

Retomando o Programa

- Implementação
- Modelo top down
- Abordagem da governança
- Capacidades estatais
- Arranjos institucionais
- Outra abordagem de análise dos arranjos

Análise de Arranjos Institucionais – Outra Abordagem

1) Integração Horizontal: Intersetorialidade

- Baseada na articulação de várias ações e atores em torno de focos específicos
- Pode haver diferentes graus de intersetorialidade – a mais efetiva é quando está mais completa e integrada
- Analisamos o grau de integração horizontal considerando como ela opera nas fases do ciclo de políticas públicas: formulação, implementação e monitoramento

2) Integração Vertical: subsidiariedade federativa

- Baseada em como diferentes entes federativos articulam na produção de políticas públicas
- Analisamos o grau de integração vertical em diferentes processos de decisão: quem faz a regra, quem financia a política, quem implementa

Análise de Arranjos Institucionais – Outra Abordagem

3) Dimensão Territorial:

- Como a política lida com a dimensão de territórios
- Analisamos a existência de: instrumentos de planejamento e gestão territorial; participação da sociedade em processos de decisão territoriais; heterogeneidade da política considerando dimensão territorial

4) Dimensão da Participação Social:

- Como a política incorpora a participação no processo decisório
- Analisamos quem é envolvido no processo de tomada de decisão e como este processo é conduzido

Integração horizontal (intersectorialidade)	Integração vertical (subsidiariedade federativa)	Dimensão da participação	Dimensão Territorial
<p>Há intersectorialidade na formulação da política? (ex: sistemas e instrumentos de diagnóstico ou planeamento interministeriais)</p>	<p>Quem faz as regras da política efetivamente? (governo federal, estadual ou municipal?)</p> <p>O que se prevê no pacto federativo em termos de competências constitucionais neste tema/setor?</p>	<p>Que atores participam da formulação da política? (descrever atores da sociedade, do estado ou do mercado e que arranjo de participação há – conselhos, conferências, audiências públicas, GTs, foruns, etc)</p>	<p>Como a política lida com a dimensão de territorial? (há menções a especificidades espaciais ou à necessidade de diferenciar/adaptar os instrumentos de políticas a contextos específicos (como planos de desenvolvimento ou diagnósticos locais)?</p>
<p>Há intersectorialidade na implementação da política? (ex: execução feita em conjunto entre diferentes ministérios)</p>	<p>Quem financia a política? (governo federal, estadual ou municipal?) E qual instrumento de financiamento (convênio, origem dos recursos – Tesouro, Fundo/Fundo, etc)</p>	<p>Que atores participam da implementação da política? (descrever atores da sociedade, do estado ou do mercado e que arranjo de participação há – conselhos, conferências, audiências públicas, GTs, foruns, etc)</p>	<p>Há espaços de participação territoriais (fóruns, conselhos, comitês, colegiados) previstos?</p>
<p>Há intersectorialidade no monitoramento e avaliação da política? (ex: sistemas integrados, grupos de trabalho, comitês gestores, salas de situação, etc)</p>	<p>Quem implementa a política? (governo federal, estadual ou municipal?)</p>	<p>Que atores participam da avaliação da política? (descrever atores da sociedade, do estado ou do mercado e que arranjo de participação há – conselhos, conferências, audiências</p>	<p>Há formas de articulação/diálogo/integração com outras instâncias participativas já existentes nos territórios?</p>

Trabalho em Grupo

Analisar o mesmo caso já analisado nas aulas anteriores à luz dessa outra abordagem de análise dos arranjos (preencher a tabela)

Antecedentes/motivações:
Debates sobre modelos de decisão
Perplexidade com os resultados práticos de políticas públicas

Da mera execução ao potencial de transformação

IMPLEMENTAÇÃO

Top-down
(desenhos,
arranjos,
instrumentos)

Bottom-up
(atores e ação)

Desenho institucional + Modelos *agent-principal*

Governança
Arranjos
Instrumentos da ação pública

BME

BNR

Modelo Bottom Up

Associado a uma visão da Ação e Negociação: lógica weberiana não é suficiente

Micro política do comportamento intra e interorganizacional

Modelos que enfatizam ou a construção de consensos (como se dá) ou o conflito no exercício de poder

Compreender a implementação de baixo para cima, considerando o que de fato é feito

Ênfase em fatores contextuais que afetam implementação

Ênfase nos efeitos inesperados (unintended effects) das políticas

Bottom Up X Top Down

Para que serve a análise da implementação: Prescrição ou Descrição?

- TD: Prescrição – o que deve ser feito para melhorar os resultados da política;
- BU: Descrição – entender e explicar o que de fato acontece, independente dos resultados previstos
- Implementar é adquirir conformidade ou performance?
 - TD: a performance vem inerente à conformidade
 - BU: algumas políticas precisam de discricionariedade para alcançarem performance

Críticas aos Modelos

TD:

- Começam olhando as decisões tomadas e não a história ou complexidades que ocorreram no processo
- Olha para administração como processo puramente técnico e ignoram dimensões políticas (separação burocratas e políticos)
- Ênfase apenas em atores envolvidos nos processos decisórios centrais
- É irrealista, não se pode controlar toda discricionariedade

BU:

- Questão do controle e da legitimidade são pouco relevantes
- A autonomia analisada pelo BU não é legítima em termos de democracia
- Metodologia enfatiza autonomia local e perde outras dimensões

Nova Geração de Modelos Analíticos

- Entendimento de que os TD e BU olham para conteúdos distintos de políticas
- Refinar o modelo de aprendizado / negociação ou sintetizar elementos do TD e BU
- Várias novas perspectivas analíticas juntando as duas visões e desenvolvendo metodologias analíticas que incorporam a questão dos burocratas de nível de rua (Matland, por exemplo)

Perspectiva Conflito e Ambiguidade (Matland, 1995)

- Crítica aos estudos na administração pública, inspiração nos estudos organizacionais
- Perspectiva analisa os modelos a partir de contextos diferentes, considerando: Conflito e Ambigüidade
- Encara conflito e ambiguidade como elementos existentes no processo de implementação (diferente da visão Top Down, para quem conflito é ruim e é manipulável).
- Ambiguidade: de fins ou de meios. É uma fonte potencial de aprendizado (diferente da visão Top Down).
- Mas Conflito e Ambiguidade podem aparecer e graus diferentes e estes graus influenciam a forma de atuação dos implementadores

Perspectiva do Conflito e Ambigüidade (MATLAND, 1992)

	Baixo conflito	Alto conflito
Baixa ambigüidade	Implementação administrativa Recursos	Implementação política Poder
Alta ambigüidade	Implementação experimental Condições do contexto	Implementação simbólica Forças de coalizão

Nova Geração de Estudos – pós anos 90

Nova questão na agenda: Que tipo de Estado?

New Public Management: privatização, regulação

Agenda de Policy Studies se volta para este novo momento: aprender com experiências privadas (gestão estratégica, qualidade, planejamento, etc)

Novas formas de prestação de serviços, gestão orientada para resultados; performance

Governança

Compreensão da implementação como processo decisório contínuo

Compreensão da implementação enquanto processo interativo envolvendo múltiplos atores

Bottom Up: olhar para a burocracia

Burocracia de Médio Escalão

- Preocupação de entender atores intermediários
- Conceito ambíguo e de difícil definição: chefe e subordinado
- Contexto contemporâneo : políticas exigem ampla articulação por parte da burocracia (políticos, outros poderes, sistemas de controle, sociedade civil, outros ministérios e entes federativos)
- BME não é uma categoria estanque e há variáveis que diferenciam “tipos de BME”:

Valores e Comportamentos BME

- Valores e competências como elemento central
- Dimensão técnica nos processos de recrutamento e constituição de equipes
- “Burocratas ativistas”: comprometimento com o trabalho
- Papel das redes na constituição e disseminação dos valores

BME – Operador de relações

- BME atuam estabelecendo relações horizontais (entre secretarias, entre ministérios) e verticais (com chefes e subordinados)
- BME regulam a relação entre os atores que articulam (determinam fluxos)
- Precisam, portanto, de ampla capacidade de entendimento e tradução das diferentes sintaxes pelas quais circulam
- Precisam de legitimidade para construírem essas articulações
- Tem a responsabilidade de construir ações conjuntas para viabilizar as metas assumidas mas resguardando os objetivos originais de seus programas

BME - Atividades e Tarefas

- Excesso de funções exercidas e competências requeridas
- Confusão entre gestão e operação (maturidade dos programas)
- Função de influenciar operações para alcance de metas – traduzir as decisões políticas em processos de trabalho
- Função de construção normativa e institucionalização das ações – perenizar os programas, criar memória para sua continuidade (“trabalho institucional”)
- Operação dos instrumentos

Burocracia de Nível de Rua

BNR: são funcionários que trabalham diretamente no contato com os usuários dos serviços públicos

- Ex: policiais, professores, profissionais de saúde, entre outros.
- Determinam o acesso do público a direitos e benefícios governamentais e é por meio deles que a população consegue acessar a administração pública

Atuam com base na discricionariedade: Metas da organização
X Metas do Cliente

São o foco da controvérsia política:

- Pressionados pelas demandas de serviços para aumentarem a efetividade e a responsividade;
- Pressionados pelos cidadãos para aumentarem eficiência e eficácia.

Importância dos Burocratas de Nível de Rua

- São muitos e ocupam parte considerável da burocracia estatal – o que foi fortemente impactado pelo crescimento recente dos serviços sociais;
- Muitos recursos públicos são alocados para pagá-los;
- Têm grande influência sobre as pessoas de baixa renda, porque servem para garantir que elas tenham acesso aos serviços;
- Estão cada vez mais fortalecidos pelos sindicatos, por meio dos quais têm grande poder de barganha.

Discrecionalidade dos BNR

- Discrecionalidade: margem para tomada de decisão dentro da lei (ou regras)
- Existência da discrecionalidade X Exercício da discrecionalidade
- Exercício da discrecionalidade: determinar natureza, qualidade, quantidade dos benefícios e sanções
- Discrecionalidade tem várias fontes:
 - Abrangência das regras (genéricas)
 - Ambiguidade das regras
 - Sobreposição e conflito das regras
 - Falta de regras

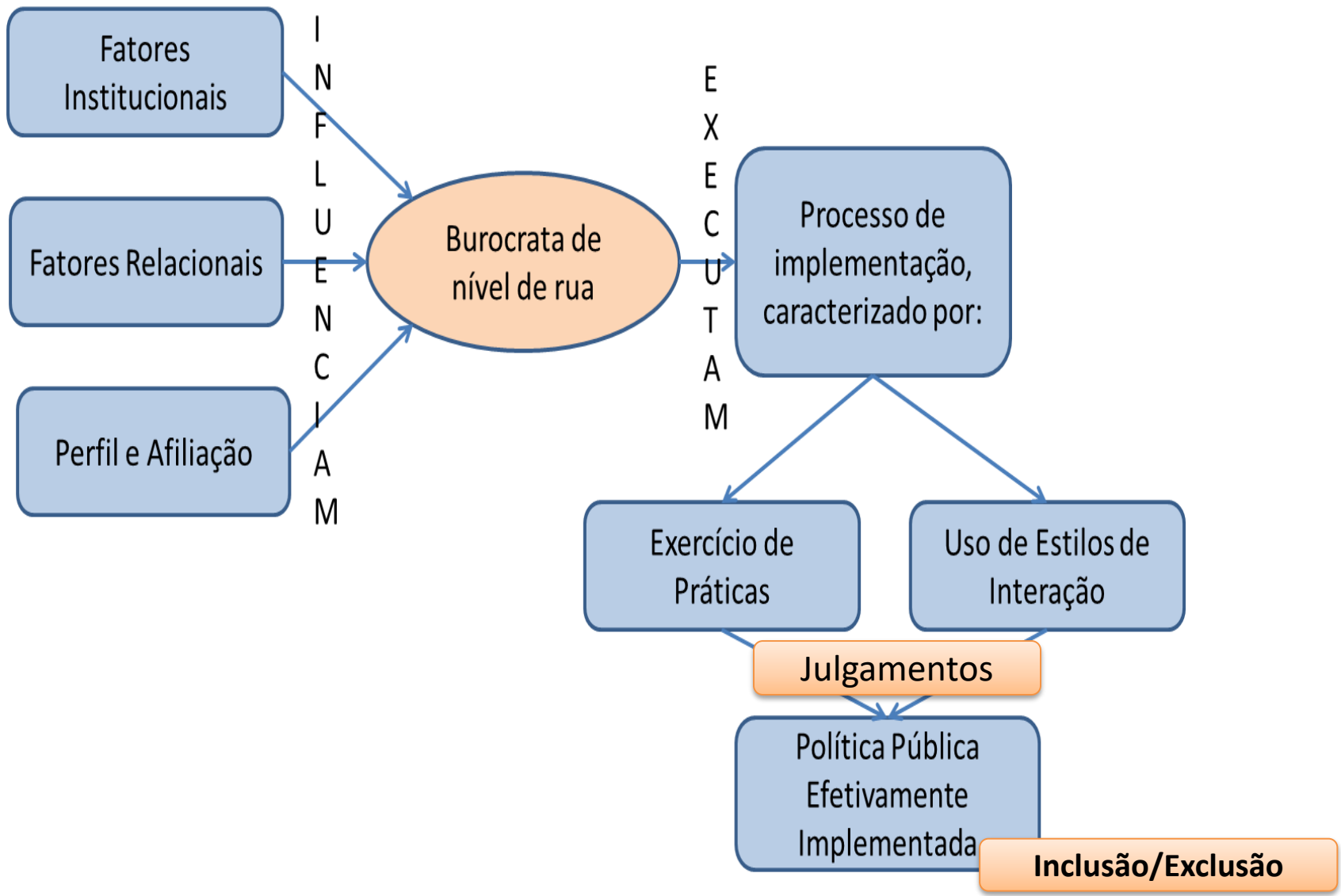
Fatores que Afetam Discricionariedade

- Fatores organizacionais e institucionais
 - Regras
 - Recursos
 - Incentivos e punições
 - Controle
- Fatores individuais e relacionais
 - Valores individuais
 - Trajetórias
 - Redes sociais

Pesquisa BNR

Pesquisas iniciadas em 2004 buscando compreender os processos de implementação e a atuação de burocratas de nível de rua na implementação de uma política

Política escolhida: Estratégia Saúde da Família; Agentes Comunitários de Saúde (Burocratas de nível de rua)



Objeto de pesquisa

Estratégia saúde da família

Agentes Comunitários de Saúde – burocratas híbridos (selecionados na comunidade onde moram)

ACS tem papel de acompanhar as condições de saúde nos domicílios dos usuários

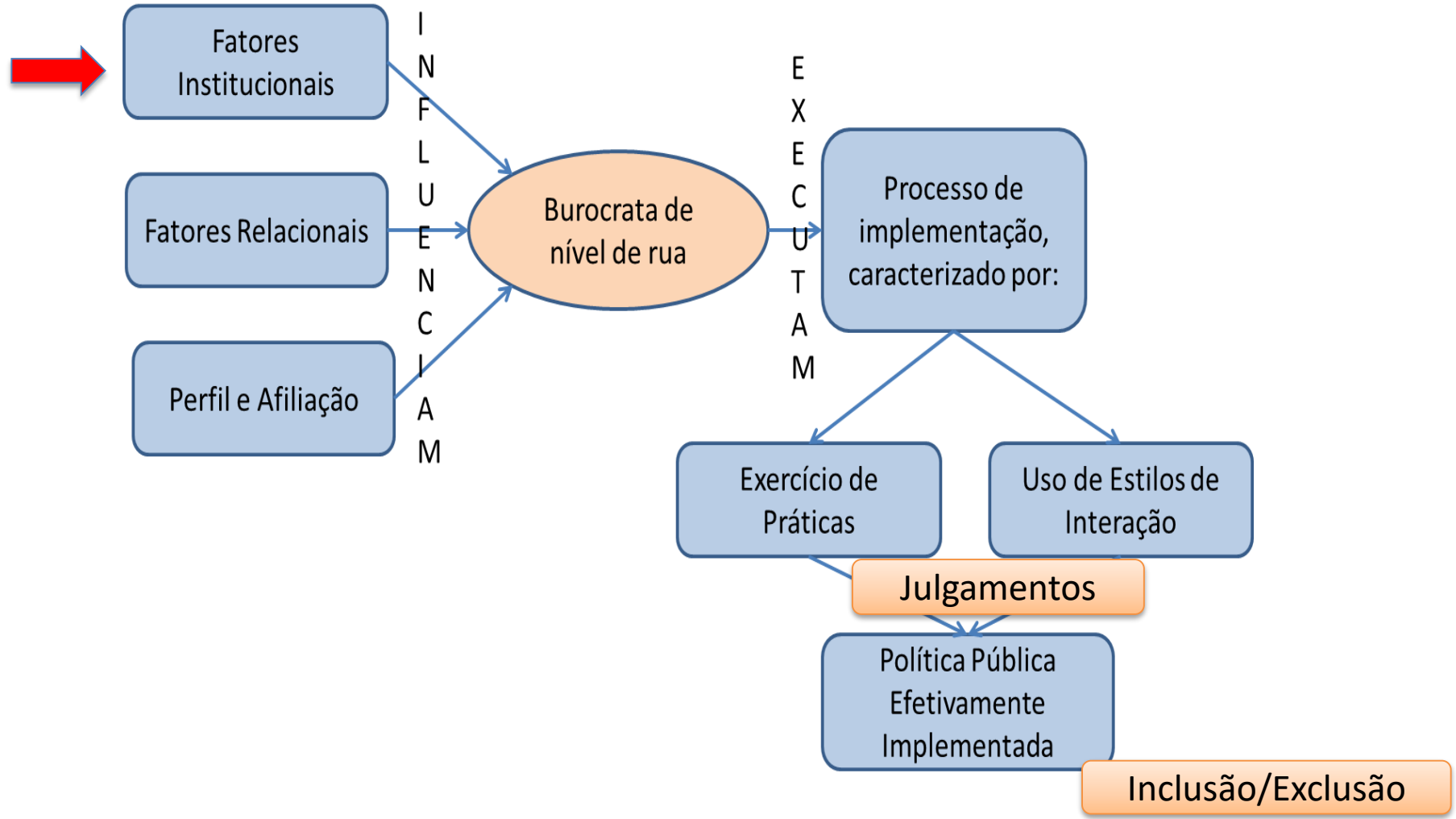
Fazem a conexão entre usuários e serviço de saúde

Há atualmente 220 mil ACS em 80% dos municípios

Funcionamento da ESF

- Diretrizes federais com financiamento federal e municipal
- Municípios adotam e adaptam o programa
- Serviço organizado em Unidades Básicas de Saúde
- Equipes de acompanhamento domiciliar: 1 Enfermeira (coord), 1 Médico, 2 Auxiliares, 4-6 ACS

Estrutura Analítica da Pesquisa



Fatores Institucionais e Organizacionais

Compreensão e comparação das rotinas organizacionais, métodos e práticas de gestão, regramentos e elementos organizacionais que criam contexto para atuação dos ACS:

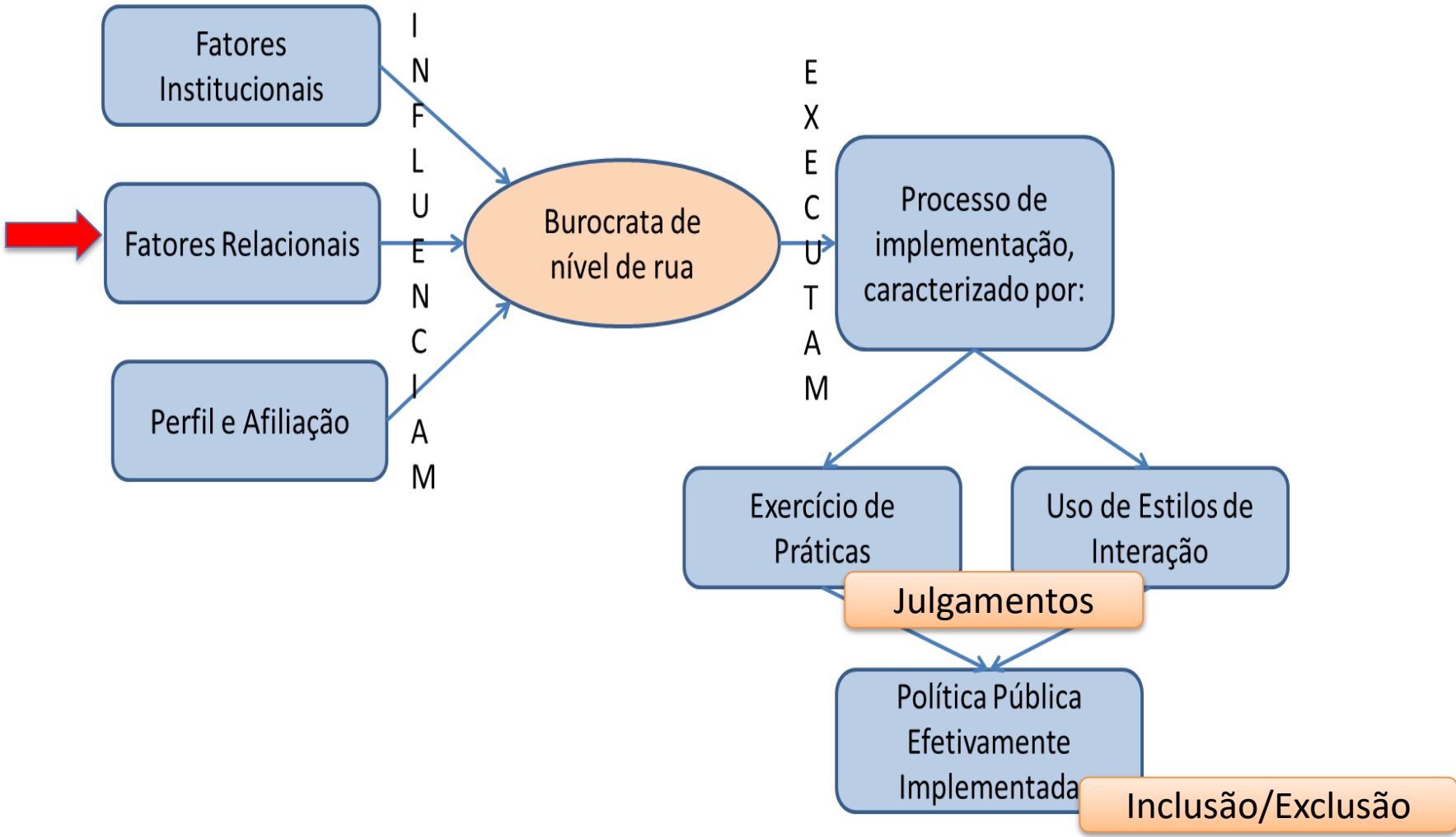
- Frequência das reuniões
- Exigência de visitas domiciliares
- Determinação sobre rotina de visitas
- Papel das gerentes X papel das coordenadoras
- Regras para coleta dos dados
- Alimentação dos sistemas
- Análise das informações
- Gestão de prontuários
- Regras e formas de realização de processo seletivo

Fatores Institucionais e Organizacionais

	Sobral	São Paulo	Taboão da Serra
Reuniões de Equipe	2 Diárias	Semanais	Algumas equipes: 1 Diária Outras equipes: não sistemáticas
Número de VD exigidas	Famílias sem agravos: 1 mensal Famílias com agravos: 1 semanal	Famílias sem agravos: 1 mensal Casos específicos solicitados	Famílias com ou sem agravos: 1 mensal
Controle do trabalho	Presença 4 vezes ao dia na UBS Cobrança constante	Presença 2 vezes ao dia na UBS Cobrança constante pela gerente	Presença 2 vezes ao dia na UBS
Seleção	ACS envolvidos com a comunidade (pastoral)	ACS com formação acadêmica – prova de seleção – mas dinâmica para ver interação com comunidade	ACS com formação acadêmica – prova de seleção

- Alta discricionariedade em nível da gestão das UBS e das equipes
- Construção de contexto de implementação bastante diverso tanto para o perfil dos profissionais como para o exercício da discricionariedade

Estrutura Analítica da Pesquisa



Fatores Relacionais

Compreensão das estruturas relacionais pessoais dos ACS e em que medida há sobreposição entre suas redes pessoais e a rede do trabalho

Compreensão das alterações das redes sociais ao longo do tempo em função do trabalho

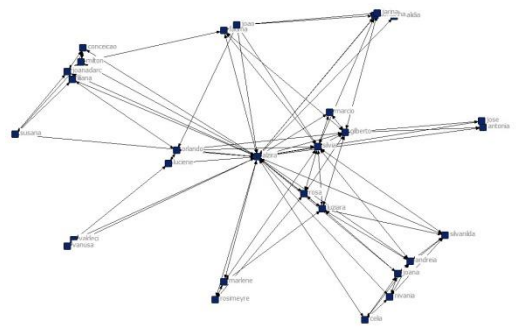
Método de coleta: entrevista individuais perguntando quem conhece, onde conheceu, quando conheceu, onde encontra, se é ACS dele

Fatores Relacionais: principais resultados

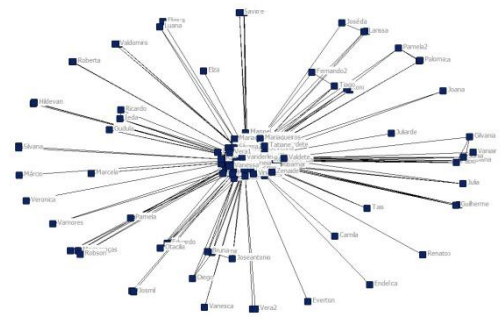
Redes dos ACS são mais complexas, com vínculos variados, heterofilia e alta sobreposição de vínculos

Atuação altera as redes sociais ao longo do tempo

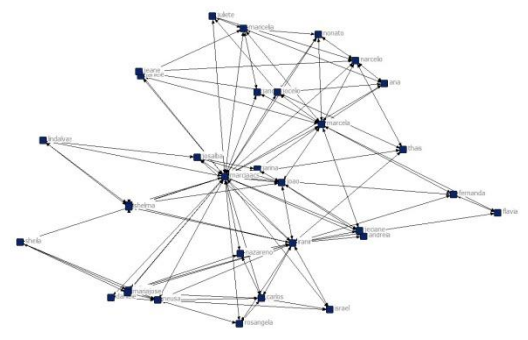
Sobreposições	Sobral	São Paulo	Taboão	Média
Média de Contatos com Sobreposição	62%	71%	37%	56%
Média de contatos profissionais que possuem sobreposição	92%	89%	55%	78%



Sobral

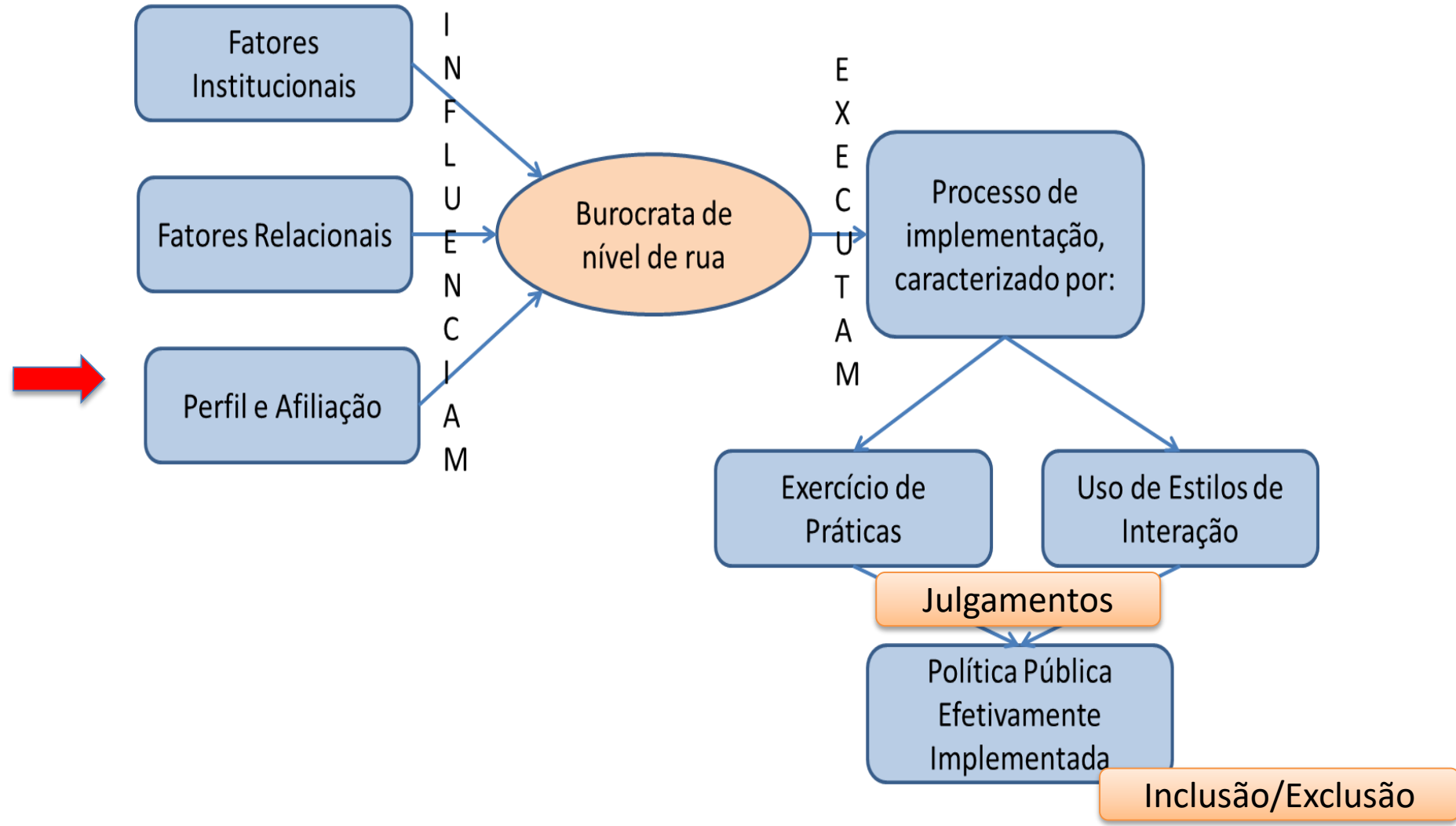


Taboão



SP

Estrutura Analítica da Pesquisa



Perfil e Afiliação

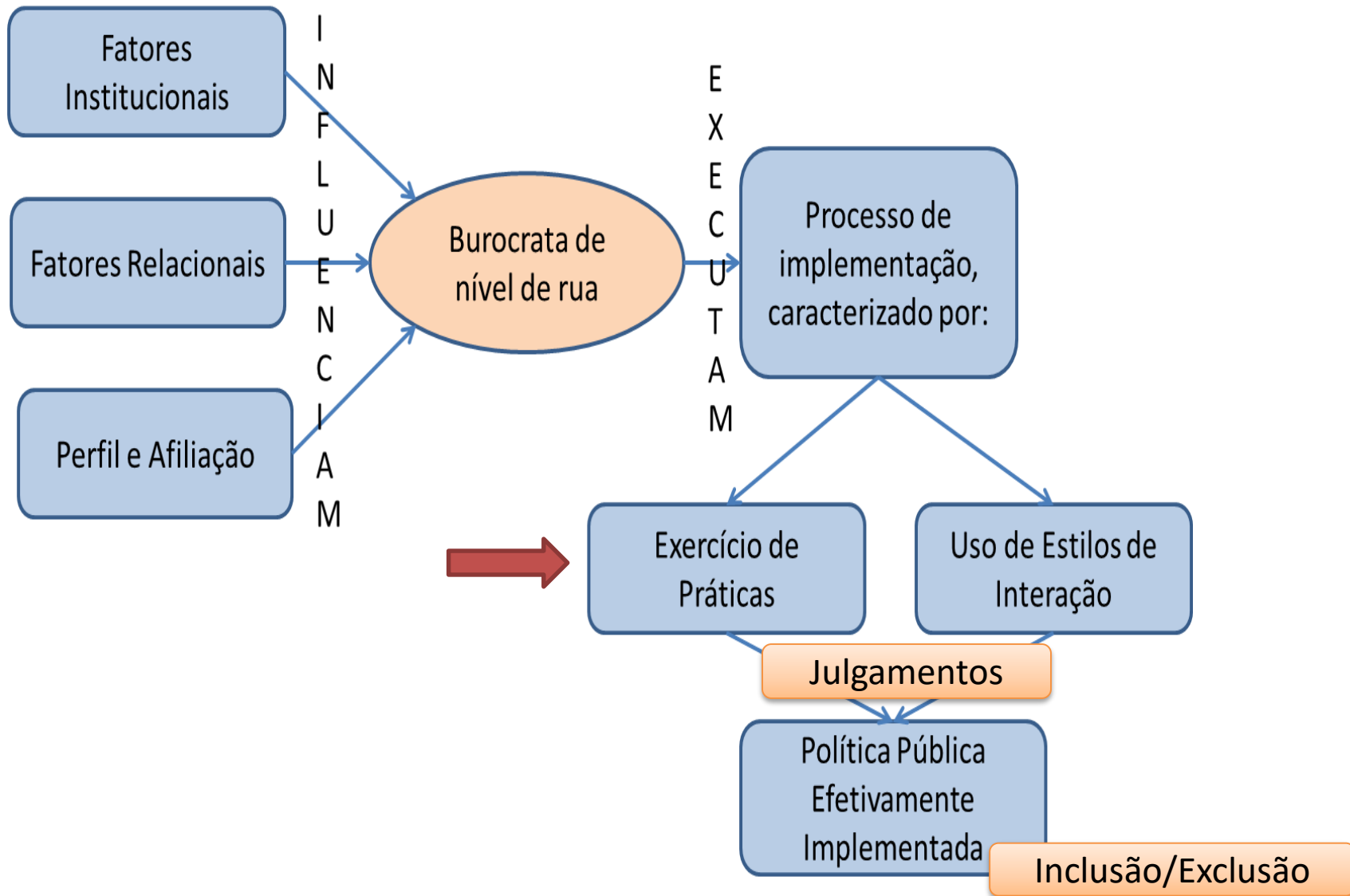
Compreensão da trajetória e perfil para verificar se altera o uso da discricionariedade

Entrevistas individuais perguntando elementos da trajetória

OS

		Sobral	São Paulo	Taboão da Serra
Idade		29 anos	39 anos	28 anos
Tempo de residência no bairro		20 anos	28 anos	12 anos
Tempo de Profissão		7 anos	8 anos	1,8 anos
Escolaridade	Fundamental Incompleto	0	25%	0
	Fundamental Completo	0	25%	0
	Ensino Médio	75%	25%	87,5%
	Técnico em Saúde	12,5%	12,5%	12,5%
	Faculdade	12,5%	12,5%	0
Religião	Católica não praticante	25%	25%	25,0%
	Católica praticante	50%	12,5%	25,0%
	Evangélica praticante	25%	50%	12,5%
	Sem religião	0	0	25%
Associações	Associações de ACS (profissionais)	38%	0	0
	Associações de Moradores de Bairro	12,5%	0	12,5%
	Conselho Local de Saúde	0	25%	0
	Associações ligadas à Igreja	12,5%	0	0
	Nenhuma	38%	75%	87,5%

Trajetoária da Pesquisa



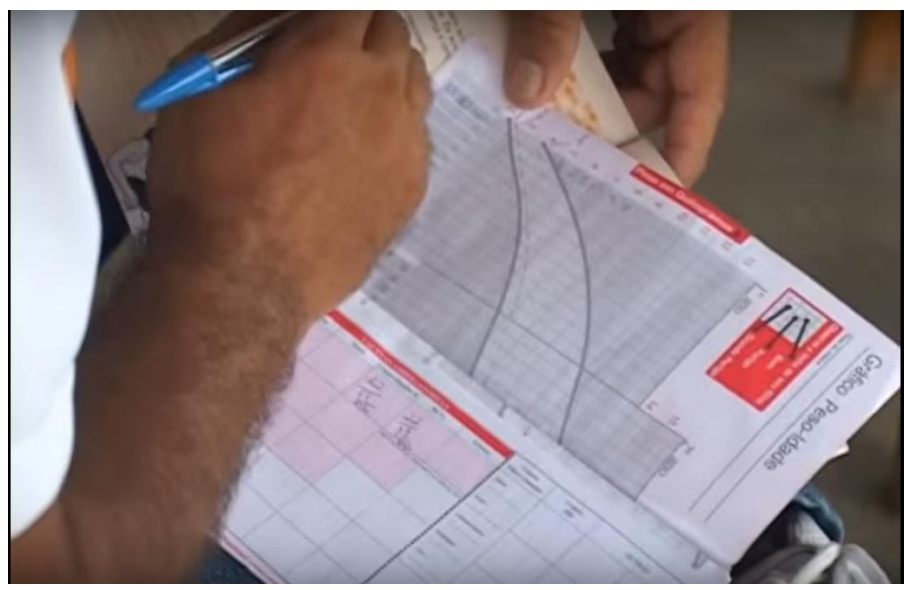
Exercício de Práticas

Compreensão do que os ACS realizam em sua atuação

Levantamento etnográfico e categorização (108 práticas)

Comparação entre as práticas exercidas e o regramento para compreensão do exercício de discricionariedade

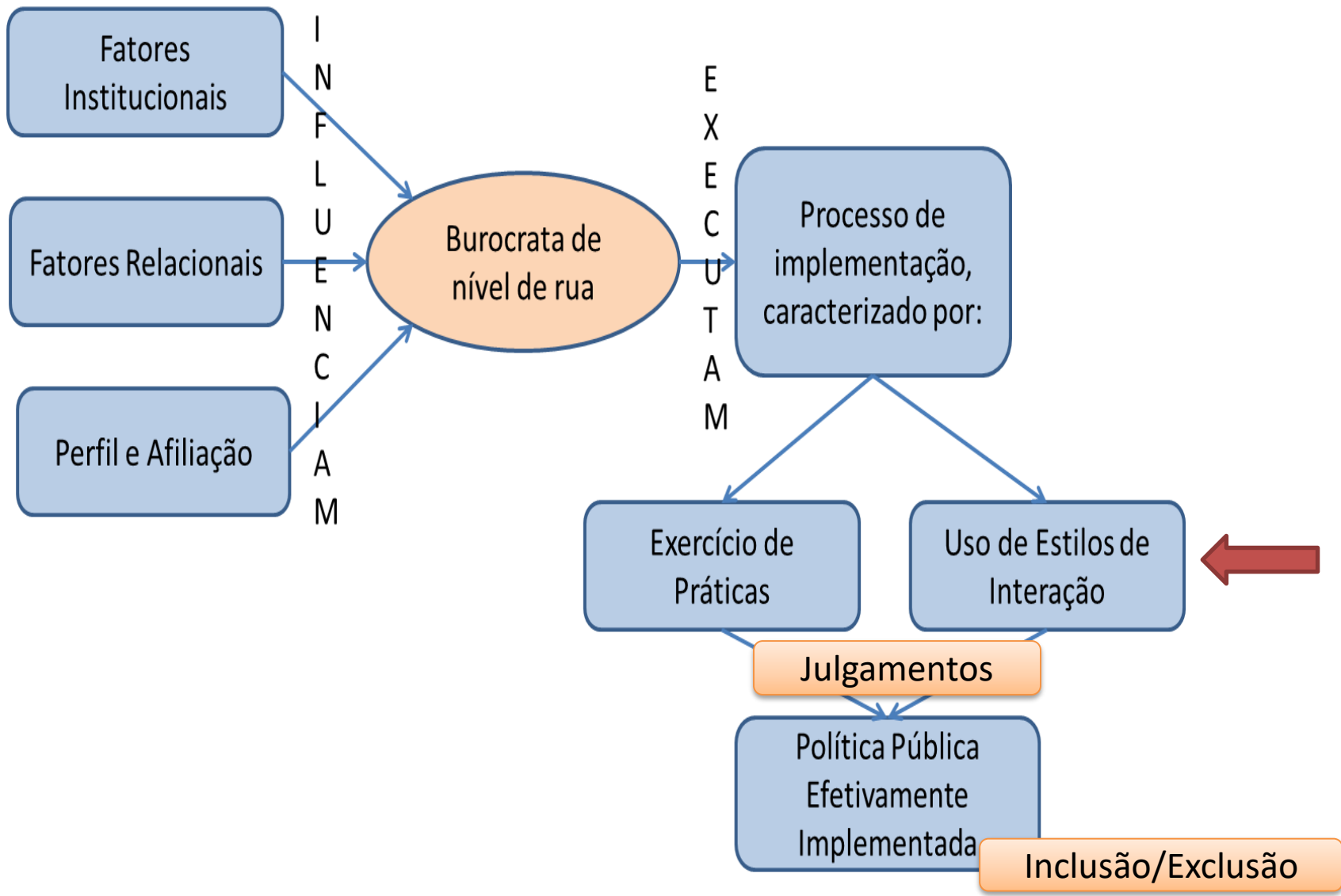
Regras genéricas e abrangentes: “orientar famílias quanto à utilização dos serviços de saúde disponíveis”; “desenvolver atividades de promoção da saúde, de prevenção das doenças e de agravos, e de vigilância à saúde”



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

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





Estilos de Interação

Compreensão de como se dão os processos interativos entre os ACS e os usuários do serviço ou funcionários da equipe

Levantamento etnográfico e posterior categorização com base na literatura sociológica (Goffman, Mische, White, McLean)

Síntese de 24 estilos de interação



Estilo de tradução:

- “tu tá vendo esse laranja? Ele lembra suco que a gente toma de manhã, então tu toma esse laranja todas as manhãs e esses dois remédios brancos tu toma com leite, que também é branco, na hora de dormir”.

Estilo de demarcação e de mudança de molduras

- “Se continuar com febre, você leva para rezar, depois dá umas gotinhas de paracetamol e leva no posto”.

Estilo de estabelecimento de reciprocidade

- *“Você cuida da sua saúde para mim e eu consigo um trabalho para você”*,



Análises cruzadas: o que explica o exercício da discricionariedade?

Análises a partir de clusterização e construção de “estilos de implementação”, analisados com base nos fatores

O uso de estilos e de práticas é independente

As práticas são gerencialmente moldáveis: sua variação é explicada por questões organizacionais

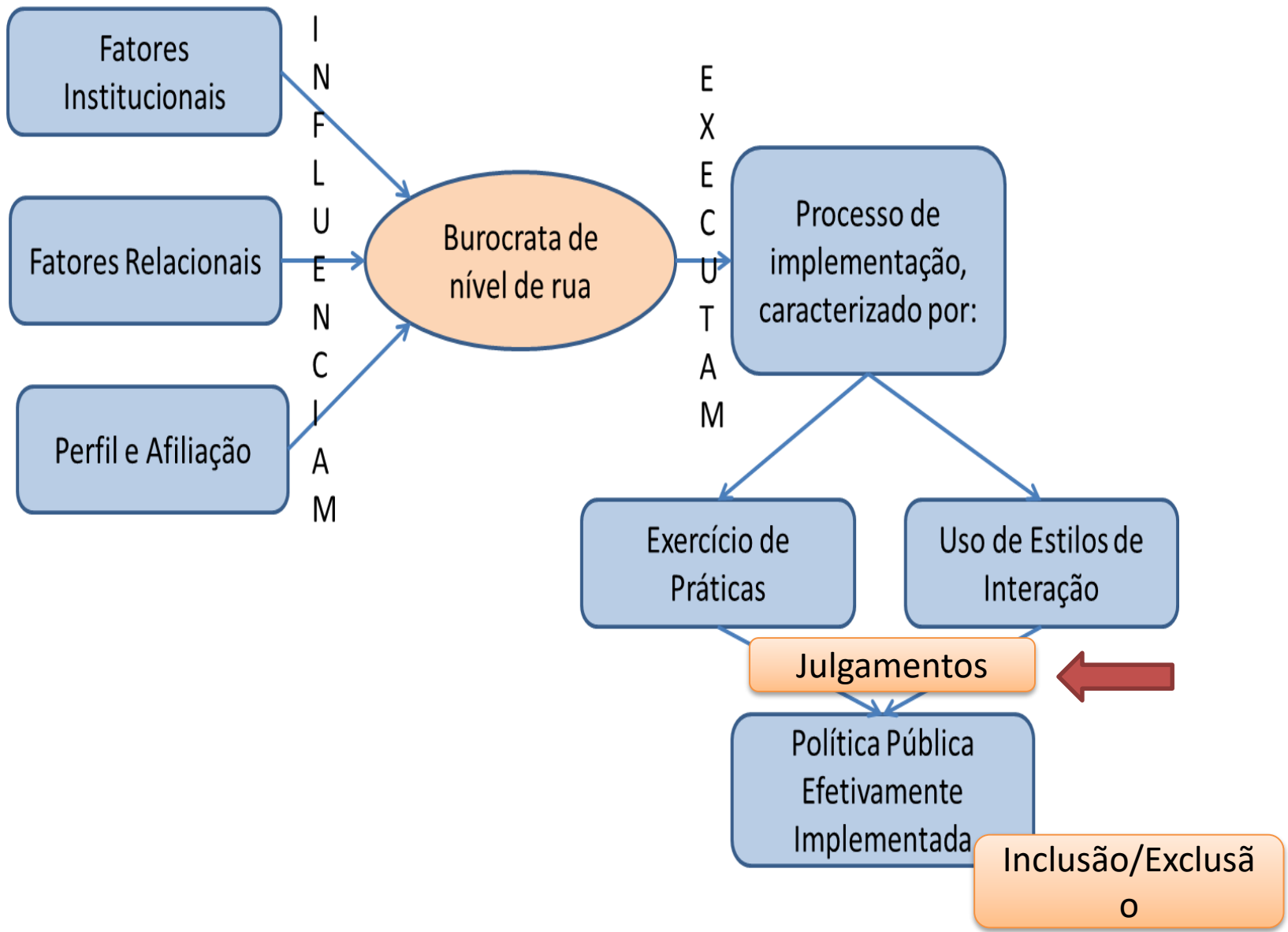
Os estilos não são influenciados por fatores gerenciais: sim por fatores relacionais (relações próximas com a comunidade, vivência em espaços coletivos, sobreposição de vínculos)

Práticas têm menor efeito includente/excludente

Estilos têm alto efeito includente/excludente

A gestão deve olhar para além de aspectos gerenciais para dar conta do exercício da discricionariedade

Trajетória da Pesquisa



Categorização e Construção do Merecimento

Operam 2 processos de classificação:

- 1) Oficial (doenças e grupos prioritários)
- 2) Aderentes X Resistentes



Processos de Julgamento

Resistentes: “os que não escutam o que a gente recomenda”; os desobedientes; “os cabeça-dura”; “os que são hostis”

Aderentes: “os que obedecem a gente e seguem o tratamento direitinho”

Aderentes são merecedores, resistentes são não merecedores

Por trás da categorização há processos de julgamento (moral, social, patológico)



Construção de Julgamentos

Por trás do sistema de julgamento, há 3 tipos de avaliação

1) A Moral:

- “Adolescentes são irresponsáveis porque eles só querem ir pra festas e não cuidam da saúde”
- “Grávidas adolescentes são irresponsáveis”

2) A Social

- “Tipo cultural de família”

3) A Patológica

- “Pacientes PQ (psiquiátricos) dão muito trabalho”

Coprodução, Sucesso e Fracasso

Aderentes são cooperativos, Resistentes não são

Ciclo vicioso da vulnerabilidade: por serem resistentes, merecem menos; merecem menos, recebem menos.

Histórias de sucesso: capacidade de tratar uma doença ou fazer o paciente virar colaborador (aderente) – **Heroísmo**

Histórias de fracasso: doenças não curáveis ou incapacidade de convencer os pacientes (“**não é minha culpa**”)