das assistentes sociais permite que seja identificado o preconceito social das famílias “da fila” em relação às “da ocupação”, além da reprodução de estereótipos nos momentos de conflito dentro dos empreendimentos, verificando-se a vinculação de determinadas práticas negativas, como roubos, depredação do espaço coletivo e inadimplência, exclusivamente às famílias reassentadas, que são estigmatizadas. Uma das assistentes sociais entrevistadas aponta o seguinte.

Esse estigma acaba que daí impacta a vida de muita gente. A gente percebe, eles contam: “Nossa, antes se eu tinha que ir a algum lugar eu tinha que tirar meu sapato e colocar um sapato limpo, de tão sujo que ficava por causa do barro quando chovia. E agora [após o reassentamento], eu não preciso fazer isso, mas ainda me falam que eu sou da favela” (assistente social 3).

A partir do trabalho social, as assistentes sociais identificam diferenças entre os dois grupos de famílias.

Quem vem “da fila” já passou, a maioria, por uma experiência de condomínio, por exemplo. Já conhecem melhor as regras, já vinham de uma cidade formal, já estavam

pagando aluguel. Então eles já tinham um comprometimento de renda alto com a moradia, apesar de serem famílias vulneráveis (assistente social 2).

As assistentes identificam também diferenças no cuidado com a moradia.

Você visualiza no empreendimento a diferença no cuidado. Eles [“da fila”] tratam mais como propriedade privada, como um ganho, do que quem veio de área de risco. Os de áreas de risco muitas vezes foram forçados a sair da área. Quem foi “da fila” foi porque quis ir (assistente social 2).

As diferenciações também se colocam nos espaços em que se demanda uma organização coletiva para a proposição de ações e a tomada de decisão, como nas assembleias de condomínio.

Como existe o estigma que todo favelado carrega ou pobre que não pode pagar, mas ele não vai falar, então quem comanda [as assembleias] é quem tem a família mais estruturada, que recebe mais dinheiro, quem tem salário, quem tem perspectiva de melhora, quem quer colocar portaria 24 horas, quem quer colocar câmeras, quem quer melhorar, quem tem sua visão de um condomínio de classe média. Então esse vai na reunião, são os que têm coragem para falar. E quem vai ter coragem para falar que não pode pagar? Ninguém! Só se for uma pessoa muito combativa e que tenha muita noção. Porque o pobre que não é participativo ele não vai falar que não vai pagar. E o que acontece? Tem condomínio de MCMV que é quase trezentos reais. Que é um absurdo! (assistente social 4).

Um aspecto importante é que as famílias são acompanhadas de forma diferente. Apesar de se encaixarem no mesmo perfil de renda (faixa 1), elas são, em algum momento do processo para acessar a habitação, condicionadas a caminhos diferentes: “Eles não sabem originalmente quem é de ‘fila’ e quem é de ocupação, eles vão se descobrindo no pós [pós-ocupação dos empreendimentos]” (assistente social 4).

Enquanto as famílias reassentadas são acompanhadas desde suas áreas de origem pelas assistentes sociais, as “da fila” são contatadas por agentes administrativos do departamento comercial que lhes oferecem um “produto”. A forma de acesso é diferente. As famílias só vão se encontrar, de fato, no momento da ocupação do empreendimento, quando o trabalho social acompanha todas as famílias pelo período de seis a doze meses.

As famílias de reassentamento a gente acompanha pelo menos dois anos até o empreendimento ficar pronto. (...) Então a referência é muito trabalho social, é a COHAB. As famílias “da fila” não criam esse vínculo tão forte, só se cria naquele momento [trabalho de pós-ocupação], e elas entendem que é um momento específico, que tem um prazo pra acabar. Eles [reassentamento] nos procuram mais, até pelas vulnerabilidades. Porque para eles foi a gente quem colocou eles lá [no empreendimento], diferentemente “da fila”, que foi uma opção deles estarem lá (assistente social 2).

Muito mais complexo que a simples forma de adequação da demanda para atendimento, ser “da fila” da COHAB torna-se um atributo de superioridade entre as famílias que passam a habitar um empreendimento em que há também famílias de reassentamento. Ainda que estas representações sobre as famílias reassentadas sejam fruto do processo histórico e político de exclusão urbana, amparada por discursos oficiais e midiáticos que as associam ao ócio, à bandidagem e à violência, as formas de categorização dos usuários e de atendimento diferenciado para o acesso aos serviços públicos podem contribuir em grande medida para reforçar estigmas. Segundo Pires (2017), as categorias administrativas produzem identidades que são “aceitas e fortemente interiorizadas, ao ponto de os indivíduos passarem a definir a si mesmos a partir dessas classificações frequentemente estigmatizantes, (...) perpetuando suas posições sociais subordinadas em relações estruturais de dominação” (Pires, 2017, p. 12).

Há duas ordens de discurso. Na formal, os critérios de seleção e aprovação das famílias para os empreendimentos partem de normativas oficiais do MCMV, e o trabalho social com as famílias de reassentamento desde sua área de origem também é fruto de decisões legais e formais, não partindo da iniciativa dos burocratas do nível de rua. Na prática, porém, as famílias internalizam as categorias de acesso à habitação social – “fila” e “reassentamento/ocupação/área de risco/favela” –, e as acionam como atributo hierarquizante dentro dos empreendimentos e reconhecem a si e aos outros a partir de tais categoriais.

As categorias normativas também embasam o controle social das famílias sobre a inadimplência. Além do compromisso do pagamento do imóvel junto à Caixa, a vida em condomínio impõe, também, uma obrigação financeira mensal, que compõe um fundo social para a manutenção do local e as possíveis obras e investimentos para a melhoria do espaço. A manutenção dos espaços e equipamentos coletivos gera custos para o condomínio que, no final das contas, são socializados para todos os moradores.

Muito mais complexo que a simples oposição entre “quem paga” e “quem não paga” (adimplente e inadimplente), as famílias se apoiam nas categorias normativas para justificar a inadimplência. As famílias “da fila” que levantaram a inadimplência como um problema atribuíram-na às famílias “da ocupação”, como mostra a fala da moradora entrevistada: “Eles saíram da área de risco e vieram morar pra cá, mas nunca pagaram uma luz, uma água, uma conta. E estão com o condomínio atrasado, a prestação atrasada. Eles não pagam conta! (...) E isso causa prejuízo pros outros moradores” (entrevistado 5 – mulher branca, 47 anos, evangélica, síndica).

No entanto, algumas famílias “da fila”, que na maioria dos casos pagavam aluguel antes de acessar a casa própria, também já estiveram ou estavam inadimplentes com as taxas de condomínio ou as prestações do imóvel. São, em geral, famílias que

viviam de aluguel a partir de “contratos de boca”, e, com o MCMV, os contratos formais não permitem atrasos e negociações. Resta a elas o “nome sujo”, que impacta a sua percepção de sucesso, pois para essas famílias “pagar as contas em dia” representa honestidade e a possibilidade de acessar o crédito para aquisição de outros bens de consumo associados à moradia.

Apesar de, muitas vezes, as famílias “da fila” se basearem nas categorias normativas para referenciar os moradores inadimplentes, Santos (2017) aponta que a questão é econômica, uma vez que atinge todos que possuem baixa renda nos momentos de crise financeira.

A produção habitacional predominante (empreendimentos verticais) implica o pagamento da taxa mensal do condomínio. Um compromisso coletivo para a manutenção do espaço, que também é coletivo, e seu cumprimento são uma forma de controle social que se baseia nas categorias normativas e reforça os estigmas sobre as famílias “da ocupação”.

Ainda que este artigo traga uma análise sobre as percepções de atores estatais e sociais, uma análise mais crítica precisa retomar uma perspectiva estrutural que diz respeito à relação entre a habitação social e o processo de verticalização das cidades, a forma de enfrentamento à escassez de terra, havendo um aproveitamento econômico dos terrenos disponíveis para a produção de um maior número de moradias. Relaciona-se a este processo a especulação imobiliária, em que se mantém a taxa de lucro derivada da terra e de todo o trabalho empregado para torná-la edificável, seja para produção, seja para moradia. Como a terra é, ao mesmo tempo, matéria-prima e mercadoria que não pode ser reproduzida ou fabricada, a forma encontrada para sua rentabilidade é a partir da sua valorização<sup>22</sup> (Singer, 1979; Ferreira, 2005).

Este processo impacta as políticas de desenvolvimento urbano e habitação, como é o caso do MCMV, vigente a nível federal e a principal fonte de recursos para a habitação de interesse social, que dá centralidade às empreiteiras da construção civil, impulsionando a produção de novas habitações. Sendo assim, expectativas e necessidades diversas relacionadas à moradia são atendidas, de uma única forma, em apartamentos. Como um exemplo do impacto do modelo de atendimento vigente, segue o relato de uma moradora entrevistada.

Eu acho que pessoas como eu, e tem muitas aqui dentro, eles [agentes da COHAB] não deveriam ter colocado pra morar em condomínio, deveriam ter colocado naquelas

---

22. Este problema emergiu no século XIX, entre a aprovação da Lei de Terras, que definiu a aquisição de terras no Brasil por meio de compra, e a abolição da escravidão, quando a moradia tornou-se responsabilidade do trabalhador assalariado. Neste período, o Brasil começou a receber pressões nas relações comerciais com a Inglaterra pela adesão ao assalariamento da mão de obra, o que resultou na proibição do tráfico negreiro, em 1850. A saída encontrada pelas elites agroexportadoras foi, no mesmo período, a troca da mercadoria “escravo” pela mercadoria “terra”. Com isso, uma parcela significativa de ex-escravos e de imigrantes pobres não teve condições de aquisição formal de terra para produção ou para residência (Ferreira, 2005).



casinhas geminadas, que você só pagava trinta ou cinquenta reais por mês e é isso aí. (...) Eu não sei o que pode ser feito, porque eu não entendo nada de lei. Mas eu acho que isso foi erro da COHAB, né. A pessoa não pensou assim: “Nossa, será que um dia ele não pode ficar desempregado?”. Né? “Será que algum dia não pode acontecer alguma coisa?”. Eles não pensaram nisso. Como eu, com a quantia de filhos que tenho, eles deviam pensar assim: “Não, vamos colocar ela numa casinha dessas que paga sessenta reais por mês”. Mas não, coloca num apartamento que toda vida vai ter dívida, não é verdade? (entrevistado 4 – mulher branca, 40 anos, evangélica, desempregada).

Esta fala demonstra as limitações da política diante do contexto da verticalização e da especulação imobiliária. Ainda que haja, no plano diretor da cidade, a reserva de áreas para a construção de habitação de interesse social, geralmente são áreas mais baratas, desintegradas da rede de serviços e equipamentos públicos. Ao mesmo tempo, como mostram dados da Fundação João Pinheiro (2016), há uma quantidade expressiva de imóveis vagos e vazios urbanos na cidade em condições de ocupação.<sup>23</sup> Ou seja, a política de habitação, dando centralidade às construtoras, não opera com um ordenamento jurídico que permita a transformação da terra estocada para a especulação em área de habitação popular, ou com outras alternativas, como a ocupação de imóveis que não cumpram sua função social.<sup>24</sup>

De acordo com as assistentes sociais, no momento da elaboração dos projetos, a diretoria técnica possui certo poder de decisão sobre se os empreendimentos serão horizontais ou verticais, havendo, nesta etapa, negociações com as construtoras. Como justifica a engenheira civil da COHAB-CT,

a verticalização é proporcional ao valor do terreno. Então hoje nós não conseguimos fazer casa em Curitiba para o faixa 1, porque o valor do terreno é muito alto. A COHAB-CT não tem um programa habitacional que dê conta de comprar terrenos, o município não tem uma dotação orçamentária que obrigue comprar terrenos ou até mesmo fazer habitação. E nós precisamos vincular isso ao MCMV. Então você veja como é complicado. A verticalização, ela só se dá porque é financeiro. Para a pessoa [construtor] não ter prejuízo extremo no faixa 1, a gente tem que verticalizar.

A fala da engenheira civil mostra como contextos políticos e econômicos impactam o cotidiano da implementação da política, pautando negociações entre a demanda social e os interesses econômicos, pendendo para a questão econômica. Ainda que existam a política de regularização fundiária e os projetos vinculados ao Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) – os quais, segundo as

23. Isto ocorre também em nível nacional. Dados da Fundação João Pinheiro (2016) mostram que o *deficit* habitacional é de 6.068 milhões de unidades, sendo pouco mais de 5,3 milhões nas áreas urbanas. Em contrapartida, o número de domicílios vagos em condição de ocupação é de mais de 7 milhões, sendo pouco mais de 5 milhões destes em áreas urbanas. Outro dado importante do mesmo relatório é o número de domicílios inadequados carentes de infraestrutura (mais de 11 milhões), o que representa 19,5% dos domicílios particulares permanentes urbanos no Brasil. Em síntese, nota-se que a demanda maior é de infraestrutura e não necessariamente de novas unidades habitacionais.

24. Como define o Estatuto das Cidades, aprovado em 2003.

assistentes sociais, possibilitam alternativas habitacionais que não são essencialmente apartamentos –, ao Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), além de outras fontes de financiamento (como fundos municipais), o MCMV é que dá a tônica dos projetos e se constitui como principal fonte de financiamento atualmente: “O município não visualiza outras formas de empreendimento, ou o pouco de terra que tem não quer gastar com poucas unidades, não pensa em reforma de imóveis urbanos desocupados, em trabalhar outras formas de acesso à moradia. Então é o discurso vigente” (assistente social 2).

Neste contexto, o dilema do trabalho social da COHAB é a seleção de uma demanda social que difere da única solução de moradia: “Elas [as famílias] acabam aceitando porque sabem que não vão ter outra forma de atendimento” (assistente social 2). As assistentes sociais relatam que, nos primeiros empreendimentos do MCMV, a diretoria social da COHAB-CT tentou estabelecer um mínimo necessário de renda para que as famílias pudessem acessar moradias em condomínios verticais. No entanto, de acordo com uma das assistentes sociais entrevistadas, o Ministério das Cidades considerou ilegal a decisão tomada pela COHAB e proibiu que fossem estabelecidos tais critérios – “Então, tinha esse olhar de levar pra lá essas pessoas que poderiam pagar. O que aconteceu? O Ministério das Cidades cortou e falou: ‘Olha, vocês não podem, vocês estão limitando que outras famílias também acessem a política habitacional’. E acabou por terra” (assistente social 1).

Os impactos econômicos vivenciados pelos usuários os fazem questionar o atendimento social ao qual o MCMV se propõe.

Quando você tá num lugar, que é coisa do governo, a gente imagina assim: “Nossa, coisa do governo vai ser tudo mais baixo”. Né? Você vai pagar um pouco menos que um aluguel. Porque se for pra você contar o condomínio, você paga como se fosse um aluguel normal. (...) É muito gasto! Todo mês tem alguma coisa pra você pagar (entrevistado 10 – mulher negra, 39 anos, católica, copeira).

Tal fala indica que o MCMV, no que diz respeito à inclusão de uma parcela significativa da sociedade antes sem acesso à moradia, expressa pelo *deficit* habitacional, não isenta as famílias da situação de vulnerabilidade. E, no modelo de produção de conjuntos habitacionais verticais para a população de baixa renda, insere famílias em novas condições de ilegalidade, tanto aquelas que alugaram ou venderam seus imóveis quanto as que permanecem no conjunto habitacional, mas não conseguem arcar com os custos da vida em condomínio. Para as famílias mais vulneráveis, oriundas “da ocupação”, não conseguir arcar com os custos do condomínio reforça estigmas e a segregação nos processos cotidianos da vida coletiva.

#### 4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este artigo permitiu uma aproximação com a realidade local da implementação de um programa federal. É preciso registrar que em ambas as pesquisas foram notáveis os impactos da crise enfrentada no país. Em 2016, muitos moradores entrevistados relataram a condição de desemprego, a busca por alternativas para gerar renda e a incerteza sobre a continuidade de programas sociais. Em 2018, na pesquisa com os agentes públicos, encontrou-se uma instituição com um quadro reduzido de assistentes sociais, diante de um contexto político e econômico de redução de gastos sociais, atrasos nos salários e instabilidade quanto aos investimentos na habitação de interesse social.

A implementação do MCMV dentro da lógica capitalista da produção da cidade, com investimento na construção de empreendimentos verticalizados, reproduz e reforça desigualdades socioeconômicas. As famílias, na medida de suas necessidades, buscam alternativas de moradia em outros locais, voltam a pagar aluguel, ocupam novas áreas precárias ou permanecem nos condomínios verticais em situação de vulnerabilidade. Isso demonstra a lógica capitalista perversa de produção das cidades, uma vez que este é o processo histórico de expansão desses locais: os pobres ocupam espaços precários, pressionam por serviços e equipamentos públicos que geram a valorização da terra ocupada e o encarecimento do custo de vida.

Em geral, a ação da COHAB-CT acaba indo no sentido do discurso oficial e da meta de redução do *deficit* habitacional, assim como na reprodução de projetos habitacionais que correspondem aos modelos de mercado, habitações coletivas verticalizadas, que demandam serviços e aparatos cujos custos são socializados entre as famílias, configurando-se em ambientes particulares, cuja resolução de problemas não se coloca ao Estado.

Ademais, é interessante observar como as diferentes formas de acesso às políticas públicas e as categorias normativas utilizadas para filtrar a demanda por serviços públicos podem reforçar estigmas e reproduzir desigualdades, mesmo quando as políticas visam incluir grupos vulneráveis. São criadas divisões entre as famílias de baixa renda que internalizam tais categorias e, a partir destas, baseiam suas relações e percepções sobre a vizinhança e sobre a vida em condomínio. Ainda que apresentem um perfil socioeconômico muito similar, são famílias com diferentes trajetórias e experiências de vida, além de necessidades habitacionais distintas. As famílias reproduzem discursos ideologizados a respeito da casa própria, sobre a forma de utilizá-la e sobre aqueles que merecem adquiri-la. Neste contexto, as mais vulneráveis são estigmatizadas e categorizadas como “inadequadas” à vida coletiva em um condomínio e, por fim, ao acesso à política de inclusão.

Na perspectiva macro dos grandes números, o MCMV representa um marco na história da política de habitação no Brasil, pois atendeu um grupo social até então excluído dos programas habitacionais. Contudo, no cotidiano da implementação

e nas relações entre os usuários atendidos, são geradas e reforçadas outras formas de precarização e estigmatização. Cabe questionar em que medida é possível trazer para as políticas em nível nacional, que precisam ser “encaixotadas”, esta dimensão da complexidade das relações sociais que só a vida cotidiana permite conhecer.

## REFERÊNCIAS

- AARTS, B.; BAUER, M. A construção do corpus: um princípio para a coleta de dados qualitativos. *In*: BAUER, M.; GASKELL, G. (Org.). **Pesquisa qualitativa com texto, imagem e som: um manual prático**. 7. ed. Petrópolis, Rio de Janeiro: Editora Vozes, 2008. p. 39-63.
- ARRETCHE, M. T. da S. Uma contribuição para fazermos avaliações menos ingênuas. *In*: BARREIRA, M. C. R. N.; CARVALHO, M. C. B. (Org.). **Tendências e perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais**. São Paulo: IEE/PUC-SP, 2001. p. 44-55.
- BECKER, H. **Métodos de pesquisa em ciências sociais**. São Paulo: Hucitec, 1993.
- CAMPENHOUDT, L. V.; QUIVY, R. **Manual de investigação em ciências sociais**. Lisboa: Grafiva, 2008. p. 154-207.
- CERTEAU, M.; GIARD, L.; MAYOL, P. **A invenção do cotidiano: morar, cozinhar**. 12. ed. Rio de Janeiro: Editora Vozes, 2013. v. 2.
- COELHO, E. **As profissões imperiais: medicina, engenharia e advocacia no Rio de Janeiro – 1822-1930**. Rio de Janeiro: Record, 1999.
- DUBOIS, V. Politiques au guichet, politiques du guichet. *In*: BORRAZ, O.; GUIRAUDON, V. **Politiques publiques 2**. Paris: Presses de Sciences Po, 2010. p. 265-286. Disponível em: <[https://halshs.archives-ouvertes.fr/file/index/docid/498010/filename/Politiques\\_au\\_guichet\\_25-02-2010.pdf](https://halshs.archives-ouvertes.fr/file/index/docid/498010/filename/Politiques_au_guichet_25-02-2010.pdf)>.
- ELIAS, N. Ensaio teórico sobre as relações estabelecidos-outsiders. *In*: ELIAS, N. **Os estabelecidos e os outsiders: sociologia das relações de poder a partir de uma pequena comunidade**. Rio de Janeiro: Zahar, 2000. p. 19-50.
- FARIA, C. A. P. Idéias, conhecimento e políticas públicas: um inventário sucinto das principais vertentes analíticas recentes. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 18, n. 51, p. 21-30, 2003. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rbcsoc/v18n51/15984.pdf>>. Acesso em: 15 jun. 2018.
- FERREIRA, J. S. W. A cidade para poucos: breve história da propriedade urbana no Brasil. *In*: SIMPÓSIO INTERFACES DAS REPRESENTAÇÕES URBANAS EM TEMPOS DE GLOBALIZAÇÃO, 2005, Bauru, São Paulo. **Anais...** Bauru: UNESP; SESC, 2005.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Déficit habitacional no Brasil 2013-2014**. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 2016. Disponível em: <<http://www.fjp.mg.gov.br/index.php/docman/cei/informativos-cei-eventuais/634-deficit-habitacional-06-09-2016/file>>. Acesso em: 15 jun. 2018.

KOWARICK, L. **Escritos urbanos**. São Paulo: Editora 34, 2000.

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

LOTTA, G. S. **Saber e poder: agentes comunitários de saúde aproximando saberes locais e políticas públicas**. 2006. Dissertação (Mestrado) – Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2006.

\_\_\_\_\_. **Implementação de políticas públicas: o impacto dos fatores relacionais e organizacionais sobre os burocratas de nível de rua no Programa Saúde da Família**. 2010. Tese (Doutorado) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010.

MARTINS, J. S. **Uma sociologia da vida cotidiana**. São Paulo: Editora Contexto, 2014.

PAIS, J. M. **Vida cotidiana: enigmas e revelações**. São Paulo: Cortez Editora, 2003.

PIANA, M. C. O serviço social na contemporaneidade: demandas e respostas. *In*: \_\_\_\_\_. **A construção do perfil do assistente social no cenário educacional**. São Paulo: Editora UNESP; Cultura Acadêmica, 2009.

PIRES, R. R. C. Implementando desigualdades? Introdução a uma agenda de pesquisa sobre agentes estatais, representações sociais e (re)produção de desigualdades. *In*: IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Boletim de Análise Político-Institucional: implementação de políticas e desigualdades**, n. 13. Brasília: Ipea, out. 2017. Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/boletim\\_analise\\_politico/171020\\_bapi\\_13.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/boletim_analise_politico/171020_bapi_13.pdf)>. Acesso em: 15 jun. 2018.

SANTOS, V. V. P. **Viver em condomínios verticais do programa Minha Casa Minha Vida na periferia de Curitiba: pós-ocupação, trajetórias e sociabilidade**. 2017. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2017.

SINGER, P. Uso do solo urbano na economia capitalista. *In*: MARICATO, E. (Org.). **A produção capitalista da casa (e a cidade) no Brasil industrial**. São Paulo: Alfa-Omega, 1979.

SOUZA, C. Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Revista Sociologias**, Porto Alegre, ano 8, n. 16, p. 20-45, jul./dez. 2006. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/soc/n16/a03n16>>. Acesso em: 15 jun. 2018.



## O PROIBICIONISMO INTROJETADO: A REPRODUÇÃO DA VIOLÊNCIA E EXCLUSÃO ENTRE OS USUÁRIOS DE UM CENTRO DE ATENÇÃO PSICOSSOCIAL ÁLCOOL E OUTRAS DROGAS

Nicola Worcman<sup>1</sup>

Rafael Morganti<sup>2</sup>

### 1 INTRODUÇÃO

Assim como a loucura, o crime e a sexualidade, a problemática do uso de drogas sempre foi e é objeto de grande polêmica para a sociedade porque, acima de tudo, toca no insuportável que é o medo do que é conflitante; e por isso “anticonsensual”. Os mecanismos de regulação social disponíveis na sociedade contemporânea, encarnados seja pelo poder judiciário, seja pelo aparato biomédico, nada mais tentam do que regular as tensões geradas como fruto desse pavor a respeito do que não é consenso.

Quando falamos em regulação do uso de drogas no Brasil, estamos no limite, tratando de um aspecto fundamental dessa problemática: a interdição do seu consumo. Isso porque a sua proibição nos remete a um universo polivalente. Tanto a produção e o consumo como a circulação de drogas em larga escala nos convocam a pensar em diferentes questões, que, por sua vez, “são inscritas nos registros teórico, clínico, sociais, políticos e éticos. Em torno do entrelaçamento de registros que se constitui uma *problemática* de investigação” (Birman, 2009, p. 233).

Procuramos, neste capítulo, problematizar o impacto do proibicionismo sobre os modelos de cuidado às pessoas que fazem uso problemático de drogas e que são pautados pela lógica da redução de danos (RD). Nossa intenção aqui é provocar, a partir da nossa prática clínica em uma instituição de saúde pública, que trabalha sob a lógica da RD, uma reflexão a respeito das consequências do proibicionismo para a vida dos usuários do serviço e, por conseguinte, como seria possível produzir uma lógica de trabalho com eles.

---

1. Psiquiatra, atualmente bolsista da Fullbright pelo programa Uso de Substâncias, Prevenção, Tratamento e Políticas Públicas, Humphrey Fellowship Program, Virginia Commonwealth University, Estados Unidos.

2. Enfermeiro dos Centros de Atenção Psicossocial (CAPS) Oswaldo Cruz e Torquato Neto, ambos no Rio de Janeiro.

Posto isso, o que pretendemos discutir é o que acreditamos ser um dos efeitos clínicos produzido pelo proibicionismo no Brasil. Como analisa Fiore (2012), “o proibicionismo não esgota o fenômeno contemporâneo das drogas, mas o marca decisivamente”. Proporemos, portanto, descrever e discutir esse fenômeno clínico, que nomeamos de proibicionismo introjetado.

Isto porque, na realidade, os desdobramentos das políticas proibicionistas vão muito além da delimitação de quais substâncias psicoativas têm seu comércio legalizado ou não. Como efeito do proibicionismo, podemos observar, ao longo da segunda metade do século XX até hoje, que a droga assumiu um lugar de “horror no imaginário social” (Birman, 2009, p. 249). Sob essa perspectiva, o fenômeno do consumo de drogas passou a “incidir no universo das crenças, mobilizando terrores fundamentais da população, como a morte, a doença e a devastação coletiva” (Birman, 2009, p. 250). Como resposta ao imperativo do medo, emergiram políticas de regulação, de certa forma legitimadas com a ajuda do progresso da ciência, que agiu duplamente, inscrevendo a droga dentro do registro da doença e propondo novas modalidades de intervenção social que procurem superar esse problema (Birman, 2009).

É nessa perspectiva que vemos nascer a RD como resposta da saúde pública a esse modelo de abordagem aos problemas causados pelo consumo de drogas. A RD se estabelece, aproximadamente, como um conjunto de diretrizes e práticas que representa um avanço alternativo, pois, rompendo o paradigma da abstinência, dissolve-se a ideia de que essa é a única alternativa para a questão. Acima de tudo, esse conjunto de práticas representa um avanço porque, na RD, as drogas são tomadas pela via da positividade, como catalisadoras da experiência de subjetivação.

Para discutir essa problemática, tomaremos como ponto de partida nossa prática clínica como profissionais de um serviço público de saúde inscrito nesse contexto. O dispositivo em questão é parte constituinte de uma série de outros serviços que juntos integram a rede de atenção psicossocial (RAPS) para usuários de álcool e outras drogas. Trata-se de uma unidade de saúde pública designada como Centro de Atenção Psicossocial Álcool e Outras Drogas (CAPS-AD III), nomeada como CAPS-AD Miriam Makeba.

Ao longo das próximas três seções do capítulo, iremos descrever a lógica de trabalho desse serviço, balizando algumas questões fundamentais a respeito da complexa construção de um campo de trabalho. Como, de forma geral, nossas interrogações são partilhadas por outros trabalhadores de dispositivos semelhantes, consideramos imprescindível formular alguns questionamentos teóricos que surgem a partir dos pontos de tensionamento clínicos comuns e que são fundamentalmente produtos gerados pela fricção entre a sustentação da RD como lógica de trabalho e o proibicionismo como lógica econômica, política e social.



Na segunda seção, procuraremos fornecer um panorama geral de como atua o Estado na abordagem aos usuários de drogas, no território onde trabalhamos. Iremos contextualizar, também, como outras frentes de trabalho sociais compõem o campo de força dos serviços acessados por essa população e quais os efeitos dessa complexa trama.

Ao longo da terceira seção, descreveremos o dispositivo em questão, procurando problematizar nossas experiências clínicas. Abordaremos o que consideramos o principal ponto dessa tensão gerada pelo proibicionismo, e que se torna o objeto central de investigação deste capítulo. O serviço em questão possui território de abrangência que abarca uma região de grande vulnerabilidade social, com mais de quarenta comunidades, conhecida pelos altos índices de violência causados pela presença intensa do tráfico de drogas e armas. Observamos que o acirramento das tensões sociais nesses territórios gera, paradoxalmente, uma reprodução da lógica de punição, violência e exclusão. Comumente, vemos entre os usuários, uma reprodução de normas que, habitualmente, os excluem. Há, entre eles, uma espécie de autorregulação do consumo, onde usualmente lança-se mão de uma coerção violenta e penas severas quando, por exemplo, usuários cometem roubos ou consomem substância no CAPS. A partir desse fenômeno, nos interrogamos se há um certo “proibicionismo introjetado” entre os usuários. Dito de outra forma, se entendermos a RD como conjunto de diretrizes que pautam uma ética do cuidado, como produzir clínica, quando os próprios usuários fazem apelo à punição daqueles que não se adequam as regras sociais? Qual o papel da clínica como sustentáculo dessa ética? Além disso, analisaremos alguns casos clínicos e situações que simbolizem as questões enunciadas. Adotaremos, como estratégia metodológica a exposição de vinhetas clínicas e, a partir delas, estabeleceremos balizas de discussão teórica. Ainda nessa sessão, procuraremos problematizar como esse fenômeno é experimentado pela equipe profissional. Para isso, usaremos – como frente de investigação e reflexão sobre esse aspecto – a coleta de alguns relatos da equipe e a discussão clínico/teórica dos mesmos.

Finalmente, na última seção, apresentamos as considerações finais sobre o que foi discutido ao longo do capítulo.

## **2 CUIDAR SEM PUNIR**

Na tentativa de formalizar algumas de nossas experiências clínicas, como profissionais do CAPS-AD Miriam Makeba, iremos discutir casos clínicos que podem ser considerados, em uma primeira mirada, como “insucessos terapêuticos”. Tratamos dessa expressão utilizando aspas, pois não podemos considerá-los erros de conduta clínica. Quando se trata do campo em que se inscreve o uso de drogas, devemos manter no horizonte a noção de que não há uma resposta clínica possível, mas,

sim, um manejo possível, dentro de cada contexto. Trata-se de relatos de situações cotidianas extremamente difíceis, das quais não é possível obter uma resposta institucional sem considerarmos os impasses sociais envolvidos, sobretudo com a fragilização latente da rede de saúde mental do Rio de Janeiro. No mais, o avanço no campo do conhecimento só se dá na medida em que os impasses são incluídos e postos a trabalho.

Procuramos nomear essas situações como efeitos clínicos produzidos pela violência – violência esta diretamente associada ao proibicionismo. Ainda que a RD tenha surgido como uma alternativa da saúde pública para lidar com a questão do consumo de drogas, nós, trabalhadores da chamada “ponta do sistema”, experimentamos diretamente a dificuldade de sustentação dessa lógica no cotidiano.

Admitindo que não dispomos de respostas protocoladas, arriscamos afirmar que a marca principal do território em que está inserido o CAPS – e, portanto, do território de nossos usuários – é a violência. Afirma-se isso, pois, esse dispositivo se situa na zona norte do Rio de Janeiro, em um território marcado por três importantes características, entre outras: *i*) uma região de grande vulnerabilidade social, popularmente conhecida pelos altos índices de violência causados pela presença intensa do tráfico de drogas, associada à deficiência do Estado na manutenção da segurança pública da população e pelas precárias condições de vida da população; *ii*) atendemos uma grande parcela das maiores zonas de consumo à céu aberto da cidade, conhecidas popularmente como crackolândias; e *iii*) atualmente, o CAPS-AD Miriam Makeba é responsável pelo território de abrangência de uma população que totaliza aproximadamente 886 mil pessoas<sup>3</sup> que vivem entre as comunidades do Complexo do Alemão, Complexo da Maré e outras favelas do Rio de Janeiro. Faz-se necessário registrar aqui que, de acordo com a Portaria nº 3.088 de dezembro de 2011 do Ministério da Saúde, o CAPS a que estamos nos referindo tem autorização para funcionar em município com população acima de 200 mil habitantes. Portanto, o território que o CAPS está inserido possui um pouco mais que quatro vezes o estipulado pelo Ministério da Saúde. Não pretendemos aqui abordar a gravidade dessa constatação com a profundidade merecida, mas vale ressaltar que esse cenário demográfico implica algumas consequências violentas para o serviço. No mais, é preciso situar a peculiar conjuntura social, política e econômica na qual o dispositivo está inserido, para que possamos introduzir uma discussão sobre qual o papel da clínica em situações atravessadas pela violência gerada pelo proibicionismo nas suas mais diversas facetas.

Isso se torna capital principalmente no Brasil, onde o papel regulador do Estado, no que diz respeito ao consumo de drogas, mas também, em linhas gerais, é

---

3. Dados obtidos no último *accountability* da instituição CAPS-AD Miriam Makeba, em 2016, no Rio de Janeiro, autorizado e disponível em: <<https://smsrio.org>>.

paradoxal e irregular. Paradoxal no sentido de que se priorizam práticas normalmente repressivas e violentas, sobretudo pela magnitude da presença do tráfico de drogas, assumindo um caráter de urgência para a manutenção da segurança pública da população. Irregular porque é justamente nas zonas de maior precariedade social, onde se desenvolve uma economia paralela – e, portanto, marcada pelos maiores índices de conflitos violentos envolvendo comércio de drogas – e se observam os maiores *deficits* do Estado na promoção dos serviços básicos para a população, tais como educação, saúde, trabalho legal, cultura, transporte e moradia. De certa forma, a posição do Estado contribui para a permanência dessa população às margens do acesso a esses e outros tipos de serviço. A intervenção do Estado na problemática da droga é regida pelo proibicionismo, exceto nos dispositivos de saúde mental, o que, no limite, contribui para a perpetuação do preconceito com a população mais pobre, tomada pelo senso comum como agente dessa violência. Além da famigerada demonização do usuário de drogas, que passa a encarnar a fonte de todos esses conflitos, representando o mal da sociedade. Por isso, nos interrogamos até que ponto, também nos aparelhos de saúde mental que trabalham *a priori* fora de uma lógica proibicionista,<sup>4</sup> somos atravessados por ela.

O CAPS-AD Miriam Makeba é um serviço composto no Sistema Único de Saúde (SUS), cujo respaldo legal encontra-se nas portarias nº 3.088, de dezembro de 2011, e nº 130, de 26 de janeiro de 2012, e é oriundo do intenso e profundo processo da reforma psiquiátrica brasileira.<sup>5</sup>

O centro situa-se no bairro de Ramos, subúrbio da cidade do Rio de Janeiro. Seu público específico é de adultos, mas também são atendidas crianças e adolescentes, desde que observadas as diretrizes do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA). Esse dispositivo é designado como modalidade tipo III, que configura um funcionamento em tempo integral, ou seja, durante as 24 horas. Isso significa que o dispositivo conta com nove camas de “acolhimento noturno” (Brasil, 2012) destinadas a proporcionar atenção integral e contínua a pessoas com necessidades relacionadas ao uso de álcool e outras substâncias em momentos de crise mais acentuada. Significa dizer que é por indicação do técnico de referência e/ou equipe técnica que o usuário permanece na instituição no período da noite para cuidados mais intensivos. A equipe possuía, na época da elaboração deste

---

4. Tomamos como referencial teórico a política de RD para conceitualizar a noção de “estar fora” da lógica proibicionista, pois admitimos que a RD representa, em última análise, uma estratégia que pode ser entendida como resultado da experimentação de coletivos em constante tensão com os aparelhos de Estado. Essa tensão é criada ao colocar em evidência a não imposição do absentismo e, além disso, do protagonismo do usuário em relação ao seu consumo. Conferir alguma expertise ao usuário de drogas, significa retirar o mesmo de um registro de passividade, legitimando em certa medida uma “potência de agir” sobre a sua relação com a droga e seus modos de subjetivação.

5. O movimento da reforma psiquiátrica possibilitou inegáveis avanços e conquistas no que diz respeito tanto à acessibilidade aos dispositivos de saúde mental quanto à possibilidade de sustentação de um trabalho mais humanizado, perspectiva essa reconhecida internacionalmente.

texto, aproximadamente, 58 funcionários, incluindo profissionais terceirizados que trabalham nas áreas administrativas, limpeza, cozinha e segurança.

É fundamental pautarmos aqui, o que acreditamos que são algumas das funções primordiais de um CAPS: *i*) oferecer um tratamento efetivo para os usuários com questões relacionadas à saúde mental; *ii*) produzir uma intervenção social, cultural e política no território onde incide, de modo a garantir espaços para a loucura no campo social, fora da ordem asilar; e *iii*) transmitir aos parceiros, aos outros serviços da rede, algum saber sobre manejo, lógica e entendimento do que são os portadores de transtornos relacionados ao uso de substâncias e suas potencialidades.

Assim, é importante ressaltar que, de forma alguma, o CAPS se propõe a funcionar como um instrumento normatizador, como uma instituição disciplinar (Foucault, 1975). Pelo contrário, o CAPS propõe a construção de um coletivo em que todos os modos de subjetivação possam existir, contribuindo para que os usuários possam construir uma relação com seu consumo de drogas, exercendo sua subjetividade e reduzindo riscos/danos causados pelo consumo da substância, mas também para que os trabalhadores do serviço possam exercer uma direção de trabalho coletiva, democrática e política.

Não podemos, no entanto, nos furtar a considerar que, atualmente, o consumo abusivo de drogas está estritamente ligado a questão da violência, sobretudo porque regido pela ordem do proibicionismo. Na realidade, observamos em nossa prática profissional que as políticas proibicionistas são um dos principais vetores dos altos índices de violência em nosso território, algo implacável que marca o tom da clínica e da vida dos sujeitos que a compõem.

Por isso, desde que iniciamos nosso trabalho nesse dispositivo, a seguinte questão se coloca, sem eufemismos, diariamente: como garantir o pleno exercício dessas funções fundamentais do nosso serviço, levando em consideração os atravessamentos múltiplos da violência?

O que trazemos aqui é apenas alguma formalização a respeito de nossas experiências como trabalhadores de um serviço público de saúde mental designado ao tratamento dos problemas causados pelo consumo de substâncias psicoativas em um território extremamente violento. Dizemos isso, pois não pretendemos traçar uma arqueologia da violência naquele espaço. Estamos apenas refletindo sobre nossa experiência de trabalho institucional, afinal uma instituição deve responder a um certo número de exigências sociais, cada uma delas produzindo seu próprio saber, de acordo com seus protagonistas, com a realidade sócio-histórica dos trabalhadores e do objetivo institucional. Por isso, podemos considerar qualquer instituição uma estrutura tão complexa quanto um corpo e que obedece a uma lógica própria. Assim, devemos afirmar que nosso trabalho aponta para a diferença.

Sustentar a lógica da alteridade, constituída a partir da linguagem, da família, da sociedade – enfim, do outro –<sup>6</sup> é a tarefa primordial de nossas intervenções.

Não podemos pretender formalizar e oxigenar nossa experiência sem trazermos à tona o panorama real de que a violência adentra os muros do CAPS quase diariamente. Entende-se aqui como respostas violentas, na melhor das hipóteses, aquelas que dizem respeito às relações transferenciais (Freud, 2007, p. 61), o que já implica, como equipe, um trabalho intenso quanto ao manejo clínico. Por vezes, no entanto, a violência ali extrapola o contorno da clínica, porque são justamente essas ações que regulam aquele território e suas relações. Ou seja, nesse território não é possível fugir do encontro com a violência, mesmo estando nós, como equipe, “blindados” pelo jaleco branco que representa a saúde.

O que pretendemos é muito mais discutir e problematizar do que trazer diretrizes normativas a respeito de um dos efeitos devastadores do proibicionismo: a violência na clínica.

Com isso, queremos dizer que, diante do acirramento das tensões sociais geradas pelos conflitos violentos constantemente relacionados à segurança pública e o tráfico de drogas, podemos observar que, paradoxalmente, há uma reprodução da lógica da exclusão social. Dito de outra forma, percebe-se, nos nossos usuários e, especialmente, naqueles envolvidos em atividades ilícitas, que há um deslocamento dos mecanismos de controle social. Usualmente, vemos nossos usuários em uma dinâmica proibitiva, normativa e principalmente punitiva entre si, quando alguém comete um delito a lei – a mesma lei que os enquadra como delinquentes e/ou doentes e que os perpetua à margem da sociedade.

Não é raro observar, entre os usuários do serviço, uma reprodução das normas que habitualmente os excluem. Assim, mesmo que as diretrizes do dispositivo de saúde adotem uma posição de não preconizar a abstinência do uso de drogas, nota-se que, muitas vezes, os mesmos usuários regulam o uso uns dos outros, lançando mão da coerção violenta e de penas severas para aqueles que cometem roubos e usam e/ou comercializam drogas na região. Isso promove efeitos dramáticos na abordagem desses pacientes.

Com isso, passamos a nos interrogar frequentemente se há, em certa medida, um *proibicionismo introjetado* mesmo entre aqueles que consomem a substância? Quando um paciente confronta os outros com a sua marginalidade ou incapacidade de suportar as leis que imperam na sociedade, ele é autorregulado pelos próprios usuários, gerando uma dinâmica de reprodução da violência. Observamos uma rigidez das regras que excluem e isolam, gerando mais segregação. É importante

---

6. De acordo com Roudisnesco e Plon (1998, p. 558-560), este termo utilizado por Lacan designa o lugar simbólico. Para nós, esse conceito procura explorar o que diz respeito à alteridade e na relação do homem com seu próprio desejo.

nos atentarmos que, no centro, a violência não se trata apenas de um ato com capacidade de lesar outrem. É uma forma de comunicação, regulação e execução da lei estabelecida pelos sujeitos envolvidos numa determinada condição.

Se entendermos que a RD é um conjunto de diretrizes que pauta uma ética do cuidado, como produzir uma clínica incluindo essa posição quando os próprios usuários exigem a punição sistemática daqueles que não se adequam às regras estabelecidas pela sociedade? Há uma demanda de punição e um certo convite à equipe se posicionar de maneira severa e punitiva, uma vez que existe um entendimento que só há consequências quando há punições.

Por isso, nos interrogamos: qual o papel da clínica, como sustentáculo de uma ética de RD, dentro de um dispositivo cuja própria autorregulação dos usuários faz apelo à punição do uso?

### 3 HIPERMILITANTISMO CRÍTICO<sup>7</sup>

#### 3.1 Primeira vinheta

R., 28 anos, morador da comunidade do Jacarezinho, atualmente em situação de rua, desempregado, usuário de *crack*, cocaína e maconha, solteiro e sem filhos. Esteve detido pelo sistema prisional algumas vezes pelo envolvimento em furtos, roubos e tráfico de drogas. Atualmente vive na rua, após ter rompido os vínculos com sua avó materna. Vive com renda proveniente de pequenos furtos na rua e usa massivamente as substâncias supracitadas, de modo quase ininterrupto, colocando-se diversas vezes em situações de risco para si e terceiros. Tem uma companheira errante, com quem também comete furtos. Frequentemente é violento com ela, principalmente motivado por ciúmes ou para dar “um corretivo” quando ela se comporta de algum jeito que não considera correto. R. inicia o tratamento no CAPS por meio da demanda de cuidados da parceira, porém, aos poucos, aceita participar de alguns atendimentos, outras atividades coletivas e, progressivamente, vai se tornando muito participativo em tarefas como: ajudar na organização do almoço, assembleias semanais, oficinas de esporte.

R. tem um comportamento peculiar: reage de forma violenta quando contrariado. Profere ameaças aos outros pacientes quando estes ofendem os técnicos da equipe ou efetuam pequenos delitos no CAPS (fumar maconha no serviço, usar álcool no espaço de convivência, furtos de materiais da unidade como lâmpadas ou quando algum usuário, durante uma crise, quebra algum objeto da instituição – o que é bem frequente).

---

7. Tudo é perigoso, o que não é exatamente a mesma coisa que ruim. Se tudo é perigoso, então, nós temos sempre alguma coisa a fazer. Minha posição, então, não ruma à apatia, mas sim a um hipermilitantismo crítico. Acredito que é a escolha ético-política que nós devemos fazer todos os dias é determinar qual é o principal perigo (Foucault, 1994, tradução nossa).

Após um período de tentativa de tratamento mais intensivo, com interrupção do uso de *crack*, por demanda espontânea, o paciente vai entrando em um quadro de abstinência severa com aumento da irritabilidade, inquietação, insônia entre outros. Passado o primeiro momento de crise, ele fala do desejo de ter contato com sua família novamente, com a presença e mediação do CAPS, mas, apesar disso, traz uma ambivalência importante: falta aos atendimentos subsequentes; quando nos espaços de convivência, faz reclamações extensivas sobre o funcionamento da instituição e a qualidade do trabalho técnico. Fica mais hostil não só com a equipe, mas também com outros usuários. Mostra-se mais isolado e violento. Durante uma tarde, rouba as barras de ferros que protegem as janelas da unidade, bem como alguns fios elétricos, a fim de vendê-los para o consumo de *crack*. Os outros usuários descobrem o feito, começam a solicitar a “punição” do paciente. Uns clamam à equipe que o desliguem do tratamento; outros fazem apelo à violência física (pedem para chamar o poder da milícia que controla a rua onde o CAPS se situa para dar “um corretivo” nele); outros querem fazer justiça “com as próprias mãos”. Os conflitos atingem um lugar muito delicado, pois o paciente passa a ficar em risco de vida dentro da própria unidade.

Diante das tensões daquela tarde, nos reunimos e decidimos convocar uma assembleia extraordinária para informar aos usuários do dia o posicionamento da equipe e discutir o pedido coletivo de punição que se construía ali. Durante a assembleia, os usuários quase não nos deixam falar, proferem ameaças à R., queixas de que o serviço “é mole, protege bandido, só atende quem rouba e quebra coisas” e queixam-se de que em outros dispositivos, particularmente em comunidades terapêuticas ligadas a algumas religiões, esse problema seria resolvido com a expulsão de R. da instituição. E pior, dizem, se fosse na favela, os traficantes já o tinham matado, pois lá é proibido roubar.

Tentamos fazer uma defesa sobre algumas diretrizes do nosso trabalho: que não estamos lá para punir e sim tratar das pessoas; que muitos outros usuários, inclusive ali presentes, também já tinham se envolvido em delitos no CAPS e não tinham sido abordados dessa forma; que somos clínicos e não pertencemos ao aparato judiciário, ao mesmo tempo que não estamos sendo permissivos, pois em diversas situações semelhantes já fizemos apelo ao aparato policial do Estado (fazer um boletim de ocorrência foi o que nos ocorreu ali). Relembramos sobre como aqueles usuários, entre eles R., têm dificuldade com a obediência da lei de uma forma geral, que o consumo de drogas e a abstinência levam algumas pessoas a efetuarem furtos, mas que a chamada “lei da rua” não vigorava no CAPS. Entende-se por “lei da rua” uma expressão corriqueira deles para fazer referência às práticas punitivas violentas com o intuito de corrigir os que cometem delitos.

A conversa coletiva se prolonga, os apelos à punição não se desfazem completamente. Alguns usuários se acalmam, outros deixam o serviço proferindo

ofensas verbais à equipe. Outros, ainda, dizem que “é por isto que o CAPS não funciona ou por isso que o CAPS é assim”.

Mais tarde, na reunião de encerramento de turno, a equipe fica dividida. Alguns pensam que aquelas queixas dos usuários são pertinentes, outros, fazendo apelo à clínica como produtora de subjetividade, e não normativa, reforçam que o paciente passa por um período de crise, que o manejo não passa pela punição. Qualquer ação nesse sentido corre o risco de fragilizar e enfraquecer o vínculo institucional de R., que já rompeu tantos laços com seu comportamento destrutivo.

### 3.1.1 Discussão

Quando estamos diante de um alguém que está em tratamento num *setting* institucional, é preciso manter no horizonte que tudo aquilo que é transferido à instituição tem uma história. Nessa história, todas as particularidades, os traumas, as vicissitudes, os afetos são passíveis de serem simbolizados, ou não. É justamente o produto dessa relação do sujeito com a sua simbolização que será transferido à instituição.

Nesse cruzamento de forças, devemos incluir tanto as relações dos usuários entre si como com a instituição e, mais ainda, entre os próprios trabalhadores do serviço. O movimento da psicoterapia institucional<sup>8</sup> defende que, muitas vezes, os impasses clínicos tão frequentemente encontrados na abordagem de casos graves como esse, têm relação com o corpo institucional e refletem, parcialmente, o impacto das tensões geradas dentro do dispositivo. Por sua vez, todo esse campo de força institucional, que engloba os usuários, os técnicos, a sociedade, o território está submetido à uma espécie de defesa moral coletiva que, embora muitas vezes não seja colocada ali diretamente, paira no ar, intoxicando a todos: é preciso punir, é preciso dar uma resposta institucional punitiva, é preciso corrigir, educar essas pessoas. Nem que eu seja também, uma dessas pessoas.

A tentativa de revisitar a noção de instituição como um organismo vivo vai justamente tentar desconstruir essas defesas coletivas.

Nesse sentido, R. e seus sintomas que emergem com violência e transgressões, as demandas punitivas dos outros usuários, além das próprias divergências entre nós trabalhadores (todos no pleno exercício de algo que arriscamos chamar aqui

---

8. O termo psicoterapia institucional foi forjado, pela primeira vez em 1952, pelo psiquiatra francês Daumezon, com a finalidade de delimitar um grupo de ações sistemáticas – no plano teórico e prático –, propondo uma reforma das instituições asilares características da época. Posteriormente, a psicoterapia institucional teve como grande mentor Jean Oury, que foi um psiquiatra francês, criador e diretor até seu falecimento, da Clínica intitulada La Borde, na França, existente até hoje. Ele afirmava, que sua teoria não é uma técnica aplicável a todas as instituições de saúde mental, mas sim uma forma de elaborar condições de trabalho coletivo dentro desses dispositivos. O autor e sua obra levam o trabalho coletivo ao cerne dessas questões e propõem uma série de discussões a respeito. Seu corpo teórico serviu de inspiração para a criação dos dispositivos conhecidos, no país como CAPS, entre outros. A esse propósito, ver Oury (2009a; 2009b).



de “proibicionismo introjetado”) desafiam a nossa capacidade de acolhimento e tolerância como serviço.

É fundamental darmos visibilidade ao fato de que estamos nos incluindo integralmente nesses acontecimentos aqui descritos, responsabilizando-nos pelos desdobramentos dessas situações que colocam à prova nossa capacidade clínica de manejar determinadas situações de maneira recorrente.

Acreditamos que as respostas tão distintas de todos os atores envolvidos falam de um desejo intenso de estar lá – desejo mediado por uma impossibilidade de ser sustentado. No fim das contas, fica claro, por exemplo, que as demandas e as projeções de R. à instituição compõem uma relação transferencial marcada pela ambivalência da vontade de se cuidar e da dificuldade de se cuidar.

Já com relação à equipe e aos próprios usuários, que fazem apelo por uma punição corretiva de R. (que estamos chamando aqui de *proibicionismo introjetado*), o que representam, afinal, essas respostas defensivas?

Há, por parte da equipe, algo da ordem do insuportável que se desvela à medida que a violência com toda sua força, atravessa a clínica. É algo que não pode ser naturalizado, mas também que, indubitavelmente, faz parte da forma de comunicação desses usuários. É uma linguagem aprendida diariamente no contexto de extrema precariedade e marginalidade dessa população. É algo legitimado pelo Estado e pelo senso comum como forma de “manutenção da segurança”. É nessa dimensão que se inscreve o proibicionismo.

Como, no entanto, decidir coletivamente suportar essa violência, no sentido mais radical da palavra, sem deixar de chamar R. à responsabilidade por seus atos? Fornecer respostas prontas, agir como equipe de forma disciplinar pode promover efeitos dramáticos. Pode fazer desviar a ponto de nos deixar de ir em busca de boas perguntas: o que o próprio R. pode fazer para sair dessa situação, com o nosso suporte? O que os usuários podem fazer para reconhecer no outro algo de si, e, mais importante, se questionar sobre o que significa essa linguagem da violência? Como nós, da equipe, podemos responder a essa violência causada pelo proibicionismo sem cair na cilada de ser mais um aparato normatizador e/ou assistencialista do Estado? Como transformar isso em clínica?

É nessa perspectiva que os dispositivos coletivos, como a assembleia para discutir a situação, como a supervisão semanal para discutir o caso, podem funcionar como ferramentas para fazer circular esse movimento transferencial, este proibicionismo introjetado e criar um outro encaminhamento de maneira coletiva e institucional. Talvez essa seja a única condição de possibilidade de criação de laços sociais mediados não somente por atos, mas também pela linguagem. No entanto, como retoma Zizek (2014), mais comunicação significa, à partida, mais conflito.

### 3.2 Segunda vinheta

E., 32 anos, solteiro, morador de rua desde os 15 anos, usuário crônico de cocaína, loló e álcool. Começa a frequentar o serviço após um encaminhamento feito pelo Consultório na Rua (CnR), dispositivo parceiro que trabalha no mesmo território que o CAPS. E. chega ao serviço com esse encaminhamento, porém sem uma demanda clara de tratamento. Diz que veio ao CAPS para poder conseguir um “abrigo”, pois quer sair da rua e ter um emprego formal. E. consegue algum dinheiro cometendo pequenos furtos na rua. Diz que não tem problema com drogas, que seu problema é falta de emprego. É um rapaz forte, grande e sisudo. Não gosta de ser abordado por terceiros, sempre que tentava me aproximar, ele, literalmente, me expulsava de perto com xingamentos. No entanto, passa a frequentar regularmente a unidade, em busca de algumas refeições e da possibilidade do “pernoite” – termo designado para acolhimentos noturnos com duração curta, cerca de um dia, normalmente realizados em casos de crise, com necessidade de acompanhamento mais próximo. Em uma rotina diária, passo a cumprimentá-lo formalmente, na tentativa de me aproximar do caso. Um dia E. aceita uma conversa em um *setting* mais privado, e iniciamos uma relação terapêutica que vai se estender pelos meses subsequentes.

Como habitual em casos graves, a intensificação do projeto terapêutico do paciente, costuma ser concomitante ao aparecimento de sintomas graves, normalmente comportamentos transgressivos, violentos, ameaçadores, que fazem apelo à capacidade de suportar aquelas forças transferenciais do sujeito aos trabalhadores e à instituição.

E. tem uma história familiar delicada. Seus pais eram usuários desde a adolescência, tinham 15 anos quando ele nasceu, foram donos de uma “boca” na comunidade onde viviam, até que E. passa a usar cocaína com sete anos de idade, junto com o pai. Aos 16 anos, E. já ajudava na administração da boca até que, um dia, o pai pede que ele cuide do negócio e dos irmãos mais novos, e ele, intoxicado de cocaína, não percebe que o irmão caçula, de apenas 2 anos, estava fazendo uso da droga exposta no ponto de venda. Ao ver a cena, ele fica desorientado e agride o irmão, que vem a falecer. Depois desse episódio dramático, é expulso de casa e passa a viver na rua. E. consegue falar dessa história após um longo período de acompanhamento e diz ser a primeira vez que divide o ocorrido com alguém. E. passou um período importante de estabilização com redução significativa do consumo de substâncias, mas, em um determinado momento do acompanhamento do paciente, logo após ter recebido o diagnóstico de HIV, ele volta à cocaína e passa a usar *crack*. Com isso, intensifica seus furtos para obter dinheiro para o consumo. Em uma tarde, chega à unidade outro usuário informando que E. roubara o celular da médica do CnR e convoca os outros usuários a “juntarem nele”, ou seja agredi-lo como forma de punição. Rapidamente, a notícia se alastra entre os usuários,

os ânimos se inflamam, o procuram no CAPS, saem na rua para buscá-lo, retornam exigindo que façamos “alguma coisa”, isto é, a expulsão do usuário ou chamar a polícia. Os usuários parecem tomados por um desejo de vingança dizendo que “não pode roubar uma médica tão legal, que cuida da gente”, como quem seleciona que tipo de furto é autorizado e sob que leis esse sistema é regido. Questionamos esta fala, convocando todos a falarem sobre essa manipulação da lei, e muitas falas vão ao encontro do que nomeiam “lei da rua” e referem-se a uma certa ética em relação aos delitos permitidos. Quando abordamos a questão do *crack* e da “fissura” intensa, de como assistimos os usuários em comportamentos muito arriscados que vão além dos furtos: prostituição, dívidas nas cenas de comércio ilegal... eles muitas vezes não se reconhecem nessas situações, embora as protagonizem com frequência. Outros dizem que há uma diferença entre roubar de “quem cuida”. Falamos sobre o posicionamento da médica, que decide não prestar queixa na polícia. Dizem que isso é inadmissível. Ameaçam E. de morte caso compareça em um dos dois serviços. E. fica em risco no território. Rapidamente a notícia se espalha e nunca mais o vemos. Mais tarde, temos notícias de que ele está em um abrigo em outro território. Entramos em contato, nos oferecemos como suporte. E. não responde, não procura mais o tratamento.

### 3.2.1 Discussão

O Rio de Janeiro é uma cidade bastante violenta. Na realidade, arriscamos perguntar se, sob pena de cair em totalitarismos, não assistimos hoje a uma forma disseminada de violência que não se restringe àquelas que reconhecemos tipicamente: jovens armados em favelas e confrontos diários, tiroteios, homicídios, execuções, cometidos pelos mais diversos atores que nossa sociedade produz – traficantes, milicianos, políticos, policiais e justiceiros. Há violências de todos os tipos, que se atualizam em todos os territórios e classes sociais da cidade, como a violência contra mulheres, negros, pobres, homossexuais, violência religiosa. O que se coloca, via de regra, é a segregação. Isso tudo se expressa numa certa onda de intolerância repleta de opiniões repressivas, que fazem incessante apelo a uma resposta punitiva por parte da sociedade, que, por sua vez, dita e taxa os comportamentos proibidos, mas, de forma geral, reproduz as mesmas dinâmicas que critica.

Admitindo isso como uma hipótese de que há uma violência generalizada e rigorosamente moral, cabe-nos interrogar: do que se trata esse fenômeno? Isso é uma característica da raça humana, uma espécie de estratégia de sobrevivência? Temos a impressão de que há algo automático, como um comportamento reflexo: diante dos atravessamentos da violência, só é possível responder com mais violência.

Se pararmos para analisar essas pequenas decisões radicais que tomamos diariamente, fazendo apelo à violência, não estamos nós todos nos incluindo nessa dinâmica agressiva e punitiva? Há algo que, lucidamente, expõe uma violência pura

que atravessa a sociedade, ao contrário de outros tantos atos, também insanos, mas que se travestem de algum sentido, mesmo que espúrio.

Essa experiência que aqui expomos, nos convoca a refletir sobre um fenômeno que, acreditamos ser comum à realidade de outros parceiros: uma população extremamente vulnerável, marginal e jovem, associada a comportamentos violentos – cuja psiquiatria, como saber, tenta, a duras penas, diagnosticar (Foucault, 1972) – e que se expressam, por meio de seus comportamentos, algo que cada vez é mais constitutivo de nossa cidade. Por sua vez, é cada vez mais constitutivo das pessoas respostas segregadoras, modos de enlace social pautados por pactos de violência, punitivos e proibitivos.

É nosso trabalho, como aparato público, criar formas não violentas de lidar com isso. E da saúde mental criar alguns instrumentos que possam ser úteis e partilhados com os parceiros, no sentido de que, ao menos alguns, possam protagonizar experiências de subjetivação que passem por outros caminhos.

Voltando ao último caso, o que pudemos assistir, foi o desaparecimento de E. do CAPS. Ou seja, a manutenção dessa dinâmica violenta, que tem como um dos pilares sólidos o proibicionismo e a guerra às drogas, se deu sob a pena da autoexpulsão de E. do serviço.

#### 4 CONCLUSÃO

Mesmo com o avanço inegável diante das antigas políticas de saúde pública na abordagem do uso de drogas, muitos impasses se colocam à sua aplicabilidade. A prática cotidiana de trabalho em instituições que seguem as diretrizes da RD enfrenta uma série de restrições. Limites dos mais diversos, que vão desde a permanência de concepções sociais dotadas de preconceitos morais relacionadas a uma política proibicionista, passando pelos problemas políticos, sociais e econômicos ligados ao comércio ilegal de substâncias psicoativas, pela combinação explosiva de uso de drogas em situações de extrema precariedade social e a violência diária, até a inserção das instituições, majoritariamente religiosas, no circuito das pessoas que fazem uso abusivo de drogas. Apesar de não constituir o objeto central do capítulo, é imprescindível tecermos algumas considerações a respeito dos atravessamentos clínicos produzidos por esse outro modelo de tratamento para usuários de drogas.

Com a ruptura do paradigma da abstinência, supostamente eleito pelo senso comum como o modelo eficaz de tratamento, é comum trabalharmos na contramão dos serviços mais acessados pela parcela da população atendida: grupos de mútua ajuda e comunidades terapêuticas, que “pregam” o absentismo e a internação como métodos eficazes. Esses grupos possuem uma entrada especial no campo social, pois são grupos com mais acesso e mais impacto no senso comum e, portanto, costumam atravessar e influenciar o manejo de alguns dos nossos casos.

Desse atravessamento, surgem questões fundamentais: como a equipe pode desconstruir essas ideias como sucesso terapêutico, exclusivamente?

Não iremos esgotar essa discussão, porém é importante destacar esse cenário e também o modo como operar nosso trabalho à luz do crescimento exponencial das chamadas comunidades terapêuticas como modelo alternativo de cuidado, para além da RD, pois esses serviços estão disponíveis há mais tempo, quando comparados aos dispositivos CAPS-AD. Partimos da compreensão que essa configuração clínica e social é mais idealizada por uma parcela majoritária da população, mas, também, por profissionais de saúde pública. Torna-se um desafio enorme sustentarmos cotidianamente, entre todos os envolvidos, que o objetivo não é a “cura” e sim o aumento da qualidade de vida, com a presença ou não da droga. A ideia de “cura”, por parte dos profissionais, é uma realidade cuja desconstrução se faz vagarosamente, compreendendo que essa é uma mudança não apenas clínica, mas também social e cultural, o que nos convoca a ter muita clareza sobre o conceito de RD, seus objetivos e impasses.

O mais relevante é: quem mais sofre nesse campo minado de pressões sociais é o usuário e, com isso, enfraquece a possibilidade de estabelecer algum vínculo institucional de tratamento. A fragilidade desse vínculo se coloca como uma questão importantíssima, pois produz efeitos danosos à nossa prática. Novamente, acreditamos que a reflexão constante com atualização sistemática das nossas estratégias para enfrentamento dessas questões é única via que permite, potencialmente, o fortalecimento desses vínculos. Não podemos deixar de nos situar como um dos saberes que constitui esse campo de forças complexo.

É justamente nessa dimensão do “campo de força” que se inscreve uma certa ética de trabalho. Utilizamos esse termo para definir uma posição de onde se fala. O que diferencia a ética da moral, no campo da saúde mental, é fundamentalmente a posição clínica de onde se ouve e de onde se fala. Há, sem dúvida, um saber que tentamos produzir, formalizar e transmitir, mas esse lugar do saber é, em certa medida, um não saber. A clínica que aborda o uso problemático de substâncias psicoativas é, por definição, a clínica do conflito, não somente porque a regulação do uso de drogas é essencialmente um campo multidisciplinar, mas sobretudo porque, novamente, mais comunicação significa, à partida, mais conflito (Zizek, 2014). Por isto, acreditamos ser importante poder sustentar que a RD é uma ética que baliza o trabalho clínico, que produz efeitos clínicos.

A grande questão que se coloca aqui é: como sustentar um trabalho, sem saber propriamente que trabalho pode ser esse?

É preciso deixar claro que esse lugar do não saber não diz respeito à uma falta de qualificação, erro de conduta ou falhas metodológicas, embora possamos enfrentar essas dificuldades. Não há um consenso, *a priori*, que defina *uma ética de cuidado*

relacionado ao uso de drogas, justamente porque se trata de um campo tensionado por diversos saberes morais, jurídicos, sociais, científicos, políticos e médicos. Nesse sentido, uma instituição que trabalhe nesse campo, aqui o CAPS-AD, não deixa de reproduzir esse emaranhado de discursos, já que, no mínimo, conceitualmente, abarca três discursos: o psicológico, o social e o biomédico – que, apesar das diferenças, unificam-se na direção clínica do tratamento pela via da adaptação ao social e da promoção da saúde física e mental, pressupondo a redução dos danos e riscos causados pelos fatores intoxicantes. É desse complexo encontro de (não) saberes que emergem soluções inventivas, mas também a reprodução de discursos moralizantes. E é a partir dessa amálgama de diversos discursos que é preciso sustentar um vetor de trabalho comum, incluindo todas essas tensões, pois, se não há espaço para que elas possam submergir, há o perigo iminente de se produzir uma demanda de punição e um certo convite à equipe de se posicionar de maneira severa e punitiva. Dito de outra forma, existe uma moralidade subjacente e implícita entre os próprios usuários, no que diz respeito ao outro e que transborda, na medida em que não estanca pelo contato com a sua própria incapacidade de sustentar à normatividade em estão submetidos. Essa forma de agir dos próprios usuários gera repercussões importantíssimas entre eles, mas se propaga para além, pois muitas vezes abre brechas clínicas perigosas, por meio da manifestação de uma suposta autorização dada à equipe para pensar e agir de forma semelhante, deixando em segundo plano a direção de cuidado preconizada pela RD.

Assim, em primeiro lugar, acreditamos que é de fundamental importância a existência e a sustentação do dispositivo estratégico de supervisão semanal. Pois não só é na supervisão que a posição ética pode ser legitimada, como também para arejar a composição da constelação transferencial (Tosquelles, 2003) que surge no trabalho institucional.

Em segundo lugar, porque investir na RD como uma dimensão ética inclui a possibilidade de produção de efeitos ditos “bons” e “ruins”, pois, no fim das contas, trata-se de investimentos não disciplinares. É preciso poder falar da dimensão do erro como uma espécie de “iatrogenia do bem”.<sup>9</sup> A principal dessas estratégias é a sustentação de uma posição ética que afirma que a melhor arma que temos para tratarmos dessa violência cada vez mais constitutiva desses sujeitos com graves rompimentos de laços sociais – violência que tem relação visceral com aquela disseminada em todos âmbitos de nossa sociedade – é essa clínica antiproibicionista, que possibilita a construção de novos tipos de respostas, diálogos, pactos e enlacs. É a persistência nessa posição que pode transmitir algo para o território, inclusive,

---

9. Termo utilizado pelo professor Antônio Nery, no Congresso Internacional da Associação Brasileira Multidisciplinar de Estudos sobre Drogas (ABRAMD), em Belo Horizonte, em novembro de 2017. Disponível em: <<http://www.congressointernacional2017.abramd.org/>>.

com efeitos importantes de ampliação de tolerância. Pois o nosso trabalho, como aparato público, é criar formas não violentas de lidar com essas questões.

Nesse sentido, como sustentáculo ético, propomos incluir na mirada clínica da visão sobre o consumo de substâncias, a compreensão da droga como uma forma de encobrir precisamente o embaraço do sujeito em dar um destino ao seu desejo, em situações nas quais quase não é permitido desejar. É a partir dessa escuta, incluindo a não menos importante dimensão de prazer de uso, que poderemos, talvez, conferir uma direção de tratamento.

Nos casos expostos anteriormente, apostamos por utilizar os dispositivos coletivos (como assembleias e supervisões) para poder fazer circular os conflitos, na tentativa de fortalecer uma espécie de noção ética de coletivo que passasse da equipe aos usuários, sendo essa a única condição de possibilidade de diluir os tensionamentos causados por essa violência avassaladora e constituinte da nossa sociedade, ou seja, de produzir efeitos clínicos. Já que nosso trabalho aponta, essencialmente, para a alteridade, quais são nossas tecnologias e estratégias para não afunilarmos subjetividades e ao mesmo tempo não produzirmos um sistema homogêneo nos códigos de conduta? Justamente, nesses espaços coletivos, as perguntas apontam para uma reflexão, ainda misteriosa, porém extremamente importante: o que o uso de drogas e sua regulação – ou seja, o que o proibicionismo – fala de todos nós?

## REFERÊNCIAS

BIRMAN J. **Mal-estar na atualidade**: a psicanálise e as novas formas de subjetivação. Rio de Janeiro: Editora Civilização brasileira, 2009.

BRASIL. Ministério da Saúde. Portaria nº 130, de 26 de janeiro de 2012. Redefine o Centro de Atenção Psicossocial de Álcool e outras Drogas 24h (CAPS AD III) e os respectivos incentivos financeiros. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2012. Disponível em: <[http://bvsms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2012/prt0130\\_26\\_01\\_2012.html](http://bvsms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2012/prt0130_26_01_2012.html)>.

FIGLIARO, M. O lugar do Estado na questão das drogas: o paradigma proibicionista e as alternativas. **Novos Estudos 92 - CEBRAP**, n. 9, p. 9-21, mar. 2012.

FOUCAULT, M. **Dits et écrits**: à propos de la généalogie de l'éthique (1954-1988). Paris: Gallimard, 1994. t. IV (1980-1988).

\_\_\_\_\_. **Histoire de la folie à l'âge classique**. Paris: Gallimard, 1972.

\_\_\_\_\_. **Surveiller et punir**. Paris: Gallimard, 1975.

FREUD, S. **La technique psychanalytique**: em sur la dynamique du transfert. Paris: Presse Universitaire Française, 2007.

OURY, O. **O coletivo**. São Paulo: Editora Hucitec, 2009a.

\_\_\_\_\_. **Pshychiatrie et psychothérapie intitutionnelle**. Paris: Les éditions du Champ social, 2009b.

ROUDISNESCO, E.; PLON, M. **Dicionário de psicanálise**. Rio de Janeiro: Zahar, 1998.

TOSQUELLES, F. **De la personne au groupe**: à propos des équipes de soin. Toulouse, France: Érès, 2003.

ZIZEK, S. **Violência**: seis reflexões laterais. Brasil: Boitempo Editorial, 2014.

#### BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

BRASIL. Ministério da Saúde. Portaria nº 3088 de dezembro de 2011. Institui a Rede de Atenção Psicossocial para pessoas com sofrimento ou transtorno mental e com necessidades decorrentes do uso de crack, álcool e outras drogas, no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS). **Diário Oficial da União**, Brasília, 2011. Disponível em: <[http://bvsms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2011/prt3088\\_23\\_12\\_2011\\_rep.html](http://bvsms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2011/prt3088_23_12_2011_rep.html)>.

ELIA, L. Uma equipe muito peculiar: a equipe do CAPS. *In*: KAMERS, M. (Org.). **Por uma (nova) psicopatologia da infância e da adolescência**. Belo Horizonte: Editora Escuta, 2015.

GUIMARÃES, P. De que se trata a violência? Trabalho apresentado no XII Simpósio do programa de pós-graduação de psicanálise da UERJ – 50 anos dos Escritos de Lacan, Rio de Janeiro, 2016.



## **NOTAS BIOGRÁFICAS**

### **ALEXANDRE DE ÁVILA GOMIDE**

Doutor em administração pública e governo pela Fundação Getúlio Vargas de São Paulo (FGV/SP), mestre em economia pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) e graduado em ciências econômicas pela Universidade Federal de Uberlândia (UFU). Integra a carreira de planejamento e pesquisa do Ipea desde 1997. Atualmente, exerce o cargo de diretor na Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest) do Ipea. É professor permanente do Mestrado Profissional em Políticas Públicas e Desenvolvimento no Ipea e professor colaborador dos cursos de especialização, aperfeiçoamento e formação para carreiras na Escola Nacional de Administração Pública (Enap). Foi diretor de regulação e gestão no Ministério das Cidades (MCidades) e diretor de programas de mobilidade urbana e recursos hídricos do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC).

### **ANA KARINE PEREIRA**

Doutora e mestra em ciência política pela Universidade de Brasília (UnB). Atualmente é professora adjunta na Universidade Federal de Goiás (UFG), dos programas de pós-graduação em administração e em ciência política, e pesquisadora do Programa de Pesquisa para o Desenvolvimento Nacional (PNPD) na Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest) do Ipea.

### **ANDREIA SOUSA DE JESUS**

Doutoranda em Ciências Sociais pela Universidade Estadual Paulista, Campus Marília (UNESP – Marília), Mestre (2017) e Graduada (2014) em Ciências Sociais pela Universidade Federal de Uberlândia (UFU). Atualmente é professora substituta ligada ao Departamento de Saúde Coletiva vinculado à Faculdade de Medicina da Universidade Federal de Uberlândia (UFU). Atuou como analista social no Programa de Prevenção à Criminalidade de Minas Gerais (2017 e 2018). Atuou como professora de Sociologia na rede de educação básica da cidade de Uberlândia, Minas Gerais (2012 a 2016).

### **ANTONIO TEIXEIRA LIMA JUNIOR**

Possui graduação em direito pela Universidade Federal da Bahia (UFBA), especialização em filosofia contemporânea pela Faculdade São Bento (2008) e

mestrado em sociologia e direito pela Universidade Federal Fluminense (UFF) (2012). Atuou como assessor jurídico parlamentar (2004-2006) e como advogado nas áreas cível e trabalhista (2006-2009). Técnico de planejamento e pesquisa do Ipea desde 2009, tendo atuado na área agrária (2009-2013) e na Coordenação de Gênero e Raça (2013-2018). Vem concentrando seus estudos na análise das políticas de combate ao racismo e promoção da igualdade racial, violência contra a população negra e a inserção de negras e negros no mundo do trabalho.

### **BREYNNER RICARDO DE OLIVEIRA**

Possui graduação em ciências econômicas pela Universidade Federal de Minas Gerais – UFMG (1999) e graduação em administração pública pela Fundação João Pinheiro – FJP (2007). Doutor em educação pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Atualmente é professor adjunto da Universidade Federal de Ouro Preto (UFOP) e professor do Programa de Pós-Graduação em Educação e coordenador geral do Programa Nacional Escola de Gestores da Educação Básica na UFOP. Tem experiência na área de políticas públicas, com ênfase em implementação, avaliação e monitoramento de políticas sociais e educacionais. Desenvolve pesquisas no campo da avaliação e implementação de políticas educacionais e sociais vinculadas às instituições e organizações no nível local, com foco nos processos decisórios, na percepção dos atores envolvidos, nas estratégias de implementação, nos efeitos institucionais produzidos e na dinâmica de trabalho dos sujeitos a elas vinculados.

### **BRUNO MORETTI**

Graduado em economia pela Universidade Federal Fluminense (UFF), mestre em economia pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ) e doutor em sociologia pela Universidade de Brasília (UnB), onde atualmente faz estágio de pós-doutorado. Publicou livro e artigos em revistas, congressos e coletâneas, abordando temáticas como atos de Estado, crise, poder, burocracia, orçamento público e financiamento do Sistema Único de Saúde (SUS). Integra a carreira de planejamento e orçamento do governo federal, estando em exercício, atualmente, no Senado Federal.

### **CAMILA PENNA**

Doutora em sociologia pela Universidade de Brasília (UnB) e professora do Departamento de Sociologia da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Autora do livro *Conexões e controvérsias no INCRA de Marabá: o Estado como um ator heterogêneo* (Prêmio Melhor Tese ANPOCS 2014). Suas atividades de pesquisa e docência se situam nas áreas de sociologia política e sociologia rural. Tem interesse nas seguintes áreas: relações Estado e sociedade, burocracia e ativismo, movimentos sociais, políticas públicas, teoria sociológica e contribuições do sul global.

### **CÁSSIO MENDES DAVID DE SOUZA**

Graduado em administração pela Faculdade Santa Marta, especialista em administração pública pela Escola Brasileira de Administração Pública da FGV (EBAPE/FGV) e mestre em políticas públicas e desenvolvimento pelo Ipea e Escola Nacional de Administração Pública (Enap), com parte das disciplinas cursadas na School of Public and Environment Affairs da Indiana University (EUA). Foi vereador no município de São Lourenço (Minas Gerais) (2001-2004) e membro representante das ONGs no Conselho de Políticas Ambientais do Estado de Minas Gerais (2003-2004). Desde 2006, é auditor de carreira na Controladoria-Geral da União, com interesse na melhoria da gestão dos órgãos públicos e no aperfeiçoamento das políticas públicas do governo federal.

### **CYNTHIA PAES DE CARVALHO**

Doutora em educação pela Pontifícia Universidade Católica (PUC-Rio) e professora do Departamento de Educação da PUC-Rio desde 2008. Bolsista de produtividade do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) e Cientista do Nosso Estado pela Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado do Rio de Janeiro (FAPERJ). Desde 2010, coordena o grupo de pesquisa Gestão e Qualidade da Educação (GESQ). Pesquisa gestão escolar e educacional com ênfase na liderança, na colaboração docente e na qualidade da educação em diferentes contextos organizacionais a partir do enquadramento teórico-metodológico da sociologia da educação, através de estratégias mistas de investigação (quantitativa-qualitativa). Colabora como parecerista em diversas revistas qualificadas da área e, desde 2015, participa como consultora de atividades de avaliação da área de educação da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES).

### **DANUSA MARQUES**

Professora adjunta do Instituto de Ciência Política da Universidade de Brasília (UnB), possui graduação (2005) e mestrado (2007) em ciência política pela UnB. É doutora em ciência política (2012) pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). É pesquisadora do Grupo de Pesquisa sobre Democracia e Desigualdades (Demodê/UnB), com pesquisas sobre gênero, carreiras e elites políticas. Atualmente é diretora regional centro-norte da Associação Brasileira de Ciência Política (2017-2019).

### **DIEGO GENG**

Es profesor de la maestría de Gestión de Recursos Hídricos de la Pontificia Universidad Católica del Perú y estudiante del doctorado de sociología de la misma universidad. Pertenece al Programa en Desarrollo Sostenible y Desigualdades en la Región Andina (trAndeS). Trabaja temas relacionados con gestión del agua, industrias extractivas y agricultura.

**ERNESTO ISUNZA-VERA**

Profesor investigador del Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS), México; Investigador asociado del Centro de Estudos da Metrópole (CEM), Brasil. Doctor en ciencias políticas y sociología (Universidad Complutense de Madrid, España, 1998) y Posdoctorado (Universidade Estadual de Campinas, Brasil, 2009). Ha realizado diversas investigaciones y consultorías con el apoyo, entre otros, del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología de México, la Agencia Nacional de Investigación de Francia, el Banco Mundial y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Ha sido profesor o investigador invitado en la Uniandes (Colombia), la Unicamp (Brasil), Sciences Po (Francia) y el Instituto de Gobierno y Políticas Públicas (Barcelona, España). Su más reciente publicación es (con Adrián Gurza-Lavalle) “Controles democráticos no electorales y regímenes de rendición de cuentas en el Sur Global. México, Colombia, Brasil, China y Sudáfrica” (Peter Lang. Oxford: 2018). Su actual interés principal es la profundización democrática, el control democrático de lo público y la lucha contra las desigualdades, tomando en cuenta las relaciones entre la participación ciudadana, el gobierno representativo y los poderes fácticos/poderes criminales.

**EUGÊNIO ANDRADE VILELA DOS SANTOS**

Graduado em direito pela Universidade Federal de Uberlândia (UFU). Escreve sobre atividades com as quais trabalhou no exercício do cargo de analista de planejamento e orçamento. Publicou artigos abordando as interfaces entre Estado, burocracia, planejamento, finanças, políticas públicas, orçamento, controle e gestão. Atualmente, está em exercício na Secretaria de Orçamento Federal do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MP).

**FLÁVIO EIRÓ**

Pesquisador no Departamento de Antropologia e Estudos do Desenvolvimento da Radboud University Nijmegen (Holanda). É graduado em sociologia e tem mestrado em desenvolvimento sustentável pela Universidade de Brasília (UnB). Também fez mestrado e doutorado em sociologia na École des Hautes Études en Sciences Sociales de Paris. É pesquisador do projeto *Governança urbana participativa entre democracia e clientelismo: intermediários e política (in)formal*, que comparará por meio de métodos etnográficos quatro cidades: Recife, Medellín, Manchester e Rotterdam. Seus trabalhos se inscrevem principalmente nas áreas da sociologia da pobreza e antropologia política, com ênfase no Nordeste do Brasil.

**GABRIELA LOTTA**

Professora e pesquisadora de administração pública e governo da Fundação Getúlio Vargas (FGV), professora da pós-graduação em políticas públicas da Universidade Federal do ABC (UFABC), doutora em ciência política pela Universidade de São Paulo (USP) e mestre e graduada em administração pública pela FGV. Coordenadora do Núcleo de Estudos da Burocracia (NEB). Docente da Enap. É coordenadora da área temática Estado e políticas públicas da Associação Brasileira de Ciência Política (ABCP) e diretora da pesquisa da Associação Nacional de Ensino e Pesquisa do Campo de Públicas (ANEP/CP). Atua principalmente nas áreas de políticas públicas, burocracia, implementação e gestão governamental.

**GRAZIELLA MORAES SILVA**

Professora no Graduate Institute for International and Development Studies (IHEID). Professora adjunta licenciada do Departamento de Sociologia e do Programa de Pós-Graduação em Sociologia e Antropologia (PPGSA) da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ) e vice-coordenadora do Núcleo Interdisciplinar de Estudos sobre Desigualdade (NIED). É doutora em sociologia pela Universidade de Harvard (2010) e possui mestrado em sociologia e antropologia (2000) e graduação (1998) em ciências sociais, ambos pela UFRJ. Suas pesquisas e publicações se concentram nas áreas de desigualdade social, relações raciais comparadas, sociologia política e sociologia da educação. É bolsista de produtividade em pesquisa do CNPq e Jovem Cientista do Nosso Estado da Faperj.

**HELDER ROGÉRIO SANT'ANA FERREIRA**

Técnico de planejamento e pesquisa, integrante da Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest) do Ipea. Possui graduação em ciências sociais pela Universidade de São Paulo – USP (1997), especialização em segurança pública e cidadania pela Universidade de Brasília – UnB (2008), especialização em inteligência do futuro pela UnB (2015) e mestrado em sociologia pela USP (2002). Tem experiência de pesquisa na área de segurança pública, justiça criminal, política social, avaliação de políticas públicas, cenários prospectivos e direitos humanos.

**ISABELLA DE ARAUJO GOELLNER**

É mestre em sociologia, bacharel e licenciada pela Universidade de Brasília (UnB). Atualmente é pesquisadora assistente no Ipea, atuando nos projetos Inovação do Setor Público e Centro de Governo. Atou como professora temporária na secretaria de Educação do Distrito Federal no Centro de Ensino Elefante Branco (CEMEB). Possui experiência em temáticas situadas na interface entre sociologia, sociologia urbana, deslocamento urbano, migrações internas, sociologia da educação, políticas públicas,

Enem/Sisu, critérios de seleção e inovação, inovação no setor público, laboratórios de inovação. Possui habilidades em metodologias quantitativas e *design thinking*.

### **JACIANE MILANEZI**

Doutoranda em sociologia no Programa de Pós-Graduação em Sociologia e Antropologia (PPGSA) do Instituto de Filosofia e Ciências Sociais (IFCS) da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ) na linha de pesquisa Produção e Efeitos de Desigualdades Sociais. Membro do Núcleo Interdisciplinar de Estudos sobre Desigualdade (NIED) da UFRJ. Mestre em sociologia (2011) pelo Programa de Pós-Graduação em Sociologia da Universidade de Brasília (UnB). Atua, especificamente, nos seguintes temas: burocracias, desigualdades, relações raciais e saúde pública.

### **JANINE MELLO**

Cientista política formada pela Universidade de Brasília (UnB), mestre em ciência política e doutora em sociologia política pela mesma instituição. Desenvolve pesquisas ligadas a teorias de gênero, representação política, partidos políticos, políticas públicas e pobreza no Brasil e atua como especialista em políticas públicas e gestão governamental no governo federal.

### **LEILA GIANDONI OLLAIK**

Economista, doutora em administração pela Universidade de Brasília – UnB (2012), mestre em políticas públicas (Oxford University, 1999) e mestre em ciência política (UnB, 1998). Funcionária do Ministério do Planejamento (MP) desde 1997, na carreira de especialista em políticas públicas e gestão governamental, tendo trabalhado nos ministérios da Fazenda, da Previdência, do Meio Ambiente, do Planejamento e na Presidência da República. Atua hoje na prevenção à lavagem de dinheiro por meio de obras de arte, no Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (Iphan). Foi diretora da Associação Nacional dos Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental (Anesp), onde hoje é conselheira. É professora de introdução à ciência política na UnB e parecerista de diversas revistas, tais como a Revista de Administração Contemporânea (RAC) e a *Brazilian Political Science Review*.

### **LUCIANA JACCOUD**

Doutora em sociologia pela Ecole des Hautes Études en Sciences Sociales (2002), integra a carreira de planejamento e pesquisa do Ipea.

### **MANI TEBET A. MARINS**

Professora adjunta de sociologia da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ) e do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas em Direitos Humanos

da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). Possui pós-doutorado em sociologia sob orientação da professora Elisa Reis, mestrado e doutorado pelo Programa de Pós-Graduação em Sociologia e Antropologia (PPGSA), com doutorado sanduíche sob orientação do professor Bernard Lahire (École normale supérieure/Lyon). Pesquisa principalmente os seguintes temas: desigualdades de gênero e raça, políticas educacionais e de transferência de renda.

### **MARCO ANTONIO CARVALHO NATALINO**

Especialista em políticas públicas e gestão governamental e pesquisador na Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest) do Ipea.

### **MARCOS ARCANJO DE ASSIS**

Pesquisador e professor da Escola de Governo da Fundação João Pinheiro (FJP). Doutorando em ciência política pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), desenvolvendo tese de doutoramento sobre implementação do Sistema Único da Assistência Social (Suas). Possui graduação em ciências sociais pela UFMG. Ministra disciplinas e cursos de capacitação nas temáticas de planejamento governamental, monitoramento e avaliação de políticas públicas. Atua como pesquisador em projetos de pesquisa sobre o Suas e a educação básica. Já trabalhou como gestor de projetos na Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão de Minas Gerais (SEPLAG-MG). Foi professor de sociologia da educação básica.

### **MARIA CRISTINA ABREU**

Bacharel em psicologia e mestre em política social pela Universidade de Brasília – UnB (2001), integra a carreira de Desenvolvimento de Políticas Sociais do Ministério do Desenvolvimento Social (MDS).

### **MARIA DO CARMO DE LACERDA PEIXOTO**

Professora titular da Faculdade de Educação da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Graduada em ciências sociais pela UFMG, mestre em Sociologia pela Universidade de Brasília (UnB), mestre em Educação pelo Instituto de Ensino Superior Albert Einstein (IESAE) da Fundação Getulio Vargas (FGV), e doutora em Educação pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). Foi responsável pela criação da Diretoria de Avaliação Institucional da UFMG, a qual dirigiu entre 2002 e 2014. Presidiu a Comissão Própria de Avaliação (CPA) da UFMG. Pesquisa e tem publicações na área de política educacional, com ênfase em avaliação de instituições, planos e programas, com foco nos seguintes temas: educação superior, política educacional, avaliação institucional, avaliação de universidade. É membro do Observatório da Educação (OBEDUC) “Políticas de Expansão da Educação Superior”.

**MARIA PAULA GOMES DOS SANTOS**

Técnica de planejamento e pesquisa do Ipea. Mestre em políticas públicas e administração pública pelo Institute of Social Studies (ISS), dos Países Baixos. Doutora em ciência política pelo Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro (IUPERJ). Desenvolve pesquisas sobre políticas sociais e políticas sobre drogas.

**MARIA TARCISA SILVA BEGA**

Doutora em sociologia pela Universidade de São Paulo (USP) e pós-doutora pela Universidade de Lisboa. Professora do Departamento de Sociologia e do Programa de Pós-Graduação em Sociologia da Universidade Federal do Paraná (UFPR). Já ocupou cargos administrativos na UFPR como vice-reitora (2003-2006) e diretora do setor de ciências humanas (2006-2014). Participou do Conselho Estadual dos Direitos da Mulher, Conselho Estadual de Patrimônio Histórico e Artístico do Paraná e Conselho Estadual de Educação. Coordena o Programa de Desenvolvimento Urbano e Regional. Líder do grupo de pesquisa do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) em sociologia e políticas sociais. Áreas de atuação: políticas sociais, juventude, sociologia urbana e metodologia de pesquisa.

**MARINA MEIRA DE OLIVEIRA**

Bacharel e licenciada em letras pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), é professora do Colégio Pedro II, mestre em educação pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio) e doutoranda em educação pela mesma instituição. Participa do Grupo de Pesquisas Gestão e Qualidade da Educação (GESQ) e interessa-se pelas áreas de sociologia e política da educação, e gestão educacional e escolar. Tem como principal foco de pesquisa a implementação de políticas públicas que buscam efetivar o direito à educação para além do acesso à escola e seus efeitos no processo de democratização e equalização de oportunidades educacionais.

**NICOLA WORCMAN**

Psiquiatra formada pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). Desde 2015, possui um diploma de mestrado em psicanálise e pluridisciplinaridades pela Universidade Paris VII, onde estudou a prática dos profissionais da saúde mental no campo do álcool e das drogas a partir das políticas públicas de redução de danos, no Brasil. Trabalhou como psiquiatra clínica e responsável técnica da equipe médica de um centro de atenção psicossocial, no Rio de Janeiro, voltado para usuários de substâncias psicoativas, e atualmente é bolsista de pesquisa pela Fullbright, nos Estados Unidos, onde vem se especializando em políticas públicas para usuários de drogas.



**OLÍVIA A. G. PESSOA**

Graduada em ciência política pela Universidade de Brasília (UnB) e mestra em direitos humanos e cidadania pela mesma instituição. Bolsista do Programa de Pesquisa para o Desenvolvimento Nacional (PNPD) do Ipea. Desenvolve pesquisas na área de acesso à justiça.

**PAMELLA CANATO**

Bacharela e mestre em gestão de políticas públicas pela Escola de Artes, Ciências e Humanidades da Universidade de São Paulo (EACH/USP), pesquisando temas relacionados a intersectorialidade, governança e análise de redes sociais. Experiência enquanto assessora técnica na Prefeitura de São Paulo, entre 2013 e 2015, na Secretaria Municipal de Planejamento, Orçamento e Gestão (SEMPLA) e na Secretaria Municipal de Relações Governamentais (SERG), atuando principalmente no processo de formulação e implementação do Conselho Municipal de Planejamento e Orçamento Participativos (CPOP). Atualmente é coordenadora de desenvolvimento institucional no Grupo de Institutos Fundações e Empresas (GIFE).

**PAULO ASAFE CAMPOS SPÍNOLA**

Formado em ciência política e mestrando na área de política e instituições ambos pela Universidade de Brasília (UnB). Pesquisa sobre a influência dos instrumentos nos processos, resultados e impactos das políticas públicas. Atualmente é bolsista no projeto Monitora (Fundo Internacional de Desenvolvimento Agrícola – FIDA/Secretaria Especial de Agricultura Familiar – SEAD/Faculdade UnB Planaltina – FUP), que visa contribuir para o acompanhamento da segunda fase do Projeto Dom Helder Câmara, que objetiva diminuir a pobreza no semiárido brasileiro.

**RAFAEL MORGANTI**

Enfermeiro formado pela Universidade do Grande Rio (Unigranrio). Especialista em saúde mental pelo Instituto de Psiquiatria da Universidade Federal do Rio de Janeiro (IPUB/UFRJ). Trabalhou em dois Centros de Atenção Psicossocial, voltados para usuários de substâncias psicoativas. Atualmente, trabalha em um Centro de Atenção Psicossocial direcionado para pessoas em sofrimento psíquico.

**RAFAEL VIANA**

Doutorando em ciência política pelo Instituto de Ciência Política (IPOL) da Universidade de Brasília (UnB). Tem mestrado (2017) e graduação (2008) em ciência política pela mesma universidade. Pesquisador do Grupo de Pesquisa Repensando as Relações entre Sociedade e Estado (Resocie) do Instituto de Ciência Política da UnB.

**RAPHAEL AMORIM MACHADO**

Doutor e mestre em ciência política pela Universidade Estadual de Campinas (Unicamp), bacharel e licenciado em ciências sociais pela UFU e pesquisador do Programa de Pesquisa para o Desenvolvimento Nacional (PNPD) na Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest) do Ipea.

**RENATA BICHIR**

Doutora em ciência política pelo Instituto de Estudos Sociais e Políticos da Universidade do Estado do Rio de Janeiro – IESP/UERJ (2011). Entre 2011 e 2013, foi coordenadora geral no Departamento de Avaliação da Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (SAGI) do Ministério do Desenvolvimento Social (MDS). Em 2013, foi bolsista do Ipea. Desde agosto de 2013, é professora nos cursos de graduação e pós-graduação em Gestão de Políticas Públicas da Escola de Artes, Ciências e Humanidades da Universidade de São Paulo (EACH/USP). Também é pesquisadora do Centro de Estudos da Metrópole (CEM/CEPID-Fapesp) desde 2001. Suas áreas temáticas de atuação incluem os seguintes temas: políticas públicas, pobreza, segregação, políticas sociais, transferência de renda, mecanismos de coordenação federativa, intersetorialidade e análise de redes sociais.

**ROBERTO ROCHA C. PIRES**

Doutor em políticas públicas pelo Massachusetts Institute of Technology (MIT), mestre em ciência política pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG) e graduado em administração pública pela Fundação João Pinheiro (FJP). É técnico de planejamento e pesquisa na Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest) do Ipea desde 2009, professor do Mestrado Profissional em Políticas Públicas e Desenvolvimento no mesmo instituto e professor do Mestrado Profissional em Governança e Desenvolvimento na Enap.

**ROGÉRIO DE SOUZA MEDEIROS**

Graduado em ciências sociais pela Universidade Federal de Pernambuco – UFPE (1999) e mestre em sociologia pela UFPE (2002), obteve seu PhD em Sociologia pela Boston University (EUA) em 2008. Atua na área da sociologia, com ênfase em sociologia política. Tem realizado pesquisas, publicado artigos, ministrado cursos e orientado trabalhos acadêmicos em áreas relacionadas às seguintes temáticas: políticas públicas, pobreza, vulnerabilidade social, relações entre sociedade civil e Estado, participação social, movimentos sociais, metodologia de pesquisa, teoria sociológica. Atualmente, atua como professor associado da Universidade Federal da Paraíba (UFPB), professor do Programa de Pós-Graduação em Sociologia da mesma instituição (orientador de mestrado e doutorado), coordenador do Grupo de Estudos e Pesquisas em Sociologia Política (GRESPP) da UFPB, além de pesquisador do

Laboratório de Estudos e Pesquisas em Políticas Públicas e Trabalho (LAEPT/UFPB) e membro do Centro de Investigaciones y Estudios Sociológicos (CIES/Argentina). No período de 2018 e 2019, está atuando como Fulbright Visiting Scholar no Afro-Latin American Research Institute (ALARI) e como Affiliated Faculty do Weatherhead Research Cluster on Comparative Inequality and Inclusion, ambos na Harvard University (Cambridge, EUA).

### **SÉRGIO COSTA**

Possui graduação em ciências econômicas pela UFMG (1985), mestrado em sociologia pela Universidade Federal de Minas Gerais – UFMG (1991), doutorado (1996) e livre docência em sociologia pela Universidade Livre de Berlim (Alemanha). É professor titular de sociologia da Universidade Livre de Berlim e pesquisador associado do Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (Cebap). Foi professor adjunto da Universidade Federal de Santa Catarina – UFSC (1997-1999), professor assistente da Universidade Livre de Berlim (2000-2005) e professor visitante da Universidade de Flensburg, na Alemanha (2006-2007). Suas áreas de pesquisa, publicação e atuação profissional são sociologia política, sociologia comparativa e teoria social contemporânea. Seus temas de especialização são democracia e diferenças culturais, desigualdades sociais, racismo e antirracismo, movimentos sociais e política transnacional.

### **TATIANA LEMOS SANDIM**

Doutora em administração pública e governo pela Fundação Getulio Vargas (FGV), na linha de pesquisa Governo e Sociedade Civil em Contexto Subnacional. Mestre em administração pública pela Fundação João Pinheiro (FJP) e psicóloga pela Pontifícia Universidade Católica (PUC-Minas). Atualmente, é consultora nas áreas de monitoramento e avaliação e políticas sociais. É também pesquisadora destes temas, vinculada ao Centro de Estudos em Administração Pública e Governo (Ceapg) e ao Centre of Learning on Evaluation and Results (Clear), ambos da FGV.

### **VINCENT DUBOIS**

Professor na Universidade de Estrasburgo (Instituto de Estudos Políticos). Pertence à unidade de pesquisa da SAGE (*Sociétés, acteurs, gouvernement en Europe*/Sociedades, atores, governos na Europa) e é membro associado do Centre de Sociologie Européenne em Paris. Membro do Instituto de Estudos Avançados da Universidade de Estrasburgo (USIAS) entre 2014 e 2016, foi Florence Gould Fellow no Institute for Advanced Study, em Princeton (New Jersey/EUA) (2012-2013), e anteriormente membro do Institut Universitaire de France (2007-2012). Seus campos de pesquisa incluem sociologia cultural e políticas públicas, políticas de linguagem, pobreza e

bem-estar e, de forma mais geral, a abordagem sociológica de políticas públicas. Atualmente, trabalha em políticas de controle no Estado de bem-estar social contemporâneo e na relação entre as classes mais baixas e as instituições públicas.

#### **VIVIANE VIDAL PEREIRA DOS SANTOS**

Bacharela em ciências sociais e mestra em sociologia pela Universidade Federal do Paraná (UFPR). Pesquisadora vinculada ao Grupo de Pesquisa Sociologia e Políticas Sociais (CNPq). Vice-coordenadora do Programa de Desenvolvimento Urbano e Regional. É técnica administrativa em educação da UFPR e membro da Comissão de Avaliação Institucional da mesma instituição. Áreas de atuação: políticas sociais e sociologia urbana.

**Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada**

**Assessoria de Imprensa e Comunicação**

## **EDITORIAL**

### **Coordenação**

Reginaldo da Silva Domingos

### **Supervisão**

Carlos Henrique Santos Vianna

### **Revisão**

Carlos Eduardo Gonçalves de Melo

Crislayne Andrade de Araújo

Elaine Oliveira Couto

Lis Silva Hall

Mariana Silva de Lima

Marlon Magno Abreu de Carvalho

Vivian Barros Volotão Santos

Bruna Oliveira Ranquine da Rocha (estagiária)

### **Editoração**

Aline Cristine Torres da Silva Martins

Mayana Mendes de Mattos

Vinícius Arruda de Souza (estagiário)

### **Capa**

Aline Cristine Torres da Silva Martins

### **Imagem da capa**

Favela ao amanhecer (1960, Cândido Portinari)

*The manuscripts in languages other than Portuguese  
published herein have not been proofread.*

### **Brasília**

SBS – Quadra 1 – Bloco J – Ed. BNDES,

Térreo – 70076-900 – Brasília – DF

Fone: (61) 2026-5336

Correio eletrônico: [livraria@ipea.gov.br](mailto:livraria@ipea.gov.br)





## Missão do Ipea

Aprimorar as políticas públicas essenciais ao desenvolvimento brasileiro por meio da produção e disseminação de conhecimentos e da assessoria ao Estado nas suas decisões estratégicas.

ISBN 978-85-7811-353-7



Este livro se dedica a analisar, discutir e compreender em profundidade de que forma as atividades cotidianas de prestação de serviços públicos podem engendrar riscos de reprodução de desigualdades sociais, apoiando-se nas abordagens multidimensionais e interseccionais da desigualdade e nos aportes teóricos do campo de implementação de políticas públicas. Por meio de um esforço coletivo, este livro reúne um conjunto amplo e variado de análises de casos, tornando possível visualizarmos os diferentes tipos de mecanismos que articulam dinâmicas de implementação com os efeitos materiais e simbólicos que contribuem para reforçar as desigualdades já existentes. A compreensão desses mecanismos oferece caminhos úteis para reflexões preventivas (*ex ante*) ou avaliações de resultados (*ex post*) de políticas públicas e suas estratégias de implementação, com o objetivo de tornar mais efetivas as políticas públicas de inclusão, promoção e proteção social.

## Autores

Alexandre de Ávila Gomide	Mani Tebet A. Marins
Ana Karine Pereira	Marco Antonio Carvalho Natalino
Andreia Sousa de Jesus	Marcos Arcanjo de Assis
Antonio Teixeira Lima Junior	Maria Cristina Abreu
Breyner Ricardo de Oliveira	Maria do Carmo de Lacerda Peixoto
Bruno Moretti	Maria Paula Gomes dos Santos
Camila Penna	Maria Tarcisa Silva Bega
Cássio Mendes David de Souza	Marina Meira de Oliveira
Cynthia Paes de Carvalho	Nicola Workman
Danusa Marques	Olívia A. G. Pessoa
Diego Geng	Pamella Canato
Ernesto Isunza-Vera	Paulo Asafe Campos Spínola
Eugênio Andrade Vilela dos Santos	Rafael Morganti
Flávio Eiró	Rafael Viana
Gabriela Lotta	Raphael Amorim Machado
Graziella Moraes Silva	Renata Bichir
Helder Rogério Sant'Ana Ferreira	Roberto Rocha C. Pires
Isabella de Araujo Goellner	Rogério de Souza Medeiros
Jaciane Milanezi	Sérgio Costa
Janine Mello	Tatiana Lemos Sandim
Leila Giandoni Ollaik	Vincent Dubois
Luciana Jaccoud	Viviane Vidal Pereira dos Santos