

POLÍTICAS PÚBLICAS E QUESTÕES DE IMPLEMENTAÇÃO: ESTUDOS E REFLEXÕES

Raiana Marjorie Amaral Oliveira¹

PPGEP/IFRN: <https://orcid.org/0000-0001-5925-5022>

Maria Aparecida dos Santos Ferreira²

PPGEP/IFRN: <https://orcid.org/0000-0002-6213-8916>

DOI: <https://doi.org/10.21680/1982-1662.2019v2n26ID16467>

XIMENES, D. de A. (Org.). **Implementação de políticas públicas: questões sistêmicas, federativas e intersetoriais**. Brasília: Enap, 2018

O livro, *Implementação de políticas públicas: questões sistêmicas, federativas e intersetoriais*, organizado por Daniel de Aquino Ximenes (2018), sociólogo, doutor em Sociologia pela Universidade de Brasília, aborda o tema da implementação de políticas públicas, que apesar de relevante é pouco explorado, especialmente se for considerada a implementação na perspectiva contextualizada sem isolar a implementação de uma ação ou programa. É nesta perspectiva, com foco analítico em três eixos: relações federativas, gestão intersetorial e concepção sistêmica que Daniel apresenta o livro, composto por introdução e seis artigos de autores de áreas como sociologia, educação, gestão pública, ciência política, políticas sociais, administração, física.

O livro tem como objetivo propor reflexões sobre a implementação de políticas públicas nas áreas sociais e educacionais, considerando os eixos apresentados acima.

O primeiro capítulo da coletânea, *Implementação e coordenação de políticas públicas em âmbito federativo: o caso da Política Nacional de Assistência Social* (p. 23 - 61), dos autores Luciana Jaccoud, Elaine Cristina Licio e José Geraldo Leandro. Esses abordam a implementação da política de assistência social, centralizada no contexto federativo. O trabalho estuda o recorte temporal de 2005 a 2016, considerando os aspectos legais e normativos como a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), de 1993 a 2012; a Política Nacional de Assistência Social (PNAS) de 2004, as Normas Operacionais

¹ Email: raianamoliveira@gmail.com.

² Email: maria.santos@ifrn.edu.br.

Básicas (NOB) de 1997, 1998, 2005 e 2012, além de entrevistas com gestores e ex-gestores de assistência social. No capítulo fazem uma rápida contextualização do histórico das ações de assistência social e sua fragmentação, apresentando os procedimentos e meios utilizados para implementar essa política no contexto federativo.

Os autores do primeiro capítulo abordam a implementação como um jogo político, considerando que é uma fase composta por negociações e decisões se caracterizando como processo político. Os autores afirmam ainda que no Brasil, a concentração do poder decisório vem impactando positivamente na redução das desigualdades. Os autores afirmam que com a construção do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) o processo de construção federativa ganhou corpo. O processo de implementação da política de assistência social com os três entes federativos é recente no Brasil, a PNAS de 2004, organiza pela primeira vez uma gestão pública e compartilhada na implementação e gestão do SUAS entre os níveis de governo. Os autores, então, pontuam o papel e as responsabilidades das instâncias no SUAS e as formas de negociação, buscando contribuir para o debate sobre implementação da política de assistência social, superando a fragmentação e desigualdade entre os entes federados. De acordo com os autores “[...] a criação e o desenvolvimento do Suas permitiram, em larga medida, a superação de quadro de fragmentação institucional e de desigualdades institucionais e territoriais entre os entes federados” (p. 56).

O segundo capítulo: A implementação do Programa Bolsa Família: formulação em processo (p. 63 - 96), de autoria de Elisabete Ferrarezi e Maria das Graças Rua, é resultado de uma pesquisa bibliográfica, documental e de entrevistas com atores governamentais envolvidos na política analisada, em diversos momentos da implementação, entre os anos de 2003 e 2014. As autoras apresentam uma introdução e dividem o capítulo em duas seções. Na introdução as autoras fazem uma rápida discussão da abordagem de implementação considerada no trabalho, compreendendo a implementação como processo de negociação e conflitos. Na primeira seção do artigo, as autoras trazem a discussão das relações intergovernamentais e os instrumentos para a implementação de políticas, discutindo questões como autonomia, descentralização e poder decisório no processo de implementação do Programa Bolsa Família, abordando pontos que se destacaram na implementação exitosa do programa, considerando ainda a intersetorialidade e fatores como o aporte regular de recurso, que incentivaram os entes federados à adesão ao programa.

Na seção seguinte as autoras do segundo capítulo abordam o Programa Bolsa

Família (PBF), funcionamento e condicionalidades, considerando ainda o arranjo institucional necessário para a sua implementação. Ferrarezi e Rua fazem também um resgate dos programas e documentos legais que deram origem ao PBF, assim como os benefícios ofertados pelo programa, situa a Caixa Econômica Federal como responsável pela implementação dos benefícios monetários. As autoras abordam também as condicionalidades e intersectorialidade do Programa, considerando os agentes responsáveis; o Cadastro Único, base de dados e um dos maiores desafios para a implementação do programa; os incentivos financeiros, considerando as normativas e dispositivos legais para execução. Por fim, em suas considerações finais as autoras avaliam o processo de transformação do programa em política nacional, considerando que a sua implementação se caracterizou como formulação em processo, constituída como atividade política que é complexa e exige experimentação. As autoras pontuam ainda alguns fatores que contribuíram para a implementação exitosa, como os programas anteriores, o Cadastro Único, a gestão das condicionalidades, os incentivos e o contexto político econômico do país. De acordo com Ferrarezi e Rua *“a experimentação foi chave para aperfeiçoamento de um programa que resultava da unificação de vários outros da preexistente política de transferência de renda”*(p. 88).

O terceiro capítulo: As possibilidades e os limites do Cadastro Único como mecanismo de coordenação federativa e de intersectorialidade de políticas públicas (p. 97 - 124), de autoria de Denise do Carmo Direito, Elaine Cristina Licio, Natália Massaco Koga e Jeniffer Carla de Paula N. Chaves se propõe a analisar limites e possibilidades do Cadastro Único como instrumento de coordenação e intersectorialidade das políticas públicas para população de baixa renda. Na primeira seção os autores conceituam coordenação federativa e intersectorialidade, referenciando alguns autores e normativos legais. Na segunda seção os autores se dedicam a apresentação e análise do Cadastro Único, que, segundo o artigo, em 2017 tinha quase 40% da população brasileira cadastrada. O estudo se propõe a analisar o Cadastro Único em três dimensões: base de dados; rede de implementação e os programas usuários. A primeira dimensão trata de traçar o perfil socioeconômico das famílias vulneráveis; a segunda, a rede de implementação, refere-se à identificação, atendimento, cadastro da família e inserção das informações no sistema, essa fase é realizada de maneira descentralizada, considerando que o atendimento às famílias é realizado pelos municípios. A terceira dimensão aborda programas que utilizam o Cadastro Único, cerca de trinta programas federais de diversas áreas que fazem uso desse banco de dados para selecionar ou

monitorar os seus beneficiários. Os autores apresentam ainda que os programas que utilizam o Cadastro Único podem se dividir em três modelos de implementação: os que utilizam rede própria, por meio de empresas privadas e por meio de arranjo federativo. Por fim, os autores evidenciam que a implementação do Cadastro Único avançou, mas ainda existem desafios para a efetivação da intersetorialidade. Assim, os autores concluem que as informações são fornecidas aos programas, mas a rede de implementação ainda é falha na sua capacidade de integração intersetorial.

O quarto trabalho da coletânea intitulado: Os desafios da descentralização e capacidade estatal no contexto do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) (p. 125 - 171), dos autores Cinara Lobo, David Lustosa e Adalberto Domingos da Paz é dividido entre Apresentação, quatro seções de discussão onde abordam descentralização e participação, o PDDE e suas ações agregadas, os desafios à execução do PDDE e as conclusões. Os autores situam o contexto de aprovação do Programa com o objetivo de desburocratizar e descentralizar decisões, porém acrescentam que apenas a descentralização não é suficiente, apontando também o desafio de coordenar as ações.

Desta forma, o estudo apresentado no quarto capítulo faz uma contextualização e resgate dos conceitos de descentralização e participação, pontuando também na seção três os desafios no processo de descentralização e participação.

Os autores abordam também no quarto capítulo o PDDE, que visa melhorar a infraestrutura física e pedagógica e reforçar a autogestão escolar, conforme a concepção que a gestão descentralizada é utilizada para aproximar os gestores das demandas locais. O estudo inclui as ações agregadas ao PDDE, como Água na Escola, Mais Educação, Escola Acessível, entre outros, considerando a sua implementação e execução financeira. Os autores tratam também dos desafios do monitoramento das ações. Assim, o estudo apresenta nas conclusões que o processo de descentralização requer maior esforço de planejamento e coordenação, situando que na execução sempre se identificarão problemas que devem ser administrados pela gestão, e o conhecimento dos sucessos e fracassos na implementação de uma ação ou programa o que é indispensável para a tomada de decisão e o controle social. Por fim, os autores apresentam que no Brasil o modelo centralizado de políticas ainda prevalece, sendo apenas a execução descentralizada.

O capítulo quinto: Lições de um estudo de caso de implementação de políticas educacionais - o desafio de reformar o ensino médio (p. 173 - 206), de Felipe Michel Braga, David Nathan Plank e Joaquim José Soares Neto, é um estudo de caso de uma

política implantada em Minas Gerais entre 2011 e 2014. O projeto Reinventando o Ensino Médio (REM) tinha como objetivo reformular essa modalidade de ensino tornando-a mais atrativa aos estudantes. O piloto aconteceu em 11 escolas no ano de 2011, e em 2014 foi universalizado em todas as escolas estaduais, sendo finalizado em 2015. Os autores consideram o contexto da implementação do REM e se propõem a investigar como foi implementado e por que foi encerrado. A pesquisa baseia-se na Teoria da Implementação de Política Educacional - *Tipe de McLaughlin* (1975) e utiliza a abordagem qualitativa, através da análise de documentos e entrevistas, sendo utilizado o método de triangulação. Os autores em suas discussões acrescentam a influência do contexto político no processo de implementação e consideram que a implementação do REM não atendeu às recomendações da Tipe e concluem que a sua implementação deixou a desejar, em especial em sua fase de expansão, “*Sem procedimentos para desenvolver a capacidade do sistema, promover o planejamento adaptativo [...] o projeto falhou em todos os componentes considerados essenciais pela Teoria de Implementação de Política Educacional*” (p. 202).

O sexto e último artigo da coletânea: Desenvolvimento de capacidades de gestão para implementação das políticas públicas: a experiência dos cursos de especialização do MDS em parceria com a ENAP (p. 207 - 244), de autoria de Maria Stela Reis, tem como objetivo analisar duas edições dos Cursos de Especialização em Gestão de Políticas de Proteção Social de 2010 a 2012 e 20120 a 2013. A análise contempla a estrutura curricular e a importância dessa formação para aumentar a capacidade de implementação de políticas públicas intersetoriais. O artigo é composto por seis seções.

A primeira aborda a demanda apresentada a Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), inicialmente no movimento de implantação das diretrizes de inclusão social e combate à fome, especialmente devido ao Programa Bolsa Família e o segundo curso mobilizado pela continuidade de formação, contemplando o escopo do Programa Brasil sem Miséria de 2011. Ao final dos dois cursos, 63 profissionais foram certificados.

Na segunda seção a autora aborda os pressupostos políticos-pedagógicos dos cursos de especialização para o Ministério do Desenvolvimento Social - MDS. Já na terceira é abordada a construção do curso de especialização em Gestão de Políticas Sociais, que teve como objetivo contribuir para que os gestores públicos analisassem os programas no contexto mais amplo de política pública e fortalecimento da abordagem do desenvolvimento social.

Na quarta seção são apresentadas as concepções de intersectorialidade e

federalismo, que foram utilizadas nos currículos dos cursos, assim como, apresentam um comparativo entre as estruturas curriculares das duas edições.

A quinta seção apresenta uma análise da produção dos alunos da segunda edição do curso, com rápida apresentação de trabalhos, como o “Mapeamento e Análise da Coordenação Intragovernamental das Ações do Governo Federal Voltadas à População em Situação de Rua” que trabalha a intersetorialidade, o trabalho “Aplicação de Políticas Públicas Territoriais na Amazônia - estudo de caso do Programa Bolsa Verde na Amazônia Legal”, que traz a temática da territorialidade e o trabalho “A Equidade em Saúde nas Transferências Fundo a Fundo de Recursos Federais do SUS” que aborda o financiamento.

Por fim, a autora apresenta em suas considerações finais que os cursos têm grande potencial para produção de diagnósticos e proposições de formas de implementação, monitoramento e avaliação de programas do MDS, mas considera que é necessário ir além, requerendo estratégias de acompanhamento e avaliações.

A coletânea apresentada traz grandes contribuições no que se refere as discussões sobre políticas públicas sob o viés da implementação, incidindo sobre a gestão. Os estudos apresentados na obra trazem a implementação da política como ponto importante a ser trabalhada sob a perspectiva de formulação em processo, vista não apenas como execução isolada de uma ação ou programa, mas como processo integrante da política pública que precisa ser acompanhado e experienciado.

A coletânea oferece contribuição substancial para a temática das políticas públicas, sob o enfoque da implementação, considerando-a como parte integrada a execução das políticas. No decorrer da coletânea temas como intersetorialidade, descentralização, gestão são apresentados sob a abordagem da implementação. A coletânea é indicada para gestores que trabalham com políticas públicas e estudantes e pesquisadores desta área e áreas afins.

Recebido: 17 janeiro 2019
Aceito: 08 fevereiro 2019