

Implementação de Políticas Públicas

(Aula 7)

Prof. Roberto Pires

**Escola Nacional de Administração Pública
Programa de Aperfeiçoamento para Carreiras – 2018**

Implementação – perspectiva bottom-up a burocracia de linha de frente e seus efeitos

- Agentes de implementação (práticas, representações e interações
>>> efeitos (positivos + negativos)
- Exemplos de aplicação em casos concretos
- Discussão em grupo

*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)

Desenho institucional + Modelos *agent-principal*

Governança
Arranjos
Instrumentos da ação pública

Bottom-up

(atores, ação e interações)

**Regras x
Discricionariedade
(Lipsky)**

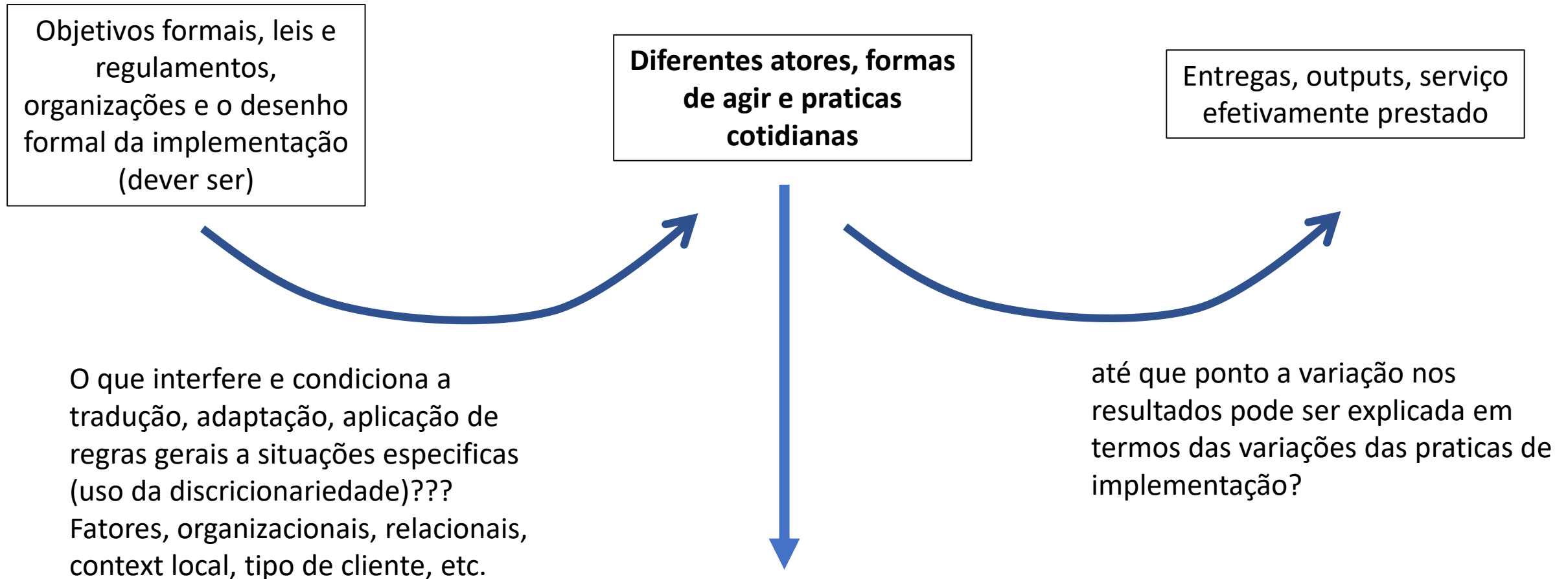
***Controle e
accountability***

***Adaptação e
inovação***

Pessoalidade e julgamentos morais
(M-Moody & Musheno)

Interação e coprodução
(Dubois + sociologia do guichê)

Compreendendo a politica/serviço em ação (para além do casuismo ou idiossincrasias...)



“Estilos de Implementação e Resultados de Políticas: fiscais do trabalho e o cumprimento da lei trabalhista no Brasil” (Pires, 2009)

- ~2.700 auditores-fiscais do trabalho (SIT/MTE) distribuídos em 27 Superintendências Regionais de Trabalho e Emprego (SRTEs)
- Missão:
 - cobrir mais de 78 milhões de trabalhadores ocupados (em empregos formais e informais) e 2,7 milhões de empresas registradas em todos os 5.564 municípios brasileiros;
 - 922 artigos da CLT, 46 artigos da Constituição Federal, 79 convenções da OIT, 30 normas de saúde e segurança (que somam mais de dois mil itens), outros atos administrativos e decisões judiciais...
- Contexto: tensão nas relações entre capital x trabalho
- **Avaliar se e como estilos afetam resultados**
- Análise comparativa (cross-case + within-case): 24 casos em 3 estados (MG, BA, PE) / 114 entrevistas

Tipos de Resultado e Casos

Tipo de Resultado Observado	Número de Observações e Indústria/Local
<p data-bbox="397 686 1003 733">1. Não cumprimento da lei:</p> <p data-bbox="397 811 1065 1115">A intervenção dos fiscais do trabalho não resultou em aumento significativo do nível de conformidade com a lei por parte das empresas.</p>	<p data-bbox="1098 622 1556 669">6 observações (25%):</p> <ul data-bbox="1098 686 2173 1239" style="list-style-type: none"><li data-bbox="1098 686 1913 733">- Telemarketing, Belo Horizonte (MG).<li data-bbox="1098 751 1913 798">- LER, montadora Ford, Camaçari (BA).<li data-bbox="1098 815 2099 925">- Mineração de pedras ornamentais, São Tomé das Letras e Papagaio (MG).<li data-bbox="1098 942 1972 989">- Mineração de pedras ornamentais (ES).<li data-bbox="1098 1006 2066 1116">- Plantio e beneficiamento de sisal, Valente e região (BA).<li data-bbox="1098 1133 2173 1239">- Produção de fogos de artifício, Santo Antônio de Jesus (BA).

Tipos de Resultado e Casos

Tipo de Resultado Observado	Número de Observações e Indústria/Local
<p data-bbox="369 532 876 579">2. Cumprimento da lei:</p> <p data-bbox="369 658 1052 1082">A intervenção dos fiscais do trabalho teve sucesso em fazer as empresas cumprirem a lei imediatamente, mas não criou condições favoráveis para que as empresas continuassem em conformidade com a lei.</p>	<p data-bbox="1108 468 1564 515">8 observações (33%):</p> <ul data-bbox="1108 532 2135 1215" style="list-style-type: none"><li data-bbox="1108 532 2135 644">- Produção de carvão vegetal e reflorestamento, Camaçari (BA).<li data-bbox="1108 658 1972 705">- Produção de cerâmicas, Camaçari (BA).<li data-bbox="1108 719 1913 766">- Inspeção rural no oeste baiano (BA).<li data-bbox="1108 781 2010 892">- Cooperativas de trabalho na indústria do software, Recife (PE).<li data-bbox="1108 906 1862 953">- Indústria de calçados, Jequié (BA).<li data-bbox="1108 968 1951 1015">- Construção civil, Belo Horizonte (MG).<li data-bbox="1108 1029 2035 1076">- Indústria de calçados, Nova Serrana (MG).<li data-bbox="1108 1090 2109 1215">- Mineração de ouro (Morro Velho), Nova Lima (MG).

Tipos de Resultado e Casos

Tipo de Resultado Observado	Número de Observações e Indústria/Local
<p data-bbox="397 458 1021 554">3. Cumprimento sustentável da lei:</p> <p data-bbox="397 629 1021 1125">A intervenção dos fiscais do trabalho não apenas fez com que as empresas cumprissem a lei, mas também criou soluções legais e/ou técnicas que funcionaram como incentivos positivos para que as empresas permanecessem em conformidade.</p>	<p data-bbox="1077 401 1518 444">10 observações (42%):</p> <ul data-bbox="1077 458 2119 1239" style="list-style-type: none"><li data-bbox="1077 458 1786 501">- Carnaval (cordeiros), Salvador (BA).<li data-bbox="1077 515 2119 558">- Produção de grãos e sementes, Paracatu/Unaí (MG).<li data-bbox="1077 572 2040 672">- Indústria de autopeças, região metropolitana de Belo Horizonte (MG).<li data-bbox="1077 686 2040 786">- Produção de fogos de artifício, Santo Antônio do Monte (MG).<li data-bbox="1077 801 2091 901">- Galvanização -- indústria automobilística, região do ABC (SP).<li data-bbox="1077 915 1939 958">- Indústria de autopeças, região do ABC (SP).<li data-bbox="1077 972 2015 1015">- Grupo móvel especial do trabalho escravo (PA).<li data-bbox="1077 1029 1709 1072">- Celulose e papel -- sul da Bahia.<li data-bbox="1077 1086 2058 1129">- Indústria petroquímica (benzeno), Camaçari (BA).<li data-bbox="1077 1143 2015 1239">- Mineração de minério de ferro, Itabira/Brucutu (MG).

Análise Comparativa:

Três padrões de resultados vs. Três estilos de implementação

Sanções

Sim

Não

Assistência Jurídica
e/ou Técnica

Sim

1. Estilo combinado:
Fogos de artifício (Santo Antônio do Monte – SAM-MG);
carnaval (cordeiros); consórcio de empregadores rurais; autopeças (proteção para prensas)

2. Estilo pedagógico:

Sisal; fogos de artifício (Santo Antônio de Jesus – SAJ-BA)

Não

3. Estilo punitivo/coercitivo:

LER na Ford em Camaçari;
fiscalização rural na Bahia;
cooperativas de informática em Recife

4.

Vazio (sem intervenção)

Outro tipo de efeito...

- Efeitos não-pretendidos / efeitos perversos sobre o público atendido

A implementação de políticas públicas como locus importante de reforço e estabilização de relações sociais marcadas por desigualdades... Produção e manutenção institucional da exclusão, desatenção e discriminação... de segmentos da população já marcados por vulnerabilidades... “destitularização” (Lipsky, 1984) via implementação

- efeitos materiais
- efeitos simbólicos... na acumulação de desvantagens por alguns segmentos do público

Formuladores, coordenadores, gestores de políticas públicas precisam reconhecer esses riscos e buscar estratégias para sua mitigação... Maior efetividade das políticas de inclusão e promoção de direitos (e.g. políticas sociais) no combate às desigualdades

Leitura e discussão dos textos abaixo:

- **Grupo 1**

Marina Meira de Oliveira e Cynthia Paes de Carvalho. “A Implementação de uma Política Educacional de Combate ao Fracasso Escolar: percepções e ações de agentes implementadores em uma escola municipal no Rio de Janeiro”

- **Grupo 2**

Jaciane Milanezi. “Silêncio: reagindo à saúde da população negra em burocracias do SUS”

- **Grupo 3**

Flávio Eiró. “O Programa Bolsa Família e os Pobres “Não Merecedores”: poder discricionário e os limites da consolidação de direitos sociais”