UNIVERSIDADE TECNOLÓGICA FEDERAL DO PARANÁ
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM PLANEJAMENTO E GOVERNANÇA PÚBLICA

INGEBORG ANNI RULF COFRÉ

IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS: o Plano Brasil Sem Miséria no Município de Curitiba

DISSERTAÇÃO

CURITIBA
2016

INGEBORG ANNI RULF COFRÉ

IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS: o Plano Brasil Sem Miséria no Município de Curitiba

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Governança Pública, da Universidade Tecnológica Federal do Paraná, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Planejamento e Governança Pública.

Área de Concentração: Planejamento e Políticas Públicas.

Orientador: Prof. Dr. Christian Luiz da Silva.

CURITIBA

2016

Ministério da Educação
Universidade Tecnológica Federal do Paraná
Diretoria do *Campus* Curitiba
Diretoria de Pesquisa e Pós-Graduação
Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Governança Pública

TERMO DE APROVAÇÃO

Dissertação nº 55

IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS: o Plano Brasil Sem Miséria no Município de Curitiba

Por

Ingeborg Anni Rulf Cofré

Essa dissertação foi apresentada às 14h00 do dia 24 de agosto de 2016 como requisito parcial à obtenção do título de Mestre no Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Governança Pública, da Universidade Tecnológica Federal do Paraná. A candidata foi arguida pela Banca Examinadora composta pelos professores abaixo assinados. Após deliberação, a Banca Examinadora considerou o trabalho aprovado.

_____

Prof. Dr. Christian Luiz da Silva
UTFPR – Campus Curitiba (Orientador)

_____

Prof. Dr. Décio Estevão do Nascimento
UTFPR – Campus Curitiba (Avaliador Interno)

_____

Profª. Drª. Zelimar Soares Bidarra
UNIOESTE (Avaliador externo)

_____

Prof. Dr. Antonio Gonçalves de Oliveira
Coordenador do Programa de Pós-Graduação em
Planejamento e Governança Pública

O Termo de Aprovação assinado encontra-se na Coordenação do Programa.

UTFPR - CT Av. Sete de Setembro, 3165
CEP: 80230-901 - Curitiba-PR - Brasil
Tel.: (41) 3310-4611

AGRADECIMENTOS

Esta dissertação é resultado de um esforço coletivo. A todas as pessoas envolvidas neste rico processo de aprendizagem, agradeço pela oportunidade de olhar o mundo a partir de outra perspectiva.

Agradeço ao prof. Dr. Christian Luiz da Silva pela disponibilidade e paciência com que me orientou neste percurso.

Agradeço ao prof. Dr. Geraldo Augusto Pinto por ter tornado possível e prazerosa a realização do Estágio Docência.

Agradeço aos colegas do Mestrado pela companhia e por compartilhar as alegrias e as angústias deste processo formativo.

Em especial, agradeço aos profissionais que me receberam tão amavelmente no trabalho de campo, inspirando-me com sua dedicação a continuar os estudos nesta área tão importante para a construção de um país mais justo e solidário.

Agradeço aos amigos mais próximos pelo apoio e incentivo nas horas mais difíceis e pela alegria e simpatia nas horas mais divertidas.

Agradeço aos meus familiares pelo carinho e amor incondicionais, sendo um suporte importante para seguir a caminhada da vida.

Por fim, agradeço ao programa e aos professores que contribuíram para uma excelente formação numa universidade pública e gratuita de qualidade, que pelas suas características tornaram este processo de aprendizagem possível.

RESUMO

COFRÉ, Ingeborg Anni Rulf. **Implementação de Políticas Públicas:** o Plano Brasil Sem Miséria no Município de Curitiba. 2016. 142f. Dissertação (Mestrado em Planejamento e Governança Pública) - Universidade Tecnológica Federal do Paraná. Curitiba, 2016.

A Constituição Federal de 1988 representou um marco para a sociedade brasileira, transformando a dinâmica democrática, as relações econômicas e sociais do país, além de reconhecer diversos direitos sociais e estabelecer alguns objetivos da República como o de construir uma sociedade livre, justa e solidária, e de erradicar a pobreza e reduzir as desigualdades sociais e regionais. De acordo com tais objetivos, o governo federal lançou em 2011 o Plano Brasil Sem Miséria (BSM), com o intuito de superar a extrema pobreza no país. No entanto, enfrentar um fenômeno multifacetado e complexo como a pobreza não é tarefa trivial, exige ações intersetoriais, integradas e que dialoguem com as diversas realidades locais do país. É a partir do contexto complexo de novos arranjos institucionais, de esforço de ação intersetorial e de articulação federativa que este estudo se insere. Para tanto, estabeleceu-se como objetivo geral de pesquisa analisar o processo de implementação do BSM no município de Curitiba. Assim, por meio de pesquisa documental e qualitativa – com entrevistas semi-estruturadas e observação participante – buscou-se atingir os seguintes objetivos específicos: i) analisar a organização institucional e política dos programas de combate à pobreza no município; ii) analisar as relações e funções dos agentes públicos envolvidos no processo de implementação dos programas; e iii) analisar as oportunidades e ameaças no enfrentamento à pobreza e extrema pobreza. Dessa forma, verificou-se que tanto o BSM, quanto seu análogo municipal o Projeto Curitiba Sem Miséria (CSM), estão inseridos dentro de um contexto mais amplo de proteção social formado, principalmente, pelo Sistema Único de Assistência Social (SUAS), o Cadastro Único para Programas Sociais (CadÚnico) e o Programa Bolsa Família (PBF). Tais estruturas institucionais têm fomentado a articulação e cooperação federativa entre os entes federativos, no entanto, no caso do Paraná tem se observado algumas dificuldades relacionadas à cooperação e integração das ações de enfrentamento à pobreza por parte desta esfera de governo. No que tange às relações entre o governo federal e o município de Curitiba tem havido o fortalecimento das articulações, especialmente em torno da gestão do SUAS, do CadÚnico e do PBF. Já o combate à miséria no município de Curitiba tem apresentado certos avanços em relação ao BSM, ao dialogar mais com a Política Nacional de Assistência Social (PNAS) e incorporar a perspectiva territorial em suas intervenções. Tal abordagem adotada pelo município tem mostrado certa potencialidade ao permitir visualizar e compreender as vulnerabilidades sociais dentro de um contexto social mais amplo, tornando-se um instrumento carregado de potencialidades sinérgicas de ações intersetoriais e mais inclusivas. No entanto, são igualmente identificados alguns desafios à continuidade das ações de enfrentamento à pobreza, como a adoção de políticas territoriais para além das políticas territorializadas, a compreensão pelas diversas políticas setoriais das reais necessidades vivenciadas pelos indivíduos e famílias em situação de vulnerabilidades sociais, e a integração das ações de combate à pobreza com o enfrentamento às diversas desigualdades presentes na sociedade brasileira.

Palavras-chave: Implementação de Políticas Públicas. Relações Intergovernamentais. Intersetorialidade. Plano Brasil Sem Miséria. Projeto Curitiba Sem Miséria.

ABSTRACT

COFRÉ, Ingeborg Anni Rulf. **Implementation of Public Policies:** the Brazil Without Extreme Poverty Plan in Curitiba. 2016. 142f. Dissertação (Mestrado em Planejamento e Governança Pública) – Universidade Tecnológica Federal do Paraná. Curitiba, 2016.

The Federal Constitution of 1988 was a milestone for Brazilian society, transforming the democratic dynamics, economic and social relations of the country, in addition to recognizing various social rights and establishing some goals of the Republic as to build a free, just and caring society, and eradicate poverty and reduce social and regional inequalities. According to these objectives, the federal government launched in 2011 the Brazil Without Poverty Plan (BSM), in order to overcome extreme poverty in the country. However, facing a multifaceted and complex phenomenon as poverty is not a trivial task, requires cross-sectoral, integrated actions and dialogue with the different local realities of the country. It is from the complex context of new institutional arrangements, cross-sectoral action effort and federative articulation that this study is part. Therefore, it was established as a general objective of research to analyse the BSM implementation process in the city of Curitiba. Thus, through documentary and qualitative research – with semi-structured interviews and participant observation – we sought to achieve the following specific objectives: i) analyze the institutional and political organization of anti-poverty programs in the city; ii) analyze the relationships and duties of public officials involved in the program implementation process; and iii) analyze the opportunities and threats in fighting poverty and extreme poverty. Thus, it was found that both the BSM, as its municipal analogue Curitiba Project Without Poverty (CSM), are inserted into a broader context of social protection formed mainly by the Unified Social Assistance System (SUAS), the National Registry for Social Programs (CadÚnico) and the Bolsa Família Program (PBF). Such institutional structures have fostered the joint and federative cooperation between federal entities, however, in the case of Paraná, we have been observed some difficulties related to cooperation and integration of actions against poverty by this level of government. Regarding the relations between the federal government and the city of Curitiba we have seen the strengthening of joints, especially around the SUAS management, CadÚnico and PBF. But the fight against poverty in the city of Curitiba has shown some progress in relation to the BSM, especially for its approximation with the National Social Assistance Policy (PNAS) and for the incorporation of a territorial approach in the local interventions. Such an approach, adopted by the municipality, has shown some potential to allow the view and the understanding of the social vulnerabilities within a broader social context, making it an instrument loaded synergetic potential of intersectoral and more inclusive actions. However, they are also identified some challenges to the continuity of actions against poverty, as the adoption of regional policies beyond territorialized policies, understanding the various sectoral policies of the real needs experienced by individuals and families in situations of social vulnerability and the integration of action to combat poverty to tackling the various inequalities present in Brazilian society.

Keywords: Implementation of Public Policies. Intergovernmental Relations. Intersectionality. Brazil Without Extreme Poverty Plan. Curitiba Project Without Poverty.

LISTA DE ABREVIATURAS

CF/88	Constituição Federal de 1988

LISTA DE SIGLAS

BC	Ação Brasil Carinhoso
BPC	Benefício de Prestação Continuada
BSM	Brasil Sem Miséria
CAISAN	Câmara Intersetorial de Segurança Alimentar e Nutricional
CadÚnico	Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal
CAIXA	Caixa Econômica Federal
CentrosPOP	Centros de Referência Especializados para População de Rua
CIB	Comissão Intergestores Bipartite
CIT	Comissão Intergestores Tripartite
CLT	Consolidação das Leis do Trabalho
CMAS	Conselho Municipal de Assistência Social
CMEI	Centro Municipal de Educação Infantil
CNAS	Conselho Nacional de Assistência Social
COHAB	Companhia de Habitação Popular
CRAS	Centro de Referência da Assistência Social
CREAS	Centro de Referência Especializado da Assistência Social
DASP	Departamento Administrativo do Serviço Público
DIGB	Diretoria de Informações e Gestão de Benefícios
FAZ	Fundação de Ação Social da Prefeitura de Curitiba
FCC	Fundação Cultural de Curitiba
FEAS	Fundo Estadual de Assistência Social
FUNDEB	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização do Profissionais da Educação
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IFPR	Instituto Federal do Paraná
IMAP	Instituto Municipal de Administração Pública
INSS	Instituto Nacional do Seguro Social

IPARDES	Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IVFPR	Índice de Vulnerabilidade Social das Famílias
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA	Lei Orçamentária Anual
LOAS	Lei Orgânica da Assistência Social
MARE	Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado
MEI	Programa Microempreendedor Individual
NASF	Equipes de Apoio à Saúde da Família
NOB/SUAS	Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social
PAA	Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar
PAIF	Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família
PAIEF	Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos
PBF	Programa Bolsa Família
PCFM	Programa de Combate à Fome e à Miséria pela Vida
PCS	Programa Comunidade Solidária
PETI	Programa de Erradicação do Trabalho Infantil
PFP	Programa Família Paranaense
PNAS	Política Nacional de Assistência Social
PPA	Plano Plurianual
Pronatec	Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego
PSB	Proteção Social Básica
PSE	Proteção Social Especial
SCFV	Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos
SEBRAE	Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas
SEDS	Secretaria de Estado da Família e Desenvolvimento Social do Paraná
SENAI	Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial
SENAC	Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial
SENARC	Secretaria Nacional de Renda e Cidadania
SENAT	Serviço Nacional de Aprendizagem do Transporte
SESI	Serviço Social da Indústria
SESC	Serviço Social do Comércio
SICON	Sistema de Acompanhamento de Condicionalidades
SINE	Sistema Nacional de Emprego
SISAN	Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional

SISTEC	Sistema Nacional de Informações da Educação Profissional e Tecnológica
SMAB	Secretaria Municipal de Abastecimento da Prefeitura de Curitiba
SME	Secretaria Municipal de Educação da Prefeitura de Curitiba
SMS	Secretaria Municipal de Saúde da Prefeitura de Curitiba
SNAS	Secretaria Nacional de Assistência Social
SPL	Superintendência de Planejamento da Fundação de Ação Social
SUAS	Sistema Único de Assistência Social
SUS	Sistema Único de Saúde
SUSP	Sistema Único de Segurança Pública
UBS	Unidade Básica de Saúde

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO **11**
2 POLÍTICAS PÚBLICAS: FEDERALISMO E BUROCRACIA IMPLEMENTADORA 20
2.1 POLÍTICAS PÚBLICAS 20
2.1.1 O Ciclo da Política 22
2.1.2 Implementação de Políticas 25
2.1.3 O Paradigma da Governança 37
2.2 FEDERALISMO 40
2.2.1 Federalismo Brasileiro 41
2.3 BUROCRACIA, PLANEJAMENTO E GESTÃO GOVERNAMENTAL 49
2.3.1 As Origens da Administração Pública Brasileira 50
2.3.2 O Surgimento do Estado Brasileiro: Burocracia Weberiana e Patrimonialismo 51
2.3.3 A CF/88 e o Processo Recente de Reforma(s) do Estado no Brasil 56
2.4 CONSIDERAÇÕES TEÓRICAS 63

3 METODOLOGIA **67**

4 PLANO BRASIL SEM MISÉRIA (BSM) **73**
4.1 PLANO PLURIANUAL DO ESTADO DO PARANÁ E PROGRAMAS DE COMBATE À POBREZA 76
4.2 PLANO PLURIANUAL DO MUNICÍPIO DE CURITIBA E PROGRAMAS DE COMBATE À POBREZA 79
4.2.1 O Projeto Curitiba Sem Miséria (CSM) 81

5 O PROCESSO DE IMPLEMENTAÇÃO DO PROJETO CURITIBA SEM MISÉRIA NO MUNICÍPIO DE CURITIBA – PARANÁ **84**
5.1 O SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL (SUAS): PACTUAÇÃO ENTRE OS ENTES FEDERADOS 84
5.2 A POLÍTICA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL (PNAS) E O PROGRAMA CURITIBA MAIS HUMANA: TERRITORIALIZAÇÃO E INTERSETORIALIDADE 95
5.3 IMPLEMENTANDO O PROJETO CURITIBA SEM MISÉRIA E SEUS EIXOS 104
5.3.1 O eixo de garantia de renda 107
5.3.2 O eixo de acesso a serviços 116
5.3.3 O eixo de inclusão produtiva 125
5.4 OPORTUNIDADES E AMEAÇAS NO ENFRENTAMENTO À POBREZA E EXTREMA POBREZA 133

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS **139**
REFERÊNCIAS **143**
APÊNDICE A - Roteiro de entrevista semi-estruturada **153**

1 INTRODUÇÃO

A Constituição Federal de 1988 (CF/88) representou um marco para a sociedade brasileira. Depois de longo período de regime militar-autoritário, junto ao processo de redemocratização do país, é promulgada a chamada "Constituição Cidadã". Tal documento transformou a dinâmica democrática brasileira e as relações econômicas e sociais do país. Os anseios de uma nova sociedade foram depositados na Assembleia Nacional Constituinte, que contou com forte presença de movimentos sociais e dos setores produtivos, e se traduziram no estabelecimento de um Estado democrático reconhecedor de direitos civis, políticos, econômicos, sociais e culturais.

A característica "cidadã" da nova Carta refere-se ao reconhecimento de diversos direitos sociais, que juntamente com os direitos de liberdade, igualdade perante a lei, e de participação nas decisões políticas, formavam uma nova noção de cidadania com o objetivo de promover uma sociedade mais igualitária e justa. Tal concepção é perceptível nos objetivos fundamentais da República estabelecidos pela Carta Magna de 1988, a saber: "i) construir uma sociedade livre, justa e solidária; ii) garantir o desenvolvimento nacional; iii) erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais; iv) promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação" (BRASIL, 1988).

Dessa forma, a partir da Constituição Federal de 1988, as políticas sociais brasileiras têm como finalidade alcançar o que foi estabelecido nos objetivos fundamentais da República. Assim, a constante busca por uma sociedade mais igualitária e justa tem como base o reconhecimento dos direitos sociais a todos os brasileiros, direitos estes como o de acesso à "educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados" (BRASIL, 1988).

Tal perspectiva possibilitou a que nos últimos anos, no Brasil, se avançasse no combate à pobreza e à desigualdade, como demonstram Neri (2011) e Barros *et al* (2010). No que se refere à desigualdade, o Coeficiente de Gini do Brasil – índice que mede a desigualdade nos países[1] – que chegou a atingir um índice maior a 0,6 nos anos 1990, em

[1] Este índice agrega as diferenças entre a renda das pessoas em uma única medida – ou seja, mede a concentração de renda em um determinado grupo – que pode variar de 0 a 1, sendo o coeficiente igual a 0 quando todas as pessoas possuem a mesma renda e igual a 1 quando uma única pessoa detém toda a renda disponível do grupo.

2011 alcançou o índice de 0,52 (IPEA, 2012). Segundo o IPEA (2013), de 1992 a 2012, foram 12 milhões de pessoas a menos vivendo na miséria e 28 milhões de pessoas a menos vivendo na pobreza no Brasil.

No entanto, tais avanços se devem a uma variedade de fatores, dentre os quais a valorização do salário mínimo[2] e as políticas públicas de combate à pobreza (IPEA, 2013; NERI, 2011). Estas últimas, como sendo parte integrante de um sistema mais amplo de proteção social que vem sendo construído desde os anos 1930, e que se organiza em políticas universais, passam por um processo de consolidação mais vigoroso a partir da Constituição Federal de 1988.

No que se refere ao combate à pobreza, esta passou a ganhar maior intensidade no debate público, e cada vez mais espaço no campo das políticas públicas, a partir do final dos anos 1990 (JACCOUD, 2013). É somente na década de 1990, ou seja, após a promulgação da "Constituição Cidadã" que se inicia uma política de combate à pobreza em que se tem o direito social como fundamento da política, em que a referência é a cidadania social e não o assistencialismo e clientelismo que a havia caracterizado anteriormente (DRAIBE, 1998b).

Com efeito, o primeiro Plano pós-1988 de enfrentamento da pobreza e da exclusão social foi o Plano de Combate à Fome e à Miséria pela Vida (PCFM), de 1993, que apesar da curta duração do programa, esteve formado por três princípios importantes, a saber: a solidariedade, a parceria entre governo e sociedade, e a descentralização (DRAIBE, 1998b). No entanto, Draibe (1998b) afirma que os impactos do plano foram muito modestos, sendo que as principais dificuldades referiam-se ao processo de implementação dos programas, isto é, ao "modo de fazer, mais do que no conteúdo das ações" (DRAIBE, 1998b, p.7).

Assim, é neste período da década de 1990 que o foco se volta para a melhoria da eficiência das políticas públicas. A preocupação da melhoria destas estava vinculada com o contexto da crise fiscal do Estado, que atingia muitos países pelo mundo, e que era entendida como sendo causada pelos gastos públicos sociais significativos, que eram mal planejados e gerenciados e, assim, desperdiçavam recursos. A resposta a tais problemas foi avançar nos processos de descentralização, focalização e estabelecimento de parcerias com o setor privado, lucrativo ou não (CASTRO *et al*, 2009).

É a partir deste contexto, portanto, que, em 1995, inicia-se um novo programa de combate à pobreza, o Programa Comunidade Solidária (PCS), cuja estratégia focava a articulação, coordenação e potencialização de programas federais já existentes, de articulação

---

[2] Este ganhou importância significativa ao ser nacionalmente unificado, e vinculado ao piso dos benefícios previdenciários e assistenciais permanentes, pela Constituição Federal de 1988.

com as demais esferas de governo e com o setor privado, tanto empresarial quanto filantrópico. Nesse sentido, apesar das muitas dificuldades de avanços no enfrentamento da pobreza e da exclusão social, com este programa avançou-se no que se refere à institucionalidade dos programas de combate à pobreza, que caminhou no sentido da descentralização federativa e da desconcentração funcional, além da democratização do sistema decisório com a participação dos conselhos de políticas públicas (DRAIBE, 1998b).

No entanto, ainda em 1995 começam a surgir, em nível local, os primeiros programas de enfrentamento da pobreza vinculados à ideia de uma renda mínima – tal inovação por parte dos municípios se deve principalmente às características do federalismo brasileiro que lhes concede autonomia (ARRETCHE, 2003). Dessa forma, nesse mesmo ano, tem início os programas de transferência de renda condicionada; na cidade de Campinas, com o Programa de Renda Familiar Mínima; o Bolsa Familiar para Educação, no Distrito Federal e o Programa de Garantia de Renda Familiar Mínima, na cidade de Ribeirão Preto (SOARES; SÁTYRO, 2009). Em nível federal, além do Benefício de Prestação Continuada (BPC), é criado, em 1996, o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI), e em 2001 surgem o Programa Nacional de Renda Mínima vinculado à educação (Bolsa Escola), o Programa Nacional de Renda Mínima vinculado à saúde (Bolsa Alimentação) e o Auxílio Gás (PAIVA *et al*, 2013; SOARES; SÁTYRO, 2009). Contudo, a criação desses vários programas de combate à pobreza foi realizada de forma desorganizada e descoordenada, em nível federal havia a existência de várias agências executoras e sistemas de informação que não se comunicavam entre si, e menos com os programas municipais, se sobrepondo e afetando o resultado das políticas que não conseguiam atingir todo o território nacional (SOARES; SÁTYRO, 2009).

Desse modo, apesar de certo aprendizado institucional, ainda existia a falta de planejamento e gestão governamental frente à temática de combate à pobreza. Contudo, uma questão era certa, a compreensão da pobreza como um risco social que deveria ser enfrentada sob diversos aspectos, desde a garantia de renda ao acesso à educação e à saúde. Isto é, nas palavras de Soares e Sátyro (2009, p.10) “a revolução conceitual estava completa, mas faltava uma boa reforma gerencial”.

A partir desse cenário é criado, em 2003, o Programa Bolsa Família (PBF) por meio da unificação do Bolsa Escola, Bolsa Alimentação e o Auxílio Gás, cujo objetivo é atingir as famílias pobres, com um forte viés pró-criança (PAIVA *et al*, 2013). Assim, este programa de transferência de renda condicionada passou a beneficiar as famílias inscritas no Cadastro Único para Programas Sociais (CadÚnico) – que registra as informações das famílias com

renda mensal *per capita* de até meio salário mínimo –, que são consideradas pobres – com renda familiar *per capita* de até R$ 154,00 – ou extremamente pobres – com renda familiar *per capita* de até R$ 77,00[3] – e que se comprometem a respeitar as condicionalidades na área da educação e saúde (CURRALERO *et al*, 2010; LICIO *et al*, 2011; PAIVA *et al*, 2013; SOARES; SÁTYRO, 2009).

Dessa forma, dialogando com a concepção multifacetada da pobreza[4], o PBF apresenta três dimensões: i) o alívio imediato da pobreza através da transferência de renda; ii) a ruptura do ciclo intergeracional da pobreza por meio do acesso à serviços sociais básicos de educação, saúde e assistência social; e iii) conexão com ações e programas complementares de apoio e desenvolvimento das famílias (XIMENES; AGATTE, 2012). Pode-se obervar que, tal desenho do programa de transferência de renda condicionada demanda, portanto, uma ação intersetorial, em que se articulam, sobretudo, as áreas da assistência social, saúde e educação. Além do caráter intersetorial do programa, a articulação federativa é outra singularidade, em que é necessária a parceria e cooperação com os estados e municípios para a implementação das ações (CURRALERO *et al*, 2010; LICIO *et al*, 2011; PAIVA *et al*, 2013; SOARES; SÁTYRO, 2009).

Os resultados que a implementação do PBF vem ocasionando, são desde a abrangência e cobertura dos beneficiários e os impactos na vida das famílias beneficiárias, aos efeitos na institucionalidade dos programas de combate à fome. Ao final de 2010, o PBF conseguia beneficiar mais de 13 milhões de famílias, o que corresponde em torno de quase 50 milhões de pessoas no país (PAIVA *et al*, 2013). Seus impactos sobre a saúde e a educação dos beneficiários e suas famílias, igualmente vem sendo demonstrado por vários estudos que indicam uma redução na mortalidade infantil, maiores taxas de vacinação entre as crianças beneficiárias, as mulheres grávidas passaram a apresentar maior acompanhamento pré-natal (RASELLA *et al*, 2013; SANTOS *et al*, 2013; FACCHINI *et al*, 2013); os alunos beneficiários apresentaram menores taxas de abandono dos estudos e maiores taxas de progressão (OLIVEIRA; SOARES, 2013; CIRENO *et al*, 2013); além de possibilitar maior empoderamento e autonomia das mulheres beneficiárias (REGO; PINZANI, 2013).

No que diz respeito aos avanços institucionais das políticas de combate à pobreza, o PBF tem possibilitado um aprendizado na forma de atuação do Estado. A exigência da intersetorialidade e da articulação federativa têm possibilitado ao Estado ser mais efetivo e

---

[3] Valores de 2015. MDS (Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à fome). Ressalta-se que todos os valores utilizados neste trabalho têm como referência o ano de 2015.

[4] Para mais informações sobre as concepções em torno da pobreza ver CODES (2008).

eficiente, ao mesmo tempo em que têm sido um desafio para os atores envolvidos com políticas públicas. Com relação a este último, Licio *et al* (2011) observam algumas dificuldades a serem enfrentadas pelo PBF, como a necessidade de melhorar a sua coordenação intergovernamental. Esta, segundo as autoras, poderia ser aprimorada com a criação de espaços e oportunidades de negociação intergovernamental e com a organização de uma estratégia nacional coordenada de articulação de programas complementares, em que se possa estabelecer uma maior participação dos estados (LICIO *et al*, 2011).

Dessa forma, a necessidade de um contínuo aperfeiçoamento da administração pública é percebida na visão de Licio *et al* (2011) como uma melhora na questão da governança do PBF. Igualmente no âmbito da intersetorialidade, Sposati (2014) afirma que a atuação articulada entre diversos setores, por meio da intersetorialidade faz com que as políticas sociais fiquem mais fortes (SPOSATI, 2014).

Assim, tanto a questão da governança federativa quanto a da intersetorialidade em torno do PBF passam, portanto, a ser relevantes para uma melhora nos resultados de redução da pobreza. E é a partir desta percepção, e da percepção de que apesar dos avanços na redução da pobreza ainda havia no país 16,2 milhões de brasileiros em situação de extrema pobreza, segundo o Censo de 2010, que possibilitou a emergência do Plano Brasil Sem Miséria (BSM), em 2011 (FONSECA *et al*, 2013; PAIVA *et al*, 2013).

O BSM, igualmente a partir de uma perspectiva multidimensional da pobreza, tem como objetivo principal retirar da miséria as pessoas classificadas em situação de extrema pobreza, cuja renda *per capita* é inferior a R$ 77,00[5] e age a partir de três eixos: i) garantia de renda, que visa o alívio imediato da extrema pobreza; ii) acesso à serviços públicos, a fim de melhorar as condições de educação, saúde e cidadania; e iii) inclusão produtiva, na busca de aumentar as capacidades e oportunidades de trabalho e geração de renda. Para tanto, sua implementação segue os mesmos princípios de adoção da perspectiva intersetorial e de articulação federativa, como assinalam Fonseca *et al* (2013), ao caracterizar o Plano como uma guinada no rumo das políticas públicas no Brasil, por enfatizar uma ação mais integrada e cooperativa a fim de proporcionar e garantir o acesso aos direitos sociais pela população em situação de vulnerabilidade social.

Outro elemento inovador na forma de atuação do Estado no âmbito do combate à pobreza, a partir do BSM, é a ação de Busca Ativa, que consiste em que não se espera unicamente que a população busque pelos serviços públicos, mas se atribui ao Estado a

[5] Em valores atuais (2015), em 2011 o valor correspondia a R$70,00 de renda familiar per capita.

responsabilidade de encontrar os mais pobres e de proporcionar-lhes acesso aos serviços públicos. A estratégia de Busca Ativa é, portanto, uma nova postura do Estado referente à sua forma de atuação frente à população mais pobre (CAMPELLO; MELLO, 2014; FONSECA *et al*, 2013; PAIVA *et al*, 2013).

Nesse sentido, a estratégia utilizada de enfrentamento da pobreza e miséria demanda um esforço do Estado para atuar de forma conjunta, tanto no que se refere às instituições internas ao aparelho estatal, quanto no que se refere aos setores econômicos e sociais organizados da sociedade brasileira. Enfrentar o problema de forma articulada, abrangente e eficiente, exige, portanto, uma nova perspectiva de atuação por parte dos envolvidos. Desenvolver novos arranjos e parcerias torna-se, assim, imprescindível nesse contínuo aperfeiçoamento que a administração pública brasileira deve apresentar ao se deparar com a complexidade da vida nas sociedades contemporâneas.

Tal esforço não é tarefa trivial visto as características da organização sociopolítica e territorial brasileira em torno do federalismo – com particularidades como o federalismo compartimentalizado e o municipalismo autárquico (ABRUCIO, 2005) [6] – que afetam a dinâmica das políticas públicas. Ademais, existe uma lógica necessariamente contraditória nesta divisão dos poderes em linha vertical, uma vez que tal divisão em partes menores serve para, unificar um grande território; para estruturar ações que devem ocorrer a nível nacional; e para a fragmentação das políticas públicas, a fim de que os programas possam se adequar às diferentes realidades locais (LASSANCE, 2012). No entanto, tal autonomia local cria igualmente a possibilidade de diversidade decisória sobre as políticas públicas, podendo produzir diferentes resultados nas diferentes regiões brasileiras (ARRETCHE, 2010).

Somam-se à complexidade do contexto federativo, questões do âmbito da gestão governamental, cuja trajetória de formação da burocracia implementadora brasileira é marcada por diversas reformas cujos resultados se sobrepõem (ABRUCIO *et al*, 2010b). No que se refere à atuação mais integrada, Sposati (2014) aponta como a cultura institucional dos agentes públicos de cada área setorial tende a ser mais sectária que articulada. Nesse sentido, é a partir de tal problemática da complexidade do contexto de atuação do Estado, marcado pelas relações intergovernamentais e gestão governamental em geral fragmentada, mas que recentemente tem realizado esforços e inovações no que refere à coordenação intergovernamental e gestão integrada, que esta pesquisa se insere. Assim, questiona-se como um ente federativo municipal adapta e implementa um plano elaborado a nível federal, dentro

[6] Tais características do federalismo brasileiro são abordadas com maior profundidade no capítulo 2.

do contexto das relações intergovernamentais e gestão pública fragmentada, que constituem o complexo contexto institucional e político do processo de implementação de políticas públicas.

Salienta-se, primeiramente, que os estudos de políticas públicas têm ganhado cada vez mais espaço em todas as disciplinas acadêmicas e em espaços técnicos e profissionais (SOUZA, 2013). Entretanto, grande parte dos estudos da área limita-se a análises de políticas públicas setoriais, sendo escassos os trabalhos sobre o papel do Estado e a relação deste com as políticas públicas (SOUZA, 2013), seja no que se refere à análise do conjunto das políticas sociais sob a ótica analítica do Estado de Bem Estar Social (DRAIBE, 1993), seja a respeito do impacto das relações federativas nos resultados das políticas públicas (ABRUCIO, 2005), ou ainda estudos que expliquem as dinâmicas e os efeitos de todo o processo de formulação e implementação das políticas públicas (LOTTA; PAVEZ, 2010).

É nesse sentido, portanto, de novos estudos em políticas públicas com o intuito de avançar na compreensão do processo de implementação de políticas públicas no contexto dos novos arranjos institucionais, de esforço de ação intersetorial e de articulação federativa que se estabeleceu o objetivo geral desta pesquisa, uma vez que tais aspectos são relevantes para pensar como um plano nacional de combate à miséria é implementado a nível local com uma realidade específica em torno à situação de pobreza. Assim, o objetivo geral desta pesquisa é analisar o processo de implementação do BSM no município de Curitiba. Os objetivos específicos são: i) analisar a organização institucional e política dos programas de combate à pobreza no município; ii) analisar as relações e funções dos agentes públicos envolvidos no processo de implementação dos programas; e iii) analisar as oportunidades e ameaças no enfrentamento à pobreza e extrema pobreza.

É interessante observar, no entanto, o perfil do município de Curitiba no que se refere à população em situação de pobreza e extrema pobreza. Com efeito, a cidade de Curitiba é constituída por uma população de 1.746.896 habitantes, segundo o Censo do IBGE de 2010. No que diz respeito ao perfil do público-alvo do BSM, havia em Curitiba, em junho de 2015, 111.074 famílias ou 321.815 pessoas inscritas no CadÚnico. Destas, 16.657 famílias ou 48.255 pessoas encontra-se em situação de extrema pobreza. No mês de agosto de 2015, 32.266 famílias receberam o benefício do Programa Bolsa Família (PBF), o que corresponde 79,8% da estimativa de famílias pobres do município. Das características das famílias cadastradas no CadÚnico, 1.086 famílias encontram-se em situação de rua, das quais 815 famílias recebem o PBF; e 1.406 famílias são de catadores de material reciclável, das quais 787 famílias recebem o mesmo benefício.

Sendo assim, é a partir das características do público-alvo do BSM em Curitiba, que são analisadas como são implementadas as ações do BSM no município. Para tanto, buscou-se: conhecer os programas e ações do Plano Brasil Sem Miséria; identificar quais ações contidas no BSM são executadas no município e se sofreram adaptações à realidade local; realizar o levantamento da existência de programas e ações estaduais e municipais que buscam o combate à pobreza e como se articulam com o BSM; analisar o processo de implementação do BSM no município, identificando suas etapas e objetivos, a fim de compreender o complexo processo de implementação de políticas públicas.

Desse modo, a reflexão em torno desta temática desenvolve-se neste trabalho, em um primeiro momento, na forma de revisão bibliográfica e de fundamentação teórica, que orienta o olhar sobre as questões colocadas. Uma vez que é a teoria que fornece ao pesquisador um "esquema mental" que serve de apoio e orienta o trabalho (MALINOWSKI, 1984), ou nas palavras de Oliveira (2006) é a fundamentação teórica a que possibilita a "domesticação teórica" do olhar. Em um segundo momento, são apresentados os instrumentos metodológicos que permitem a realização de pesquisa de campo a fim de acompanhar o processo de implementação de determinadas políticas públicas para análise posterior.

Sendo assim, no capítulo 2, de fundamentação teórica, é apresentado o debate em torno das definições de políticas públicas, da análise de políticas e do ciclo de políticas públicas, para em seguida aprofundar a análise a respeito da literatura específica sobre a fase de implementação de políticas. Igualmente é abordada a discussão acerca da relação das políticas sociais e do sistema federativo brasileiro e qual o seu impacto no processo de implementação das políticas sociais. Em seguida o foco encontra-se na trajetória de construção do aparato burocrático brasileiro e sua burocracia implementadora. A construção da discussão teórica desenvolvida neste momento é realizada, portanto, com o intuito de guiar o olhar para compreender as observações em campo.

No capítulo 3, são abordadas as questões metodológicas que orientam o trabalho, a metodologia qualitativa e as técnicas de pesquisa e instrumentos de coleta de dados utilizados, assim como a discussão dos termos metodológicos da análise de conteúdo do material coletado. Análise esta que rejeita uma "leitura simples do real" (BARDIN, 2011) e possibilita uma descrição analítica realizada nos capítulos seguintes.

Já o capítulo 4 analisa o Plano Brasil Sem Miséria (BSM), os Planos Plurianuais do Estado do Paraná e do Município de Curitiba, além do Projeto Curitiba Sem Miséria (CSM), a fim de conhecer as suas ações e programas de combate à situação de pobreza e extrema pobreza.

O capítulo 5 destina-se a analisar o processo de implementação do Projeto Curitiba Sem Miséria no município de Curitiba. Para tanto, entende-se que, por ser este Projeto implementado por meio dos equipamentos do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), realiza-se uma análise de sua organização e seu impacto nas relações federativas, observando quais competências são estabelecidas para cada nível de governo, em especial para o ente municipal. Tem-se, ainda, que tanto o SUAS quanto o Programa Curitiba Mais Humana, que abrange o Projeto Curitiba Sem Miséria (CSM), estão relacionados à Política Nacional de Assistência Social (PNAS), dessa maneira, analisa-se a PNAS e o Programa Curitiba Mais Humana, com o objetivo de compreender o contexto em que está inserido o Projeto Curitiba Sem Miséria. Em seguida, analisa-se o processo de implementação do CSM e seus eixos de garantia de renda, de acesso a serviços e o eixo de inclusão produtiva. Por fim, realiza-se uma análise das oportunidades e ameaças no enfrentamento à pobreza e extrema pobreza.

Já no capítulo 6 são tecidas as considerações finais da pesquisa.

Dessa forma, este trabalho está de acordo com a proposta do Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Governança Pública, e com a preocupação de refletir sobre as duas dimensões de ação dos Estados contemporâneos, o planejamento e a gestão governamental. Ademais, o tema abordado está consoante com a vinculação à linha de pesquisa em Políticas Públicas e à área de Planejamento Urbano e Regional/Demografia. Assim, espera-se que o resultado desta pesquisa possibilite ampliar o conhecimento sobre como o Estado implementa suas políticas públicas; e assim participar do debate e da reflexão em torno do contínuo aperfeiçoamento da administração pública brasileira, principalmente no que se refere às relações intersetoriais e entre os diferentes níveis de governo, assim como no que diz respeito a como o governo local, com sua autonomia, implementa políticas públicas, inicialmente pensadas à nível federal, especialmente no que se refere ao enfrentamento à pobreza e extrema pobreza.

2 POLÍTICAS PÚBLICAS: FEDERALISMO E BUROCRACIA IMPLEMENTADORA

Neste capítulo, de fundamentação teórica – de construção do olhar utilizado em todo o processo da pesquisa, desde o trabalho em campo até à análise dos dados – são abordados os temas de políticas públicas, federalismo e burocracia pública brasileira. No que se refere à temática de políticas públicas, são apresentados os principais conceitos do que seja política pública, o que é o ciclo da política pública, para, em seguida, enfocar no processo de implementação das políticas públicas, apresentando um breve percurso dos estudos nessa área e suas principais contribuições. A temática do federalismo é abordada com o foco nas características deste sistema no Brasil, desde a sua instituição até os dias atuais, e quais seus efeitos para a dinâmica das políticas públicas. Já no que concerne ao tema da burocracia pública, buscou-se compreender a trajetória de construção da burocracia pública brasileira, com suas dimensões de planejamento e gestão, principalmente no que se refere à burocracia implementadora das políticas públicas.

Tais opções de abordagens buscam compreender o contexto em que ocorrem as ações do Estado brasileiro. Isso porque se entende que, para a compreensão do processo de implementação das políticas públicas, é importante a compreensão de como foi se desenvolvendo e construindo historicamente o ambiente social e institucional – a partir de categorias mais gerais – em que ocorre tal processo. Este primeiro momento, portanto, é fundamental para a análise das ações dos atores envolvidos – em suas “teias de significado” – no processo de implementação.

2.1 POLÍTICAS PÚBLICAS

O objeto de análise desta pesquisa é o processo de implementação de determinadas políticas públicas. Para tanto, faz-se necessário definir o que se entende por política pública antes de abordar os modelos de análise de implementação.

Souza (2006) ressalta que não existe uma única, nem melhor, definição sobre o que seja política pública. A autora cita a definição de Lynn (1980 *apud* SOUZA, 2006, p.24) de que políticas públicas são um conjunto de ações do governo que irão produzir efeitos específicos. Já para Dye (2011), política pública é o que o governo escolhe fazer ou não fazer.

Nesse sentido, Kraft e Furlong (2010) afirmam que política pública é uma ação ou omissão do governo – associada a metas, recursos e regulamentos – com vistas a lidar com problemas públicos, assim:

> Política pública é o que os funcionários públicos dentro do governo, e por extensão os cidadãos que representam, escolhem fazer ou não fazer em relação a problemas públicos. Problemas públicos referem-se a condições que o público amplamente percebe como inaceitáveis e assim requerem/exigem intervenção. Problemas como a degradação ambiental, ameaças à segurança do trabalho ou acesso insuficiente aos serviços de saúde, podem ser resolvidos através da ação governamental; ação privada, na qual os indivíduos ou corporações assumem a responsabilidade; ou uma combinação dos dois. (tradução livre) [7] (KRAFT; FURLONG, 2010, p.5).

Com efeito, as definições de política pública chamam a atenção para a ação dos governos que ocorre não sem o embate em torno de interesses, ideias e preferências; englobando indivíduos, instituições, interações e ideologias cada qual com influências variadas nos resultados da ação (SOUZA, 2006). Dessa forma, Souza (2006) define política pública como "o campo do conhecimento que busca, ao mesmo tempo, 'colocar o governo em ação' e/ou analisar essa ação (variável independente) e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso dessas ações (variável dependente)" (SOUZA, 2006, p.26).

Nesse sentido, tal campo de conhecimento deve levar em conta, segundo Frey (2000), as três dimensões da política, a saber: a 'polity' que se refere à dimensão institucional abrangendo a ordem do sistema político, incluindo o sistema jurídico e a estrutura institucional do sistema político-administrativo; a 'politics' que diz respeito à dimensão processual da política, reconhecendo seu caráter conflituoso; e a 'policy' referente aos conteúdos concretos da política, ou seja, dos programas políticos, os problemas técnicos e o conteúdo material das decisões políticas. Tais dimensões, como lembra o autor, podem ser separadas para uma análise mais específica, mas não se deve ignorar que na realidade política são entrelaçadas e se influenciam mutuamente. Dessa forma, a análise de políticas públicas ou a abordagem da 'policy analysis', de acordo com Frey (2000), visa compreender a inter-relação entre as instituições políticas, o processo político e os conteúdos de política.

---

[7] Public Policy is what public officials within government, and by extension the citizens they represent, choose to do or not to do about public problems. Public problems refer to conditions the public widely perceives to be unacceptable and therefore requiring intervention. Problems such as environmental degradation, threats to workplace safety, or insufficient access to health care services can be addressed through government action; private action, where individuals or corporations take the responsibility; or a combination of the two. (KRAFT; FURLONG, 2010, p.5).

Ao mencionar o interesse investigativo sobre a gênese e o percurso de certos programas políticos, com seus possíveis elementos favoráveis e bloqueadores, Frey (2000), sugere uma análise da vida interna dos processos político-administrativos: "Com esse direcionamento processual, tornam-se mais importantes os arranjos institucionais, as atitudes e objetivos dos atores políticos, os instrumentos de ação e as estratégias políticas" (FREY, 2000, p. 221).

Nesse sentido, um modelo de análise de políticas públicas seria o modelo do ciclo da política pública ou 'policy cycle' (FREY, 2000; SOUZA, 2006). Este ciclo seria um processo dinâmico e deliberativo formado por várias etapas que se desenvolvem ao longo do tempo. De acordo com Frey (2000), a análise das diferentes fases permite refletir sobre as relações de poder, as redes políticas e sociais e as práticas político-administrativas do Estado. Dessa forma, tal abordagem analítica, estaria dividida de um modo geral em quatro fases centrais: a definição da agenda ou 'agenda setting'; a identificação de alternativas e a elaboração de programas e de decisão; a implementação de políticas; e, a avaliação de políticas e correção de ação (FREY, 2000; SOUZA, 2006; LOTTA, 2010). No entanto, observar-se-á com maior atenção o modelo de ciclo de políticas proposto por Dye (2011).

2.1.1 O Ciclo da Política

Dye (2011) assinala que a análise de políticas públicas pode se desenvolver por meio do modelo do ciclo da política, que pode ser dividido em seis etapas, a saber: i) identificação do problema; ii) formação da agenda; iii) formulação da política; iv) legitimação da política; v) implementação da política; e vi) avaliação da política [8].

As etapas de identificação do problema e de formação da agenda geralmente ocorrem de maneira conjunta, segundo Dye (2011). É o momento em que se decide o que é considerado um problema e se este merece ser tratado como questão de política pública, o que significaria a espera de ação por parte do governo para encontrar a solução. No entanto, nos dizeres do autor: "O poder de decidir o que será um problema de política é crucial para o processo de produção da política. Decidir quais serão os problemas é ainda mais importante

[8] No original: "problem identification; agenda setting; policy formulation; policy legitimation; policy implementation; policy evaluation" (DYE, 2011, p.29).

do que decidir quais serão as soluções" (Tradução livre) [9] (DYE, 2011, p.28). Isto é, mais importante do que influenciar as decisões sobre as soluções do problema a ser tratado, é poder influenciar na escolha do problema. Desse modo, influenciar a decisão do que será tema de política pública pode ser feita por uma variedade de atores, desde pessoas influentes, grupos de interesse, instituições de planejamento, políticos, imprensa, cidadãos, entre outros. A formação da agenda, então, pode ocorrer "from Bottom Up", ou seja, de baixo para cima ou "from the Top Down", de cima para baixo. Quando se trata de definir a agenda de baixo para cima, subentende-se que este processo tem caráter democrático e pluralista, no qual qualquer cidadão, ou grupo, pode participar e interferir. Já a formação da agenda a partir de cima, possui participação restrita a alguns atores, como a elite política, elite econômica, líderes e pessoas influentes, a mídia, representantes do Congresso, o Presidente da República e equipe de governo, entre outros. Neste caso, dos atores "from the Top Down", a imprensa ocupa um papel de grande influência, segundo Dye (2011), principalmente no que se refere ao seu poder de decidir o que merece ser discutido publicamente ou não. Ou seja, a mídia – como parte da elite – tem o poder de decidir o que é notícia ou não, quais questões merecem atenção e quais não; exercendo assim grande influência no processo de formação da agenda.

A etapa da formulação da política, de acordo com Dye (2011), constitui-se no desenvolvimento de alternativas políticas para lidar com problemas da agenda pública. Esta etapa ocorre nas burocracias governamentais, nos escritórios dos grupos de interesse, nas salas dos comitês legislativos, ou ainda nas organizações de planejamento de políticas. Estas últimas, também conhecidas como *Think Tanks* são centrais na coordenação do processo de formulação de políticas, pois reúnem pessoas com diversos conhecimentos, desde intelectuais a líderes com influência no governo. Os grupos de interesse, por sua vez, são ativos tanto no processo de formulação quanto no de legitimação da política. No que se refere à formulação, os grupos de interesse frequentemente desenvolvem propostas de políticas que estejam de acordo com seus interesses e buscam influenciar este processo da política por diversos meios, seja através de contato com os poderes envolvidos, de contribuições para campanhas políticas, ou mesmo por meio de lobby.

A legitimação da política é considerada por Dye (2011), como sendo um estágio final, aberto, público, do processo de formulação da política. Pode ser realizado por meio do processo formal de criação da lei, por meio de algum partido político, ou mesmo por meio da influência do Presidente da República.

---

[9] "The power to decide what will be a policy issue is crucial to the policymaking process. Deciding what will be the problems is even more important than deciding what will be the solutions" (DYE, 2011, p.28).

Já a implementação da política é a etapa que se desenvolve logo após a formulação e legitimação da política. Uma vez que, segundo Dye (2011), o processo de *policy making* não termina com a lei sendo aprovada pelo Congresso e assinada pelo Presidente: "(...) se desloca do Capitol Hill e da Casa Branca para a burocracia – para os departamentos, agências, e comissões do Poder Executivo". (tradução livre) [10] (DYE, 2011, p.47). Tais departamentos e organizações devem, então, traduzir leis em regras e regulamentos operacionais da política. Para tanto devem contratar pessoas, estabelecer contratos, efetuar gastos e realizar tarefas. Atividades que envolvem decisões de burocratas e que terminam por afetar a política. É nesse sentido que Dye (2011) afirma que esta etapa do processo da política, pode sofrer interferência da burocracia implementadora, uma vez que mesmo que a burocracia não possua o direito constitucional de decidir sobre questões de política, o faz ao realizar sua *performance* nas tarefas de implementação. Um maior aprofundamento sobre o processo de implementação de políticas públicas, por ser elemento central para esta pesquisa, será realizado mais adiante.

A última etapa do modelo do ciclo da política, proposto por Dye (2011), diz respeito à avaliação da política. De acordo com o autor, o modelo implica em que a avaliação é o estágio final de todo o processo de formulação e implementação da política, no qual os atores envolvidos "(...) procuram aprender se as políticas estão ou não atingindo os objetivos propostos, a que preço, e com que efeitos, intencionais e não intencionais, sobre a sociedade". (tradução livre) [11] (DYE, 2011, p.50). No entanto, há modelos, em que esta etapa não se encontra descolada das anteriores, e é vista muito mais como conectada às outras etapas e assim capaz de dar respostas e avaliações da política a tempo de possibilitar correções. Além de identificar novos problemas e possibilitar o início do ciclo novamente.

Tanto Dye (2011) quanto Frey (2000) e Lotta (2010), assinalam que o modelo do ciclo da política, como sendo constituído por várias etapas, é apenas uma ferramenta operacional para a análise de políticas. Que na realidade, do dia a dia das políticas públicas, tais etapas geralmente não ocorrem de maneira sequencial, mas se cruzam, se confundem, e se relacionam.

---

[10] "(...) it shifts from Capitol Hill and the White House to the bureaucracy – to the departments, agencies, and commissions of the executive branch" (DYE, 2011, p.47).

[11] "(...) seek to learn whether or not policies are achieving their stated goals; at what costs; and with what effects, intended and unintended, on society" (DYE, 2011, p.50).

É nesse sentido, que Frey (2000) chama a atenção para o fato de que as diversas fases do ‘policy cycle’ se entrelaçam e se sobrepõem na prática, sendo o modelo um “tipo puro” que subsidia a ‘policy analysis’:

> O ‘policy cycle’ nos fornece o quadro de referência para a análise processual. Ao atribuir funções específicas às diversas fases do processo político-administrativo, obtemos – mediante comparação dos processos reais com o tipo puro – pontos de referência que nos fornecem pistas às possíveis causas dos déficits do processo de resolução de problema. (FREY, 2000, p.229).

Tais “pistas às possíveis causas dos déficits do processo de resolução de problema” foram o que mais motivou pesquisas sobre implementação de políticas públicas, segundo Barrett (2004). A autora afirma que o fim da década de 1960 e início da de 1970 pode ser caracterizado como o período em que houve grande preocupação a respeito da efetividade das políticas públicas e governança; a fim de melhorar os processos de tomada de decisão e a coordenação da política, assim como a gestão e a prestação de serviços públicos. Hill e Hupe (2002) também apontam para a década de 1970 como o início dos estudos sobre implementação, momento em que foram publicados trabalhos como o de Hargrove, de 1975, sobre o “elo perdido” nos estudos sobre “policy process” e o livro “Implementation” de Pressman e Wildavsky, publicado em 1973 (HILL; HUPE, 2002, p.18). Esse período, portanto, esteve marcado pelos estudos orientados em compreender o porquê do sucesso e, principalmente, do fracasso de algumas políticas públicas.

2.1.2 Implementação de Políticas

Segundo Barrett (2004), a maioria dos estudos iniciais sobre políticas públicas tinham como foco o processo de formulação da política, e assumiam a implementação como um processo essencialmente administrativo e hierárquico. A política era entendida como sendo formulada pelo ‘topo’ e uma vez legitimada, a sua implementação era uma consequência do sistema administrativo cujas instruções operacionais seguiam um movimento hierárquico do topo para a base da pirâmide. Contudo, quando a questão da efetividade das políticas públicas começou a chamar a atenção, alguns estudos começaram a apontar para possíveis “falhas na implementação”, o que incluía:

> 1) falta de objetivos políticos claros; espaço deixado para diferentes interpretações e discricionariedade na ação; 2) multiplicidade de atores e órgãos envolvidos na implementação, problemas de comunicação e coordenação entre os ‘elos da cadeia’;

> 3) valores inter e intra-organizacionais e interesses diferentes entre atores e órgãos; problemas de perspectivas e prioridades diferentes que afetam interpretações políticas e motivação para implementação; 4) relativa autonomia entre as agências/órgãos de execução, limites de controle administrativo. (tradução livre).[12]. (BARRETT, 2004, p.20).

Dessa forma, por meio de tais questionamentos, Barrett (2004) afirma que se passou a sugerir que a implementação fosse vista como sendo parte integrante e permanente do processo político, ao invés de uma consequência administrativa; o que implica reconhecê-la como uma ação política que envolve negociação e barganha entre aqueles que pretendem colocar a política em ação e aqueles sobre os quais a ação depende. Assim, a autora ressalta que a nova perspectiva passa a dar mais ênfase para as estruturas de poder e interesse e as relações entre os atores participantes e as agências, e a natureza das relações que tomam conta do processo, como fatores chave que moldam a implementação e os resultados das políticas.

Desse modo, o debate sobre os estudos de implementação de políticas públicas esteve marcado, principalmente, pela emergência de duas perspectivas: a *top-down* e a *bottom-up* (BARRETT, 2004; HILL; HUPE, 2002; LIMA; D'ASCENZI, 2013; LOTTA, 2010). Segundo Barrett (2004), o modelo *top-down* caracteriza-se pela separação entre política e administração, em que se enfatiza a coordenação e o controle através de autoridade e hierarquia. A preocupação era colocar a política pública em ação, e para tanto se entendia que a mesma deveria ser formulada no 'topo' e executada por agentes de acordo com os objetivos definidos previamente. Assim, como destacado por Lima e D'Ascenzi (2013), o processo de formulação da política pública seria caracterizado pela lógica da atividade política, enquanto que a implementação estaria no âmbito da administração pública, sendo esta consequência daquela. É nesse sentido que o foco de análise desta abordagem é o processo de formulação da política pública e as normas que as estruturam, pois "se a implementação é uma consequência, a explicação para sua trajetória está no processo que lhe deu origem" (LIMA; D'ASCENZI, 2013, p.103). O papel dos estudos de implementação, segundo esta perspectiva, como ressaltado por Barrett (2004), é identificar as causas dos problemas na implementação e sugerir formas de obter acordo entre as ações implementadas e os objetivos da política, como a elaboração de estratégias para melhorar a comunicação das intenções ou a coordenação dos "elos da cadeia" de implementação, entre outras.

---

[12] 1) Lack of clear policy objectives; leaving room for differential interpretation and discretion in action; 2) Multiplicity of actors and agencies involved in implementation; problems of communication and co-ordination between the 'links in the chain'; 3) Inter – and intra-organizational value and interest differences between actors and agencies; problems of differing perspectives and priorities affecting policy interpretations and motivation for implementation; 4) Relative autonomies among implementing agencies; limits of administrative control (BARRETT, 2004, p.20).

Nesse sentido, Hill e Hupe (2002) salientam que para Pressman e Wildavsky a implementação é definida como a relação da política com o que consta nos documentos oficiais. Grande parte da análise feita no livro "Implementation" estaria preocupada com a questão de em que medida o sucesso da implementação dependeria das ligações entre diferentes organizações e departamentos do nível local, ou seja, a ação dependeria do número de elos da "cadeia de implementação"; no sentido de encontrar explicações para as dificuldades de se atingir os objetivos definidos na formulação da política pública. Com efeito, Lima e D'Ascenzi (2013) apontam algumas características da abordagem *top-down* ao afirmar que:

> Limitar, regular e controlar a discricionariedade dos implementadores são questões centrais. Regras claras, compreensíveis e específicas visam permitir a difusão do plano e minimizar a discrição, considerada uma distorção da autoridade governamental. Às falhas de comunicação comumente é atribuído o fracasso do processo de implementação, sempre julgado como base no grau de alcance dos objetivos previamente definidos. (LIMA; D'ASCENZI, 2013, p.103).

Desse modo, a política que "consta nos documentos oficiais" é o principal objetivo do processo de implementação segundo esta perspectiva, e para tanto são necessários controle e hierarquia sobre a prática administrativa a fim de atingir tal objetivo. Como lembram Lima e D'Ascenzi (2013), alguns estudiosos chegaram a apontar variáveis independentes para que auxiliassem o estudo sobre implementação com intuito de evitar possíveis "falhas" nesse processo. É o caso de Sabatier e Mazmanian (1980) que desenvolvem um quadro de análise para a "identificação de variáveis, especialmente no que diz respeito ao modo no qual as características estatutárias/regulamentares afetam eventos subsequentes" (tradução livre) [13] (SABATIER; MAZMANIAN, 1980, p. 538). Para estes autores americanos o papel crucial da análise de implementação é identificar os fatores que afetam o alcance dos objetivos da política, os quais "falhariam" sobre três aspectos: i) fatores que afetam a "tratabilidade do problema apontado"; ii) "variáveis não-estatutárias que afetam a implementação"; e iii) a "habilidade do estatuto para estruturar a implementação"[14]; sendo este último fator um dos mais importantes para se obter o controle sobre a implementação. No que se refere à "tratabilidade do problema", a análise recai sobre a existência de uma teoria e uma tecnologia de intervenção válidas, sobre a diversidade de comportamento da população-alvo e a sua porcentagem em relação ao restante da população. Com relação ao segundo fator, "variáveis

---

[13] No texto original: "identification of variables, particularly with respect to the manner in which statutory characteristics affect subsequent events".

[14] No texto original: "1) tractability of the problem; 2) non-statutory variables affecting implementation; 3) ability of statute to structure implementation" (SABATIER; MAZMANIAN, 1980, p. 542).

não-estatutárias", observam-se o contexto socioeconômico e tecnológico, a atenção da mídia sobre o problema, o apoio do público à política, atitudes e recursos de grupos constituintes, apoio das elites, e compromisso e liderança dos funcionários implementadores. Sobre a "habilidade do estatuto para estruturar a implementação", Sabatier e Mazmanian (1980) apontam para a importância da incorporação de uma teoria causal adequada, de diretivas políticas inequívocas, de recursos financeiros, integração hierárquica dentro e entre as instituições executoras, regras de decisão das agências de execução, recrutamento de funcionários de execução, e acesso formal de pessoas de fora. Dessa forma, após uma análise do processo haveria recomendações ao "topo" a fim de controlar o processo de implementação na busca de atingir os objetivos previamente formulados pela política, uma vez que, como observado por Lima e D'Ascenzi (2013, p.103):

> Os autores [da perspectiva *top-down*] estão preocupados com os elementos que podem comprometer o êxito da implementação. O parâmetro de sucesso são os objetivos definidos no plano. As variáveis referem-se à arena de formulação e focam elementos considerados estruturantes da implementação.

O foco no 'topo', no processo de formulação como definidor de todo o processo de implementação, no entanto, começa a ser questionado. É com base na crítica de que os formuladores da política poderiam controlar os implementadores a executar os objetivos formulados previamente, que surgem novos estudos realizados através da perspectiva que ficou conhecida como *bottom-up.* De acordo com Barrett (2004), esta abordagem entende a implementação como parte de um *continuum* do processo de *policy-making* em que a política se modifica ao longo do processo de tradução das intenções em ação. Esta perspectiva, segundo a autora, está associada a uma visão da micropolítica do comportamento intra e interorganizacional, e inclui diversos modelos em que ora se enfatiza a construção de consensos, ora os conflitos e o exercício de poder na relação entre política e ação. Lima e D'Ascenzi (2013) igualmente observam que esta perspectiva chama a atenção para os elementos dos contextos de ação nos quais a política será implementada, como as condições dos espaços locais e as burocracias implementadoras.

Portanto, o foco das análises de implementação através da abordagem *bottom-up* está centrada nos atores dos níveis organizacionais responsáveis pela implementação e suas relações. Assim, compreende-se o processo de implementação não apenas como uma prática administrativa e consequência da formulação da política no 'topo', mas que tal processo é composto por diversos atores em interação e negociação que afetam os resultados da política.

Outras diferenças entre as duas abordagens são apontadas por Barrett (2004) que afirma que o debate entre as perspectivas *top-down* e *bottom-up* é interessante por colocar a questão a respeito do objetivo dos estudos sobre implementação, e assim pergunta: "Eles são acerca de prescrição ou descrição? É o propósito de desenhar melhores políticas, conseguir melhor controle sobre os resultados das políticas e/ou buscar entendimento e explicações sobre o que acontece na prática?" (tradução livre) [15] (BARRETT, 2004, p.22). A autora afirma que os estudiosos da perspectiva *top-down* são essencialmente prescritivos, contudo são criticados por não conseguirem descrever adequadamente ou entender a complexidade das interações ocorridas no processo de implementação. Enquanto que para os autores da abordagem *bottom-up* o foco é a explicação e compreensão como base, uma vez que não é possível prescrever sem compreender.

Outra questão colocada por Barrett (2004) refere-se ao significado de implementação: "É a implementação acerca de atingir conformidade ou desempenho?" (tradução livre) [16] (BARRETT, 2004, p.22). A autora salienta que para a abordagem *policy-centred*, que pode ser associada à *top-down*, a questão envolvida é a comparação entre os resultados finais com os resultados estabelecidos previamente. O que na prática, transforma a *performance* mais em uma conformação com os níveis mínimos estabelecidos do que com uma *performance* satisfatória, uma vez que o controle administrativo acaba inibindo qualquer inovação na implementação da política. Já para os adeptos de uma abordagem mais baseada na interação e negociação, que pode ser associada à visão *bottom-up*, a *performance* é vista como algo a ser atingido dentro do ambiente de implementação (com diversidade de atores e interesses, com seu poder de barganha relativo, entre outros). Dessa forma, a *performance* torna-se mais uma preocupação da abordagem *bottom-up* do que da abordagem *top-down*. É nesse sentido que a discricionariedade é vista como sendo algo positivo para a *performance*. Quem primeiro chamou a atenção para esta característica presente no processo de implementação foi o americano Michael Lipsky (2010) em sua obra *Street-Level Bureaucracy: dilemmas of indivudual in public services*, publicada originalmente em 1980.

Lispky (2010) é considerado um dos maiores representantes da perspectiva *bottom-up* de análise do processo de implementação de políticas públicas, sendo chamado por Hill e Hupe (2002) de o "founding father" desta perspectiva. Em seu trabalho de 1980, faz uma

---

[15] "Are they about prescription or description? Is the purpose to design better policy, achieve greater control over policy outcomes, and/or to seek understanding and explanations of what happens in practice?" (BARRETT, 2004, p.22).

[16] "Is implementation about achieving conformance or performance?" (BARRETT, 2004, p.22).

análise do comportamento daqueles servidores públicos que ele denominou "*street-level bureaucrats*" ou burocratas do nível de rua. No prefácio da edição de comemoração do 30° aniversário da obra, Lipsky (2010, p.xi) afirma que:

> Este livro é, em parte, uma pesquisa para o lugar do indivíduo nesses serviços públicos que eu chamo de burocracias do nível de rua. Estas são as escolas, os serviços policiais e de bem-estar, os tribunais inferiores, escritórios de serviços jurídicos, e outros órgãos cujos servidores interagem com e têm ampla discricionariedade sobre a oferta de benefícios ou a atribuição de sanções públicas (tradução livre) [17].

Dessa forma, Lipsky (2010) chama a atenção para o fato de que o exercício da discricionariedade é uma dimensão crítica do trabalho de professores, assistentes sociais, policiais e outros servidores públicos que trabalham e interagem diretamente com os cidadãos beneficiários do serviço público. O autor observa ainda que a *performance* destes servidores muitas vezes não está de acordo com os padrões dos formuladores da política, seja porque os burocratas do nível de rua apresentam falta de tempo, informação ou outro recurso necessário para responder adequadamente. Assim, os burocratas do nível de rua resolvem suas dificuldades de trabalho desenvolvendo práticas de rotina e influenciando fortemente o resultado de seus esforços. Tais dificuldades se devem ao fato de os burocratas do nível de rua, de um lado, sofrerem pressões por demandas de serviços, para aumentarem a efetividade e a responsividade, e de outro por sofrerem pressões dos cidadãos para aumentarem a eficiência e a eficácia. É nesse sentido que Lipsky (2010) afirma que tais práticas e rotinas adotadas para responder algumas incertezas e pressões do trabalho acabam se tornando efetivamente na política pública. Salienta que:

> [...] Eu sustento que a política pública não é mais bem entendida como aquela feita nas legislaturas ou nos escritórios superiores dos administradores de alto escalão. Essas arenas de tomada de decisão são importantes, é claro, mas elas não representam o quadro completo. Para a mistura de lugares onde as políticas são feitas, é preciso acrescentar os escritórios lotados e os encontros diários dos trabalhadores do nível de rua. Além disso, assinalo que conflitos políticos não são somente expressos como a contenção de grupos de interesse, como era de se esperar. Eles estão igualmente localizados nas lutas entre trabalhadores individuais e cidadãos que desafiam ou submetem ao client-processing (tradução livre).[18] (LIPSKY, 2010, p. xiii).

---

[17] "This book is in part a search for the place of the individual in those public services I call street-level bureaucracies. These are the schools, police and welfare departments, lower courts, legal services offices, and other agencies whose workers interact with and have wide discretion over the dispensation of benefits or the allocation of public sanctions" (LIPSKY, 2010, p.xi).

[18] (...) I maintain that public policy is not best understood as made in legislatures or top-floor suites of high-ranking administrators. These decision-making arenas are important, of course, but they do not represent the

A relação entre o servidor público e o cidadão beneficiário, portanto, segundo Lipsky (2010), também molda a política pública. Isso se deve ao fato de que, para o autor, os burocratas de nível de rua que prestam serviço público que interagem com cidadãos, em determinado momento no exercício de seu trabalho, se não o podem realizar de acordo com as condições ideais de prática por causa de limitações, acabam por utilizar certa discricionariedade ao exercer autoridade. No entanto, não é todo burocrata de nível de rua que irá agir em desconformidade com os objetivos da organização, assim como todo trabalhador da linha de frente não adota mecanismos diferenciados o tempo todo. A questão levantada pelo autor é que mesmo que as dimensões das políticas oficiais moldem alguns padrões de decisão e normas administrativas, os burocratas do nível de rua ainda conseguem ter autonomia para decidir como aplicá-las e inseri-las nas práticas de implementação.

De acordo com Lipsky (2010), o papel de *policy-making* dos burocratas do nível de rua é construído sobre duas facetas inter-relacionadas às suas posições, quais sejam: o relativo alto grau de discricionariedade e a relativa autonomia com relação à autoridade organizacional. Tal discricionariedade encontra-se em determinar a natureza, a quantia e a qualidade de benefícios e sanções providos pelas agências. A existência da discricionariedade se deve ao fato de que muitas das atividades dos burocratas de nível de rua, que interagem com os cidadãos, envolvem situações com tarefas complexas e muito complicadas que muitas vezes não podem ser reduzidas ao formato de um programa.

Outro fator pelo qual a discricionariedade pode ser considerada positiva e assim não é eliminada, segundo Lipsky (2010), é o fato de que a discricionariedade dos trabalhadores de nível de rua promove o autorrespeito dos trabalhadores e encoraja os cidadãos a acreditar que esses trabalhadores têm a chave para o seu bem-estar. Dessa forma, para ambos os trabalhadores e os cidadãos, a manutenção da discricionariedade contribui para a legitimidade do serviço estatal de bem-estar, mesmo que os burocratas de nível de rua não estabeleçam as fronteiras da intervenção estatal. Com relação à autonomia relativa frente à autoridade organizacional, Lipsky (2010) afirma que nem sempre os trabalhadores compartilham dos mesmos interesses de seus superiores, isto é, nem sempre os trabalhadores consideram as ordens de seus superiores como legítimas, o que pode levar a certo grau de descumprimento

---

complete picture. To the mix of places where policies are made, one must add the crowded offices and daily encounters of street-level workers. Further, I point out that policy conflict is not only expressed as the contention of interest groups, as we have come to expect. It is also located in the struggles between individual workers and citizens who challenge or submit to client-processing (LIPSKY, 2010, p.xiii).

de normas e regras por parte dos burocratas do nível de rua. Estes podem considerar legítimo o direito dos gerentes em prover diretivas, porém também podem considerar os objetivos das políticas de seus gerentes ilegítimos. Assim, os gerentes vão tentar restringir a discricionariedade dos trabalhadores para manter determinados resultados, mas os burocratas do nível de rua frequentemente entendem tais esforços como ilegítimos e até certo nível resistem a eles com relativo sucesso.

As contribuições de Lipsky (2010), para a análise dos processos de implementação de políticas públicas, permitiu ampliar o olhar para os atores envolvidos. Além dos formuladores das políticas públicas, passaram a ter seu papel reconhecido, no processo de implementação, os burocratas do nível de rua. Contudo, tais abordagens analisam os atores situados nos extremos do processo, o que permitiu chamar a atenção para a situação dos atores envolvidos entre o topo e o nível de rua, isto é, os atores que estabelecem o "elo" entre os formuladores e os implementadores das políticas, os burocratas de médio escalão. Pires (2011) ressalta que estes atores ainda recebem pouca atenção da literatura sobre políticas públicas, mas que igualmente têm importante papel no processo de implementação. Segundo este autor, os burocratas de médio escalão são os atores intermediários, os gerentes, diretores, dirigentes, coordenadores, supervisores e todos aqueles que ocupam uma posição intermediária entre o topo e a base. Ressalta que "(...) os burocratas de nível médio se situam de tal forma 'espremidos' tanto do ponto de vista prático, dada sua posição na estrutura organizacional e suas prerrogativas, quanto do ponto de vista teórico, entre as abordagens que enfocaram o alto escalão e aquelas que problematizaram o chamado 'nível da rua'" (PIRES, 2011, p.5). Estes atores estariam, portanto, "em um 'limbo' conceitual entre as abordagens *top-down* e *bottom-up*" (PIRES, 2011, p.4).

Lotta *et al* (2014), ao realizarem uma revisão da literatura sobre os burocratas de médio escalão, identificam, primeiramente, a existência de uma ambiguidade e dificuldade em definir com exatidão o que caracteriza um burocrata de nível médio que atua em organizações públicas e privadas. Tal dificuldade estaria ligada com as diversas transformações que as organizações públicas e privadas têm apresentado nos últimos anos, principalmente após a introdução do paradigma da Nova Gestão Pública que trouxe conceitos como o de reengenharia, *downsizing*, desburocratização, gerencialismo entre outros, que reorganizaram as atuações de diversos atores e organizações. Contudo, Lotta *et al* (2014) observam que têm-se adotado com maior frequência a definição de que os burocratas de nível médio são aqueles funcionários situados no meio da estrutura hierárquica da organização. Com relação à função desempenhada pelos burocratas de médio escalão, Pires (2011) destaca a existência de duas

perspectivas; aquela que sinaliza o papel tático-gerencial dos burocratas de nível médio e aquela que destaca a natureza técnico-política de sua atuação. Pires (2011) observa que nos estudos que reconhecem a natureza tática destes burocratas, ressaltam que sua função é traduzir as diretrizes e decisões do nível estratégico em ações a serem executadas pelos agentes da base. Já os estudos que veem os burocratas de médio escalão como desempenhando um papel técnico-político reconhecem o caráter de agente de negociação e barganha relacionado aos processos de implementação.

Há autores, segundo Lotta *et al* (2014), que chamam a atenção para mudanças recentes no Estado que fragilizam a ideia de uma dicotomia técnico-política, mas que reconhecem a importância dos burocratas de nível médio, principalmente devido à três movimentos apontados por Howlett (2011; WU *et al*, 2010 *apud* LOTTA *et al*, 2014, p.473):

> 1) O processo de descentralização promovido nos últimos anos em diversos países transferiu papéis importantes para os gestores situados nos níveis baixos e médios das agências governamentais, que passam a se responsabilizar por decisões centrais das políticas públicas.
> 2) A emergência de redes de governo colaborativo como nova forma de governança aumentou o escopo de influência desses gestores intermediários no seu exercício de autoridade – que agora não é apenas top-down, mas também bottom-up.
> 3) A orientação voltada aos usuários dos serviços, componente importante do movimento do New Public Management, também fortaleceu a voz e o nível das agências que entregam serviços e os gestores que as dirigem, de forma que os gestores agora têm grande potencial de exercer influência no processo político em termos organizacionais, políticos e técnicos.

Dessa forma, tais movimentos de descentralização, de atuação em redes e do *New Public Manegement* ou Nova Gestão Pública, influenciaram a atuação dos burocratas de médio escalão que se veem em interação com diversos atores. Floyd e Wooldridge (1994) afirmam que os "*middle managers*" possuem um papel estratégico, ou seja, mais estratégico que operacional nas organizações. Ao traduzir as estratégias definidas em níveis superiores em ações, os gerentes são responsáveis por "1) definir táticas e desenvolver orçamentos para alcançar uma estratégia; 2) monitorar o desempenho de indivíduos e subunidades; e 3) tomar medidas corretivas quando o comportamento sai fora das expectativas" (tradução livre).[19] (FLOYD; WOOLDRIDGE, 1994, p. 48). Contudo, afirmam que os gerentes muitas vezes não são reconhecidos em suas funções, apesar de seu papel estratégico. Estes quando participam da formulação de estratégias influenciam melhores *performances.* Assim, os gerentes possuem a capacidade de participar não apenas do "fazer", mas também do "pensar" as

[19] No texto original: "1) defining tactics and developing budgets for achieving a strategy; 2) monitoring the performance of individuals and subunits; and 3) taking corrective action when behaviour falls outside expectations" (FLOYD; WOOLDRIDGE, 1994, p. 48).

estratégias da organização. Tais atores apresentariam quatro papéis: de defender estratégias alternativas, de sintetizar informações, de facilitar a adaptabilidade e de implementação de estratégia deliberada.

Floyd e Wooldridge (1994) ressaltam, portanto, que a ideia de que os gestores no topo formulam as estratégias, enquanto os gerentes médios somente a implementam não é somente irreal, como também destrutiva. Uma implementação efetiva requer que os gerentes médios entendam a lógica por trás do plano, para além das diretivas específicas. E tal entendimento é resultado de uma ampla participação no processo, assim a efetividade da gestão intermediária está diretamente relacionada aos diversos papéis do gerente médio. Lotta *et al*. (2014) lembram que para Floyd e Wooldridge (1992 *apud* LOTTA *et al*., 2014, p.475), os gerentes médios quando não estão de acordo com as estratégias do alto escalão, priorizam alternativas que consideram mais apropriadas, no entanto, quando estão de acordo com as estratégias atuam de maneira integradora e são capazes de transformar tais estratégias em ação institucional. Ainda, quando em interação com os atores da base, permitem adaptações locais quando discordam das estratégias, ou implementam estratégias de acordo com a atuação desejada da burocracia implementadora.

Em relação às perspectivas analíticas sobre a atuação dos burocratas de médio escalão, Lotta *et al* (2014) identificaram três principais abordagens, a saber: a perspectiva estrutural, a perspectiva da ação individual e a perspectiva relacional. A perspectiva estrutural compreende a ação dos burocratas de nível médio como sendo resultado da posição ocupada na estrutura organizacional e das normas estabelecidas. Dessa forma, esta análise estaria de acordo com a noção de burocracia desenvolvida por Max Weber, em que os agentes têm suas condutas orientadas pela obediência a regras formais e se encontram dentro de um sistema de dominação impessoal. Assim, sob esta perspectiva a "atuação burocrática é percebida de maneira estanque, predefinida pela posição ocupada e sua respectiva função na hierarquia organizacional" (LOTTA *et al*, 2014, p.477). Assim, segundo os autores, esta abordagem pouco contribui para compreender a atuação dos burocratas de nível médio e suas relações com outras burocracias.

Já a perspectiva da ação individual compreende a atuação dos burocratas de médio escalão como sendo resultado de cálculos racionais sobre as recompensas e expectativas de sanções, ou seja, suas ações são motivadas pela maximização de seus próprios interesses e ganhos pessoais. Com relação à perspectiva estrutural, esta abordagem avança no sentido de olhar os burocratas não como tendo um papel passivo como sugerido anteriormente, contudo,

segundo Lotta *et al* (2014), esta perspectiva ainda não consegue explicar as interações destes burocratas em redes sociais mais complexas.

A terceira perspectiva, a relacional, busca avançar neste sentido. Lotta *et al* (2014) ressaltam que esta abordagem surgiu recentemente a partir de modelos que buscam compreender o Estado e sua forma de atuação dentro de uma perspectiva mais ampla, em que diversos atores internos e externos ao Estado interagem impactando o desenho e os resultados das políticas públicas. Assim, a partir das abordagens de redes sociais e das ideias de governança, busca-se compreender a atuação do Estado não apenas como resultado de sua estrutura formal ou das ações individuais de seus agentes, mas como sendo influenciado pela multiplicidade de agentes e diversidade de interações. Dessa forma, para compreender a atuação dos burocratas de médio escalão, tal perspectiva busca compreender como estes atores interagem com uma rede de atores internos e externos ao Estado, como influenciam e regulam as relações dos próprios implementadores, como mediam e mobilizam as relações entre implementação e formulação, entre outros. Lotta *et al* (2014) afirmam que os estudos a partir desta perspectiva:

> Consideram, por fim, que esses burocratas são um elo fundamental entre as regras e sua aplicação prática, entre o mundo da política e o implementador que se relaciona com o usuário, entre as múltiplas agências e seus entendimentos para construção de consensos em torno das políticas públicas. (LOTTA *et al*, 2014, p.480).

Nesse sentido, os burocratas de médio escalão ocupam uma posição na qual se encontram sempre em interação com outros atores, sejam estes ocupantes de posições no topo ou na base, ou outros atores ao seu redor. É sob esta perspectiva relacional que Huising e Silbey (2011) desenvolvem uma pesquisa etnográfica de seis anos sobre gerentes, ou burocratas de nível médio, e de como estes governam o *gap* existente entre as regras e sua possibilidade real de aplicação *("governing the gap" "between law on the books and law in action"*). Identificam que a atuação dos gerentes em "regular as relações" – ou seja, regular o *gap* entre as expectativas regulatórias e a *performance* – ocorre sob quatro maneiras: narração das expectativas existentes, questionamentos das regras e práticas, síntese do que aprendem e elaboração de acomodações pragmáticas. Os sistemas de gerenciamento, que são projetados para dar transparência às *performances* e diminuir o *gap* entre as regras e sua possibilidade de aplicação, têm menos capacidade de garantir o cumprimento das regras do que a apreensão de interdependências. As autoras afirmam que "programas de treinamento, manuais, listas de verificação de inspeção, procedimentos operacionais padrão, e bases de dados não podem por si só criar o cumprimento. Em vez disso, 'é a capacidade exclusivamente humana para variar

e adaptar as ações às condições locais que preserva [desempenho organizacional] em um mundo dinâmico e incerto' (Reason, 1999, p.9)" (tradução livre) [20] (HUISING; SILBEY (2011, p.15). Assim, as autoras chamam a atenção para a importância da flexibilidade e liberdade para a adaptação das regras gerais a contextos locais em um mundo de relações, dinâmico e incerto.

Nesse sentido, tal abordagem relacional referente aos burocratas de nível médio vai ao encontro com outros estudos relacionados à teoria da implementação que, mesmo sem ter estes atores como objeto central de análise, buscaram sintetizar as principais ideias das abordagens *top-down* e *bottom-up*, como apontado por Hill e Hupe (2002). Os autores ressaltam as contribuições de Richard Elmore que, apesar de se aproximar mais da perspectiva *bottom-up*, desenvolveu uma metodologia inovadora ao tentar mesclar as duas abordagens em seu "backward mapping". Ao realizar um estudo sobre programas de emprego para jovens a nível local nos Estados Unidos, Elmore estava mais preocupado em analisar como o processo de implementação ocorre do que em oferecer normas e regras para controlar a implementação, e definiu seu "backward mapping" como sendo:

> 'backward reasoning' das escolhas individuais e organizacionais que são o centro do problema para o qual a política é dirigida, para as regras, procedimentos e estruturas que têm a maior proximidade com essas escolhas, para os instrumentos políticos disponíveis para afetar essas coisas e, portanto, para os objetivos políticos viáveis (tradução livre) [21] (1981, p. 1 *apud* HILL; HUPE, 2002, p.58).

Dessa forma, Elmore (1981 *apud* HILL; HUPE, 2002) busca olhar para as ações dos atores e suas escolhas, mas sem deixar de lado a importância das regras e estruturas, numa tentativa de sintetizar as abordagens *top-down* e *bottom-up*.

Outra contribuição desta nova perspectiva de análise, segundo Hill e Hupe (2002) é o estudo pioneiro de Fritz Scharpf sobre análise de redes. Este teórico alemão já em 1978 afirmava ser impossível que uma política pública seja resultado do processo de escolha de um único ator, mas que tanto sua formulação quanto sua implementação são resultado de interações entre uma pluralidade de atores com interesses, metas e estratégias distintas. Nesse sentido, salienta que seria necessário um estudo sobre os processos de formação e

---

[20] No texto original: "training programs, manuals, inspection checklists, standard operating procedures, and databases cannot by themselves create compliance. Instead, *'it is the uniquely human ability to vary and adapt actions to suit local conditions that preserves [organizational performance] in a dynamic and uncertain world'* (Reason, 1999, p.9)" (HUISING; SILBEY (2011, p.15).

[21] No texto original: 'backward reasoning' from the individual and organizational choices that are the hub of the problem to which policy is addressed, to the rules, procedures and structures that have the closest proximity to those choices, to the policy instruments available to affect those things, and hence to feasible policy objectives (1981, p. 1 *apud* HILL; HUPE, 2002, p.58).

implementação de políticas públicas em que o foco principal é a coordenação e a colaboração, no qual sejam identificados os tipos específicos de coordenação e examinados os fatores empíricos que facilitam ou impedem que ocorra tal colaboração e coordenação. Assim, Hill e Hupe (2002) assinalam que o ponto principal desta análise é que tal abordagem não vê a execução em termos de realização ou não dos objetivos determinados hierarquicamente, dessa forma a teoria de redes contribui para o reconhecimento da necessidade de novas formas de formular questões de implementação e aponta para as dificuldades de diferenciação entre formulação e implementação de políticas públicas.

2.1.3 O Paradigma da Governança

Estudos sobre redes sociais no Brasil e seu impacto nas políticas públicas, de acordo com Marques (2006), ajudam a compreender os processos que estruturam internamente as organizações estatais. Isto é, "o denso e complexo 'tecido relacional' interno ao Estado", que afeta a dinâmica política e impacta a formulação e implementação das políticas públicas, uma vez que:

> O tecido do Estado é produzido e transformado pelas redes entre pessoas e organizações que estruturam internamente as organizações estatais e as inserem em seus ambientes mais amplos. No funcionamento concreto da política (e das políticas), os contatos institucionais são canalizados por contatos pessoais e institucionais que se apoiam em padrões de relações preexistentes, assim como ajudam a recriá-los. Essas estruturas de médio alcance canalizam informações, apoios, alianças e a formação de projetos, visões e percepções. Além disso, esses padrões de relação induzem visões de mundo (e da política), influenciam a formação de preferências, constrangem escolhas, estratégias e alianças e alteram resultados políticos. Em termos mais concretos, podemos dizer que o tecido do Estado é composto por uma superposição de redes de relações temáticas que circunscrevem as comunidades ligadas a cada uma de suas ações. Essas redes incluem os diversos atores envolvidos com uma determinada política, como técnicos do Estado, ou burocracias em sentido mais geral, demandantes da política, contratantes da política e políticos e gestores que ocupam cargos eletivos e de livre indicação. (MARQUES, 2006, p. 22).

Dessa forma, Marques (2006) demonstra como o processo de implementação de políticas públicas é complexo devido à quantidade e diversidade de atores e interações que se influenciam mutuamente, que são influenciados pelas instituições e impactam os resultados das políticas.

É nesse sentido, igualmente, que Goggin, Bowman, Lester e O'Toole (1990 *apud* HILL; HUPE, 2002, p.66) afirmaram que a teoria da implementação caminhava para uma "terceira geração" de estudos a partir destas novas abordagens. Partindo do que chamaram de

"*communication model*" construíram uma análise de implementação, sugerindo algumas variáveis e hipóteses, com ênfase naquilo que afeta a aceitação ou rejeição de mensagens entre os níveis de governo nos Estados Unidos. Tal abordagem faz parte do que Laurence O'Toole (2004) chamou em trabalho posterior de "*contextual interaction theory*", ou seja, enfatiza-se que características dos próprios instrumentos da política pública adotada pelos governos podem alimentar processos sociais entre os implementadores e os grupos-alvo que procuram influenciar. Esta teoria dedutiva sobre a ação política, desenvolvida por Bressers, Klok e O'Toole (2000), tem como foco principal as interações constantes entre os atores envolvidos no processo de implementação. Em artigo intitulado *"Explaining Policy Action: a deductive but realistic theory"* de 2000, os autores dizem se basear sobre esforços teóricos iniciais desenvolvidos na Holanda com relação a uma abordagem chamada de *"instrumentation theory"*. Tal perspectiva foi desenvolvida, segundo Bressers, Klok e O'Toole (2000), para facilitar a comparação de instrumentos de política, diferenciando-se assim da abordagem que vê a ação em execução inteiramente em termos instrumentais ou como ação que pode e deve ser controlada por autoridades centrais. Um dos pressupostos básicos da teoria dedutiva apresentada pelos autores é de que a operação dos instrumentos da política não pode ser vista de forma isolada a partir das circunstâncias em que são aplicadas, mas que tanto as características dos instrumentos da política e seus impactos nos grupos-alvo quanto as interações entre os atores e suas características (objetivos, informações e poder) são importantes para os processos de implementação.

Dessa forma, as perspectivas que veem o processo de implementação como sendo constituído predominantemente por relações entre diversos atores e fatores são as que têm sido mais adotadas para a compreensão deste fenômeno complexo que são as políticas públicas. Essa "trajetória" da teoria da implementação está relacionada, segundo Hill e Hupe (2002), aos paradigmas existentes em diferentes períodos. Os autores observam que o desenvolvimento dos estudos sobre implementação de políticas públicas tem início em 1970, no contexto de expansão dos Estados de Bem-Estar ocidentais, que logo após a segunda guerra mundial começaram a implementar programas políticos e sociais ambiciosos. A obra de Pressman e Widalsky, publicada em 1973, tinha a preocupação de compreender o *gap* entre as intenções e os resultados das políticas públicas. Pode-se assinalar, portanto, de acordo com Hill e Hupe (2002), que este período foi caracterizado pelo paradigma do *policy implementation.*

Já no início dos anos 1980, durante a era Thatcher e Reagan, Hill e Hupe (2002) assinalam que este paradigma do *policy implementation* que esteve associado a programas de

política em grande escala de um governo central intervencionista foi substituído. Da análise de implementação foi a gestão que começou a ganhar centralidade, principalmente com a emergência do contratualismo em que os *ins* e os *outs* são deixados pelo "agente" da gestão com quem o "principal" faz um contrato que especifica os resultados esperados. Assim instalou-se o que se pode chamar, segundo Hill e Hupe (2002), de o paradigma da nova gestão pública.

Com efeito, a partir da década de 1990 a tradicional relevância da centralidade das instituições políticas começa a ser relativizada. Começa a ganhar mais atenção a dependência do Estado com outros atores sociais. Dessa forma, enquanto o "lócus" da política tradicional era o "governo", o foco passa a ser a "política", marcando uma mudança de "*governement to governance*" (HILL; HUPE, 2002). Desse modo, Hill e Hupe (2002) apontam para o novo paradigma da governança que emerge nos anos 1990. A diferença deste paradigma em relação aos paradigmas anteriores, segundo os autores, reside no fato de agora haver um foco maior nas relações de dependência, o que implica que não se espera que o governo central faça sempre tudo sozinho; e no reconhecimento da existência de outros valores como justiça, equidade, tratamento igualitário em casos iguais, entre outros, e não apenas os valores conectados ao mercado. No entanto, mesmo sob este paradigma da governança, a implementação ainda sofre influência do paradigma da nova gestão pública. Contudo, se no paradigma de *policy implementation* a implementação era vista como uma continuidade da formulação e decisão em uma cadeia de relação vertical, ou uma relação entre contratos no paradigma da nova gestão pública; no paradigma da governança o foco é na forma mais "horizontal" de governança, na forma de rede, e isto, segundo Hill e Hupe (2002), pode ser visto como um processo externalizado de formação da política em que o governo atua junto com uma variedade de atores públicos e privados.

Tal variedade de atores, com interesses próprios, discrionariedade, relativa autonomia e interações presentes no processo de implementação de políticas públicas – com suas dimensões de 'polity', 'politics' e 'policy', como apontado por Frey (2000) – impactam o resultado das mesmas. É com o intuito de compreender um pouco mais sobre a dimensão 'polity', e como esta afeta as relações entre os atores envolvidos, que se abordará a temática do federalismo na seção a seguir.

2.2 FEDERALISMO

O sucesso, ou não, das políticas públicas depende de vários fatores, sendo que um deles refere-se às características da organização sociopolítica e territorial do país como Estado federativo. Este sistema federal organiza o Estado em dois ou mais níveis de governo, que têm autoridade formal sobre o mesmo espaço territorial e sobre todos os cidadãos (SOUZA, C., 2008). Dessa forma, está baseado no compartilhamento de poder, o que inclui tanto a legitimidade, como as decisões coletivas entre mais de um nível de governo, tornando, assim, as relações intergovernamentais mais complexas (ABRUCIO, 2005). Obinger *et al* (2005, p.9) descrevem o federalismo como sendo:

> 1) um conjunto de arranjos institucionais e regras de decisão a nível do governo central para a integração dos interesses de base territorial; esses arranjos variam no grau em que eles fornecem poder de veto para ramos subordinados do governo;
>
> 2) um conjunto de atores com base territorial com ideias e interesses que variam muito em número e heterogeneidade;
>
> 3) um conjunto de disposições jurisdicionais para a atribuição de responsabilidades políticas entre diferentes níveis de governo, esta refere-se tanto a formulação quanto a implementação de políticas;
>
> 4) um conjunto de acordos intergovernamentais de transferência fiscal;
>
> 5) um conjunto de acordos informais – tanto vertical como horizontal – entre governos" (tradução livre). [22]

Tal definição, como dizem os autores, caracteriza o federalismo como "a very complicated form of government". Lassance (2012) afirma que há uma lógica necessariamente contraditória na divisão dos poderes em linha vertical, uma vez que tal divisão em partes menores serve para, unificar um grande território; para estruturar ações que devem ocorrer a nível nacional; e para a fragmentação das políticas públicas, a fim de que os programas possam se adequar às diferentes realidades locais. Apesar deste tipo de arranjo federativo ser complexo, encontra-se presente em 23 estados, o que abrange 40% da população mundial. Dos países da OCDE, aproximadamente metade da população vive em estados federativos (OBINGER *et al*, 2005).

---

[22] No original: "1) a set of institutional arrangements and decision rules at central government level for incorporating territorially based interests; these arrangements vary in the degree to which they provide veto powers to subordinate branches of government; 2) a set of territorially based actors with ideas and interests who vary greatly in number and heterogeneity; 3) a set of jurisdictional arrangements for allocating policy responsibilities between different levels of government; this refers to both policy-making and policy-implementation; 4) a set of inter-governmental fiscal transfer arrangements; 5) a set of informal arrangements – both vertical and horizontal – between governments)".

2.2.1 Federalismo Brasileiro

Pode-se pensar que o Brasil tenha adotado o federalismo, entre outras coisas, dado o seu extenso território e suas desigualdades regionais, uma vez que, segundo Burgess (1993 *apud* ABRUCIO, 2005, p.42), toda federação deriva de uma situação federalista, que consistiria na existência de duas condições: i) a existência de heterogeneidades no interior da nação, como diferenças étnicas, socioeconômicas, culturais e políticas; e ii) a existência de um discurso da "unidade na diversidade", em que se busca manter a integridade territorial de um país marcado pela heterogeneidade. Arretche (2010) argumenta que a desigualdade territorial brasileira foi um forte fator para a adoção do modelo federativo. A divisão histórica do país em regiões pobres e ricas estaria na origem da escolha do desenho das instituições brasileiras, a fim de que permitisse "manter a União" e garantir o equilíbrio da representação das e nas jurisdições ricas e pobres. Assim, tal situação possibilitaria a formação de uma Federação, em que uma das principais características consiste em ser:

> [...] uma parceria, estabelecida e regulada por um pacto, cujas conexões internas refletem um tipo especial de divisão de poder entre os parceiros, baseada no reconhecimento mútuo da integridade de cada um e no esforço de favorecer uma unidade especial entre eles. (ELAZAR, 1987 *apud* ABRUCIO, 2005, p.43).

Com efeito, Abrucio (2005) ressalta que tal pacto entre os níveis de governo deve estar fundado sobre o princípio da soberania compartilhada, em que se deve garantir a autonomia dos governos ao mesmo tempo em que se reconhece a interdependência entre eles, estabelecendo uma relação de equilíbrio. Seria o que Daniel Elazar chamou de "*self-rule plus shared rule*". Tais "*rules*", de acordo com Abrucio (2005) são garantidas por uma Constituição escrita, sendo esta o principal contrato fiador do pacto político-territorial. Esta característica da existência de uma Constituição escrita, com regras rígidas de alteração, nos modelos federativos, também foi apontada por Obinger *et al* (2005).

No caso do Brasil, é a Constituição Federal de 1988 que traz já em seu artigo 1° a característica de que o país é uma "República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal" [23] (BRASIL, 1988). Embora o Brasil tenha adotado o modelo federativo, juntamente com o presidencialista, desde a proclamação da República em 1889, sob inspiração norte-americana (LASSANCE, 2012), é somente com a Carta Magna de 1988 que os municípios são elevados ao *status* legal de ente federativo, junto aos Estados e a União. Lassance (2012) assinala que o formato tradicional do

[23] O federalismo, ainda, é considerado cláusula pétrea pela Constituição de 1988, na qual sua extinção ou modificação não podem ser objetos de emenda constitucional, como estabelecido no artigo 60.

federalismo adotado com a Primeira República, que reconhecia como entes federativos somente a União e os estados, submetia os municípios às diretrizes e ao domínio político estadual. Assim, a mudança introduzida pela Constituição de 1988 representou "não apenas um novo momento do federalismo, mas sua radical transformação enquanto instituição política" (LASSANCE, 2012, p.26). A elevação dos municípios, e do Distrito Federal, à condição de entes federados, segundo o autor, significou a incorporação, pela nova Constituição, de um municipalismo de longa tradição no pensamento político, jurídico e administrativo brasileiro. Tal fato tornou-se uma peculiaridade do arranjo institucional brasileiro (ABRUCIO, 2005; ABRUCIO; FRANCEZE, 2007; ALMEIDA, 2005; ARRETCHE, 2010).

Esta peculiaridade se deve, principalmente, ao momento histórico pelo qual o país estava passando, no qual além do estímulo de uma tendência mundial, dos anos 1980 e 1990, em favor da descentralização e do "poder local", vivia-se um processo de transição democrática após duas décadas de ditadura militar. Assim, descentralização acabou transformando-se em sinônimo de democratização (ABRUCIO, 2005; LASSANCE, 2012). Almeida (2005) chama a atenção para o fato de que a descentralização também foi defendida como uma forma de aumentar a eficiência do governo e da eficácia de suas políticas, no sentido de que a proximidade dos cidadãos com o ente federado mais próximo, no caso os municípios, permitiria influenciar as decisões e exercer o controle sobre os governos locais, inibindo assim a burocracia excessiva, o clientelismo e a corrupção. Celina Souza (2008, p.38-39) define o que se entende por descentralização:

> Descentralizar é dispensar ou distribuir poder que estava anteriormente concentrado no centro. Essa definição, no entanto, pode ser aplicada a diferentes instâncias. Enquanto alguns autores enfatizam a desconcentração administrativa, outros veem a descentralização como uma questão política que envolve uma efetiva transferência de autoridade para setores, parcelas da população ou espaços territoriais antes excluídos dos processos decisórios. A descentralização assume ainda diferentes formatos, podendo ser funcional, territorial, política, econômica, tributária ou uma combinação de todos esses aspectos.

Nesse sentido, a descentralização política, financeira e administrativa que reconfigurou o federalismo brasileiro transformou os municípios em importantes atores no que se refere ao arranjo político federativo e à implementação de políticas públicas. Dessa forma, se o federalismo enquanto instituição, de acordo com Lassance (2005), diz respeito à distribuição das competências exclusivas entre os entes federados, ao grau de hierarquia entre suas competências concorrentes e aos mecanismos de coordenação e incentivo nas competências comuns, cabe à Constituição definir tais competências. Assim, a Carta Magna

de 1988 (BRASIL, 1988), em seu artigo 23, estabelece as competências comuns[24] para União, estados, distrito-federal e municípios no que tange à saúde; assistência social; educação; cultura; meio ambiente; habitação e saneamento; combate à pobreza e aos fatores de marginalização, entre outros. Já no artigo 24 constam as competências concorrentes[25] a todos os entes federativos em relação à proteção ao patrimônio histórico, cultural artístico, turístico e paisagístico; proteção ao meio ambiente e aos recursos naturais; educação, cultura, ensino e desporto; previdência social, proteção e defesa da saúde; proteção e integração social das pessoas portadoras de deficiência; proteção à infância e juventude, entre outras. A nova Constituição igualmente reconheceu diversos direitos sociais em seu artigo 6° que inclui a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância e a assistência aos desamparados (BRASIL, 1988). Tais direitos são objeto de diversas políticas públicas que após 1988 têm se expandido no sentido de uma universalização das políticas sociais e fortalecimento do Sistema Brasileiro de Proteção Social, o que demanda a participação dos entes federativos, revelando, assim, a complexidade das relações intergovernamentais e dos processos de implementação das políticas públicas (ABRUCIO *et al*, 2010a).

Nesse sentido, as relações intergovernamentais no modelo federativo contam com uma singularidade, de acordo com Abrucio (2005), uma vez que a existência de vários entes federativos proporciona neste modelo, justamente, uma maior horizontalidade entre os diferentes níveis de governo. Assim, a interdependência entre os entes federativos não deve ser buscada através de uma imposição de um governo central, como em uma relação piramidal como no caso dos Estados unitários em que o governo central é anterior e superior às instâncias subnacionais cuja relação de poder se dá de forma hierárquica. Mas tal interdependência, entre os governos, deve ser alcançada sob o princípio da soberania compartilhada, o que supõe uma estrutura de poder mais matricial (ABRUCIO, 2005). Entretanto, Almeida (2005) ressalta que certo grau de centralização também é uma característica das federações, mas que igualmente é uma característica dos sistemas federativos a presença de mecanismos para que essa centralização de poder não se transforme em Estado unitário, principalmente quando em regimes democráticos. Desse modo, a maior

---

[24] Almeida (2000) define competências comuns como sendo a responsabilidade comum pelo provimento de um dado bem ou serviço.

[25] As competências concorrentes, segundo Almeida (2000), diz respeito à competência legislativa, isto é, a União tem competência para estabelecer normas gerais que podem ser complementadas por legislação estadual. No caso de haver ausência de legislação federal, os estados podem exercer competência legislativa plena.

horizontalidade entre os entes federados chama a atenção para a característica da grande interdependência entre os governos neste tipo de arranjo institucional, como assinalou Celina Souza (2008).

É nesse sentido que Abrucio (2005) ressalta que tal interdependência demandaria um mecanismo de *checks and balances*, no qual o compartilhamento de poder estaria sujeito a uma fiscalização recíproca entre os entes federativos a fim de garantir o exercício de autoridade e a autonomia de todos os níveis de governo. Este mecanismo de "freios e contrapesos" entre os níveis de governo busca evitar, deste modo, tanto a excessiva centralização quanto a fragmentação do poder a fim de garantir os princípios de autonomia e interdependência que caracterizam os sistemas federativos, que pode ocorrer através de formas de coordenação e cooperação federativa.

Almeida (2005), por sua vez, assinala a existência de dois tipos de federalismo, quando se trata das relações intergovernamentais, o federalismo centralizado e o federalismo cooperativo. O primeiro refere-se a quando os governos subnacionais, estadual e local, atuam como se fossem meros agentes administrativos do governo central que possui grande envolvimento nos assuntos subnacionais, no que diz respeito aos processos de decisão e do controle dos recursos financeiros. Já o federalismo cooperativo é caracterizado por formas de ação conjunta entre os governos, em que os governos subnacionais possuem autonomia decisória e capacidade de autofinanciamento. No entanto, este segundo modelo comporta um arranjo complexo, em que pode haver certo grau de centralização, como no caso de transferência para os governos subnacionais da responsabilidade pela implementação e gestão de políticas públicas definidos em nível federal (ALMEIDA, 2005).

Os dois modelos apresentados por Almeida (2005) estiveram, e estão, presentes em toda a trajetória do federalismo no Brasil, que é marcada por momentos de centralização e outros de descentralização. Lassance (2005) comenta que a adoção do federalismo na Primeira República significou uma divisão do poder e de recursos na qual o governo central se viu enfraquecido frente aos estados, o que refletiu uma inversão do modelo institucional anterior do Império. Tal situação transformou-se a partir dos anos 1930, de acordo com Almeida (2005), devido ao crescimento da ação do governo na área social, como a criação e expansão do sistema de proteção social, concomitantemente à centralização política e financeira no governo central durante dois períodos autoritários, o de Getúlio Vargas de 1930 a 1945 e dos militares de 1964 a 1984. No entanto, a partir das eleições estaduais de 1982, segundo Abrucio (2005), os governadores tiveram importante papel na transição democrática

em que se reivindicava mais autonomia dos governos subnacionais, o que acabou culminando na Proclamação da Constituição Federal de 1988 que redefiniu todo o quadro institucional brasileiro. A trajetória das relações entre os níveis de governo no Brasil, portanto, estiveram marcadas por diversos desequilíbrios, com tendências centralizadoras e descentralizadoras.

É nesse sentido que as relações intergovernamentais são importantes para a qualidade da ação do Estado, principalmente após a nova Constituição, que trouxe um rol significativo de competências para cada ente federativo e no qual as políticas públicas descentralizadas tornaram-se a regra dentro do contexto de universalização das políticas sociais (LASSANCE, 2012). Entretanto, mesmo com o rearranjo institucional que apontou para uma modalidade de federalismo cooperativo, em que existem funções compartilhadas entre os níveis de governo (ALMEIDA, 2000), os primeiros momentos pós-1988 foram marcados pela ausência de cooperação e coordenação federativa (ABRUCIO *et al*, 2010a).

As relações intergovernamentais do início e, ao longo, dos anos 1990, segundo Abrucio (2005), apresentaram características de um modelo predatório e não cooperativo, com predomínio dos estados, principalmente em termos políticos e financeiros. De acordo com este autor, o padrão de competição não cooperativa encontrava-se nas relações dos estados com a União e dos estados entre si. As relações intergovernamentais, ao que diz respeito à relação dos estados com a União, desde o final do regime militar, caracterizaram-se principalmente pela ação dos estados em repassar suas dívidas ao governo federal e a não se responsabilizarem pelas mesmas. Inclusive os bancos estaduais eram utilizados pelos governadores como instrumento de atuação política, afetando as contas públicas. Já as relações dos estados entre si ficaram conhecidas pelo fenômeno da "guerra fiscal", em que os estados disputavam entre si os investimentos das empresas oferecendo incentivos, como a isenção de impostos e boa infraestrutura (ABRUCIO, 2005).

Em relação aos municípios, o processo de descentralização também esteve caracterizado por relações intergovernamentais não cooperativas, sendo que as principais dificuldades para o bom desempenho dos municípios foram e, de certa forma, continuam sendo, segundo Abrucio (2005), i) a desigualdade de condições econômicas e administrativas; ii) o discurso do "municipalismo autárquico"; iii) a "metropolização" acelerada; iv) os resquícios de uma cultura política e de instituições que dificultam a *accountability*[26] democrática e v) o padrão de relações intergovernamentais. Com relação ao primeiro ponto,

[26] Uma definição sintética de *accountability* seria a responsabilidade, a obrigação e a responsabilização de quem ocupa cargo público em prestar contas segundo os parâmetros da lei. Ver mais em PINHO & SACRAMENTO (2009).

apesar do apontado por Arretche (2010) de que as transferências federais reguladas por regras constitucionais produzem um claro efeito na redução das desigualdades de receita entre os municípios brasileiros, o país ainda é marcado por enormes desigualdades regionais, em que uma quantidade enorme de municípios pequenos, segundo Abrucio (2005), ainda possuem baixa capacidade financeira e capacidade administrativa muito precária.

Soma-se a essa dificuldade dos municípios, o fenômeno do "municipalismo autárquico" [27], que seria a ideia de que os governos locais poderiam resolver sozinhos todos os problemas, incentivando a "prefeiturização". Abrucio (2005) afirma que nessa visão os municípios concorrem entre si pelo dinheiro público de outros níveis de governo, lutam predatoriamente por investimentos privados e muitas vezes repassam custos a outros municípios, como no caso de um município que compra ambulâncias para levar os moradores a outras cidades para que sejam atendidos em hospitais. A terceira dificuldade dos governos locais no processo de descentralização foi o crescimento das áreas metropolitanas, o que acentuou os problemas sociais, e que não foi acompanhado pelo incentivo à gestão compartilhada e acabou prevalecendo o municipalismo. Somado a isso está a permanência de resquícios culturais e políticos antirrepublicanos no plano local dificultando o bom desempenho dos municípios (ABRUCIO, 2005).

Abrucio (2005) destaca ainda que a respeito do padrão das relações intergovernamentais, ao longo do processo de descentralização não foi constituída uma coordenação entre os entes federados. Assim, durante a redemocratização a relação dos municípios com os estados esteve marcada pela cooptação das elites locais. A dificuldade da relação com os estados é agravada pelo fato de que a nova Constituição não trouxe de maneira clara quais seriam as suas competências e tampouco estabeleceu uma maneira em que se relacionariam os níveis de governo. Os estados, então, se aproveitaram do "vazio institucional" e passaram a ocupar uma posição "flexível" em relação às competências e às relações com os outros entes (ABRUCIO, 2005).

Tais dificuldades encontradas pelos governos subnacionais durante o processo de descentralização, ocorrido no período recente de redemocratização, caracterizou o que Abrucio (2005) denominou de "federalismo compartimentalizado", em que cada ente federativo procurava encontrar seu papel específico e não havia um incentivo para o compartilhamento de tarefas e uma atuação mais cooperativa. A dificuldade de coordenação

[27] Tal definição foi originalmente formulada, segundo Abrucio (2005), pelo ex-prefeito de Santo André (SP), Celso Daniel.

das ações dos diferentes governos subnacionais em federações, principalmente na área social, foi ressaltado por Pierson (1995 *apud* ABRUCIO; FRANZESE, 2007, p.25):

> Em sistemas federativos, autoridades no nível central coexistem com autoridades nas unidades-constituintes, territorialmente distintas. Porque os funcionários de ambos os níveis de governo são parte do mesmo sistema e também parcialmente autônomos, suas iniciativas de políticas sociais são altamente interdependentes, mas modestamente coordenadas. Elas devem competir entre si, conduzir projetos interdependentes que trabalham em sentidos opostos, ou cooperar para atingir finalidades que não conseguiriam atingir sozinhos.

Nesse sentido, Arretche (2003) aponta que a autonomia local para a gestão de políticas, concedida pelo modelo federativo, possibilita que os governos subnacionais tomem e implementem decisões de acordo com seus próprios interesses e que não são necessariamente os mesmos dos demais entes federativos. Contudo, mesmo que tal autonomia possa ser positiva no sentido de que permite a que os municípios tomem iniciativas inovadoras – como no caso do Bolsa Escola e do Orçamento Participativo que surgiram de ações locais –, as desigualdades regionais e entre os municípios demandam ações mais abrangentes e integradoras, evitando ações isoladas que podem se sobrepor às ações de outros níveis de governo ou inclusive ir em direções opostas (ARRETCHE, 1997; ABRUCIO, 2005; ABRUCIO; FRANZESE, 2007). Dessa forma, o "federalismo compartimentalizado" pode ser prejudicial no que se refere à descentralização, coordenação e universalização das políticas sociais.

Entretanto, tal situação começou a ganhar novos contornos a partir de 1994, logo após a estabilização da moeda pelo Plano Real, o que possibilitou que as transferências intergovernamentais se tornassem mais estáveis, favorecendo, segundo Abrucio (2005), o processo descentralizador. No entanto, o autor destaca que o federalismo brasileiro passa a ser caracterizado pela coexistência dessas duas tendências, quais sejam, a de um federalismo competitivo e a de um federalismo cooperativo. Dessa forma, tais características fragmentadoras e compartimentalizadoras que caracterizaram as relações intergovernamentais pós-1988, passam a conviver cada vez mais, principalmente após a metade da década de 1990 até os dias atuais, contudo, com tendências voltadas mais à cooperação e à coordenação federativa (ABRUCIO *et al*, 2010a).

A tendência mais voltada à cooperação e à coordenação teve início com o aprofundamento da descentralização das políticas sociais. Esta descentralização, que buscava atender a diretriz constitucional de universalização de direitos sociais e de fortalecimento do Sistema Brasileiro de Proteção Social, também foi parte de uma estratégia utilizada pelo

governo federal em momento de ajuste fiscal no qual transferiu aos municípios não somente a execução de um programa nacional, mas também a operacionalização e gestão de políticas públicas (ABRUCIO; FRANZESE, 2009; ARRETCHE, 1997). Tal estratégia apresentou aspectos positivos, segundo Arretche (1997; 2003), no sentido de induzir a criação de determinadas capacidades institucionais nos demais níveis de governo. Abrucio e Franzese (2009) também reconhecem que o modelo de gestão descentralizado das políticas sociais promoveu um fortalecimento dos governos subnacionais no que se refere à consolidação das políticas públicas, uma vez que estados e municípios passaram a assumir responsabilidade na oferta e prestação de serviços públicos, principalmente nas áreas de saúde e educação.

Foi justamente no esforço do governo federal em ampliar o acesso universal à saúde e à educação que as ações de coordenação e descentralização mais se desenvolveram. A União, no período pós-1994, estimulou a coordenação de políticas de saúde e educação através de regulamentações que não só distribuíam tarefas entre os diferentes governos subnacionais, mas que também estabeleciam incentivos financeiros para facilitar a adesão dos entes federados. Assim, o governo federal assumiu um papel mais de coordenador e regulamentador das políticas, enquanto que os municípios se responsabilizaram pela prestação dos serviços. Já os estados ficaram em uma posição indefinida nesse processo de descentralização da gestão e execução de políticas públicas, ficando a maior parte delas como sendo fruto de arranjos estabelecidos diretamente entre União e municípios (ABRUCIO; FRANZESE, 2007).

Tal padrão de coordenação nas políticas de saúde e educação, baseado na vinculação de repasse de recursos financeiros à prestação mais controlada de serviços e pela fixação de tarefas e metas a serem atingidas pelos governos subnacionais, impacta o resultado das políticas, uma vez que, como ressaltado por Arretche (2003), a qualidade da ação dos governos depende, em grande parte, dos incentivos e controles a que estão submetidos, que por sua vez são fruto do desenho institucional das políticas com suas regras e normas. Tal sistema de custeio compartilhado da política, como denominado por Abrucio e Franzese (2009), quando os governos subnacionais aderem às diretrizes do governo central numa determinada política, tem se tornado padrão nas políticas públicas nacionais. Essa forma de coordenação federativa tem sido bem sucedida como contraposição ao “federalismo compartimentalizado”, e tem se caracterizado por constituir os sistemas federativos de políticas públicas (ABRUCIO *et al*, 2010a, p.199), no qual:

> O paradigma predominante é o conceito de sistema, que supõe uma articulação federativa nacional, com importante papel coordenador, indutor e financiador nas mãos da União, mas com grande autonomia dos governos subnacionais.

Dessa forma, o modelo de sistema federativo de políticas públicas – que têm como base o aprendizado institucional, principalmente, do Sistema Único de Saúde (SUS) –, supõe uma articulação federativa nacional, na qual a União tem um papel de coordenador, financiador e indutor e os governos subnacionais têm autonomia tanto para aderir ou não ao governo central quanto para a implementação e produção de consenso sobre determinada política (ABRUCIO *et al*, 2010a). Assim, seja na área de saúde com o SUS, na educação com o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), na assistência social com o Sistema Único de Assistência Social (SUAS)[28], ou mesmo no mais recente Sistema Único de Segurança Pública (SUSP), uma característica fundamental desse modelo é a da interação e negociação constante entre os entes federativos.

É nesse sentido, que a compreensão do processo de implementação de políticas públicas deve levar em conta a característica do Brasil como um país federativo cuja trajetória de relações intergovernamentais tem caminhado para um modelo cada vez mais caracterizado pela coordenação e cooperação entre os diversos níveis de governo. Contudo, a ação do Estado, composta pelas dimensões de planejamento e gestão governamental, também dependem das características da burocracia implementadora. É a trajetória da burocracia brasileira, que esteve marcada pelo clientelismo, autoritarismo, hierarquia, burocratismo, descentralização, entre outros, que será vista na seção a seguir.

2.3 BUROCRACIA, PLANEJAMENTO E GESTÃO GOVERNAMENTAL

Se política pública é o que o Estado escolhe fazer ou não fazer (DYE, 2011), tal decisão é concretizada por meio de duas dimensões de ação dos Estados contemporâneos, o planejamento e a gestão – atividades complementares e indissociáveis (CARDOSO JR, 2011; SOUZA, M., 2008), que nem sempre caminharam juntas ao longo da trajetória de construção do aparato da burocracia e da administração pública brasileira, responsáveis pela implementação das ações estatais (ABRUCIO *et al*, 2010b; CARDOSO JR, 2011).

---

[28] Principalmente no que se refere ao SUAS, o cofinanciamento e as relações federativas ver Mesquita et al (2012).

2.3.1 As Origens da Administração Pública Brasileira

De acordo com Abrucio *et al* (2010b), a origem da administração pública brasileira pode ser remetida ao período do Brasil colonial. Período este marcado por duas formas de atuação: i) uma centralizada, na qual a metrópole comandava as atividades administrativas realizadas no Brasil por meio do Conselho Ultramarino e da Igreja Católica; ii) e outra descentralizada, em que existia uma estrutura local de poder com características patrimonialistas – no sentido da privatização do espaço público – presente nas câmaras municipais e nas capitanias hereditárias. Tais características patrimonialistas estão relacionadas com o que Weber (1999) denominou de dominação tradicional, isto é, aquela fundada nas tradições e cuja obediência é devida de maneira pessoal ao governante e não ao seu cargo; uma vez que o quadro administrativo é constituído a partir de laços de parentesco, favores ou fidelidade à pessoa delegada pela tradição, e não por normas racionais ou qualificação técnica para o cargo.

Tal tipo de dominação tradicional era típico do poder português no Brasil, ainda que conforme Abrucio *et al* (2010b), com as reformas pombalinas em Portugal em meados do século XVIII e, com a vinda da família real ao Brasil, há uma tentativa de formar lideranças político-administrativas para atuar como altos burocratas, constituindo uma nova elite de brasileiros. Estes eram recrutados com base no mérito, mas também com base em relacionamentos pessoais e de apadrinhamento, uma vez que seu trabalho incluía a distribuição de empregos públicos para garantir o apoio político e social. De acordo com os autores:

> No mundo escravocrata, o Estado tinha como uma das tarefas oferecer empregos numa economia pouco dinâmica – o que no dizer de Joaquim Nabuco significava que o ‘serviço público era a vocação de todos. (ABRUCIO *et al*, 2010b, p.31).

Martins (1997) recorda igualmente que, durante o período colonial, as pessoas empregadas na administração eram conhecidas como “filhos da folha”, isto é, eram pessoas que “viviam às custas da folha de pagamento do Estado” (MARTINS, 1997, p.15). Bresser-Pereira (2001), ao analisar o mesmo período, denomina o Estado de 1900 como sendo um Estado oligárquico composto por senhores de terra e políticos patrimonialistas. Com base no trabalho de Raymundo Faoro em Os donos do Poder, de 1957, Bresser-Pereira (2001) ressalta

que para Faoro o poder político do Estado brasileiro naquele momento estava concentrado num grupo aristocrático-burocrático que não derivava a sua renda de terras, mas sim do patrimônio do Estado, tornando difícil a separação da esfera pública e privada. O sistema patrimonialista, como lembrou Paula (2005), tornou os cargos públicos mais como um mecanismo de mobilidade social e ocupacional – ou seja, um bem a ser explorado – do que uma estrutura governamental a serviço do interesse público.

Nesse sentido, a administração pública brasileira do período colonial e da Primeira República esteve caracterizada por dois mundos burocráticos, segundo Abrucio *et al* (2010b), um vinculado ao mérito e outro à patronagem. A burocracia vinculada ao mérito esteve relacionada com a criação de duas fortes instituições brasileiras na Primeira República, as Forças Armadas e o Itamaraty. Contudo, os autores observam que a criação das Forças Armadas não esteve somente relacionada com a construção de uma instituição meritocrática e profissional, mas que havia igualmente uma intenção de construção de um projeto de nação. Dessa forma, o modelo patrimonial, clientelista do aparato estatal conviveu com duas burocracias profissionais que influenciaram as reformas administrativas posteriores, baseadas numa racionalidade-legal. Ainda que, o modelo patrimonial, como salientou Martins (1997), formou uma cultura política particular sob a qual a administração pública continuou sendo construída.

2.3.2 O Surgimento do Estado Brasileiro: Burocracia Weberiana e Patrimonialismo

A modernização e a constituição das estruturas do Estado brasileiro tornam-se significativas a partir da década de 1930. Momento em que se tem início um processo de organização do aparato da administração pública e, de uma mudança no papel do Estado, que passa a intervir nos domínios econômicos e sociais com a finalidade de promover o desenvolvimento do país. É o início do processo de construção do Estado brasileiro como instituição que planeja e governa (ABRUCIO *et al*, 2010b; BRESSER-PEREIRA, 2001; CARDOSO JR, 2011; MARTINS, 1997; REZENDE, 2011). É nesse período igualmente que tem início o processo histórico de construção de uma estrutura institucional de proteção social no Brasil (DRAIBE, 1993; FAGNANI, 2011; MEDEIROS, 2001).

Segundo Abrucio *et al* (2010b), Getúlio Vargas reconhece que para efetivar seu projeto desenvolvimentista precisaria constituir uma administração pública competente e capaz de planejar e implementar as diretrizes acordadas. Assim, em 1933, de acordo com Martins (1997), Vargas encarregou um diplomata, Maurício Nabuco, para estudar a reforma da administração pública, que culminou na criação do Departamento Administrativo do Serviço Público (Dasp), em 1938. Por ser uma reforma baseada mais em princípios universalistas de meritocracia do que em laços pessoais, Abrucio *et al* (2010b) afirmam ser este o primeiro momento institucionalizado de reforma administrativa da história brasileira, por criar:

> [...] uma burocracia, meritocrática, profissional e universalista, que ao atuar como o motor da expansão desenvolvimentista do Estado, tornou-se então a primeira estrutura burocrática weberiana destinada a produzir políticas públicas em larga escala. (ABRUCIO *et al*, 2010b, p.36).

Conforme Weber (1999), uma administração do tipo burocrática é baseada na dominação racional-legal fundada na crença da legalidade da ordem, em contraposição à dominação tradicional fundada na crença da tradição. Assim, há uma ordem de caráter impessoal, na qual quem obedece não obedece à pessoa, mas às leis do direito racional. O quadro administrativo é composto por profissionais selecionados por competência técnica, que obedecem a uma hierarquia de cargos e a um conjunto de normas, rotinas e procedimentos legalmente estabelecido. Ainda de acordo com Weber (1999), um fator que possibilitou a emergência da burocracia moderna foi o crescimento quantitativo e qualitativo das tarefas administrativas do Estado moderno, em que apenas um tipo burocrático de organização poderia arcar com a complexidade e tamanho de tais tarefas.

É nesse sentido, portanto, que Getúlio Vargas, com o intuito de modernizar a gestão pública brasileira, inicia a reforma administrativa baseada em princípios burocráticos weberianos, e através do Dasp passa a adotar medidas como a realização de concursos públicos para a contratação de profissionais, o estabelecimento de escalas de salários para o setor público, a organização do processo de compras governamentais e até o de fixar critérios para o orçamento nacional (ABRUCIO *et al*, 2010b; BRESSER-PEREIRA, 2001; CARNEIRO; MENICUCCI, 2011; MARTINS, 1997). Contudo, como ressaltam Abrucio *et al* (2010b), a reforma administrativa varguista apresentou um caráter dúbio, pois se por um lado houve um controle administrativo em prol da modernização e racionalização do aparato administrativo, por outro houve um controle político cada vez mais concentrado no executivo federal através do Dasp e os respectivos “daspinhos” nos estados. No entanto, tal controle

político nos estados tinha mais um viés de cooptação das elites locais do que o de transformação política administrativa dos governos subnacionais, agravando ainda mais a diferença entre a qualidade da burocracia federal e a dos estados e municípios.

Tal diferença entre o aparato burocrático federal e o dos governos subnacionais também foi observado por Martins (1997), que ressaltou o padrão-duplo da administração pública varguista, em que os altos escalões da administração absorveram os princípios burocráticos enquanto que os escalões inferiores – que incluía os órgãos encarregados dos serviços de saúde e de assistência social – estiveram regidos por critérios clientelistas, com recrutamento de pessoal com base na fidelidade e conveniência. Tal modelo, segundo Abrucio *et al* (2010b), acabou gerando confrontos dentro do aparato administrativo ocasionando um insulamento burocrático com "ilhas de excelência", com o intuito de proteger o aparato burocrático do contato com a política patrimonialista. Assim, nesse contexto de um modelo dúbio, Abrucio *et al* (2010b) notaram que a reforma administrativa varguista terminou por dar mais ênfase nas regras, normas e procedimentos do que nos princípios do mérito e do universalismo, valorizando mais os meios do que os fins. O que segundo os autores:

> Cabe frisar que esse resultado vincula-se a uma lógica mais profunda do Estado brasileiro, desde o período colonial: o formalismo, isto é, a maior força da formalidade vis-à-vis à prática efetiva, conceito originalmente formulado por Guerreiro Ramos (1966). O formalismo não só atrapalha a eficiência do Estado como também permite que formas patrimoniais sejam travestidas de burocracia impessoal, por meio da utilização de normas e procedimentos com camuflagem universal, mas cuja implantação é efetivamente particularista. (ABRUCIO *et al*, 2010b, p.43).

Nesse sentido, Martins (1997) igualmente observa que com o fim do governo Vargas, o Dasp foi perdendo força até transformar-se em um órgão responsável principalmente por impor normas e procedimentos burocráticos, isto é, com ênfase nos "meios". Assim, quando havia a necessidade de novas habilidades técnicas para resolver novos problemas, ou seja, a necessidade dar ênfase nos "fins", de acordo com Martins (1997), eram criados novos órgãos públicos gerando o crescimento de novas estruturas que se sobrepunham, diminuindo a eficácia e eficiência dos serviços públicos. Tal duplo padrão de convivência de princípios burocráticos com características patrimonialistas acabou tornando-se estrutural e, para Martins (1997), permanece até hoje na administração pública brasileira.

Com efeito, Abrucio *et al* (2010b) analisam como o governo de Juscelino Kubitschek, na década de 1950, também esteve marcado pela existência de uma administração paralela, em que o presidente devia lidar com o clientelismo e o insulamento burocrático. Assim, para conseguir desenvolver seu Plano de Metas, JK tinha que atrair

profissionais competentes para os projetos ao mesmo tempo em que devia manter espaços para o clientelismo. Tal estratégia permitiu implantar projetos desenvolvimentistas à custa da ampliação da fragmentação das estruturas governamentais com o insulamento de setores da administração pública. É interessante notar, entretanto, que a profissionalização dos altos escalões da burocracia, como observou Martins (1997), permaneceu durante décadas principalmente porque estes profissionais se percebiam como agentes de um projeto nacional de desenvolvimento liderado pelo Estado e o que, de acordo com Martins (1997), era o que realmente eram.

Já a década de 1960 é marcada pelo regime ditatorial militar de 1964. Abrucio *et al* (2010b) recordam que, ao assumirem o poder de forma autoritária, os militares buscaram um discurso legitimador que se sustentou numa ideologia antipolítica e tecnoburocrática como instrumento "modernizador" para o país. É, nesse contexto, que é lançado o Decreto-Lei n° 200/67, que buscou realizar uma reforma do aparato burocrático, sendo considerada a segunda grande reforma administrativa brasileira. O objetivo, de acordo com Bresser-Pereira (2001), era superar a rigidez burocrática e construir uma "administração para o desenvolvimento". Tal reforma esteve caracterizada principalmente pela realização da descentralização administrativa, com a criação de autarquias, fundações, empresas estatais e de economia mista, dando mais flexibilidade e autonomia de gestão à administração indireta (ABRUCIO *et al*, 2010b; BRESSER-PEREIRA, 2001; MARTINS, 1997).

Esse período também é considerado como sendo o auge do planejamento brasileiro. Através dos Planos Nacionais de Desenvolvimento, o Estado, que concentrava o poder político no Executivo federal, igualmente reforçou mecanismos de planejamento, como a criação do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) que esteve presente no planejamento efetivo de políticas públicas (CARDOSO JR, 2011; REZENDE, 2011). O Ipea, recém-criado, esteve igualmente encarregado da elaboração do Plano Decenal, experiência esta que, de acordo com Rezende (2011), ajudou a consolidar uma burocracia pública composta por profissionais altamente qualificados e que participaram da primeira tentativa de organizar um Sistema Federal de Planejamento, em 1972. Um sistema que:

> [...] abrange a totalidade dos órgãos que compõem a administração pública direta e indireta e tem no Ministério do Planejamento e Coordenação-Geral seu órgão central, ao qual se reportam os órgãos setoriais de cada ministério, bem como as seccionais existentes nas entidades supervisionadas. Cabem, ainda, ao órgão central do sistema articular as ações a cargo de estados e municípios, diretamente por meio dos respectivos órgãos centrais de planejamento e indiretamente mediante o relacionamento dos órgãos setoriais federais com seus congêneres estaduais e municipais. (REZENDE, 2011, p.183).

Sendo assim, segundo Rezende (2011), o sistema nacional alcançava todas as dimensões da ação estatal. Ação estatal esta que tem no período autoritário-tecnocrático grande expansão. Como Abrucio *et al* (2010b) lembram, foi durante o período ditatorial militar que ocorre a institucionalização e nacionalização de diversas políticas públicas, como habitação e saneamento. Draibe (1993) afirma que foi no período de 1964 a 1985 o início da organização dos sistemas nacionais públicos de serviços sociais básicos, como o de educação e saúde, em que a forma fragmentada anterior dos serviços começou a ganhar tendências universalizantes, devido principalmente à ampliação da cobertura. Contudo, Draibe (1993) salienta que, tal sistema de proteção social possuía uma extrema centralização política e financeira no nível federal das ações sociais, "desapropriando" estados e municípios de instrumentos para a intervenção social, entre outras características como: uma fragmentação institucional, com uma burocracia excessiva e superposição de programas; exclusão da participação social e política da população nos processos de decisão; autofinanciamento do investimento social, com a criação de fundos financeiros que operam numa lógica privada; privatização dos serviços sociais; e uso clientelístico da máquina do Estado.

Tais características do sistema de proteção social eram um reflexo do modelo reformista militar que, segundo Abrucio *et al* (2010b), fracassou em seu objetivo de coordenação das múltiplas esferas da administração pública. Martins (1997) igualmente ressalta que o governo militar foi perdendo o controle da expansão estatal, e ao concentrar-se na administração indireta acabou deixando de lado a administração direta, o que por sua vez provocou a deterioração da prestação dos serviços públicos básicos à população. Outra marca contundente da reforma de 1967, de acordo com Abrucio *et al* (2010b), foi o autoritarismo apoiado numa ideologia tecnocrática, em que se advoga a superioridade da técnica sobre a política. Contudo, os autores observam que mesmo a tentativa de separação entre a técnica e a política – o que reforçou o insulamento da burocracia federal –, não foi suficiente para afastar os interesses privados do aparato estatal. Tanto Martins (1997) quanto Abrucio *et al* (2010b) destacam que o autoritarismo ao suprimir canais institucionais de representação de interesses, possibilitou o surgimento de relações diretas entre a burocracia pública e interesses privados, aprofundando práticas patrimonialistas e clientelistas na administração pública brasileira.

2.3.3 A CF/88 e o Processo Recente de Reforma(s) do Estado no Brasil

É com o fim do regime ditatorial militar que se inicia o processo recente de reforma do Estado no Brasil, conforme Abrucio *et al* (2010b). Entretanto, no que se refere à nova Constituição Federal promulgada em 1988 (CF/88), alguns autores[29] apontam para o seu caráter de retrocesso no aspecto da administração pública, pois seus dispositivos refletiriam mais uma reação ao clientelismo e aos erros dos governos passados do que uma preocupação com o presente e o futuro que o país teria que lidar. Dessa forma, algumas medidas como a limitação da autonomia de alguns órgãos, a eliminação das diferenças entre administração direta e indireta e a extinção da possibilidade de contratação de servidores públicos pelo regime da CLT (Consolidação das Leis do Trabalho), teria tornado a administração pública mais hierárquica e mais rígida (ABRUCIO *et al*, 2010b; BRESSER-PEREIRA, 2001; MARTINS, 1997). Por outro lado, num contexto de redemocratização, a Carta Magna trouxe um modelo descentralizador em quase todas as políticas públicas, nos quais novos direitos sociais são reconhecidos e os serviços sociais passam a ser prestados pelos governos subnacionais que estariam mais próximos dos cidadãos (ABRUCIO *et al*, 2010b; DRAIBE, 1993; FAGNANI, 2011; FARAH, 2000). Igualmente, a Constituição Federal de 1988 estabeleceu a criação de importantes instrumentos de participação popular, como os conselhos de políticas públicas, as audiências públicas e mecanismos de consulta direta aos eleitores, como o plebiscito e o referendo. Além, de outras formas de controle externo como o papel do Ministério Público (ABRUCIO *et al*, 2010b).

No que se refere ao planejamento, a Constituição de 1988 trouxe um conjunto de diretrizes com o intuito de estabelecer um processo contínuo, porém de curto e médio prazo, criou os PPAs (Plano Plurianual) de quatro anos para cada nível de governo e relacionou-os com o orçamento. Estes Planos se articulam com dois outros instrumentos constitucionais a LDO (Lei de Diretrizes Orçamentárias) – que é responsável por definir as metas e prioridades para o exercício financeiro subsequente –, e a LOA (Lei Orçamentária Anual) – responsável por consolidar a proposta orçamentária para o ano seguinte –; em que ambos possibilitam a operacionalização do Plano (CARDOSO JR, 2011). Contudo, o período pós-1988 foi caracterizado pela instabilidade política e econômica, o que prejudicou qualquer planejamento governamental de longo prazo, ficando a função planejamento restrita aos planos econômicos

[29] Como Abrucio et al (2010b); Bresser-Pereira (2001) e Martins (1997).

de estabilização da moeda. Somado a esse cenário de crise fiscal e política, são adotadas várias medidas de corte de gastos, como a redução e fusão do número de ministérios, a extinção de autarquias e empresas públicas e o início de um processo de privatização de estatais federais, prejudicando e desmontando o aparato administrativo de planejamento governamental (CARDOSO JR, 2011; REZENDE, 2011).

O período de 1987 a 1992 foi caracterizado ainda, por Fagnani (1997), como o da "contra-reforma conservadora", principalmente no que se refere às políticas públicas da área social. O autor ressalta que o governo da Nova República esteve marcado pela presença de dois movimentos "conflitivos, superpostos e intermitentes", no qual um foi capaz de impulsionar a aprovação da "Constituição Cidadã", enquanto o outro era composto por setores conservadores interessados em obstaculizar o processo de desenvolvimento dos direitos sociais trazidos pela Constituinte. As principais características deste segundo movimento foram: a valorização de ações assistenciais e clientelistas na área da política social, reforçando a fragmentação e superposição institucional em vários setores, seguido pelo desaparelhamento burocrático das políticas públicas num movimento caótico de descentralização; o esvaziamento da estratégia reformista em diversos setores, como o da reforma agrária e das políticas urbanas; o "desmonte" orçamentário e burocrático com corte de gastos principalmente nos setores de transporte público, alimentação e reforma agrária; e diversas distorções na regulamentação constitucional complementar. Nesse sentido, tais características vão ao encontro com o constatado por Draibe (1998a), o de que a transição democrática conseguiu mudar o regime, mas que pouco alterou a estrutura viciada do Estado.

Por outro lado, Draibe (1998a) observa que nos anos 1990 começa a haver uma redefinição dos termos da reforma das políticas sociais estabelecidas na Carta Magna, principalmente após a experiência da instabilidade econômica e dos sucessivos planos de estabilização da moeda, e a questão social passa a ser reequacionada. No entanto, são a transição democrática e a instabilidade econômica, segundo a autora, as paradoxais bases de formulação do programa de reformas sociais. Uma das principais mudanças foi a adoção de políticas focalizadas nas populações mais vulneráveis, juntamente com a continuidade das políticas universais. Contudo, a autora reconhece as dificuldades geradas pela incompatibilidade da máquina estatal com os novos desenhos de política:

> Entretanto, principalmente nos planos de organização e capacidades administrativas, são grandes os obstáculos ainda enfrentados pelas políticas: a duplicidade de redes, que reduz potencial de integração local da descentralização; ausência de políticas e de recursos de capacitação para as funções descentralizadas; a ausência de sistemas

> de monitoramento, supervisão e controles visando garantir padrões de qualidade dos serviços. (DRAIBE, 1998b *apud* MEDEIROS, 2001, p.19).

Dessa forma, dentro do contexto de instabilidade econômica, crise fiscal e críticas ao patrimonialismo e autoritarismo, e de reforma das políticas sociais, ganha espaço um discurso de reforma administrativa com objetivos de adoção de novas práticas de gestão com foco na eficácia e eficiência da aplicação de recursos públicos (CARDOSO JR, 2011; REZENDE, 2011). Tal discurso ganha ênfase com a criação, em 1995, do Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (Mare) e do início do processo da Reforma Gerencial através do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (MARE, 1995), sob a responsabilidade do economista e administrador Luiz Carlos Bresser-Pereira. A Reforma Gerencialista ou Nova Administração Pública Gerencial baseou-se em experiências internacionais de implementação da *New Public Manegement* – modelo de gestão importado da iniciativa privada –, principalmente a do Reino Unido e a dos Estados Unidos, num contexto mais amplo de reforma do Estado (ABRUCIO *et al*, 2010b; BRESSER-PEREIRA, 2001; CARDOSO JR, 2011; PAULA, 2005). Este período da década de 1990 é caracterizado, por Cardoso Jr (2011), como sendo o de primazia da gestão sobre o planejamento governamental.

De acordo com Bresser-Pereira (2001; 2006), a reforma administrativa era necessária para enfrentar a crise do Estado brasileiro provocada pela crise fiscal, pela crise do modo de intervenção do Estado e, principalmente, pela crise da forma burocrática de administração. A Reforma Gerencialista, que teria apresentado sinais ainda no regime militar, teria se agravado pelo enrijecimento burocrático extremo. Ainda, segundo o autor:

> A administração burocrática clássica foi adotada porque era uma alternativa muito superior à administração patrimonialista do Estado. Entretanto, o pressuposto de eficiência em que se baseava não se mostrou real. No momento em que o pequeno Estado liberal do século XIX cedeu definitivamente lugar ao grande Estado social e econômico do século XX, verificou-se que ela não garantia nem rapidez, nem boa qualidade, nem custo baixo para os serviços prestados ao público. Na verdade, a administração burocrática é lenta, cara, autorreferida, pouco ou nada orientada para o atendimento das demandas dos cidadãos. (BRESSER-PEREIRA, 2006, p.241).

Com efeito, Bresser-Pereira (2001, 2006) enfatiza a necessidade de adoção de um novo modelo de gestão para a administração pública brasileira. É nesse sentido que, conforme Bresser-Pereira (2001, 2006) e Mare (1995), a reforma gerencial de 1995 esteve constituída por três dimensões: a institucional-legal, a cultural e a de gestão. A dimensão institucional concentrou-se na reestruturação do aparelho burocrático, organizando o aparato estatal em quatro setores: i) o núcleo estratégico do Estado; ii) as atividades exclusivas do Estado; iii) os serviços não exclusivos ou competitivos; e iv) a produção de bens e serviços para o mercado.

Desse modo, caberia ao “núcleo estratégico” a responsabilidade pela definição das políticas públicas; enquanto que às atividades exclusivas corresponderia o “poder de Estado” de legislar e tributar, fiscalizar entre outras. Os serviços não exclusivos ou competitivos seriam aqueles que poderiam ser realizados ou subsidiados pelo Estado, como os serviços sociais na área da educação, saúde, assistência social. Estes seriam prestados tanto pela iniciativa privada quanto pelas “organizações sociais”, cuja propriedade é considerada pública não estatal. Já a produção de bens e serviços para o mercado seria realizada pelo Estado através das empresas de economia mista. Segundo Bresser-Pereira (2006, p.259):

> No núcleo estratégico e nas atividades exclusivas de Estado a propriedade deverá ser, por definição, estatal. O núcleo estratégico usará, além dos instrumentos tradicionais – aprovação de leis (Congresso), definição de políticas públicas (Presidência e cúpula dos ministérios) e emissão de sentenças e acórdãos (Poder Judiciário) -, de um novo instrumento, que só recentemente vem sendo utilizado pela administração pública: o contrato de gestão. Através do contrato de gestão, o núcleo estratégico definirá os objetivos das entidades executoras do Estado e os respectivos indicadores de desempenho, e garantirá a essas entidades os meios humanos, materiais e financeiros para sua consecução. As entidades executoras serão respectivamente, as “agências autônomas”, no setor de serviços não exclusivos do Estado.

Dessa forma, uma característica marcante da nova administração pública gerencial seria a descentralização como forma de flexibilização do aparato burocrático, em que são realizados contratos com entidades para a execução da ação estatal. Já no que se refere à dimensão cultural da Reforma Gerencialista, de acordo com Mare (1995) e Bresser-Pereira (2006), esta diz respeito à transição da cultura burocrática para uma cultura gerencial. O ex-ministro salienta que determinados princípios burocráticos são importantes para qualquer administração pública, porém não são necessários para toda a administração. Assim haveria alguns setores que terminariam por substituir os princípios burocráticos inteiramente por princípios gerencialistas, pois “(...) onde o requisito da eficiência é fundamental, dado o grande número de servidores e de cidadãos-clientes ou usuários envolvidos, o peso da administração pública burocrática deve ir diminuindo até praticamente desaparecer no setor das empresas estatais” (BRESSER-PEREIRA, 2006, p.265). A dimensão cultural estaria bastante ligada à dimensão gestão, na qual a ênfase encontra-se na implementação das práticas gerenciais com vistas à oferta de serviços públicos de maior qualidade e de menor custo.

Numa análise crítica da Reforma Gerencialista, Paula (2005) observa primeiramente a respeito da dimensão institucional que, no contexto do Mare, tanto as agências autônomas quanto as organizações sociais seriam uma forma de descentralizar a ação do Estado, como

uma forma de conceder flexibilidade e autonomia às entidades prestadoras de serviço, mas num cenário em que estas passam a utilizar os recursos públicos por meio de uma lógica de mercado. Ainda segundo a autora, ao enfatizar o núcleo estratégico, a Nova Administração Pública Gerencialista atribui o monopólio das decisões a uma burocracia técnica, enquanto que a execução caberia à terceiros ou às organizações sociais, dependendo da atividade. Tal escolha de distinção entre quem formula e quem executa as políticas públicas, na análise de Paula (2005), caracterizaria a revalorização do ideal tecnocrático – então presente nos regimes autoritários –, e um afastamento da dimensão sociopolítica da administração pública, pois "as decisões são tomadas por um pequeno círculo burocrático que se situa fora do controle político e do escrutínio público" (PAULA, 2005, p.142). Além disso, tal reforma não conseguiu alterar o padrão dual do funcionalismo burocrático identificado por Martins (1997), em que há uma excelência nos servidores do primeiro escalão enquanto que os escalões inferiores encarregados de prestar os serviços continuam permeados pela cultura patrimonialista.

Com relação à valorização da técnica e a subestimação do conteúdo político da administração pública, esta, que é uma característica da *New Public Manegement* – ou mais especificamente do modelo gerencialismo puro, como apontado por Abrucio (2006) ao analisar três visões da administração pública inglesa, que surgiram nas décadas de 1980 e 1990, associadas ao *managerialism* – torna-se incompatível com a esfera pública. Uma vez que, como ressaltado por Abrucio (2006), na administração pública estão em jogo valores como equidade e justiça que não podem ser avaliados por conceitos técnicos do *managerialism* puro.

No entanto, Cardoso Jr (2011) realiza um balanço geral com elogios e críticas da Reforma administrativa de 1995. Como positivo da reforma estão os esforços na valorização do mérito e profissionalização dos servidores públicos; o fortalecimento de carreiras de Estado; a informatização e organização das informações do setor público; entre outros. Como críticas estão o foco excessivo na gestão para desempenho institucional, responsabilização e resultados individuais, sem muitas vezes reconhecer o papel dos ambientes organizacionais; a adoção de princípios e práticas gerencialistas que já vinham sendo questionadas em outros países; a ênfase na exigência de resultados quantitativos com o menor uso de recursos, comprometendo a qualidade dos serviços prestados; e ainda, a reforma acabou gerando mais fragmentação e não democratizou o funcionamento dos aparelhos de Estado, entre outros (CARDOSO JR, 2011, p.28-29).

Outro princípio gerencialista, trazido pela reforma de 1995, bastante criticado é o conceito de cliente. Abrucio (2006) recorda que o conceito de cidadão tem um sentido muito mais amplo que o conceito de cliente, enquanto que o segundo possui uma conotação coletiva ao relacionar a cidadania como um conjunto de cidadãos com direitos e deveres, o primeiro tem um sentido mais restrito ao centrar-se no consumidor indivíduo. Dessa forma, ao ligar o cliente à ideia de mercado, tal conceito vincula-se mais à tradição liberal que sempre primou mais pelos direitos individuais do que pela participação política.

Nesse sentido, a reforma gerencial acaba tendo uma abordagem autoritária de gestão, assinala Paula (2005), uma vez que as decisões são centralizadas nos burocratas públicos e a participação social é limitada. Tal visão de democracia limitada, num contexto recente de democratização, abriu espaço para o surgimento de uma nova vertente de reforma e gestão do estado, denominada por Paula (2005), de vertente societal ou Administração Pública Societal. A participação social seria a essência deste modelo, que teve forte presença, através da sociedade civil organizada, na elaboração da Constituinte, em que foram sugeridos e estabelecidos novos padrões de relação entre Estado e sociedade, combinando democracia representativa e participativa, como os conselhos gestores de políticas públicas e os fóruns temáticos (PAULA, 2005). Tal concepção parte do pressuposto de que existe uma linha tênue que separa gestão e política:

> Uma vez que há uma tradição de delegar à burocracia estatal a decisão e a implementação das políticas públicas, quando se insere a participação popular é fundamental discutir o que pertence ao domínio da gestão e ao domínio da política: as decisões são políticas, mas precisam levar em consideração várias técnicas; a implementação é gerencial, mas envolve administração de conflitos e interesses que pertencem à esfera política. (PAULA, 2005, p.159).

As políticas públicas são, portanto, segundo Paula (2005), construções políticas e técnicas, pois estariam envolvidos interesses, valores e técnicas de execução. É por esse motivo que a dimensão sociopolítica da gestão pública não pode ser ignorada, de acordo com Paula (2005), mas sim deve haver um esforço na construção de uma gestão social com canais de participação com o intuito de operar em favor do interesse público. Contudo, tais experiências inovadoras de gestão pública de vertente societal ainda são locais e fragmentárias, o que demonstra que há fortes arranjos institucionais impostos pela nova administração pública com práticas gerencialistas. Mesmo porque a Reforma de 1995 ainda se encontra em implementação, como observado por Cardoso Jr (2011) e pelo ex-ministro Bresser-Pereira em entrevista a Leite (2014).

Com efeito, o processo de implementação de políticas sociais no Brasil, como apontado por Cardoso Jr (2011), tem se caracterizado pela mistura e sobreposição dos princípios gerais presentes na Constituição Federal de 1988 – como a expansão dos direitos sociais e a descentralização – com princípios gerencialistas presentes na Reforma de 1995. Assim, a descentralização das responsabilidades na implementação das políticas pelos estados e municípios, caminhou junto com o fortalecimento da focalização das políticas públicas de combate à pobreza e com a parceria com setores públicos não estatais em relação à execução de ações sociais.

Nesse sentido, Farah (2000) igualmente observa que, principalmente a partir da democratização e, sobretudo, da promulgação da Constituição de 1988, é possível identificar no país um processo de reconstrução do Estado, no qual tem ocorrido uma democratização da gestão e das políticas públicas, em que estão sendo estabelecidos novos padrões de relação entre Estado, sociedade e mercado, principalmente na esfera local de governo. A autora argumenta ainda que tal parceria não se trata de privatização da prestação de serviços, mas de novas formas de articulação da ação estatal com a sociedade civil e com o setor privado. Na análise de Farah (2000), a combinação da descentralização e da crescente importância dos governos locais pós-1988, com a adoção de novas práticas de gestão tem proporcionado a emergência desses novos arranjos e parcerias no processo de implementação de políticas públicas. Estas que por sua vez, têm igualmente passado por mudanças, em que há a busca por ações mais integradas – articulando ações tradicionalmente fragmentadas em diversos setores[30] –, mais articuladas com outros níveis de governo ou com outros municípios – desestruturando práticas como as de clientelismo e ou a de que os municípios são vistos como mero executores de políticas públicas federais. E ações mais inclusivas, ao incluir novos atores da sociedade civil na formulação e implementação das políticas públicas. Dessa forma, de acordo com Farah (2000, p.27):

> [...] a redefinição da esfera pública inclui também a construção de novos arranjos institucionais, que superam o modelo de provisão estatal e o padrão uni organizacional centralizado que caracterizava o período anterior. Tais arranjos apontam para a construção de redes institucionais, que reúnem diversos atores, envolvendo articulações intersetoriais, intergovernamentais e articulações entre Estado, mercado e sociedade civil. Tais redes são constituídas tanto para a formulação de programas como para a provisão dos serviços públicos, sugerindo que, na dinâmica recente dos governos locais do Brasil, as políticas sociais já

[30] Ainda que a legislação muitas vezes não contribua para que hajam ações mais integradas, na medida em que se distribuem recursos por secretaria, em que o orçamento deve ser por secretaria, se induz a que as ações sejam realizadas setorialmente (SILVA, 2013).

> escapam ao modelo tradicional de políticas sociais como atribuição exclusiva do Estado.

É nesse sentido que Carneiro e Menicucci (2011), ao analisarem o debate internacional pós-*New Pubic Manegement*, observam que as propostas de reformas de gestão, que é indissociável da discussão do Estado contemporâneo – este, que tem apresentado duas facetas essenciais, a de capacidade burocrática e de inserção na sociedade –, caminham para o entendimento de que o papel do governo está se transformando em um espaço que não é definido por um conjunto rígido de normas e de padrões de relacionamento, mas que tem um sentido de construção de uma administração deliberativa, em que:

> [...] os administradores públicos, cidadãos e outros atores fazem parte de um sistema dinâmico, aberto e interativo de *governança*, em que a autoridade do Estado é utilizada de diferentes formas para alcançar diferentes resultados públicos. Nesta visão, administradores públicos devem fazer a mediação entre ganhos de eficiência e a necessidade de envolver cidadãos e comunidades, mesmo à custa de algum grau de eficiência no curto prazo. (CARNEIRO; MENICUCCI, 2011, p.53, grifo dos autores).

Tal visão vai ao encontro com o salientado por Paula (2005), em que observa que o gestor público deve ter além das habilidades técnicas, habilidades de negociação, cooperação e coordenação. Ou seja, para a autora a gestão pública hoje não deve limitar-se ao desenvolvimento de técnicas e práticas administrativas burocráticas, mas que o processo de planejamento e gestão de políticas públicas deve tratar de lidar com uma complexidade que demanda uma visão mais estratégica, cooperativa, participativa e solidária.

2.4 CONSIDERAÇÕES TEÓRICAS

A análise do processo de implementação das políticas públicas é o objetivo principal desta pesquisa. Mais especificamente, busca-se analisar o processo de implementação das políticas de combate à pobreza do Plano Brasil Sem Miséria (BSM) no âmbito local, no Município de Curitiba. Desse modo, a partir da discussão teórica realizada, tem-se que a política pública possui elementos fundamentais para a sua compreensão, como os aspectos de ‘polity’, ‘politics’ e ‘policy’.

Retomando o assinalado por Frey (2000), a política pública é constituída por três dimensões a ‘polity’, ‘politics’ e a ‘policy’, que, na realidade política, se entrelaçam e se

influenciam mutuamente. A ‘polity’ corresponde aos aspectos institucionais da política, isto é, à estrutura institucional do sistema político-administrativo. A ‘politics’ se refere ao processo político, em que predominam as interações, estas nem sempre harmoniosas, sendo frequentemente de caráter conflituoso. Já a ‘policy’ diz respeito aos conteúdos da política, como a configuração dos programas políticos (FREY, 2000).

Sendo assim, no que se refere a ‘polity’ ou aos aspectos políticos e institucionais, a discussão teórica do capítulo 2 buscou conhecer as características do sistema federativo brasileiro que afetam e impactam as políticas públicas. Como assinalado por Abrucio (2005), as características da organização sociopolítica e territorial do país como Estado federativo, com três níveis de governo sobre um mesmo território, impactam os resultados das ações públicas. Assim, a autonomia local reconhecida pelo modelo federativo brasileiro permite a que os governos subnacionais tomem decisões e implementem ações de acordo com a sua realidade e seus próprios interesses, que podem ou não estar de acordo com os interesses dos demais entes federados (ARRETCHE, 2003). Ou seja, os aspectos institucionais de organização do Estado brasileiro como estado federativo ressaltam a importância das relações intergovernamentais para o sucesso das políticas públicas. Nesse sentido, esta pesquisa leva em consideração as relações federativas, uma vez que o foco de análise é o ente municipal e a sua responsabilidade sobre o processo de implementação de políticas públicas de combate à pobreza extrema a partir de um plano elaborado a nível nacional.

Tem-se, ainda, que os aspectos políticos e institucionais que envolvem as políticas de enfrentamento à pobreza estão relacionados ao contexto de institucionalização de um sistema federativo de políticas públicas (ABRUCIO *et al*, 2010a), mais especificamente a da política de assistência social [31], em que as competências de cada ente federativo – a União, os Estados, o DF e os Municípios – são estabelecidas numa forma de organização institucional que busca a articulação entre garantia de renda e benefícios socioassistenciais (MESQUITA *et al*, 2012). Com efeito, o fortalecimento de um Sistema Brasileiro de Proteção Social possibilita a criação de capacidades institucionais nos demais níveis de governo (ARRETCHE, 1997; 2003), uma vez que, especialmente com o processo de descentralização das políticas sociais, os governos locais foram os que assumiram grande responsabilidade para a sua operacionalização (SOUZA, C; 2008; LASSANCE, 2012). Tais aspectos institucionais, suas implicações nas relações intergovernamentais, portanto, são relevantes para a análise das políticas públicas.

[31] No que se refere à relação da Política de Assistência Social e o Plano Brasil Sem Miséria (BSM) ver Colin et al (2014).

No que diz respeito à ‘politics’ ou aos aspectos processuais da política, aborda-se a capacidade de gestionar a política, especificamente no que concerne o processo de implementação das políticas públicas, fase integrante do ciclo da política (DYE, 2011). Desse modo, a discussão teórica apresentada sobre políticas públicas e sobre a burocracia, planejamento e gestão governamental brasileira configuram o contexto geral de atuação dos agentes envolvidos no processo de implementação. Assim, tem-se em mente que o processo de implementação é parte integrante e permanente do processo político e não somente uma consequência administrativa (BARRETT, 2004), sendo necessário direcionar o olhar igualmente para as estruturas de poder, interesse e as relações entre os atores participantes do processo. Como observaram Lima e D’Ascenzi (2013), a perspectiva *bottom-up* de implementação de políticas públicas ressalta os elementos dos contextos de ação nos quais a política será implementada, como as condições dos espaços locais e as burocracias implementadoras. É nesse sentido que o foco de análise desta pesquisa centra-se no âmbito local do Município de Curitiba.

Já à dimensão ‘policy’, que diz respeito aos conteúdos da política, busca conhecer a configuração das políticas de combate à pobreza e a sua relação com o contexto da realidade dos beneficiários. Nesse sentido, tem-se que há políticas de enfrentamento à pobreza que visam incorporar uma nova dimensão, qual seja, a da vertente territorial que “(...) implica considerar a dimensão cultural das populações, suas particularidades locais, os lugares onde vivem, os seus anseios e não somente suas necessidades” (KOGA, 2011, p.21). Dessa forma, a realidade dos “territórios de vivência” (KOGA, 2013) dos beneficiários das políticas sociais são aspectos que devem ser considerados não só no planejamento e conteúdo das ações estatais, mas igualmente na forma de gestão das intervenções públicas, abrangendo dessa maneira, tanto a dimensão ‘policy’ quanto a ‘politics’.

Um aspecto importante da dimensão ‘policy’ das políticas de combate à pobreza é a sua capacidade de diálogo com a realidade vivenciada pela população em situação de vulnerabilidade social [32], o que implica ir além da preocupação de que para a eficiência das políticas públicas basta uma “gestão de recursos” ou uma “gerência” eficiente (SOUZA, 2016). Dessa forma, ressalta-se o assinalado por Frey (2000), de que as três dimensões da política, a ‘polity’, ‘politics’ e ‘policy’, na realidade das políticas públicas, se encontram relacionadas, intrincadas, influenciando uma à outra.

---

[32] Para um aprofundamento da realidade vivenciada pela população em situação de vulnerabilidade social ver Freitas (2016) e Souza (2016).

É, portanto, a partir de tais características da formação do aparato burocrático brasileiro e da burocracia implementadora, além das especificidades do sistema federativo brasileiro e das particularidades do processo de implementação de políticas públicas, que este trabalho se orientou na busca da compreensão do processo de implementação de políticas sociais do Plano Brasil Sem Miséria (BSM) no Município de Curitiba, cuja metodologia de pesquisa utilizada será abordada no capítulo a seguir.

3 METODOLOGIA

A partir das análises anteriores buscou-se construir um olhar capaz de guiar a pesquisa em campo, com o objetivo de compreender o complexo processo de implementação de políticas públicas no mundo contemporâneo. Por meio da construção do olhar sobre o processo de implementação de políticas públicas, dentro do ciclo da política, e da reconstrução do contexto político-institucional no qual os implementadores estão inseridos, pretende-se, neste capítulo, apresentar a metodologia utilizada nesta pesquisa, cujo objetivo geral é analisar o processo de implementação de políticas sociais presentes no Plano Brasil Sem Miséria (BSM) no município de Curitiba.

Os objetivos específicos consistem em analisar: a organização institucional e política dos programas de combate à pobreza no município; as relações e funções dos agentes públicos envolvidos no processo de implementação dos programas [33]; e as oportunidades e ameaças no enfrentamento à pobreza e extrema pobreza.

Para tanto, a fim de alcançar os objetivos específicos e atingir o objetivo geral, a presente pesquisa organiza-se nas seguintes etapas: i) conhecer os programas e ações do BSM; ii) realizar o levantamento da existência de programas e ações estaduais e municipais que buscam o combate à pobreza e como se articulam com o BSM; iii) identificar quais ações contidas no BSM são executadas no município e se sofreram adaptações à realidade local; v) analisar os programas e ações implementadas no município, identificando suas etapas, objetivos e a sua relação com a realidade do público-alvo a fim de compreender o complexo processo de implementação de políticas públicas.

Nesse sentido, de acordo com os objetivos estabelecidos acima, esta pesquisa apresenta um caráter exploratório e descritivo. Exploratório, pois permite proporcionar mais informações sobre o tema de pesquisa; já a sua natureza descritiva deve-se ao fato de visar descrever as características de determinado fenômeno e estabelecer relações entre variáveis (MARCONI; LAKATOS, 2010). Deslauriers e Kérisit (2010) afirmam, ainda, que, a pesquisa

---

[33] No entanto, é importante ressaltar que o objetivo inicial desta pesquisa era analisar no processo de implementação de políticas públicas, as práticas realizadas e os papéis dos burocratas de médio escalão e dos burocratas de nível de rua. Contudo, no processo de realização de pesquisa de campo foram encontradas algumas dificuldades, como a necessidade de cumprir determinados procedimentos que limitaram o tempo de pesquisa, além da delimitação, por parte da instituição pesquisada, do número de entrevistas a serem realizadas, impossibilitando atender os objetivos iniciais da pesquisa.

descritiva trata da "questão dos mecanismos e dos atores (o "como" e o "o quê" dos fenômenos)" (DESLAURIERS; KÉRISIT, 2010, p.130).

Com efeito, nesta pesquisa a compreensão do "como" e o "o quê" do processo de implementação de políticas públicas orienta-se por uma metodologia científica[34] de base qualitativa. Optou-se por esta abordagem, uma vez que, entre os 'objetos' do método qualitativo estão os processos ou fenômenos complexos, como o desempenho de uma instituição e os processos organizacionais (DESLAURIERS; KÉRISIT, 2010; MINAYO; SANCHES, 1993). Deslauriers e Kérisit (2010) observam que a pesquisa qualitativa contribui substancialmente à pesquisa sobre políticas sociais ou organizacionais, pela "sua capacidade de considerar os diferentes aspectos de um caso particular e relacioná-los ao contexto geral; sua capacidade de formular proposições ligadas à ação e à prática", entre outros (DESLAURIERS; KÉRISIT, 2010, p.132).

Dessa forma, entre as técnicas de pesquisa e instrumentos de coleta de dados utilizados, encontram-se a: i) pesquisa e revisão bibliográfica; ii) pesquisa documental; iii) observação participante e iv) entrevistas semi-estruturadas[35] [36]. A opção pela utilização de uma variedade de técnicas e instrumentos deve-se à complexidade do tema de pesquisa, em que se espera que a sua complementaridade permita que mais aspectos do objeto sejam apreendidos pelo pesquisador (GIL, 2007; MARCONI; LAKATOS, 2010; MINAYO; SANCHES, 1993; MINAYO *et al*, 2013).

A pesquisa e revisão bibliográfica são fundamentais para toda e qualquer investigação científica, pois auxiliam na construção do objeto, na compreensão e na análise crítica dos dados (DESLAURIERS; KÉRISIT, 2010; GOLDENBERG, 2004; LIMA; MIOTO, 2007). Já a pesquisa documental, que se diferencia da pesquisa bibliográfica[37] por basear-se em fontes primárias, isto é, documentos que ainda não receberam tratamento científico, "dados originais,

---

[34] De acordo com Goldenberg (2004), a metodologia científica é algo que vai além das regras e técnicas sobre como fazer uma pesquisa, uma vez que a metodologia utilizada irá, principalmente, auxiliar na reflexão e na construção de um "novo" olhar científico (também curioso, indagador e criativo) sobre determinado assunto e sobre o mundo.

[35] Segundo Manzini (1990/1991; 2003), a entrevista semi-estruturada tem como uma de suas características a elaboração prévia de um roteiro que auxiliará na organização da interação social no momento da entrevista, cujas perguntas iniciais podem ser complementadas por outras questões que poderão surgir no momento da entrevista.

[36] Com relação ao número de entrevistas realizadas, temos que numa pesquisa de base qualitativa o número de entrevistas não é o mais relevante, e sim a qualidade das informações obtidas. Como lembra Duarte (2002), o essencial para uma pesquisa de base qualitativa é quando se torna possível identificar padrões simbólicos, práticas, visões de mundo, e assim se torna possível responder às questões colocadas inicialmente.

[37] A pesquisa bibliográfica baseia-se em fontes secundárias, isto é, material que já receberam contribuições e análises científicas de outros autores (SÁ-SILVA; ALMEIDA; GUINDANI, 2009, p. 06).

a partir dos quais se tem uma relação direta com os fatos a serem analisados" (SÁ-SILVA; ALMEIDA; GUINDANI, 2009, p. 06), possibilita ampliar o conhecimento sobre o objeto de pesquisa.

Por outro lado, o trabalho de campo, que compreende a observação participante e as entrevistas como principais instrumentos (HAGUETTE, 1995; MINAYO, 2013), permite aprofundar a compreensão sobre o fenômeno estudado ao proporcionar o acesso ao "nível dos significados, motivos, aspirações, atitudes, crenças e valores, que se expressa pela linguagem comum e na vida cotidiana" (MINAYO; SANCHES, 1993, p.245). Assim, enquanto a observação participante corresponde à apreensão de tudo aquilo que não é dito, mas que pode ser captado por um observador (MINAYO, 2013); a entrevista – que pode ser definida como um processo de interação social entre duas pessoas, em que o entrevistador busca obter informações por parte do entrevistado (HAGUETTE, 1995) – tem como matéria prima a fala. Esta última, é capaz de revelar determinado sistema de valores, normas e símbolos, condições históricas, socioeconômicas e culturais específicas da qual o interlocutor faz parte (MINAYO; SANCHES, 1993). Bourdieu (1972) ressalta ainda como a fala individual pode ser representativa do social, uma vez que "(...) cada agente, ainda que não saiba ou não queira, é produtor e reprodutor do sentido objetivo, porque suas ações são o produto de um modo de agir do qual ele não é o produtor imediato, nem tem o domínio completo" (BOURDIEU, 1972 *apud* MINAYO; SANCHES, 1993, p.246). Isto é, a fala individual não é tomada em si mesma como um testemunho individual, mas é compreendida como uma amostra de um grupo social mais amplo.

A entrevista, portanto, é fonte de informação, e os dados coletados podem ser classificados como sendo de duas naturezas: i) secundários, ou seja, dados os quais o pesquisador poderia obter por meio de outras fontes como documentos, estatísticas e outros; e ii) primários, que dizem respeito às reflexões do interlocutor sobre a realidade vivenciada, seriam as representações da realidade social, as ideias, crenças, maneiras de pensar, opiniões, sentimentos, maneiras de atuar, condutas, comportamentos (MINAYO, 2013). Já a observação participante, permite interpretar a fala dentro do contexto social no qual está inserida, permitindo vincular ou confrontar a fala com os fatos e as práticas cotidianas. Nesse sentido, tanto a fala quanto a observação do cotidiano são necessárias para uma análise qualitativa completa, pois possibilitam relacionar a fala com a prática social, enriquecendo a análise que interpreta o conteúdo dos discursos dentro de um quadro de referência social mais amplo (MINAYO; SANCHES, 1993).

Com efeito, Bardin (2011) salienta que por trás dos discursos encontra-se um sentido que se pode desvendar. E é nesse esforço de interpretação dos sentidos do discurso que se tem, igualmente, como instrumento metodológico de análise dos dados, a análise de conteúdo. Uma vez que se trata de "um conjunto de técnicas de análise das comunicações visando obter por procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens indicadores (quantitativos ou não) que permitam a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção/recepção (variáveis inferidas) dessas mensagens." (BARDIN, 2011, p.48). Dessa forma, por meio da abordagem metodológica e dos instrumentos adotados nesta pesquisa rejeita-se a "leitura simples do real" e busca-se fazer uma reflexão analítica sobre o objeto de estudo.

Tem-se, ainda, que por se tratar de pesquisa social envolvendo seres humanos, esta investigação científica orientou-se, igualmente, por princípios éticos em concordância com as questões colocadas pela Resolução do Conselho Nacional de Saúde n°466/2012[38]. Buscou-se, portanto, atuar com respeito pela dignidade humana, promovendo o consentimento informado, o estabelecimento de uma relação de confiança entre pesquisador e pesquisado, além da garantia de anonimato com a preservação da identidade dos sujeitos e com a utilização das informações e dados coletados exclusivamente para os objetivos da pesquisa[39].

Nesse sentido, no que se refere ao trabalho de campo foram realizadas 6 entrevistas[40] com seis profissionais da Fundação de Ação Social de Curitiba – um profissional da Superintendência de Planejamento, da Diretoria de Proteção Social Básica, da Diretoria de Informações e Gestão de Benefícios, e três profissionais de uma das dez Regionais Administrativas do Município de Curitiba, sendo destes dois profissionais do CRAS –, durante o período de maio e junho de 2016, além de observação participante em um território no qual as ações objeto desta pesquisa são implementadas. Tal observação participante esteve compreendida por três visitas a um território priorizado, sendo que uma visita envolveu uma ação pública realizada no local. Dessa forma, tanto as observações realizadas no território quanto às visitas ao CRAS para a realização das entrevistas, possibilitaram compreender o universo – que inclui o espaço físico, os diversos atores e suas relações – em que as políticas públicas são implementadas.

---

[38] Desse modo, tem-se que a pesquisa foi realizada após aprovação da mesma, pelo Comitê de Ética em Pesquisa envolvendo Seres Humanos da UTFPR, com CAAE número 53606216.5.0000.5547, como parte dos requisitos de autorização de pesquisa exigidos pela Fundação de Ação Social de Curitiba.

[39] Salienta-se, ainda, que na pesquisa social os riscos aos participantes são "mínimos", comparáveis aos riscos de qualquer relação social (Bankert et al, 2006 apud DINIZ; GUERRIERO, 2008, p.81).

[40] As entrevistas, semi-estruturadas, seguiram um roteiro de entrevista, disponível nos apêndices.

Dessa forma, a partir da exposição da metodologia utilizada e da apresentação dos objetivos da pesquisa, apresenta-se um resumo das etapas do presente trabalho:

Pesquisa	Técnica e Atividades	Materiais e Informações	Objeto de Pesquisa	Resultados
Fase Exploratória	Pesquisa Bibliográfica e Revisão de Literatura.	Bibliografia sobre Políticas Públicas, Federalismo, Planejamento e Gestão Governamental e sobre Metodologia de Pesquisa.	Diversos autores.	Capítulo 1, 2 e 3.
Fase Descritiva	Pesquisa e análise documental.	Plano Brasil Sem Miséria, PPAs Estadual e Municipal, Ações e Programas de Combate à Miséria.	Sites do Ministério de Desenvolvimento e Combate à Fome, do Governo do Paraná e da Prefeitura de Curitiba.	Capítulo 4 e 5.
	Trabalho de campo: observação participante e entrevistas.	Ações e Programas de Combate à Miséria do BSM em Curitiba. Atores, funções e etapas do processo de implementação.	Fundação de Ação Social de Curitiba – FAS - encarregada das Ações e Programas (CRAS e Território Priorizado).	
Fase Analítica	Análise de conteúdo.	Atores, etapas e objetivos que constituem o processo de implementação das políticas do BSM em Curitiba.	Todo o material obtido nas fases anteriores, documentos, entrevistas e anotações de observação participante.	Capítulo 4 e 5.

Quadro 1 – Estrutura da Metodologia de Pesquisa.

Fonte: Autoria própria.

No capítulo a seguir – que compreende a fase descritiva da pesquisa, como observado no Quadro 1 – são apresentadas as políticas e programas que fazem parte do BSM, para em seguida, apresentar as políticas de combate à pobreza adotadas em nível estadual e municipal. É a partir dessa primeira apresentação geral das políticas de combate à pobreza e à miséria, que se direciona o foco às ações adotadas no município, para assim poder compreender o processo de implementação do BSM em Curitiba.

4 PLANO BRASIL SEM MISÉRIA (BSM)

O Plano Brasil Sem Miséria (BSM) foi lançado pelo governo federal, em 2011, como um conjunto de ações articuladas, em nível intersetorial e intergovernamental, com o objetivo de enfrentamento da pobreza e extrema pobreza no país. Tal Plano parte do princípio de que a pobreza é um fenômeno multidimensional, ou seja, há o reconhecimento de que a pobreza não se restringe à insuficiência de renda, mas que igualmente inclui situações de insegurança alimentar e acesso precário à água, à luz, às políticas públicas de saúde e educação; às condições precárias de moradia e inserção precária no mercado de trabalho, entre outros. Além disso, a pobreza, igualmente, apresenta características particulares de acordo com diferentes contextos – rurais ou urbanos – e situações sociais – em condições de vulnerabilidade física ou social como doenças, isolamento, drogadição, entre outras (FONSECA *et al*, 2013).

Assim, o BSM a partir de uma classificação das pessoas em situação de extrema pobreza, com base na renda *per capita* como sendo inferior a R$ 77,00 [41]; age a partir de três eixos: i) garantia de renda, que visa o alívio imediato da extrema pobreza; ii) acesso à serviços públicos, a fim de melhorar as condições de educação, saúde e cidadania; e iii) inclusão produtiva, na busca de aumentar as capacidades e oportunidades de trabalho e geração de renda. São mais de 70 ações com características diversas, como aquelas com caráter universal – na área de educação e saúde; ações específicas aos contextos – rurais ou urbanos; ações com recortes de acordo com o perfil da população – como a idade e a escolaridade (FONSECA *et al*, 2013).

No eixo de garantia de renda destacam-se as ações do Programa Bolsa Família (PBF), o Benefício de Prestação Continuada (BPC) e a Ação Brasil Carinhoso. O PBF atinge as famílias pobres, cuja renda familiar per capita é de até R$ 154,00 e extremamente pobres, cuja renda familiar per capita é de R$ 77,00. É um Programa de Transferência de Renda Condicionada, em que a família tem direito à renda sob a condição de cumprir certas condicionalidades na área de educação e saúde. O valor do benefício depende das características das famílias, assim existem: i) o Benefício Básico no valor de R$ 77,00 pago às famílias extremamente pobres; ii) os Benefícios Variáveis para as famílias em situação de

[41] Em valores atuais (2015), em 2011 o valor correspondia a R$70,00 de renda familiar per capita.

pobreza, no valor de R$ 35,00, sendo o máximo de até 5 benefícios[42] por família: o Benefício Variável Vinculado à Criança ou ao Adolescente de 0 a 15 anos; o Benefício Variável Vinculado à Gestante; e o Benefício Vinculado à Nutriz[43]; iii) o Benefício Variável Vinculado ao Adolescente de 16 a 17 anos, no valor de R$ 42,00, sendo o máximo de até 2 benefícios por família; e iv) Benefício para a Superação da Extrema Pobreza[44], em valor calculado individualmente para cada família com intuito de que a família ultrapasse o piso mínimo de R$ 77,00 por pessoa. As condicionalidades que a família deve cumprir são na área de educação e saúde. Na educação as crianças de 6 a 17 anos devem estar matriculadas em escolas e possuir frequência mínima de 85% para crianças e adolescentes de 6 a 15 anos, e de 75% para adolescentes de 16 a 17 anos. Na saúde as condicionalidades consistem na vacinação de crianças menores de 7 anos e acompanhamento do crescimento e desenvolvimentos das mesmas. As gestantes também devem fazer o pré-natal e acompanhamento nas Unidades de Saúde [45].

O Benefício de Prestação Continuada (BPC) é um benefício não contributivo que garante o pagamento mensal de um salário mínimo ao idoso (pessoa com 65 anos ou mais) e à pessoa portadora de deficiência, cuja renda familiar per capita é inferior a um quarto do salário mínimo em vigor [46]. O BPC é, ainda, parte de um programa chamado BPC na Escola, em que busca garantir o acesso e permanência na escola de crianças e adolescentes portadores de deficiência com idade de 0 a 18 anos e beneficiários do BPC. Por meio de ações intersetoriais e intergovernamentais se busca identificar obstáculos ao acesso e permanência na escola por parte dos beneficiários [47].

As estratégias da Ação Brasil Carinhoso (BC) possuem três vertentes: renda, saúde e educação. No que corresponde à renda, o BC, integrado ao PBF, garante renda às famílias com filhos de 0 a 6 anos, cujo valor é calculado conforme a renda familiar per capita a fim de que se supere a extrema pobreza. Na saúde são distribuídos via Sistema Único de Saúde (SUS) Vitamina A e Sulfato Ferroso para as crianças, além de medicamentos para a asma e do aumento dos recursos para que os municípios possam investi-los em alimentação nas creches.

---

[42] Antes do BSM, o número de benefícios deste tipo por família era de três.
[43] Tanto o benefício vinculado à gestante quanto o vinculado à nutriz foram introduzidos com o BSM.
[44] Benefício introduzido a partir do BSM.
[45] Informações do MDS (Ministério do Desenvolvimento e Combate à Fome), disponível em: <http://mds.gov.br/assuntos/bolsa-familia/o-que-e/beneficios/beneficios> Acesso em: 29 set. 2015.
[46] Conforme MDS, disponível em: <http://www.brasilsemmiseria.gov.br/garantia-renda/beneficio-de-prestacao-continuada-da-assistencia-social-bpc> Acesso em: 29 set. 2015.
[47] Conforme MDS, disponível em: <http://mds.gov.br/assistencia-social-suas/servicos-e-programas/bpc-na-escola/bpc-na-escola> Acesso em: 29 set. 2015.

Na educação são repassados recursos para os municípios com o intuito de aumentar o número de vagas em creches [48].

No eixo de acesso aos serviços públicos do BSM, o Plano busca localizar a ausência do Estado nos territórios, uma vez que o não acesso aos serviços contribui para a reprodução da pobreza. Assim, tais serviços vão desde o acesso à água, luz e saneamento básico, como o acesso a programas na área da educação, saúde, assistência social (FONSECA *et al*, 2013). No que se refere aos serviços na área da educação, além das ações que integram a Ação Brasil Carinhoso, destacam-se o Brasil Alfabetizado, que visa à alfabetização de jovens e adultos a fim de diminuir as taxas de analfabetismo; e o Programa Mais Educação que objetiva expandir as escolas de ensino integral, focando as escolas cujos estudantes são beneficiários do PBF. Na área da saúde, estabelece-se a prioridade do Programa Saúde da Família fortalecendo as equipes de atendimento e as Unidades Básicas de Saúde (UBS); a Rede Cegonha que atende as gestantes, nutrizes e acompanha o desenvolvimento das crianças nos primeiros dois anos de vida; o Brasil Sorridente que possui ações de saúde bucal; o Olhar Brasil que busca identificar problemas de visão dos estudantes da rede pública de ensino e do Brasil Alfabetizado; entre outros. No âmbito da assistência social, destacam-se as ações dos CRAS (Centro de Referência da Assistência Social), que atuam na prestação de serviços socioassistenciais nos municípios – são estes os pontos de atendimento/ de entrada dos programas do BSM – e dos CREAS (Centro de Referência Especializado da Assistência Social), que coordenam e ofertam serviços especializados e continuados a famílias e indivíduos com direitos violados. O apoio à população em situação de rua é igualmente previsto no plano por estratégias de repasse de recursos e apoio aos municípios na criação e manutenção dos Centros de Referência Especializados para População de Rua (Centros POP). Quanto à população envolvida com a coleta de material reciclável, o BSM prevê apoio à organização produtiva dos catadores de materiais recicláveis e reutilizáveis, assim como a melhoria das condições de trabalho e a ampliação das oportunidades de inclusão socioeconômica. Já no que concerne à segurança alimentar, há os Bancos de Alimentos e as Cozinhas Comunitárias que utilizam, preferencialmente, alimentos provenientes dos Programas de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar (PAA) [49].

---

[48] Conforme MDS, disponível em: <http://www.brasilsemmiseria.gov.br/garantia-renda/brasil-carinhoso> Acesso em: 29 set. 2015.

[49] Conforme MDS, disponível em: <http://www.brasilsemmiseria.gov.br/acesso-servicos> Acesso em: 29 set. 2015.

No que se refere ao eixo de inclusão produtiva do BSM, as ações são diferenciadas segundo o contexto, seja este no setor rural ou urbano. Como estratégias de inclusão produtiva para o setor rural encontram-se ações de Assistência Técnica e Fomento, de acesso à Água para consumo e para a produção, de acesso à Luz, o Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar, o Bolsa Verde para as famílias que protegem o meio ambiente. Já as estratégias de inclusão produtiva urbana visam ações que favoreçam a qualificação da mão de obra e a inserção no mercado de trabalho, e englobam o Pronatec BSM (Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego) que oferece cursos gratuitos – além de auxílio para despesas de alimentação e transporte – de qualificação profissional que são ministrados por Institutos Federais e pelo Sistema S (Senai, Senac, Sesc); o Programa Mulheres Mil que visa à formação profissional e tecnológica de mulheres por meio das instituições federais de ensino; o Programa Crescer tem o objetivo de ampliar a oferta de microcrédito produtivo orientado aos microempreendedores estimulando a criação e o fortalecimento de pequenos negócios; igualmente, através do Programa Microempreendedor Individual (MEI) e em parceria com o Sebrae (Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas) busca-se formalizar microempreendedores inscritos no CadÚnico; a Intermediação da mão de obra por meio do SINE (Sistema Nacional de Emprego) visa atuar na colocação de trabalhadores no mercado de trabalho; e com o Programa Nacional de Promoção do Acesso ao Mundo do Trabalho (Acessuas Trabalho), a assistência social passou a atuar na articulação da inclusão produtiva urbana com o Pronatec.

4.1 PLANO PLURIANUAL DO ESTADO DO PARANÁ E PROGRAMAS DE COMBATE À POBREZA

O Plano Plurianual do Estado do Paraná para os anos de 2012-2015 encontra-se estruturado em três eixos estratégicos: o Paraná do Futuro, Novo jeito de Governar e Desenvolvimento Integrado. Estes, traduzem-se em 21 Programas Finalísticos e 4 Programas de Gestão, Manutenção e Serviços ao Estado, desdobrados em 370 iniciativas, que envolvem 28 órgãos (PARANÁ, 2011). No que se refere às ações voltadas ao público-alvo do Plano Brasil Sem Miséria, podemos destacar os seguintes Programas: i) Programa de Proteção e Desenvolvimento Social; ii) Programa Saúde para todo o Paraná; e iii) Programa Trabalho, Emprego e Empreendimentos Solidários.

O Programa de Proteção e Desenvolvimento Social tem como órgão responsável, a originalmente denominada Secretaria de Estado da Família e Desenvolvimento Social (SEDS), atualmente denominada Secretaria do Trabalho e Desenvolvimento Social. De acordo com o PPA 2012-2015[50], a SEDS é encarregada pela "organização, promoção e coordenação estadual das políticas públicas de assistência social, defesa dos direitos da criança e do adolescente, segurança alimentar e nutricional e também pelas ações de combate à pobreza e exclusão social" (PARANÁ, 2011, p.173). Sendo assim, sua principal atuação consiste no apoio aos municípios para que estes possam melhorar a sua gestão acerca da implementação de programas e projetos, conforme os objetivos estabelecidos no plano:

> [...] a SEDS tem os seguintes objetivos a serem alcançados nos próximos quatro anos, por meio do Programa Proteção e Desenvolvimento Social: a) consolidar o Sistema Único de Assistência Social (SUAS) no Paraná, fortalecendo os municípios na Gestão da Política Pública de Assistência Social e na garantia de proteção social às famílias e indivíduos em situação de vulnerabilidade e risco social; b) promover articulação intersetorial e apoio técnico às ações e programas, em âmbito estadual, que propiciem a segurança alimentar e nutricional e a elevação do padrão da qualidade de vida da população em situação de insegurança alimentar; c) promover ações para a Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente; e d) implementar o Sistema Socioeducativo Estadual na execução de Medidas Socioeducativas restritas de liberdade. (PARANÁ, 2011, p.173).

Para tanto, as principais propostas do Programa Proteção e Desenvolvimento Social são o Programa Família Paranaense; a Rede Solidária de Acolhimento às Mulheres em Situação de Violência Doméstica; Rede Solidária para Moradores de Rua; Redes Regionais de Proteção Social Especial de Média e Alta Complexidade; e Serviços de Proteção Social Básica.

O Programa Família Paranaense (PFP) busca articular diversas políticas públicas de diferentes áreas, "visando o desenvolvimento, o protagonismo e a promoção social das famílias que vivem em maior situação de vulnerabilidade e risco no Paraná" [51]. Dessa forma, segundo a SEDS, através de ações intersetoriais busca-se superar a extrema pobreza e a vulnerabilidade social de famílias paranaenses. Através do Índice de Vulnerabilidade Social das Famílias (IVFPR), elaborado pelo Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social (Ipardes), pretende-se identificar as famílias como potenciais beneficiários do programa. O IVFPR é composto por quatro variáveis: i) adequação do domicílio – diz

---

[50] Em Anexos do PPA 2012-2015. Disponível em: <http://www.planejamento.pr.gov.br/arquivos/File/Anexo_Lei_17013_versao_final_corrigida.pdf> Acesso em: 04 out. 2015.

[51] Fonte: Secretaria de Estado da Família e Desenvolvimento Social. <http://www.desenvolvimentosocial.pr.gov.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=604> Acesso em: 05 out. 2015.

respeito às condições de moradia da família; ii) perfil e composição familiar – que agrega informações sobre a composição da família; iii) acesso ao trabalho e renda – leva em conta a renda familiar e a condição de trabalho remunerado dos adultos da família; iv) condições de escolaridade – relacionado ao acesso e do desenvolvimento escolar dos componentes da família. Tais variáveis recebem uma pontuação, formando o valor do índice final que pode variar de 0 a 1, sendo que quanto mais próximo de 1 mais vulnerável a família está [52].

A diminuição da vulnerabilidade social das famílias passa, portanto, pelo acesso às políticas públicas, seja na área do trabalho – por meio de qualificação e parcerias para a geração de renda e oportunidades; assistência social – acesso a direitos e benefícios como o AFAI (Atenção às famílias dos Adolescentes internados por medida socioeducativa); saúde – acesso a serviços como a Rede Mãe Paranaense; educação – acesso a vagas, educação integral e alfabetização de adultos; segurança alimentar – acesso a cozinhas e hortas caseiras, ações socioeducativas e de incentivo à produção; e habitação – construção e reforma de moradias e regularização fundiária.

Faz parte do PFP, ainda, o Renda Família Paranaense que é uma transferência estadual de renda complementar ao Programa Bolsa Família (PBF). Busca elevar a linha da extrema pobreza a R$ 87,00 de renda familiar per capita. Ou seja, destina-se às famílias cuja renda familiar per capita, mesmo após o recebimento do benefício do PBF, permanece superior a R$ 77,00 e inferior a R$ 87,00 per capita. O valor mínimo a ser transferido a cada família é de R$ 10,00. Tal programa, complementar ao PBF, exige como condicionalidade ao recebimento do benefício, as condicionalidades do PBF [53].

No que se refere às ações do Programa Saúde para todo Paraná, destacam-se o Rede Mãe Paranaense – acerca da atenção materno-infantil nas ações do pré-natal e puerpério e o acompanhamento do crescimento e desenvolvimento das crianças, em especial no seu primeiro ano de vida; e o Programa Leite das crianças – com objetivo de combate à desnutrição infantil, distribui diariamente leite pasteurizado integral ou padronizado com teor mínimo de 3% de matéria gorda e enriquecido com ferro quelato, vitaminas A e D às crianças de 0 a 36 meses pertencentes a famílias com renda per capita de até meio salário mínimo regional.

---

[52] Fonte: Secretaria de Estado da Família e Desenvolvimento Social. Disponível em: <http://www.desenvolvimentosocial.pr.gov.br/arquivos/File/familia_paranaense/apresentacao/2014_marco_apresent_novosSITE.pdf> Acesso em: 05 out. 2015.

[53] Fonte: Secretaria de Estado da Família e Desenvolvimento Social. Disponível em: <http://www.desenvolvimentosocial.pr.gov.br/arquivos/File/familia_paranaense/apresentacao/RFP_atualizado.pdf> Acesso em: 05 out. 2015.

Já no que concerne ao Programa Trabalho, Emprego e Empreendimentos Solidários do PPA 2012-2015 do Estado do Paraná, destacam-se as seguintes ações: Programas de Geração de Renda para o Paraná; Programas de Qualificação Profissional – como o Qualifica Paraná que busca propiciar a qualificação social e profissional em parceria com o Senai, Senat e IFPR; e Serviços das Agências do Trabalhador – que visam promover a inserção dos trabalhadores desempregados no mercado de trabalho e apoiar o desenvolvimento do empreendedorismo.

4.2 PLANO PLURIANUAL DO MUNICÍPIO DE CURITIBA E PROGRAMAS DE COMBATE À POBREZA

O Plano Plurianual do Município de Curitiba para os anos de 2014 a 2017 encontra-se estruturado em quatro dimensões estratégicas: Desenvolvimento Social, Desenvolvimento Econômico, Desenvolvimento Urbano e Ambiental, e Governança Participativa. No que se refere ao eixo de Desenvolvimento Social, este visa "garantir o acesso aos direitos, visando à redução das desigualdades sociais, culturais, econômicas e territoriais, e contribuir como desenvolvimento humano que eleve a qualidade de vida, na direção de novos patamares de civilidade" (CURITIBA, 2013). Para tanto, a dimensão "desenvolvimento social" é composta por sete programas, a saber: o Programa Curitiba Mais Humana, o Programa Curitiba Mais Segura, o Programa Curitiba Mais Saúde, o Programa Curitiba Mais Educação, o Programa Curitiba Mais Nutrição, o Programa Viva Mais Curitiba e o Programa Portal do Futuro.

O Programa Curitiba Mais Humana tem como órgão responsável a Fundação de Ação Social (FAS), além de 12 outros órgãos envolvidos, e tem como objetivo geral "fortalecer políticas de proteção social e de promoção dos direitos humanos visando à erradicação da extrema pobreza, à construção de relações igualitárias e solidárias, e ao desenvolvimento social nos territórios de Curitiba" (CURITIBA, 2013, p.42). Entre as principais iniciativas destacam-se: reduzir a extrema pobreza; complementar a renda para famílias em situação de extrema pobreza; priorizar o acesso aos serviços ofertados pelas políticas públicas para famílias em situação de extrema pobreza; viabilizar atendimento em segurança alimentar; ampliar a rede de atendimento de forma integrada, visando o desenvolvimento nos territórios; construir a república para população em situação de rua; aprimorar a gestão do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) no município para

qualificar e adequar a oferta de serviços para a população em situação de vulnerabilidade e risco social. Para atender tais objetivos, o Programa Curitiba Mais Humana é formado por sete projetos: o Curitiba Protege – Enfrentamento às Violências; o Curitiba Sem Miséria; Proteção Social nos Territórios, a Política Curitibana sobre Drogas; as Políticas de Proteção para Pessoas com deficiência, as Políticas para Mulheres e o Promoção e Defesa dos Direitos Humanos e da Igualdade Racial. Destes, os três primeiros projetos são gerenciados pela FAS, sendo os demais projetos gerenciados pela Secretaria Municipal de Saúde (SMS)[54], Secretaria Especial dos Direitos da Pessoa com Deficiência (SEDPcD), Secretaria Municipal Extraordinária da Mulher (SMEM), Assessoria de Direitos Humanos – Gabinete do Prefeito, respectivamente.

Ainda na dimensão "desenvolvimento social", o Programa Curitiba Mais Saúde tem como órgão responsável a Secretaria Municipal de Saúde (SMS), mas se encontram igualmente envolvidos 13 outros órgãos. O objetivo geral do programa é ampliar o acesso, a qualidade e a resolutividade das ações e serviços de saúde do Sistema Único de Saúde (SUS) em Curitiba. Entre as principais iniciativas encontram-se a de ampliar o número de Equipes de Saúde da Família e ampliar o número de Equipes de Apoio à Saúde da Família (NASF). Já o Programa Curitiba Mais Educação é de responsabilidade da Secretaria Municipal de Educação (SME) com a participação de 10 demais órgãos. Seu objetivo geral é incrementar a qualidade e a equidade da educação ofertada pelo município de Curitiba. Dentre as iniciativas estão: reformular e ampliar 11 Centros Municipais de Educação Infantil (CMEI); construir 35 CMEIs; construir 05 escolas municipais em tempo integral; efetivar política de Educação de Jovens, Adultos e Idosos que resulte em ampliação no número de matrículas; e implantar 11 bibliotecas e 2 gibitecas.

O Programa Curitiba Mais Nutrição possui a Secretaria Municipal do Abastecimento (SMAB) como órgão gestor além dos 4 demais órgão envolvidos. O objetivo geral do programa é contribuir para a melhoria da situação de segurança alimentar e nutricional da população mais vulnerável de Curitiba, cujas principais iniciativas são: implementar a Câmara Intersetorial de Segurança Alimentar e Nutricional (CAISAN); aderir ao Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN); elaborar e implantar o Plano Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional; realizar a Conferência Municipal de Segurança Alimentar

---

[54] Inicialmente tal programa sobre Drogas estava ligado à Secretaria Municipal de Defesa Civil, passando em 2015 à Secretaria de Saúde. Fonte: Agência de Notícias da Prefeitura de Curitiba <http://www.curitiba.pr.gov.br/noticias/secretaria-da-saude-assume-politica-sobre-drogas-do-municipio/35925> Acesso em: 27 jun. 2016.

e Nutricional; ampliar o número de pessoas beneficiadas nos Programas de Agricultura Urbana; construir o Armazém da Família Jardim Gabineto; e reformar Armazéns da Família (Centenário e Família Bairro Novo).

O eixo de desenvolvimento social inclui ainda o Programa Viva Mais Curitiba, cujo órgão gestor é a Fundação Cultural de Curitiba (FCC) em parceria com mais 3 órgãos. Como objetivo geral ficou estabelecido a proposta de "mobilizar os cidadãos para uma agenda proativa de ações e programação de lazer, prática esportiva e atividade física, cultura e turismo, incentivando a socialização e o fortalecimento de valores" (CURITIBA, 2013, p.64). Entre as iniciativas estão promover atividades sistemáticas de esporte, lazer e cultura; ampliar as parcerias no esporte, lazer e atividade física; promover atividades comunitárias de esporte, lazer e cultura (voluntariado, Cultura Viva, torneios abertos, campeonatos de corrida). Já o Programa Portal do Futuro tem a Secretaria Municipal de Esporte, Lazer e Juventude (SMELJ) como órgão gestor ademais do envolvimento de 12 outros órgãos, e tem como objetivo geral o de "fortalecer as trajetórias dos jovens, na busca de melhor qualidade de vida para que sejam os verdadeiros protagonistas de uma construção coletiva que enalteça sua imagem, seu pertencimento e efetiva inclusão social" (CURITIBA, 2013, p. 67). Dentre as iniciativas constam implantar 9 Centros Integradores do Portal do Futuro; implantar o Portal do Futuro Virtual; criar a Rede de protagonistas juvenis; criar o Programa de Voluntariado Jovem; criar projeto para inclusão de jovens com deficiência; construir os Clubes da Gente Santa Felicidade e Boa Vista.

4.2.1 O Projeto Curitiba Sem Miséria (CSM)

O Projeto Curitiba Sem Miséria (CSM), como assinalado no item anterior, faz parte do Programa Curitiba Mais Humana, ambos gerenciados pela Fundação de Ação Social de Curitiba (FAS). Em documento que normatiza e orienta o desenvolvimento das ações previstas no CSM, reconhece-se que o Brasil Sem Miséria se estrutura em três eixos: acesso a serviços, garantia de renda e inclusão produtiva; dessa forma, estabelece como objetivo do Projeto Curitiba Sem Miséria "ampliar a capacidade de auferir renda e o acesso ao mundo do trabalho das famílias e indivíduos em situação de extrema pobreza no município de Curitiba" (CURITIBA, 2015a, p.1).

No que se refere ao público alvo das ações encontram-se: i) as famílias e indivíduos com renda per capta familiar identificada no Cadastro Único de até R$ 77,00 que permaneçam em situação de extrema pobreza por não receberem benefícios de transferência de renda na data de sua inclusão no projeto; ii) famílias e indivíduos que mesmo recebendo algum benefício de transferência de renda não superam a situação de extrema pobreza, permanecendo com renda familiar per capita de até R$ 77,00 na data de sua inclusão no projeto; iii) famílias e indivíduos que residam em Território Priorizado, com Cadastro Único endereçado em área do território priorizado, independentemente da renda per capita familiar e conforme avaliação técnica, na data de sua inclusão no projeto; iv) famílias e indivíduos com renda per capita superior a R$ 77,00, em situação de vulnerabilidade e risco social, mediante parecer técnico da equipe responsável pelo seu acompanhamento, cuja inclusão se dará conforme a disponibilidade financeira, critérios e o momento de sua inserção, são eles: famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família em suspensão por descumprimento de condicionalidades, conforme avaliação técnica; famílias com crianças e/ou adolescentes em situação de trabalho infantil, conforme avaliação técnica; famílias com renda mensal de até R$ 87,00 per capita, recebendo ou não benefícios. (CURITIBA, 2015a; 2015b).

Nota-se que o público prioritário das ações de enfrentamento da extrema pobreza no Município de Curitiba torna-se mais amplo, no sentido de tornar possível a inclusão de beneficiários para além do critério de renda, sejam estas famílias e indivíduos em situação de vulnerabilidade e risco social, conforme avaliação de equipe técnica, e aqueles residentes em Territórios Priorizados, também avaliados por equipe técnica. Território Priorizado, segundo o Projeto Curitiba Sem Miséria, é aquele caracterizado por "áreas concentradoras de vulnerabilidades e/ou riscos sociais indicadas pelas equipes da FAS por demandarem uma atuação mais integrada e intersetorial" (CURITIBA, 2015a, p.2)[55].

Dessa forma, dentro do público alvo do CSM, o projeto prevê a inclusão de mil famílias ou indivíduos por ano (de 2014 a 2016), em que cada família ou indivíduo poderá permanecer no projeto por um período de até 24 meses. Uma vez inseridas no projeto, as famílias e indivíduos tem acesso aos programas de transferência de renda federais e estaduais, se não os estiverem acessando na data de sua inclusão, dessa forma, podem vir a ser beneficiárias do Programa Bolsa Família (PBF), do Benefício de Prestação Continuada (BPC), do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI) e do Programa Renda Família Paranaense. A família ou indivíduo inserida no CSM pode acessar ainda um subsídio

[55] A inclusão da perspectiva territorial nas ações de enfrentamento à pobreza será discutida no capítulo 5.

alimentar a ser utilizado nos Armazéns da Família do município de Curitiba, como garantia de segurança alimentar e nutricional. Este programa social, sob responsabilidade da Secretaria Municipal de Abastecimento (SMAB) tem como objetivo oferecer à população com renda familiar de até 3 salários mínimos e meio, gêneros alimentícios e produtos de higiene e limpeza a preços até 30% menores àqueles praticados no mercado formal[56].

No que se refere ao acesso a serviços, o projeto CSM prevê "a ampliação do acesso a serviços como estratégia para a superação da situação de extrema pobreza e das múltiplas formas de vulnerabilidade e risco social" (CURITIBA, 2015a, p.4). Sendo assim, as famílias e indivíduos em situação de extrema pobreza são prioritárias para atendimento em todos os serviços, programas, projetos e benefícios da Política de Assistência Social. No tocante ao acesso à educação infantil, a Secretaria Municipal de Educação (SME) buscará dar prioridade às crianças de 0 a 6 anos em situação de extrema pobreza participantes do projeto e que tenham interesse em vagas em Centros Municipais de Educação Infantil (CMEI), tendo como metas de atendimento da demanda identificada de 30% em 2014, de 65% em 2015 e de 100% em 2016.

No âmbito da inclusão produtiva, o CSM tem como objetivo atender a 100% da demanda manifesta das pessoas em situação de extrema pobreza que acessarem as ações de mobilização para o mundo do trabalho, sendo que por demanda manifesta entendem-se "as pessoas que solicitarem atendimentos de mobilização para o mundo do trabalho e/ou ações voltadas à inclusão produtiva" (CURITIBA, 2015a, p. 10). Assim, as famílias e indivíduos inseridos no projeto são prioritárias para encaminhamento a programas e ações de mobilização para o mundo do trabalho e inclusão produtiva, em que as ações voltadas à inclusão produtiva incluem ações de qualificação profissional e intermediação de mão de obra, estas últimas sob responsabilidade da Secretaria Municipal do Trabalho e Emprego (SMTE).

No capítulo 5, a seguir, será analisado o processo de implementação do Projeto Curitiba Sem Miséria (CSM), que corresponde ao Plano Brasil Sem Miséria (BSM), no Município de Curitiba – Paraná.

---

[56] Fonte: Secretaria Municipal do Abastecimento – Prefeitura de Curitiba. Disponível em: <http://www.curitiba.pr.gov.br/conteudo/armazem-da-familia-smab/266> Acesso em: 27 jun. 2016.

5 O PROCESSO DE IMPLEMENTAÇÃO DO PROJETO CURITIBA SEM MISÉRIA NO MUNICÍPIO DE CURITIBA – PARANÁ

A população em situação de extrema pobreza tem acesso aos benefícios e serviços do Projeto Curitiba Sem Miséria (CSM) por meio das ações desenvolvidas nos equipamentos da rede de proteção social, como o CRAS (Centro de Referência da Assistência Social) e o CREAS (Centro de Referência Especializado da Assistência Social), sendo o CRAS, o equipamento que atua na prestação de serviços socioassistenciais, operando como o ponto de entrada dos beneficiários aos produtos e programas de enfrentamento à extrema pobreza. Por serem, estas estruturas, parte do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), apresenta-se nos itens que seguem como a Política Nacional de Assistência Social (PNAS) encontra-se organizada em um sistema nacional público de gestão federativa; como a PNAS se relaciona com a política municipal de proteção social; para assim, buscar compreender como o Plano Nacional de enfrentamento à pobreza e à pobreza extrema, o Brasil Sem Miséria, se traduz e se implementa na esfera local, como Projeto Curitiba Sem Miséria.

5.1 O SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL (SUAS): PACTUAÇÃO ENTRE OS ENTES FEDERADOS

A Assistência Social ao ser reconhecida na Constituição Federal de 1988, como parte integrante da Seguridade Social, juntamente com a Saúde e a Previdência, compondo o Sistema Brasileiro de Proteção Social, estabelece-se como direito social, portanto, dever do Estado. Tal mudança de concepção, reafirmada na Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) de dezembro de 1993, permitiu que a assistência social se deslocasse de uma trajetória histórica de prestação de serviços caritativos, de ações pontuais, individualizadas, muitas vezes relacionadas a usos clientelistas, para iniciar um processo de institucionalização enquanto política pública de Estado (COLIN *et al*, 2014; DRAIBE, 1998a; MESQUITA *et al*, 2012) . A LOAS reforça o entendimento da primazia da responsabilidade pública sobre a oferta de serviços e benefícios socioassistenciais, concebendo a organização da política em um sistema descentralizado e participativo. No entanto, o pós-1988 e a década de 1990, como observou Fagnani (1997), e discutido no capítulo 2, foi um período de “contra-reforma conservadora” em que as inovações da “Constituição Cidadã” foram obstaculizadas por uma

visão de que a área social, especialmente a assistência social, não deveria ser prioridade da ação estatal.

Desse modo, a estruturação do novo modelo de intervenção do Estado no campo da assistência social começou a se consolidar mais fortemente a partir de dezembro de 2003, durante a realização da IV Conferência Nacional de Assistência Social. Esta instância de debate, que deu origem às diretrizes da nova[57] Política Nacional de Assistência Social (PNAS), igualmente deliberou sobre a construção de um Sistema Único da Assistência Social (SUAS) (BRASIL, 2005).

Tem-se, portanto, um longo percurso democrático de debates, nas conferências municipais, estaduais e nacional da assistência social, em todo território nacional, que culminou na concretização da Política Nacional de Assistência Social (PNAS)[58] em setembro de 2004. Tal política trouxe a concepção de organização descentralizada e participativa da LOAS, e ressaltou como elementos fundamentais de gestão da PNAS a necessidade de um comando único em cada esfera de governo; com a efetiva implantação e funcionamento de um Conselho de Assistência Social, de composição paritária entre sociedade civil e governo; do Fundo de Assistência Social, que centraliza os recursos da área, controlado pelo órgão gestor e fiscalizado pelo Conselho; e do Plano de Assistência Social. Recordando a LOAS, a PNAS reafirma que as ações socioassistenciais de cada ente federativo devem realizar-se de forma articulada, sendo que à esfera federal cabe a coordenação e as normas gerais, e aos Estados, Distrito Federal e Municípios cabem a coordenação e execução dos programas. E que, compete, ainda, a cada nível de governo, em seu âmbito de atuação, coordenar, formular e cofinanciar, além de monitorar, avaliar, capacitar e sistematizar as informações da assistência social (BRASIL, 2004).

Após a aprovação da PNAS, em julho de 2005, o Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) aprovou a Norma Operacional Básica (NOB/SUAS). Se a PNAS trouxe as diretrizes para a reorganização da política de assistência social e de seu financiamento, a NOB/SUAS diz respeito à implementação do sistema único, sendo um instrumento normativo que disciplina e operacionaliza a gestão da política de assistência social por meio do Sistema Único da Assistência Social (SUAS) (BRASIL, 2005).

---

[57] A Política Nacional de Assistência Social vigente no momento era a de 1998, que juntamente com a Norma Operacional Básica de 1997, e a de 1998, trouxeram importantes avanços para a institucionalização da assistência social, como a criação de espaços de negociação e pactuação, de caráter permanente, como as Comissões Intergestoras Tripartite (CIT) e a Comissão Intergestoras Bipartite (CIB), entre outros. (BRASIL, 2005).

[58] A PNAS será melhor discutida no item 5.2, a seguir.

A organização da gestão da política de assistência social em um sistema nacional de políticas reflete o modelo escolhido pelo país, para a operacionalização das políticas públicas, dentro das características da organização sociopolítica e territorial brasileira, enquanto Estado federativo, com mais de um nível de governo sobre o mesmo espaço territorial e sobre o conjunto de cidadãos, num contexto de democratização e descentralização, como discutido no capítulo 2. Assim, tal modelo adotado pela política de assistência social busca contrapor-se ao "federalismo compartimentalizado", no qual cada ente federativo atua sobre determinada política, sem determinações claras para cada nível de governo, ocorrendo muitas vezes uma sobreposição de ações, sem coordenação e cooperação, como caracterizou Abrucio (2005).

O SUAS, portanto, expressa um avanço da institucionalização da política de assistência social enquanto direito social e de responsabilidade do Estado, cuja gestão baseia-se no pacto federativo, em que são estabelecidas as competências e atribuições para cada ente federativo, num movimento de coordenação e cooperação entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios. Dessa forma:

> A NOB/SUAS é fundada em pacto entre os entes federativos que assegura a unidade de concepção e de âmbito da política de assistência social em todo território nacional, sob os paradigmas dos direitos à proteção social pública de seguridade social e à defesa de cidadania do usuário. Assegura ainda, a primazia e precedência da regulação estatal sobre essa atividade pública, cuja dinâmica democrática sobre controle social prevê a participação da população e da sociedade na formulação e controle das ações e o comando único das ações em cada esfera de governo. (BRASIL, 2005, p.13).

O Sistema Único de Assistência Social caracteriza-se, desse modo, como um sistema público não contributivo, descentralizado e participativo, que busca: a gestão compartilhada, o cofinanciamento e a cooperação técnica entre os entes federativos; estabelecer as responsabilidades de cada nível de governo; regular em todo território nacional a hierarquia, os vínculos e as responsabilidades referentes à oferta de serviços, benefícios, programas e projetos da assistência social; respeitar as diversidades culturais, étnicas, religiosas, socioeconômicas, políticas e territoriais; reconhecer as especificidades e desigualdades regionais e municipais no planejamento e execução das ações; integrar a rede pública e privada, vinculada ao SUAS; implementar a gestão do trabalho e a educação permanente na assistência social; estabelecer a gestão integrada de serviços e benefícios; afiançar a vigilância socioassistencial e a garantia de direitos como funções da política de assistência social (BRASIL, 2005, 2012a).

O SUAS é orientado, ainda, por princípios organizativos como o da: universalidade, em que todos têm direito à proteção socioassistencial, prestada a quem dela necessitar, respeitando à dignidade e à autonomia do cidadão, sem discriminação de qualquer espécie ou comprovação vexatória da sua condição; descentralização político-administrativa, com competências específicas e comando único em cada esfera de governo; gratuidade, na qual a assistência social deve ser prestada sem exigência de contribuição ou contrapartida; integralidade da proteção social, com oferta de proteção por meio de um conjunto articulado de serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais; intersetorialidade, com a integração e articulação da rede socioassistencial com as demais políticas e órgãos setoriais; equidade, no respeito às diversidades regionais, culturais, socioeconômicas, políticas e territoriais, priorizando aqueles que estiverem em situação de vulnerabilidade e risco social; presença de sistema de regulação social das atividades públicas e privadas de assistência social; sistema democrático e participativo de gestão e de controle de gestão social (BRASIL, 2005, 2012a).

Dessa forma, o SUAS representa um rompimento com um padrão de atuação do Estado na área social, como dito anteriormente, marcado pela valorização das ações caritativas, pontuais, fragmentadas, sobrepostas, com centralização política e financeira no nível federal, com fundos financeiros que operavam numa lógica privada, de privatização dos serviços sociais por meio de subsídios e isenções fiscais às instituições filantrópicas, e de uso clientelista das ações (DRAIBE, 1993; MESQUITA *et al*, 2012). Nesse sentido, a assistência social, como direito social, deve, segundo a PNAS e a NOB/SUAS 2005:

> [...] se realizar por meio de uma estrutura político-administrativa que ressalte a fundamental relevância do processo de descentralização, quanto ao redesenho do papel e da escala espacial da organização dos serviços do Estado brasileiro, que possa facilitar a transferência, em blocos de competências, das ações para os territórios, mais próximos da população e de suas necessidades, e a distribuição dos recursos financeiros e operacionais de forma mais equitativa, articulando corretamente a participação dos municípios, do Distrito Federal, dos estados e da União seja no cofinanciamento, seja na implementação dos benefícios e na execução direta e, ou, compartilhada dos serviços socioassistenciais, nos moldes e nas condições que o pacto intersetorial irá estabelecer. (BRASIL, 2005, p.16).

A busca por uma gestão mais integrada, descentralizada e coordenada refletiu, assim, num modelo de pactuação federativa, com atribuições e competências a cada um dos três níveis de governo na oferta das ações socioassistenciais. Nesse sentido, os instrumentos normativos NOB/SUAS de 2005, e de 2012, estipulam que o Sistema Único de Assistência Social apresenta quatro tipos de gestão, a saber: a dos municípios, a do Distrito Federal, a dos

Estados e a da União. O SUAS, além dos entes federativos, é integrado ainda pelos respectivos conselhos de assistência social e pelas entidades e organizações de assistência social contempladas pela LOAS/1993 (BRASIL, 2005, 2012a).

No que se refere à gestão compartilhada entre os três entes federativos, tem-se que há responsabilidades comuns à União, Estados, Distrito Federal e Municípios, como: organizar e coordenar o SUAS em seu âmbito, observando as deliberações e pactuações de suas respectivas instâncias; estabelecer prioridades e metas visando à prevenção e ao enfrentamento da pobreza, da desigualdade, das vulnerabilidades e dos riscos sociais; normatizar e regular a política de assistência social em cada esfera de governo, em consonância com as normas gerais da União; elaborar o Pacto de Aprimoramento do SUAS; garantir o comando único das ações do SUAS pelo órgão gestor da política da assistência social; garantir a instituição e o funcionamento do Conselho de Assistência Social, do Fundo de Assistência Social e do Plano de Assistência Social, conforma a LOAS; instituir o planejamento contínuo e participativo no âmbito da política de assistência social; assegurar recursos orçamentários e financeiros próprios para o financiamento dos serviços e benefícios assistenciais de sua competência, alocando-os no Fundo de assistência social; implementar a gestão do trabalho e a educação permanente; entre outras (BRASIL, 2012a).

À gestão da União cabem as seguintes responsabilidades (BRASIL, 2005, 2012a): coordenar a formulação e a implementação da PNAS e do SUAS; coordenar e regular o acesso às seguranças de proteção social que devem ser garantidas pela assistência social; definir as condições e o modo de acesso aos direitos relativos à assistência social, visando a sua universalização dentre todos os que necessitem de proteção social; regulamentar e cofinanciar, em âmbito nacional, por meio de transferência regular e automática, na modalidade fundo a fundo, o aprimoramento da gestão, dos serviços, programas e projetos de proteção social básica e especial, para prevenir e reverter situações de vulnerabilidade social e riscos; coordenar a gestão, responder pela concessão e manutenção do Benefício de Prestação Continuada (BPC), promovendo estratégias de articulação com os serviços, programas e projetos socioassistenciais e demais políticas setoriais; propor diretrizes para a prestação dos serviços socioassistenciais, pactuá-las com os Estados, o DF e os municípios e submetê-las à aprovação do CNAS; realizar o monitoramento e a avaliação da política de assistência social e assessorar os estados, o DF e os municípios; apoiar técnica e financeiramente os estados, o DF e os municípios na implementação dos serviços, programas, projetos e benefícios de proteção social básica e especial, dos projetos de enfrentamento da pobreza e das ações socioassistenciais de caráter emergencial; coordenar em nível nacional o Cadastro Único e o

Programa Bolsa Família; apoiar técnica e financeiramente os estados, o DF e os municípios na implantação da vigilância socioassistencial; entre outras.

Já aos Estados lhe são atribuídas as seguintes responsabilidades (BRASIL, 2005, 2012a): cofinanciar, por meio de transferência regular e automática, na modalidade fundo a fundo os serviços, programas, projetos e benefícios eventuais e o aprimoramento da gestão, em âmbito regional e local; destinar recursos financeiros aos municípios, a título de participação no custeio do pagamento dos benefícios eventuais; organizar, coordenar e prestar serviços regionalizados da proteção social especial de média e alta complexidade; realizar o monitoramento e a avaliação da política de assistência social em sua esfera de abrangência e assessorar os municípios para seu desenvolvimento; apoiar técnica e financeiramente os municípios na implantação e na organização dos serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais; entre outras.

No que tange aos municípios, as responsabilidades estabelecidas a este ente federativo são (BRASIL, 2012a): cofinanciar o aprimoramento da gestão e dos serviços, programas e projetos de assistência social, em âmbito local; destinar recursos financeiros para custeio dos benefícios eventuais, conforme a LOAS; efetuar o pagamento do auxílio-natalidade e auxílio-funeral; executar os projetos de enfrentamento da pobreza, incluindo a parceria com organizações da sociedade civil; organizar a oferta de serviços de forma territorializada, em áreas de maior vulnerabilidade e risco, de acordo com o diagnóstico socioterritorial; organizar, coordenar, articular, acompanhar e monitorar a rede de serviços da proteção básica e especial; realizar o monitoramento e a avaliação da política de assistência social em seu âmbito; realizar a gestão local do BPC, garantindo aos seus beneficiários e famílias o acesso aos serviços, programas e projetos da rede socioassistencial; gerir, no âmbito municipal, o Cadastro Único e o Programa Bolsa Família; entre outras. Observa-se, portanto, como a organização do SUAS traz como competência do ente municipal a operacionalização de projetos de enfrentamento à pobreza em âmbito local.

A Norma Operacional Básica do SUAS, de 2005, traz ainda como etapa inicial de implementação do sistema, no âmbito do município, uma gestão a ser realizada em três níveis: Inicial, Básica e Plena. Isto é, os níveis de gestão correspondem ao grau de desenvolvimento e aprimoramento do sistema, expresso no Índice de Desenvolvimento do SUAS (ID SUAS), indicando as possibilidades em que o ente federativo pode atingir o estágio mais avançado. Assim, o ente federativo deveria aderir ao sistema, mediante a habilitação a um dos níveis de gestão do SUAS, após o cumprimento de alguns requisitos como a instituição municipal do conselho de assistência social, do fundo de assistência social e da elaboração do plano de

assistência social. No entanto, tal modelo de adesão por meio do processo de habilitação recebeu críticas devido ao seu caráter estático e foi substituído, com a NOB/SUAS de 2012, por um modelo de mais pactuação entre os entes, estabelecendo um compromisso dos entes com o aprimoramento da gestão, dos serviços e dos benefícios socioassistenciais por meio de metas e prioridades acordadas nas instâncias de pactuação (MESQUITA *et al*, 2014).

Tais instâncias de articulação, pactuação e deliberação das metas e prioridades, além de outros aspectos relativos à gestão do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) correspondem às Comissões Intergestores Bipartite (CIB), em nível estadual, e a Comissão Intergestores Tripartite (CIT), em nível federal. De acordo com a normativa de 2005:

> Essas instâncias são organizadas [...] com a finalidade de assegurar a negociação e o acordo entre os gestores envolvidos, no sentido de tornar efetiva a descentralização da política pública de assistência social e o comando único em cada esfera de governo, desde que não firam as atribuições específicas dos conselhos, estabelecidas nas respectivas leis de criação e regimes internos. (BRASIL, 2005, p.42).

Nesse sentido, tais instâncias permitem a realização do Pacto de Aprimoramento do SUAS, firmado entre os três entes federados, e no qual se estabelecem as metas e prioridades no âmbito do SUAS, funcionando, igualmente, como um mecanismo de indução do aprimoramento da gestão, dos serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais (BRASIL, 2012a). Com periodicidade quadrienal, mas com acompanhamento e revisão anual, tal instrumento representa um mecanismo de cooperação e coordenação de gestão federativa da política de assistência social.

Outra grande inovação da gestão compartilhada, no modelo de sistema único, diz respeito à gestão financeira, seja com relação aos critérios de partilha de recursos ou quanto ao cofinanciamento. No que tange à partilha dos recursos, foram estabelecidos critérios mais equitativos, de acordo com as necessidades da população, como a proporção de população em situação de vulnerabilidade[59]; as diversidades regionais; o porte populacional dos municípios, se de pequeno, médio, grande ou metrópole; e o nível de complexidade dos serviços. Assim, a

---

[59] A NOB/SUAS de 2005 traz que o conceito de vulnerabilidade social utilizado é aquele presente na PNAS de 2004, e assim considera como população em situação de vulnerabilidade social as famílias que residem em domicílios com infraestrutura inadequados, conforme IBGE; família com renda inferior per capita inferior a um quarto de salário mínimo; família com renda familiar per capita inferior a meio salário mínimo, com crianças de 0 a 14 anos e cujo responsável pelo domicílio tenha menos de 4 anos de estudos; família na qual há uma chefe mulher, sem cônjuge, com filhos menores de 15 anos e ser analfabeta; família na qual há uma pessoa com 16 anos ou mais, desocupada, com 4 ou menos anos de estudo; família na qual há uma pessoa com 10 a 15 anos que trabalhe; família na qual há uma pessoa com 4 a 14 anos que não estude; família com renda familiar per capita inferior a meio salário mínimo, com pessoas de 60 anos ou mais; família com renda familiar per capita inferior a meio salário mínimo, com uma pessoa com deficiência. (BRASIL, 2005).

NOB/SUAS de 2005 traz sete Pisos de Proteção Social, respeitando o nível de complexidade: Piso Básico Fixo; Piso Básico de Transição e Piso Básico Variável; Piso de Transição de Média Complexidade; Piso Fixo da Média Complexidade; Piso de Proteção Especial de Alta Complexidade I e II. De acordo com Mesquita *et al* (2012), esta forma de repasse baseada em pisos substitui o modelo anterior cuja referência era a de valores *per capita*, associada à ideia de atendimento individual, pontual para instituir um novo modelo baseado na proteção à vulnerabilidades coletivas. Já a NOB/SUAS de 2012 traz a possibilidade dos Blocos de Financiamento, em que os Pisos podem ser agregados em cada nível de proteção, e não mais necessariamente vinculados a um determinado serviço. Tal reordenamento permite, segundo Mesquita et al (2014), uma maior flexibilidade aos gestores, pois possibilita a realocação de recursos em um mesmo bloco.

No que se refere ao cofinanciamento, a normativa do SUAS institui um novo arranjo ao estabelecer a responsabilização conjunta das três esferas de governo referente ao financiamento da estruturação dos serviços socioassistenciais continuados nos territórios. Como observado nas competências de cada ente federativo, citadas acima, consta a responsabilidade de cada nível de governo no cofinanciamento para a provisão da política de assistência social. Mesquita *et al* (2012) afirmam que a mudança para um novo padrão de financiamento da política, no que diz respeito à forma de repasse, por meio de repasses automáticos, fundo a fundo, busca dar continuidade no custeio dos serviços, uma vez que os repasses são regulares e diretos. Outra característica desta forma de repasse é ressaltada pela NOB/SUAS de 2005, qual seja, a da transparência e de controle social, pois cabe ao conselho respectivo a orientação, o controle e a fiscalização do gerenciamento do fundo, que é realizado pelo órgão responsável pela coordenação da política pública de assistência social na respectiva esfera de governo.

No entanto, em pesquisa realizada por Mesquita *et al* (2012), sobre o padrão do cofinanciamento na política de assistência social, em nível nacional, direcionado ao SUAS, com base em dados referentes a 2009, constatou-se que, além da baixa participação dos estados no cofinanciamento da política, a utilização dos fundos de assistência social para a realização dos repasses ainda é um desafio para a consolidação deste instrumento de gestão financeira no âmbito do SUAS. Primeiramente, com base em dados orçamentários, as autoras identificam que para o período de 2002 a 2009, quando se tem o gasto total com a política de assistência social, tem-se que o maior financiador é o governo federal, seguido dos municípios e estados, com 78%, 14% e 8% respectivamente. Tal gasto expressivo do governo federal deve-se à responsabilidade deste para com os benefícios monetários, como o BPC e o PBF.

Entretanto, quando se excluem os gastos com tais benefícios, os municípios aparecem como os entes com os maiores gastos com o financiamento dos serviços da assistência social, respondendo com 49,6% do gasto total, sendo que os estados apresentam 27,5% e o governo federal, 22,9% dos gastos[60].

Em outra análise, com base em dados da Pesquisa dos Municípios Brasileiros 2009 (MUNIC/IBGE), Mesquita *et al* (2012) encontraram que o governo municipal é o principal financiador da política de assistência social nos municípios, com 77% dos recursos orçados; seguido pelo governo federal, com 19%; e pelo governo estadual, que responde com 4% dos recursos orçados. Observa-se, portanto, uma baixa participação dos estados no cofinanciamento da política de assistência social; e quando esta participação ocorre, a modalidade de repasse utilizada não é aquela estabelecida pela PNAS e pela NOB/SUAS, uma vez que, para o ano de 2009, se observou que 34% do cofinanciamento estadual foi realizado por meio de convênio; e que em 43% dos municípios, onde o cofinanciamento estava previsto, o repasse teria sido feito exclusivamente por convênios (MESQUITA *et al*, 2012).

Ao analisar o cofinanciamento dos serviços do SUAS com base em dados enviados pelos municípios e estados ao sistema SUASWeb, e fornecido pelo MDS ao IPEA, Mesquita *et al* (2012) encontraram outros indicativos do estágio dificultoso de consolidação do padrão de financiamento proposto pela regulamentação do SUAS. Embora tais dados não contemplem a totalidade dos recursos aplicados na assistência social, pois não são considerados os repasses via convênio, indicam as transferências de recursos realizadas conforme a regulamentação do SUAS, fundo a fundo, para o ano de 2009. Novamente, os municípios aparecem como os principais financiadores da política de assistência social, e os estados apresentando baixa participação no cofinanciamento: do total de recursos disponíveis nos fundos municipais de assistência social, 74% eram recursos dos municípios, 22% eram recursos federais via Fundo Nacional de Assistência Social, e 4% eram recursos de fundos estaduais de assistência (MESQUITA *et al*, 2012).

Mesquita *et al* (2012) chamam a atenção para o fato de que apesar de os municípios aparecerem como os principais financiadores dos serviços do SUAS, há uma diferença bastante significativa entre as regiões brasileiras e o porte dos municípios, podendo tal

---

[60] É interessante observar a evolução do gasto na área de assistência social na última década. Com base em dados orçamentários do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS), tem-se que entre 2002 e 2012 houve uma elevação de R$ 24,5 bilhões, sendo o orçamento de R$ 8,4 bilhões em 2002 e de R$ 32,9 bilhões em 2012. (COLIN *et al*, 2014).

participação variar de 21% a 87%, sendo, por exemplo, as regiões Norte e Nordeste as que compreendem os municípios com menores percentuais de participação no cofinanciamento do SUAS. Já os municípios das regiões Sul e Sudeste são os que apresentam as maiores participações de recursos próprios no financiamento da política de assistência, como no caso do município de Curitiba que, para o ano de 2009, apresentou 80,7% de recursos próprios. No que se refere à participação estadual no cofinanciamento, Curitiba não obteve registro de recursos financeiros transferidos pelo Fundo Estadual de Assistência Social (FEAS), ou seja, para o ano de 2009, do total de recursos disponíveis no Fundo Municipal de Assistência Social de Curitiba, 80,7% eram recursos próprios, 0,0% eram recursos do FEAS, e 19,3% eram recursos do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS).

A baixa participação dos estados no cofinanciamento dos serviços do SUAS indicam, segundo Mesquita *et al* (2012), as dificuldades de efetivar a pactuação entre os três entes federativos, principalmente no que cabe à esfera estadual, em torno do cofinanciamento do sistema, especialmente no que se refere à utilização do modelo de repasse acordado na regulamentação do SUAS. A não utilização das transferências via fundo a fundo, indicam uma fragilidade na continuidade e regularidade dos recursos, além da dificuldade de controle social frente a tais recursos.

Nesse sentido, a criação do Fundo Estadual de Combate à Pobreza no Estado do Paraná, em outubro de 2015, reflete tal fragilidade do pacto federativo em torno da estruturação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS). Apesar da existência de regulamentação indicando o uso dos Fundos de Assistência Social como instrumento de repasse de recursos para o financiamento da política de assistência social, o Estado do Paraná criou um fundo paralelo para gerir os recursos utilizados nessa área. Na instituição do Fundo Estadual de Combate à Pobreza, estabeleceu-se que seus recursos seriam destinados para (PARANÁ, 2015): i) inclusão social e redução das desigualdades e da vulnerabilidade social das famílias do estado, por meio de concessão direta de benefícios às famílias, como o Programa Família Paranaense; de promoção das Redes de Proteção Social Básica e Especial de Média e Alta Complexidade; de subsídio de gastos com energia elétrica de famílias de baixa renda; e de programas na área de segurança alimentar e nutricional; ii) proteção integral, defesa e garantia dos direitos da criança e do adolescente, da mulher, do idoso e da pessoa com deficiência; iii) redução, por meio da aprendizagem, dos efeitos das situações de risco e vulnerabilidade social em adolescentes; iv) fomento ao trabalho, emprego e renda, por meio de qualificação profissional do indivíduo, e inserção de trabalhadores no mercado de trabalho, priorizando os segmentos mais vulneráveis; v) desenvolvimento da política urbana e

habitacional do estado, de modo a viabilizar programa de acessibilidade urbana no estado, assim como moradias para a população de baixa renda no meio urbano e rural; promover a regularização fundiária; urbanizar áreas e reassentar famílias com vistas à melhoria da qualidade de vida; vi) inclusão sócio produtiva de agricultores familiares, por meio de apoio financeiro às famílias em situação de vulnerabilidade social no meio rural; vii) ações suplementares de nutrição, habitação, educação, saúde, reforço de renda familiar e outros programas de relevante interesse social voltados para melhoria da qualidade de vida; entre outros. Há previsão, ainda, de que os recursos do Fundo podem ser utilizados para atender as finalidades citadas acima por meio de parceria com os demais entes federados, com entidades privadas e outras instituições.

Observa-se, portanto, a utilização do Fundo Estadual de Combate à Pobreza para, o financiamento de ações e serviços no âmbito da política de assistência social, como aqueles recursos destinados às Redes de Proteção Social Básica e Especial de Média e Alta Complexidade; e para uma diversidade de ações, que vão desde ações na assistência social à ações de educação, saúde, habitação, reforço de renda familiar. Tal fundo paralelo opera, desse modo, à margem da PNAS, dificultando a constituição e consolidação de um orçamento único por nível de governo para a gestão financeira da política de assistência, como prioriza a PNAS, além de dificultar o controle social e a transparência na utilização dos recursos, uma vez que tais fundos não se submetem à fiscalização dos respectivos conselhos de assistência social.

Dessa forma, a instituição de fundos paralelos no financiamento de ações da política de assistência social constitui um obstáculo para a consolidação da pactuação entre os entes federados no que diz respeito à estruturação de um sistema nacional de políticas públicas, como o Sistema Único de Assistência Social (SUAS). Sabe-se que a pactuação e cooperação entre os entes federados é um dos maiores desafios para as políticas públicas brasileiras, principalmente num contexto de estado federativo com 5.570 [61] municípios, 26 estados, 1 Distrito Federal e 1 União, isto é, são 5.598 unidades federativas que devem pactuar e cooperar, o que não é nada trivial. Tem-se ainda que, a instituição do SUAS, fruto de uma política nacionalmente concertada, contém em si uma determinada visão sobre a responsabilidade do Estado no âmbito da assistência social. Responsabilidade esta que deve ser primazia do Estado.

---

[61] Dados de 2013 (IBGE). Disponível em: <http://www.brasil.gov.br/economia-e-emprego/2013/06/cresce-numero-de-municipios-no-brasil-em-2013> Acesso em: 08 jul. 2016.

No caso do Paraná, a criação do fundo paralelo fragiliza a pactuação federativa de estruturação dessa responsabilidade do Estado materializada no Sistema Único de Assistência Social. Tal fragilidade encontra-se, nesse sentido, igualmente em notícia divulgada pelo Estado do Paraná em que informa sobre a participação da secretária de Estado da Família e Desenvolvimento Social em reunião mensal do Fórum Nacional de Secretários Estaduais de Assistência Social (Fonseas), na qual defende uma maior participação da União na transferência de recursos para a assistência social, pois assim seria possível aumentar o repasse de recursos públicos às instituições privadas que fazem atendimento de média e alta complexidade [62]. Não que a parceria com instituições privadas não seja importante para o atendimento dos usuários da assistência social, tais instituições, como reconhecido nas legislações da área, fazem parte da rede socioassistencial, sendo igualmente significativa a articulação entre a prestação do serviço público e privado. Contudo, como estabelecido pela PNAS, a grande mudança e esforços trazidos pelo reconhecimento da assistência social como direito social, é a responsabilidade estatal pelo atendimento da população em situação de vulnerabilidade social, assim como a busca pelo fortalecimento da autonomia das famílias e indivíduos, com o intuito de transformar a visão tradicional da assistência como atendimento pontual, fragmentado, caritativo, e mesmo, como dever moral de ajudar o próximo.

Nesse sentido, para compreender melhor tal visão materializada na PNAS e a sua relação com o Programa municipal Curitiba Mais Humana – que contém o Curitiba Sem Miséria –, tais temas serão abordados no item a seguir.

5.2 A POLÍTICA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL (PNAS) E O PROGRAMA CURITIBA MAIS HUMANA: TERRITORIALIZAÇÃO E INTERSETORIALIDADE

A Política Nacional de Assistência Social (PNAS), como dito anteriormente, é resultado da mudança de concepção sobre a assistência social trazida pela Constituição Federal de 1988, e reafirmada pela Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) de 1993, ao

[62] Nas palavras da secretária: "Estamos pontuando algumas sugestões que deverão contribuir para o pacto, entre eles a contrapartida da União nos cofinanciamentos dos serviços de proteção especial de média e alta complexidade. (...) Assim será possível elevar o repasse e estabelecer padrões mínimos." Disponível em: <http://www.desenvolvimentosocial.pr.gov.br/modules/noticias/article.php?storyid=1835&tit=Secretaria-defende-ampliacao-de-repasse-federal-para-assistencia-social> Acesso em: 08 jul. 2016.

reconhecer a área como direito social, de responsabilidade do Estado, ou seja, como política social pública integrante da Seguridade Social brasileira. E ao compor a Seguridade Social, a PNAS ressalta seu caráter de política de Proteção Social, a qual deve "(...) garantir as seguintes seguranças: segurança de sobrevivência (de rendimento e de autonomia); de acolhida; de convívio ou vivência familiar" (BRASIL, 2004, p.31).

A segurança de rendimentos, destaca a PNAS, não significa uma substituição de um salário mínimo, mas garantir uma sobrevivência monetária, independentemente de alguma limitação ou não para o trabalho. Já a segurança da acolhida se refere a uma segurança primordial que diz respeito à provisão de necessidades básicas à vida humana, como o direito à alimentação, ao vestuário e ao abrigo, podendo estas necessidades ser recorrentes de situação de violência familiar ou social, abandono, drogadição, alcoolismo, desemprego prolongado e criminalidade. No que tange à segurança da vivência familiar ou a segurança do convívio, admite-se que esta é uma necessidade que a política de assistência social deve-se ocupar, tendo em mente que "a dimensão societária da vida desenvolve potencialidades, subjetividades coletivas, construções culturais, políticas e, sobretudo, os processos civilizatórios" (BRASIL, 2004, p.32).

Nesse sentido, a PNAS delimita seu público usuário às pessoas que se encontram em situações de vulnerabilidade e risco social, como:

> [...] famílias e indivíduos com perda ou fragilidade de vínculos de afetividade, pertencimento e sociabilidade; ciclos de vida; identidades estigmatizadas em termos étnico, cultural e sexual; desvantagem pessoal resultante de deficiências; exclusão pela pobreza e, ou, no acesso às demais políticas públicas; uso de substâncias psicoativas; diferentes formas de violência advinda do núcleo familiar, grupos e indivíduos; inserção precária ou não inserção no mercado de trabalho formal e informal; estratégias e alternativas diferenciadas de sobrevivência que podem representar risco pessoal e social. (BRASIL, 2004, p.33).

A PNAS procura, assim, tornar visíveis aqueles indivíduos e grupos da sociedade brasileira tradicionalmente tidos como invisíveis, busca, portanto, "incluir 'os invisíveis', os transformados em casos individuais, enquanto de fato são parte de uma situação social coletiva; as diferenças e os diferentes, as disparidades e as desigualdades" (BRASIL, 2004, p.15). Tal visão comporta olhar a família e os indivíduos inseridos em um determinado contexto social, que produzem e do qual são produzidos, desse modo, não se culpabiliza a família por determinada situação em que se encontra, mas se busca compreender a realidade social daquela família na sua integralidade, tanto no que se refere aos aspectos internos quanto aos aspectos externos à família. E a partir desse olhar, a política busca garantir proteção social

a todos que dela precisarem, sem a necessidade de alguma contribuição prévia. Tal proteção deve, ainda, ser capaz de desenvolver potencialidades e capacidades para uma maior autonomia do usuário, buscando o desenvolvimento humano e social, e não ser "tuteladora ou assistencialista". Para tanto, a PNAS reconhece a necessidade de integrar-se às demais políticas setoriais, considerando as desigualdades socioterritoriais, a fim de atingir os objetivos de:

> i) prover serviços, programas, projetos e benefícios de proteção social básica e, ou especial para famílias, indivíduos e grupos que deles necessitarem; ii) contribuir com a inclusão e a equidade dos usuários e grupos específicos, ampliando o acesso aos bens e serviços socioassistenciais básicos e especiais, em áreas urbana e rural; iii) assegurar que as ações no âmbito da assistência social tenham centralidade na família, e que garantam a convivência familiar e comunitária. (BRASIL, 2004, p.33).

Dessa forma, tais objetivos explicitam o foco das ações e serviços da política de assistência social centrado na família, sendo esta a principal destinatária dos serviços, programas, projetos e benefícios de proteção social. Tal conjunto de ações compõe a rede socioassistencial, em que por serviços entendem-se as atividades continuadas que visam a melhoria de vida da população e cujas ações estejam voltadas para as necessidades básicas da mesma; por programas compreendem-se as ações integradas e complementares, com objetivos, tempo e área de abrangência determinados para qualificar, incentivar, potencializar e melhorar os benefícios e os serviços socioassistenciais; por projetos entendem-se aqueles caracterizados como investimentos econômicos e sociais nos grupos populacionais em situação de pobreza que lhes garantam meios e capacidade produtiva para a melhoria das condições gerais de subsistência e elevação do padrão de qualidade de vida[63]; por benefícios compreendem-se os benefícios previstos na LOAS, quais sejam, o Benefício de Prestação Continuada (BPC) e os benefícios eventuais, além dos benefícios referentes aos programas de transferência de renda, como o Programa Bolsa Família (PBF) (BRASIL, 2004, 2005).

Já a proteção social encontra-se dividida em dois tipos: a básica e a especial. A Proteção Social Básica (PSB) tem como objetivos prevenir situações de risco através do desenvolvimento de potencialidades e aquisições, além do fortalecimento de vínculos familiares e comunitários. Visa atender famílias e indivíduos que se encontram em situação de vulnerabilidade social decorrente da pobreza, de privação de renda ou do acesso aos serviços públicos, e, ou, de fragilização de vínculos afetivos, relacionais ou comunitários. A PSB tem como referência a família e compreende serviços, programas, projetos e benefícios que são

[63] O Curitiba Sem Miséria, por exemplo, é denominado como Projeto, no sentido que a PNAS lhe confere.

executados nos Centros de Referência da Assistência Social (CRAS). Estes equipamentos públicos estatais de base territorial estão localizados em áreas de vulnerabilidade social e, além de serem responsáveis pelo desenvolvimento dos serviços de proteção básica, realizam o mapeamento, a organização e a coordenação da rede local de serviços socioassistenciais, promovem a inserção das famílias nos serviços de assistência social local, articulam o encaminhamento da população local para as demais políticas públicas, visando o atendimento integral à família e demais usuários (BRASIL, 2004).

A Proteção Social Especial (PSE), por sua vez, é destinada a famílias e indivíduos que se encontram em situação de risco pessoal e social, seja esta situação devido a uma ocorrência de abandono, maus tratos físicos ou psíquicos, abuso sexual, uso de substâncias psicoativas, cumprimento de medidas sócio-educativas, situação de rua, situação de trabalho infantil, entre outras. Assim, visa atender crianças, adolescentes, jovens, idosos, pessoas com deficiência, pessoas em situação de rua que tiveram seus direitos violados ou ameaçados, e cuja convivência com a família de origem seja considerada prejudicial a sua proteção e ao seu desenvolvimento. Os serviços de proteção especial dividem-se, ainda, entre os de Média Complexidade e de Alta Complexidade, sendo aqueles referentes aos serviços destinados às famílias e indivíduos que tiveram seus direitos violados, mas cujos vínculos familiar e comunitário não foram rompidos. Tais serviços são desenvolvidos nos Centros de Referência Especializado da Assistência Social (CREAS). Já a Proteção Social Especial de Alta Complexidade são os serviços que buscam garantir proteção integral, como moradia, alimentação, higienização e trabalho protegido para famílias e indivíduos que se encontram sem referência e, ou, em situação de ameaça, necessitando ser retirados de seu núcleo familiar e, ou, comunitário. Tais serviços são prestados em espaços como a Casa Lar, República, Casa de Passagem, Albergue, Família Substituta, Família Acolhedora, entre outros (BRASIL, 2004).

A instalação dos equipamentos públicos da assistência social, de acordo com a PNAS, deve seguir uma perspectiva socioterritorial, na qual se reconhece que as intervenções são realizadas nas capilaridades dos territórios, no caso do Brasil como um país federativo, na menor escala administrativa governamental, qual seja, os municípios (BRASIL, 2004). Nesse sentido, compreender que a realidade brasileira é marcada pela desigualdade social e econômica e que esta se expressa, igualmente, em desigualdades socioterritoriais, prima-se pela territorialização da rede de assistência social, cuja localização dos serviços deve priorizar os territórios com maior incidência de população em vulnerabilidade e risco social, ampliando as garantias de acesso e a efetividade da política. Uma vez que, parte-se do pressuposto de

que há múltiplos fatores sociais, econômicos e culturais que levam o indivíduo e a família a uma situação de vulnerabilidade e risco social, sendo o território um deles, principalmente nas grandes metrópoles com fortes “desigualdades intra-urbanas”.

Dessa forma, o princípio da territorialização na PNAS encontra-se não somente na forma de organização da rede de atendimento, mas também na possibilidade de definição de novos serviços e formas de atuação. Assim, afirma que pensar a intervenção socioassistencial a partir do território significa, primeiramente, reconhecer o universo cultural da população que vive nos territórios, e a partir dessa perspectiva de totalidade pensar a intervenção integrada aos demais setores das políticas públicas. O grande desafio para as políticas públicas, então, inclusive para a política de assistência social, é articular descentralização e intersetorialidade, pois:

> [...] ao invés de metas setoriais a partir de demandas ou necessidades genéricas, trata-se de identificar os problemas concretos, as potencialidades e as soluções, a partir de recortes territoriais que identifiquem conjuntos populacionais em situações similares, e intervir através de políticas públicas, com o objetivo de alcançar resultados integrados e promover impacto positivo nas condições de vida. (BRASIL, 2004, p.44).

No entanto, a concepção da política de assistência social com base na territorialização, na descentralização e na intersetorialidade implica mudanças não só nos mecanismos institucionais e de planejamento, mas, igualmente, demanda mudanças na cultura e nos valores dos agentes públicos acostumados a intervir de forma fragmentada, setorializada e focalizada.

No que se refere à adoção dos princípios presentes na PNAS no que tange a intervenção socioassistencial local, na esfera municipal temos que, no contexto do Município de Curitiba, tais princípios encontram-se presentes no Programa Curitiba Mais Humana. Este programa, como abordado no capítulo 4, constitui um dos sete programas que compõem a dimensão Desenvolvimento Social do Plano Plurianual do Município de Curitiba para o período de 2014 a 2017. Dentre seus objetivos, consta: fortalecer políticas de proteção social e de promoção de direitos humanos; erradicar a extrema pobreza com acesso às políticas públicas; desenvolver socialmente os territórios e melhorar a vida do público prioritário; promover a participação social. Nota-se já em alguns de seus objetivos, os princípios de territorialização e intersetorialidade, o que demanda uma nova perspectiva de atuação por parte dos agentes públicos.

Como comentado anteriormente, o Programa Curitiba Mais Humana abrange sete projetos, envolvendo ao menos quatro diferentes secretarias municipais. Devido a essa

necessidade de trabalhar junto a outros setores, o Programa buscou criar espaços intersetoriais de gestão, os denominados Colegiados Regionais de Gestão Integrada.

Primeiramente, temos que a cidade de Curitiba está dividida em dez Regionais Administrativas, sendo a décima Regional do Tatuquara criada em 2015 [64], as demais nove Regionais foram criadas em 1986. De acordo com Félix (2013), as nove Regionais eram denominadas Freguesias e tinham a finalidade de coordenar o planejamento local, promovendo a articulação entre as áreas-fins da Prefeitura e a população. No entanto, segundo a autora, tais Regionais estiveram "voltadas ao longo dos anos prioritariamente para questões de obras e de infraestrutura urbana, representando, na realidade, uma extensão do poder central, no sentido de 'ouvir' e encaminhar as demandas da população" (FÉLIX, 2013, p.113). Atualmente, as Regionais são uma espécie de subprefeitura, encarregadas dos bairros, com o objetivo de aproximar o planejamento local ao planejamento da cidade como um todo. Tais Regionais contam, ainda, com a presença das Ruas da Cidadania, estas consideradas "símbolo da descentralização administrativa", caracterizam-se por oferecer essencialmente serviços municipais, mas igualmente alguns serviços estaduais e federais[65].

Dessa forma, tais espaços Regionais Administrativos comportam a instância gestora intersetorial do Programa Curitiba Mais Humana, o Colegiado Regional de Gestão Integrada, que por sua vez é formado pelos chefes de núcleo de cada secretaria, sendo seu articulador o respectivo Administrador Regional, conta também com a participação de representantes dos territórios, uma vez que tal Programa encontra-se vinculado ao modelo municipal de Administração Pública Deliberativa. Tal instância de articulação e pactuação possui a função de coordenar e implementar o Programa no âmbito regional, pactuando as ações regionalizadas e articulando com parceiros governamentais e não governamentais. Para dar suporte aos Colegiados Regionais, na mediação das questões tratadas, encontra-se a Secretaria Executiva, que possui caráter técnico-operativo e abrangência municipal. Esta é formada por representantes das secretarias meio, como a Secretaria de Planejamento e Administração, o Instituto Municipal de Administração Pública (IMAP), entre outras, e a Fundação de Ação Social (FAS), que é a coordenadora do Programa. Se nos Colegiados Regionais, com o apoio da Secretaria Executiva, alguma questão não consiga ser resolvida, existe outra instância em

---

[64] Fonte: Portal dos Conselhos. Disponível em: <http://portaldosconselhos.curitiba.pr.gov.br/prefeito-assina-neste-sabado-decreto-de-criacao-da-regional-tatuquara/> Acesso em: 12 jul. 2106. As demais Regionais são: Regional Bairro Novo, Regional Boa Vista, Regional Boqueirão, Regional Cajuru, Regional CIC, Regional Fazendinha/Portão, Regional Matriz, Regional Pinheirinho e Regional Santa Felicidade, que abrangem os 75 bairros de Curitiba.

[65] Fonte: Prefeitura de Curitiba. Disponível em: <http://www.curitiba.pr.gov.br/conteudo/o-que-sao-regionais/80> Acesso em: 12 jul. 2016.

que é possível recorrer, qual seja, a Unidade Gestora de Temas Transversais. Esta unidade gestora é formada pelos secretários municipais e corresponde a instância gestora do Programa no âmbito municipal, por meio da Agenda Intergestores de Pactuação e Monitoramento.

Nesse sentido, tais instâncias de articulação e pactuação possuem o objetivo de gerir a atuação regional de forma mais integrada entre os diversos setores que compõem a administração municipal. Tal atuação regionalizada inclui, ainda, a realização pelas regionais de um diagnóstico local e um Plano de Ação Intersetorial Regional. Sendo que tal diagnóstico regionalizado deve privilegiar um olhar diferenciado sobre os Territórios Priorizados. Estas são áreas concentradoras de vulnerabilidades e, ou, riscos sociais que demandam uma atuação mais integrada e intersetorial. Assim, em cada Regional existe um território delimitado cujo olhar estatal deve priorizá-lo no que se refere à oferta de serviços e implementação de ações locais.

Tal projeto de atuação intersetorial em Territórios Priorizados em Curitiba surgiu de uma experiência, em 2013, em que houve a constatação de muitos casos de Defesa Civil, em que devido a enchentes e alagamentos, muitas famílias residentes em áreas precárias acabaram perdendo suas casas. E a partir desta situação começaram a ser pensadas propostas de trabalho conjunto sobre determinados territórios, num sentido de ir além do atendimento individual de famílias, e de construir um olhar para atuar no conjunto do território e suas necessidades coletivas. De acordo com profissional que participou desse processo de planejamento, a possibilidade de pensar o território permite não somente ampliar o olhar para os problemas complexos, mas também permite planejar uma atuação mais integrada, uma vez que:

> [...] são questões muito complexas né, como eu falei pra você, vamos supor as áreas que sofreram alagamentos e tal são áreas de ocupação irregular, onde a moradia é precária, não tem saneamento, tem áreas que tem deslizamento, falta creche, as pessoas têm dificuldade de acesso, são áreas em que a atuação ela não é simples, são essas áreas como a gente tava comentando né, quando você vai levantar as ações que são feitas, muito é feito, porque o prioritário pra nós, isso foi uma descoberta interessante, também é prioritário pras outras políticas né [...] quando você vai levantar lá o que tem [nos territórios priorizados], as escolas têm um monte de coisa, a saúde tem um monte de coisa, todo mundo já tem um olhar pra lá, só que é tudo separadinho. (Entrevistado 3 [66]).

A fala do Entrevistado 3, reflete a potencialidade de um trabalho em conjunto, intersetorial, uma vez que os setores estão nos territórios atuando; mas, igualmente, demonstra a dificuldade da integração das ações, na qual se nota como a administração pública está

[66] Dados da entrevista com profissional da Superintendência de Planejamento da Fundação de Ação Social de Curitiba, realizada em 23 de maio de 2016.

tradicionalmente organizada em setores fragmentados, como visto no capítulo 2 no item que abordou a trajetória da burocracia brasileira. Devido a tal dificuldade histórica, uma primeira tentativa de trabalho conjunto nos Territórios Priorizados em Curitiba tem sido organizar ações conjuntas nos territórios. Nesse sentido, são realizados dias de "Ação Integrada no Território Priorizado", em que participam diversas secretarias municipais que disponibilizam seus serviços nessas áreas prioritárias à população local, além da realização de alguma atividade específica, como foi o caso da ação em que ocorreu uma observação participante. Em ação organizada pela Regional responsável pelo território priorizado, foram chamadas várias secretarias para participarem, de modo que havia serviços disponíveis à população no que concerne ao Cadastro Único para Programas Sociais; serviços relacionados à Secretaria da Mulher; serviços relacionados à Secretaria de Trabalho e Emprego, como o SINE (Sistema Nacional de Empregos) móvel; estavam presentes ainda servidores da COHAB (Companhia de Habitação Popular), Fundação Cultural de Curitiba (FCC), do Instituto Municipal de Administração Pública (IMAP), da Guarda Municipal, da Polícia Militar do Paraná, entre outros. Ainda, na semana que antecedeu a ação conjunta, foi realizada pela Secretaria Municipal do Meio Ambiente uma ação de limpeza de um terreno que serve de passagem para os moradores locais, e no dia da Ação Integrada foram convidadas crianças de uma escola municipal da área para a realização do plantio de árvores nesse terreno, em que se aproveitou para realizar uma conversa sobre conscientização ambiental.

Tal Ação Integrada em Território Priorizado, a primeira realizada naquele território, foi uma tentativa do Estado, em nível municipal, de se aproximar mais da população, no intuito de oferecer serviços e no intuito de estar presente, atuando naquele território tradicionalmente excluído. No entanto, a baixa participação da população no dia da Ação Integrada, mesmo que outros elementos tenham que ser levados em conta, como o horário da ação, durante a semana pela manhã, reflete ainda a dificuldade de diálogo que o Estado tem com a população. Mas, se por um lado a efetividade da ação junto à população ainda foi bastante incipiente, por outro, tal ação ao colocar diversos setores públicos reunidos num mesmo local possibilitou estreitar o diálogo entre eles, como na fala de profissional da FAS que afirmou ter conseguido realizar vários contatos, encaminhamentos e negociações com outras secretarias.

Contudo, é importante ressaltar a diferença entre 'políticas territorializadas' e 'políticas territoriais'. Koga (2011), com base no sociólogo francês Michel Autès chama a atenção para o fato de existirem políticas territorializadas que são executadas de um modo descentralizado num dado território, mas com uma lógica centralizada e fragmentada, sendo,

portanto, o território somente uma espécie de depósito das ações setorializadas. Enquanto que as políticas territoriais teriam como ponto de partida os territórios, em que este é o agente indutor das políticas. Dessa forma, para que a dimensão territorial, e a intersetorialidade, possam realmente produzir efeitos sobre a realidade, deve-se ir além das políticas territorializadas, em que o território é apenas o objeto da soma de ações estatais setorializadas, para tornar-se indutor de uma ação conjunta, sendo o território, portanto, o sujeito central das políticas públicas.

Nesse sentido, muitos avanços precisam ser realizados no que se refere à atuação municipal de Curitiba, como um enfoque maior em políticas territoriais e não somente em políticas territorializadas. No entanto, já os primeiros passos de ação com diversas secretarias nos territórios revelam a potencialidade das ações intersetoriais sob uma perspectiva territorial. Principalmente porque esta perspectiva permite ampliar o foco de atendimento, como expresso na PNAS, que mudou o foco de atendimento de pessoa a pessoa, para o princípio da matricialidade sociofamiliar e da territorialização. Como bem observou profissional da FAS:

> [...] a gente vai vendo nesses territórios onde a área é irregular, é sujeita a desabamento, então tem regiões no Boa Vista, o Território Priorizado do Boa Vista quando chove muito o pessoal não consegue sair de casa, porque as ruas são de saibro e são íngremes, então quando chove a pessoa não pode sair de casa porque ela não consegue andar mesmo, sabe. Então como que uma família não será vulnerável? Estando na área assim? Ela já era vulnerável porque teve que ir pra uma área assim, também ninguém escolhe morar num lugar desse, já foi lá por uma vulnerabilidade, agora ela não vai conseguir melhorar de vida, assim ela pode ganhar na loto, na mega, se ela continuar morando lá ela não vai conseguir sair pra trabalhar no dia que chove, entendeu? Entendeu? Esse reconhecimento do quanto o território também influencia nas vulnerabilidades que não é uma coisa de escolha pessoal, não é uma coisa que você não consegue, ou a sua família não dá conta, essa é uma outra questão que a gente começou a explorar ainda nesse processo dos Territórios, é uma outra forma de olhar que também as nossas equipes estão se apropriando disso. (Entrevistado 3 [67]).

É interessante notar na fala do Entrevistado 3, o reconhecimento de que o território é capaz de determinar vulnerabilidades, independentemente de escolhas e capacidades pessoais e, inclusive, independentemente do nível de renda da pessoa. Observa-se que mesmo ao focar num critério de renda, por exemplo, o fato de a pessoa ganhar um prêmio monetário, se continuar a morar num território precário, continuará vulnerável no que diz respeito à possibilidade de locomoção. Isto é, o território precário é determinante de vulnerabilidades sociais independentemente de escolhas e capacidades pessoais.

---

[67] Dados da entrevista com profissional da Superintendência de Planejamento da Fundação de Ação Social de Curitiba, realizada em 23 de maio de 2016.

Nesse sentido, a intervenção do Estado nos territórios é capaz de produzir impacto muito maior e mais abrangente do que o atendimento pessoal, e mesmo, familiar. A introdução da dimensão territorial nas políticas públicas permite potencializar sua efetividade, principalmente no que se refere aos seus efeitos inclusivos e redistributivos, como ressaltado por Koga (2011). Ao reconhecê-lo como 'território de vivências' e colocar o território como sujeito das políticas públicas, afasta-se de critérios que muitas vezes podem ser reducionistas – ao fundamentar-se em características de pessoas e, ou, famílias, sem levar em conta a complexidade dos contextos em que as pessoas e as famílias vivem – e reconhecer, para além da identificação individual e, ou, familiar, as condições objetivas dos territórios em que as populações vivem (KOGA, 2013).

A possibilidade de trabalhar com a perspectiva de Território Priorizado em Curitiba amplia inclusive o olhar para a cidade, em que se passa a olhar a cidade não pelas suas médias, mas pelas suas diferenças e desigualdades internas, fortalecendo a inclusão social, potencialidade esta, trazida pela perspectiva territorial, como assinalou Koga (2011). E atender a população residente nos Territórios Priorizados é, muitas vezes, atender o público alvo do Projeto Curitiba Sem Miséria, tema que será abordado com mais detalhes no item a seguir.

5.3 IMPLEMENTANDO O PROJETO CURITIBA SEM MISÉRIA E SEUS EIXOS

O Projeto Curitiba Sem Miséria (CSM), como comentado anteriormente no capítulo 4, assim como o Brasil Sem Miséria (BSM), é formado por três eixos: i) garantia de renda; ii) acesso a serviços e iii) inclusão produtiva. Tal articulação de políticas variadas nos três eixos reflete a concepção de que a situação de pobreza, e de extrema pobreza, não se restringe à insuficiência de renda, sendo necessária uma ação estatal integrada e intersetorial para o atendimento das necessidades dos indivíduos e famílias nessa situação. Nesse sentido, o público-alvo do CSM é compreendido pelas famílias e indivíduos com renda familiar *per capita* de até R$ 77,00 e famílias e indivíduos que residam em Território Priorizado independentemente da renda familiar *per capita*, mediante avaliação técnica. Desse modo, observa-se uma diferença nos critérios de inclusão de potenciais beneficiários do CSM [68] em

[68] Lembrando que o público-alvo do CSM é constituído por: i) famílias e indivíduos com renda familiar per capita de até R$ 77,00 e que permanecem em situação de extrema pobreza por não receberem benefícios de transferência de renda na data de sua inclusão no projeto; ii) famílias e indivíduos que mesmo após o

relação aos critérios utilizados pelo BSM. Enquanto que o Plano federal utiliza como critério de seleção apenas o corte de renda, o CSM amplia a possibilidade de inserção de indivíduos e famílias residentes nos Territórios Priorizados, independentemente de sua renda, na medida em que se entende que estes territórios são marcados pela concentração de vulnerabilidades e, ou, riscos sociais.

Tal possibilidade é importante, pois, apesar de Curitiba apresentar números positivos quando se trata de médias da cidade, como o IDHM de 0,823[69], apresenta muitas desigualdades intraurbanas, como expresso no Índice de Gini de 0,55[70] que mede a desigualdade, e informações como a de que, em 2016, ainda há em Curitiba 45 famílias cujo tipo de iluminação no domicílio é à vela[71]. Há o fato, ainda, de uma característica de que Curitiba, como revelado em entrevista com profissional da FAS, por ser uma metrópole que tem certa dinâmica econômica, muitas vezes permite a que um indivíduo tenha uma renda superior a R$ 77,00, mas igualmente é uma cidade com um custo de vida alto que o obriga ao gasto dessa renda. Dessa forma, utilizar além do critério de renda, outro critério para a inclusão de possíveis beneficiários do CSM, permite incluir pessoas e famílias com necessidades de enfrentamento às vulnerabilidades sociais dentro do contexto da cidade de Curitiba. E como observado anteriormente, muitas vulnerabilidades sociais podem estar mais relacionadas ao contexto territorial precarizado do que unicamente ao critério de renda de forma isolada.

Assim, a questão da dimensão territorial do CSM se diferencia do BSM, na medida em que no plano federal o território não é uma perspectiva evidente, expressando-se somente na diferenciação entre as políticas públicas destinadas à população residente nas áreas rurais e

---

recebimento de benefícios de garantia de renda não superam a situação de extrema pobreza, mantendo renda familiar per capita de até R$ 77,00; iii) famílias e indivíduos que residam em Território Priorizado independentemente da renda per capita familiar e conforme avaliação técnica; iv) famílias e indivíduos com renda familiar per capita superior a R$ 77,00, em situação de vulnerabilidade e risco social, mediante parecer técnico, podendo ser famílias beneficiárias do PBF em suspensão por descumprimento de condicionalidades, famílias com crianças e adolescentes em situação de trabalho infantil e famílias com renda familiar mensal per capita de até R$ 87,00 recebendo ou não benefícios, no entanto, a inclusão destas famílias e indivíduos no projeto dependente de disponibilidade financeira. (CURITIBA, 2015a; 2015b).

[69] Fonte: IBGE Cidades, para o ano de 2010. Lembrando que o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM – ONU/PNUD) é uma média composta por três indicadores referentes à longevidade, educação e renda. Disponível em: <http://www.cidades.ibge.gov.br/xtras/temas.php?lang=&codmun=410690&idtema=118&search=parana|curitiba|%C3%8Dndice-de-desenvolvimento-humano-municipal-idhm-> Acesso em: 13 jul. 2016.

[70] Fonte: IPEA para o ano de 2010. Lembrando que o Índice de Gini mede a desigualdade, podendo seu valor variar de 0 a 1, quanto mais próximo de 1 mais concentrada a renda se encontra. Disponível no site do IPPUC: <http://curitibaemdados.ippuc.org.br/> Acesso em: 13 jul. 2016.

[71] De acordo com dados do Cadastro Único (Data CAD).

urbanas. Desse modo, o projeto municipal de enfrentamento à extrema pobreza se aproxima e dialoga mais com a Política Nacional de Assistência Social do que com o Plano Brasil Sem Miséria, no que se refere a esta temática.

Outra diferença do CSM, com relação ao BSM, é o tempo de permanência dos indivíduos e, ou, famílias no projeto. O plano federal não delimitou tempo máximo de permanência dos beneficiários, enquanto que o projeto municipal possui tempo previsto de permanência de até 24 meses. Assim como a delimitação da inserção de mil famílias por ano. Tais características se devem a existência de certa continuidade de trabalho realizado com as famílias em situação de vulnerabilidade social no município, em que o critério de permanência das famílias por um período determinado e o número de famílias atendidas já existia em projetos anteriores[72].

Um aspecto fundamental do CSM é o caráter prioritário dado ao público-alvo do projeto. Os indivíduos e as famílias incluídas no projeto possuem prioridade em todos os serviços realizados e gerenciados pela FAS, e aqueles realizados em parceria com outras secretarias. Dessa forma, é dada visibilidade a esse público, tradicionalmente invisível, que passa a ser visto pelo Estado como prioridade máxima de atendimento integral e intersetorial.

Como comentado anteriormente, tanto o Programa Curitiba Mais Humana, quanto o Curitiba Sem Miséria, dialogam com a PNAS em vários aspectos. Sendo que as ações implementadas de atendimento à população em situação de extrema pobreza ocorrem, principalmente, no âmbito do Sistema Único de Assistência Social (SUAS). Isto é, a porta de entrada do beneficiário ao CSM ocorre por meio dos equipamentos do SUAS, especialmente os Centros de Referência da Assistência Social (CRAS). No município de Curitiba há um total de 45 CRAS, cujas fontes de financiamento, de acordo com o Data SUAS, são exclusivamente de origem federal e municipal. São nestes equipamentos públicos que a população tem acesso aos serviços e benefícios da assistência social, entre outros serviços públicos, via encaminhamentos. É por meio dos profissionais do CRAS que os indivíduos e as famílias podem realizar seu registro no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico), possibilitando-lhes acesso à benefícios e serviços públicos.

Benefícios e serviços públicos estes que, formam a base da proteção social brasileira, como visto anteriormente, em que a reconfiguração da visão de atendimento à população em situação de vulnerabilidade social ampliou-se no sentido do reconhecimento de que a pobreza e a vulnerabilidade não são resultado de trajetórias individuais, mas fruto de constructos

[72] Como revelado na fala do Entrevistado 3 da Superintendência de Planejamento da FAS, realizada em 23 de maio de 2016.

históricos, socioeconômicos e culturais. Dessa forma, o entendimento, por parte do BSM, que se reflete no CSM e dialoga com a PNAS, de que a situação de pobreza não se restringe à insuficiência de renda, possibilitou a articulação de diversas políticas públicas que se dividem nos três eixos, cuja implementação a nível municipal são detalhadas a seguir.

5.3.1 O eixo de garantia de renda

Como visto, o Curitiba Sem Miséria (CSM) é composto por serviços e benefícios, sendo que ao eixo de garantia de renda correspondem os benefícios socioassistenciais disponíveis à população atendida pelo projeto, como o Programa Bolsa Família (PBF) e o Benefício de Prestação Continuada (BPC). Tais benefícios, como mencionado no item 5.1, de acordo com a legislação da assistência social, são de competência da União. Dessa forma, é o governo federal que disponibiliza os recursos financeiros para a garantia de renda por meio do PBF e do BPC. No entanto, a gestão de tais benefícios é descentralizada, sendo realizada pelos governos municipais, que ficam responsáveis pela gestão integrada do Cadastro Único e, especialmente, do PBF.

Dessa forma, compreender o processo de gestão e implementação dos benefícios de garantia de renda que fazem parte do CSM, implica, primeiramente, compreender a gestão do Sistema do Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico). Tal cadastro tornou-se uma importante ferramenta de gestão das políticas públicas em geral, e do BSM. O indivíduo ou uma família que queira acessar algum tipo de serviço ou benefício socioassistencial deve ter primeiramente seu registro no Cadastro. Ou seja, o Cadastro é obrigatoriamente utilizado para a seleção de beneficiários e integração de programas sociais. Nesse sentido, o CadÚnico é um registro de informações sobre as famílias de baixa renda e suas condições de vida. Nele são cadastradas, prioritariamente, as famílias com renda mensal *per capita* de até meio salário mínimo, ou com renda familiar mensal de até três salários mínimos. No entanto, podem ser registradas famílias com renda mensal superior, com a condição de que estejam vinculadas a algum programa social, seja este federal, estadual ou municipal. (BRASIL, 2007).

O Cadastro traz informações da família[73], de cada componente da família e as características do domicílio em que residem. O formulário de registro é dividido em 10 itens (BRASIL, 2009b): i) identificação e controle – que traz um código familiar; o setor censitário em que a família reside compatível com padrão do IBGE; a identificação se é cadastro de inclusão ou atualização; se a entrevista foi realizada com ou sem visita domiciliar; a data da entrevista; o endereço da família; a territorialização da família, no caso de Curitiba é possível indicar se a família reside ou não em Território Priorizado; informações sobre o entrevistador; ii) características do domicílio[74] – se o domicílio está situado em área rural ou urbana; se é particular ou coletivo; qual o material predominante no piso e nas paredes externas do domicílio; se possui água canalizada e a forma de abastecimento; se possui banheiro ou sanitário e a forma de escoamento; a forma de coleta de lixo; a forma de iluminação, entre outras; iii) família[75] – quantas pessoas e quantas famílias moram no domicílio; se há alguma pessoa da família (criança/adolescente, jovem/adulto, ou idoso) internada ou abrigada em hospital, asilo, orfanato ou outro estabelecimento similar; qual a despesa mensal da família com energia elétrica, água e esgoto, gás, carvão e lenha, alimentação, higiene e limpeza, transporte, aluguel, medicamentos de uso regular; identifica-se ainda o estabelecimento de assistência à saúde e o centro de assistência social que a família utiliza; iv) identificação da pessoa – dados da pessoa que está respondendo o formulário e a sua relação com o Responsável pela Unidade Familiar (RF)[76]; v) documentos – de todos os membros da família, ou a identificação de que algum membro da família não possui documentos; vi) pessoas com deficiência – se há alguém na família com alguma deficiência, o tipo de deficiência e se recebe cuidados permanentes de terceiros; vii) escolaridade – se o entrevistado sabe ler e escrever; se frequenta escola ou creche, e qual; o curso e o ano que frequenta; se já frequentou escola, quantos anos de estudo; viii) trabalho e remuneração – se trabalhou na semana passada ou não; se o trabalho principal é por conta própria, empregado com ou sem carteira assinada, trabalhador doméstico com ou sem carteira assinada, trabalhador não remunerado, militar ou servidor público, empregador, estagiário, aprendiz; se recebeu remuneração no mês passado e seu valor; se recebeu remuneração nos últimos doze meses e quantos meses trabalhou; qual o

---

[73] O cadastro entende por família o grupo composto por uma ou mais pessoas, não necessariamente com relações consanguíneas, que residam em um mesmo domicílio e que contribuam para a renda familiar ou que tenham as suas despesas atendidas por ela.

[74] O cadastro também é utilizado para o registro de informações de pessoas em situação de rua, que não precisam responder às questões referentes às características do domicílio. No entanto, é possível utilizar os equipamentos da assistência social como endereço de referência desta população.

[75] Neste item é possível identificar se a família é indígena ou quilombola.

[76] O RF deve ser um dos membros da família, morador do domicílio e maior de 16 anos e, recomenda-se ainda, que seja, preferencialmente, inscrita uma mulher.

valor da remuneração dos trabalhos nesse período; se recebe por mês alguma ajuda ou doação de não morador, aposentadoria, pensão ou BPC, seguro desemprego, pensão alimentícia, outras fontes de remuneração; ix) Responsável pela Unidade Familiar (RF) – identificação do responsável pela família; x) marcação livre para o município – no caso de identificação pelo entrevistador de existência de trabalho infantil na família.

Tais informações objetivam conhecer a realidade da família e suas condições de vida, tornando possível a identificação de suas vulnerabilidades sociais, a fim de concretizar o expresso no slogan do Cadastro, "conhecer para incluir". Uma informação importante captada pelo cadastro é aquela referente à renda familiar, pois ao conhecer a renda de cada um dos componentes do grupo, o Sistema do Cadastro Único calcula a renda mensal familiar *per capita* para que possa vir a ser utilizada na seleção de beneficiários de programas, como o PBF. As questões do cadastro se referem à renda atual e à renda dos últimos doze meses, buscando, dessa forma, captar a renda da família num contexto em que a volatilidade de renda é frequente, como demonstram diversos estudos[77]. O cálculo da renda familiar é feito pelo Sistema do CadÚnico, sistema este operado pela Caixa Econômica Federal (CAIXA), que é igualmente o agente pagador dos benefícios de garantia de renda. Isto é, não é o governo local o responsável pela seleção dos beneficiários dos programas de transferência de renda, mas o governo federal por meio de regras claras que seleciona e faz o pagamento direto às famílias, rompendo com qualquer possibilidade de utilização clientelista do benefício por parte de governos locais[78].

Dessa forma, o acesso aos benefícios de garantia de renda, no que concerne ao Programa Bolsa Família (PBF), ocorre por meio da inscrição da família no Cadastro Único, que por sua vez calcula a renda familiar mensal *per capita* e concede o benefício à família. Já o Benefício de Prestação Continuada (BPC), gerenciado pela Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS), do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), é operacionalizado pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), que após avaliar os critérios de elegibilidade[79], concede o benefício. Nos últimos anos, com a reconfiguração da proteção social, que busca articular benefícios e serviços, tem-se iniciado o processo de inclusão dos beneficiários do BPC no Cadastro Único, com o objetivo de ampliar o acesso

---

[77] A esse respeito conferir, por exemplo, os trabalhos de SOARES (2010); REGO; PINZANI (2013).

[78] Conforme relato da pesquisadora e socióloga Walquiria Leão Rego ao jornal Folha de São Paulo. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/poder/2013/06/1293113-bolsa-familia-enfraquece-o-coronelismo-e-rompe-cultura-da-resignacao-diz-sociologa.shtml> Acesso em: 17 jul. 2016.

[79] Lembrando que o BPC, como previsto na LOAS, é um direito à garantia de renda, de um salário mínimo mensal, à pessoa idosa com 65 anos ou mais e à pessoa com deficiência, cuja renda familiar *per capita* seja inferior à ¼ de salário mínimo.

destes beneficiários aos demais benefícios e serviços vinculados ao Cadastro (MESQUITA *et al*, 2014).

No que se refere às competências de cada ente federativo em torno da gestão do Cadastro Único e do Bolsa Família, compete ao governo federal, por meio da Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (SENARC), do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), a coordenação do Cadastro Único, sendo responsável pela validação de cadastros e definição de diretrizes e procedimentos, entre outras funções. Os estados são responsáveis principalmente pelo apoio à capacitação dos gestores e dos entrevistadores dos municípios. Já aos municípios cabe todo o processo que envolve a execução do Cadastro, ou seja, é a nível local que se deve identificar e entrevistar as famílias com perfil do cadastro, inserir e atualizar os dados no Sistema do Cadastro Único, entre outros (BRASIL, 2007).

Como o município é o responsável pela gestão do Cadastro, e do PBF, no âmbito local, o governo federal estabeleceu Índices de Gestão Descentralizada (IGD)[80] como forma de repassar recursos para o aprimoramento dos mecanismos de gestão, fortalecendo a articulação federativa. Em Curitiba, é a Fundação de Ação Social (FAS) a responsável pela gestão do Cadastro Único e do PBF, por meio da Diretoria de Informações e Gestão de Benefícios (DIGB). Tal Diretoria[81], em 2005[82], estava estruturada em forma de Setor, depois passou a ser uma Divisão, em seguida uma Coordenação e atualmente é uma Diretoria. Ou seja, a estrutura burocrática foi evoluindo juntamente à evolução do próprio Sistema do Cadastro Único[83]. Sendo que este processo de estruturação municipal da gestão do CadÚnico permitiu a que a própria equipe da Diretoria participasse da elaboração do atual sistema operacionalizado pela Caixa, em 2010, junto à outros oito municípios de todo o país, sendo, posteriormente, a primeira cidade do país a baixar a nova versão. A nova e última versão do Cadastro Único, a Versão 7, foi uma grande mudança para o sistema como um todo, pois passou a ser um sistema *online*, sendo as demais versões todas *offline*, o que provocava

---

[80] O IGD foi criado em 2006 pela Portaria GM/MDS n.148/2006. É interessante observar como a criação deste IGD levou à criação do IGD SUAS.

[81] Segundo profissional da Diretoria de Informações e Gestão de Benefícios da FAS, Entrevistado 2, cuja entrevista foi realizada em 25 de maio de 2016.

[82] O ano de 2005 foi o ano em que houve o início do processo de assinatura do Termo de Adesão por parte dos municípios ao Programa Bolsa Família e ao Cadastro Único, com a indicação de um gestor municipal do programa e de uma instância de controle social (AMARAL, 2014).

[83] É interessante observar como esta institucionalização da gestão do Cadastro no município, tem possibilitado à DIGB dar suporte a outras secretarias no que se refere à gestão de informações, como expresso no relato de entrevistado, de que a DIGB deu suporte à Secretaria Especial dos Direitos da Pessoa com Deficiência, do Município de Curitiba, para o desenvolvimento de um pequeno sistema informacional de gestão das informações sobre as pessoas atendidas pela Secretaria, gestão esta que anteriormente era feita de forma manual.

discrepâncias entre as bases locais e a base nacional (PAIVA *et al*, 2013). Esta evolução do Sistema do Cadastro Único potencializou as estruturações burocráticas de gestão de diversos municípios no país, sendo que, inclusive, para algumas prefeituras brasileiras, o primeiro acesso à internet ocorreu justamente via esforços para a operacionalização da Versão 7 do Cadastro Único[84]. Nesse sentido, a descentralização da gestão do Cadastro ao ente municipal permitiu, e permite que o nível local desenvolva capacidades institucionais importantes para a operacionalização de políticas públicas, aspecto positivo da descentralização de políticas sociais apontado por Arretche (1997, 2003).

O Cadastro Único, como recorda Amaral (2014), foi criado em 2001, juntamente ao lançamento do Programa Bolsa Alimentação e do Bolsa Escola, e, posteriormente, do Vale Gás, sendo que em 2002 haviam sete programas desse tipo em funcionamento, administrados por ministérios diferentes, em que cada um possuía a sua própria base de dados. Ou seja, havia uma multiplicidade de dados, sobreposição de beneficiários, fragmentação institucional, debilidade de cobertura de beneficiários, que somente foi unificado após a criação do Programa Bolsa Família, que reuniu os programas de transferência de renda federais anteriores, e que passou a utilizar o Sistema do Cadastro Único para a sua administração, unificando, igualmente, as diversas bases de dados. Nesse sentido, tanto o CadÚnico quanto o Bolsa Família foram se estruturando e evoluindo juntos, tornando os dados mais confiáveis e promovendo um atendimento mais efetivo às famílias.

O aperfeiçoamento do Cadastro Único começou a ganhar mais força, especialmente a partir de 2005, quando pela primeira vez o MDS teve acesso a uma cópia da base de dados operacionalizado pela Caixa (AMARAL, 2014). Desde então a Caixa repassa ao MDS, e aos municípios, uma cópia da base de dados do Cadastro, para que os entes possam utilizar essas informações para planejamento de políticas, além da gestão do cadastro e dos benefícios. Atualmente, todos os meses a Caixa faz a extração dos dados do cadastro e repassa uma base txt para o município de Curitiba. Tal base é trabalhada por um técnico de sistemas que transfere os dados para planilhas que servem de suporte para diversos profissionais da FAS, além de serem referência para a elaboração mensal de relatório informacional sobre as famílias de Curitiba[85]. Famílias estas que, para o ano de 2015, totalizavam 336.756 pessoas inscritas no Cadastro Único, compreendendo 117.176 famílias (Data CAD)[86].

---

[84] De acordo com Paiva *et al*, 2013.

[85] A Diretoria de Informação e Gestão de Benefícios, ao administrar as informações das famílias de baixa renda residentes no município, realiza suporte não somente à FAS, mas às diversas secretarias municipais que desejem ter acesso a tais informações. Como, por exemplo, o suporte realizado à Cohab que desejava conhecer a realidade dos domicílios das famílias de baixa renda, ou à Secretaria de Educação que buscava

As famílias são cadastradas no sistema por intermédio dos equipamentos do SUAS[87], preferencialmente, via CRAS, por meio de entrevista, podendo haver visita domiciliar ou não. São estes equipamentos, através de seus profissionais, que devem manter a atualização constante dos cadastros. Os cadastros devem ser atualizados dentro de um período de até 2 anos, para que a família ainda possa usufruir do direito a algum benefício ou serviço vinculado ao Cadastro[88]. Se não houver atualização do cadastro durante o período de 4 anos, o registro é excluído do sistema. No entanto, antes da exclusão do cadastro, a equipe local procura a família e, em não a encontrando, o caso é levado ao Conselho Municipal de Assistência Social e então é decidido pela exclusão do mesmo. Ou seja, existe todo um processo de controle em torno dos Cadastros das famílias. Logo após a entrevista com a família e do preenchimento do formulário do Cadastro Único, este é enviado à Diretoria de Informação e Gestão de Benefícios, que é responsável pela digitalização do mesmo[89], e por arquivar os formulários por um período de 5 anos.

Dessa forma, uma característica do Cadastro é a constante atualização das informações referente às famílias, buscando garantir a confiabilidade e validade dos dados. No processo de revisão e averiguação cadastral, o governo federal repassa ao governo municipal a quantidade de famílias inscritas no município que devem passar pela revisão[90]. A DIGB, por sua vez, se organiza estrategicamente junto às Regionais e aos coordenadores dos CRAS para atualizar os cadastros que, primeiramente, garantem os repasses realizados por intermédio do IGD, para em seguida atualizar os cadastros considerados prioritários, que seriam os cadastros desatualizados, os que possuem algum benefício vinculado, os que se referem a público prioritário como pessoa em situação de rua, entre outros. Assim, cada

---

conhecer o número de crianças de 0 a 6 anos e a relação com os CMEIs, ou ainda à Secretaria da Pessoa com Deficiência que tinha interesse em saber quantas pessoas inscritas no cadastro tinham alguma deficiência e quantas recebiam o BPC.

[86] No Brasil existem 26.942.986 famílias inscritas, sendo 21.742.790 famílias com renda familiar mensal de até meio salário mínimo *per capita* (referência de 2016). Dados do Cadastro Único. Disponíveis em: <http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi-data/METRO/metro.php?p_id=4> Acesso em: 14 jul. 2016.

[87] Conforme relato de Entrevistado 2, entrevista realizada em 25 de maio de 2016.

[88] Há, no entanto, alguns benefícios estaduais e municipais que têm como exigência a atualização anual do Cadastro.

[89] Algumas digitalizações e, ou, atualizações de cadastro são igualmente realizadas nos CRAS, principalmente, quando existe certa urgência para a concessão de benefício à família que se encontra em situação de vulnerabilidade. No entanto, há determinadas operações, como a exclusão de cadastro, que somente pode ser realizada pela Diretoria.

[90] Para o levantamento de quais cadastros devem passar pela revisão e averiguação cadastral, o governo federal cruza os dados do CadÚnico com diversos outros sistemas informacionais a nível federal.

CRAS recebe uma listagem das famílias cujos cadastros precisam ser atualizados e se responsabilizam pelas visitas aos domicílios.

A estratégia prioritária de atualizar os cadastros que garantem os repasses do IGD reflete a importância destes recursos federais para a gestão do Cadastro e dos benefícios no município. Estes repasses mensais garantem a estruturação administrativa, que no caso de Curitiba, permitem a contratação de funcionários terceirizados para a digitação dos cadastros; a possibilidade de ter veículos próprios para realizar as visitas domiciliares às famílias; a possibilidade de melhorar a conexão à internet; de produzir material gráfico, como cartilhas e cartazes; de compra de material para a saúde ou educação, áreas que também fazem parte da gestão do PBF; entre outros. Recursos estes, cujos gastos devem sempre passar pelo processo de aprovação do instrumento de controle social que, no município, é o Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS).

Tais estratégias, no entanto, devem se adequar ao processo de atualização dos cadastros que exige sempre um olhar prioritário às famílias em situação de vulnerabilidade social, como às famílias beneficiárias do PBF que se encontram em descumprimento de alguma condicionalidade, seja esta da área de educação ou saúde[91]. O descumprimento de condicionalidade não gera automaticamente o cancelamento do benefício, seu efeito é gradativo. Primeiramente, a família recebe uma advertência, o que não afeta o recebimento do benefício. No segundo descumprimento, o benefício é bloqueado por trinta dias, mas a família pode receber o benefício acumulado no mês seguinte. No terceiro descumprimento, ocorre a suspensão do benefício por sessenta dias, e o benefício não se acumula. No entanto, quando a família continua a descumprir a condicionalidade, os gestores locais do PBF indicam a família para a realização de acompanhamento socioassistencial no âmbito do CRAS. A pessoa responsável pelo acompanhamento da família é que irá decidir pela suspensão ou não dos efeitos do descumprimento da condicionalidade, permitindo ou não que a família em situação de vulnerabilidade social tenha a sua renda assegurada. (CURRALERO *et al*, 2010; MESQUITA *et al*, 2014). O sistema, portanto, permite que o gestor local interrompa a sanção à família a fim de que ela continue recebendo o benefício, uma vez que se reconhece que o descumprimento pode ser um indicador de vulnerabilidade que exige um

[91] A gestão das condicionalidades do PBF é composta por um Sistema Integrado de Acompanhamento de Condicionalidades, constituído por sistemas informacionais (Sistema de Acompanhamento da Frequência Escolar/Projeto Presença, Sistema de Condicionalidades/Sicon e Sistema de Acompanhamento do BF na Saúde), e por uma Rede de Implementação das Condicionalidades, formada por instituições e gestores públicos integrantes das políticas de saúde, educação e assistência social, presentes em todos os municípios e estados brasileiros. (CURRALERO et al, 2010; XIMENES; AGATE, 2012).

acompanhamento familiar e não uma punição à família. Punição esta que, com a interrupção do benefício pode, inclusive, agravar a situação de vulnerabilidade social da família beneficiária. Tal acompanhamento é realizado junto ao Sistema de Acompanhamento de Condicionalidades (Sicon), em que o responsável local pelo acompanhamento familiar registra no sistema as informações a respeito da família, além do motivo do descumprimento. O registro do acompanhamento no Sicon permite que a situação do descumprimento seja, igualmente, acompanhada pelo governo federal, que passa a conhecer mais detalhes das famílias em situação de vulnerabilidade.

O eixo de acesso à renda, com os benefícios do PBF e do BPC, de responsabilidades do governo federal, conta, ainda, no Estado do Paraná com o Programa estadual de Renda Família Paranaense, que corresponde a um complemento de renda aos já beneficiários do PBF, com renda familiar *per capita* superior a R$ 77,00 e inferior a R$ 87,00, elevando a linha da extrema pobreza para R$ 87,00 *per capita*. Este benefício estadual utiliza os mesmos critérios de condicionalidades do Programa Bolsa Família, além dos mesmos instrumentos de gestão, como o Cadastro Único. Dessa forma, o município não precisa realizar a adesão ao programa, pois a própria gestão do CadÚnico, e do PBF, acaba por gerenciar o programa estadual, uma vez que a transferência de renda é igualmente realizada pela CAIXA diretamente ao cartão do PBF do beneficiário[92].

Já o CSM possui, ainda, um direito à garantia de renda no que concerne à segurança alimentar. Desta forma, em parceria com a Secretaria Municipal de Abastecimento (SMAB), os agentes da FAS indicam os indivíduos e, ou, famílias à secretaria para receberem um subsídio alimentar[93] por um período de 24 meses. Por meio da Carteira do Armazém da Família, o beneficiário tem um crédito mensal não acumulável para o acesso a gêneros alimentícios e materiais de higiene e limpeza a um preço 30% inferior ao preço praticado no mercado. O subsídio alimentar é de responsabilidade da SMAB, e sua administração é igualmente realizada pela Diretoria de Informações e Gestão de Benefícios (DIGB) da FAS. A gestão do benefício é realizada por diversos instrumentos, como: a Planilha de Monitoramento do projeto CSM; o Formulário de Identificação de Pendências (FIP); Planilha de Atesto de Famílias Indicadas para Recebimento de Subsídio Alimentar; Calendário Operacional Subsídio Alimentar. A Planilha de Monitoramento do projeto CSM, além de ser

---

[92] Em Curitiba, com referência ao mês de maio de 2016, das 16 mil famílias inscritas no Cadastro Único e que se encontravam em situação de extrema pobreza, 13 mil famílias recebiam o PBF e 8 mil famílias eram beneficiárias do programa estadual Renda Família Paranaense. (Fonte: DIGB/FAS).

[93] O valor do benefício municipal de subsídio alimentar é um valor fixo de R$ 50,00 por família. Como relatado em entrevista com profissional da FAS, Entrevistado 6.

o instrumento de monitoramento do projeto pela Superintendência de Planejamento (SPL) da FAS, é a ferramenta de operacionalização do subsídio alimentar pela DIGB e SMAB, em que constam todos os registros relacionados às famílias para motivos de inclusão ou desligamento das mesmas. No que concerne às questões referentes ao registro dos beneficiários no CadÚnico e à sua renda, estas são de responsabilidade de monitoramento por parte da DIGB; e a situação do cartão do Armazém da Família corresponde à SMAB, em que ambas instâncias utilizam do Formulário de Identificação de Pendências (FIP) para averiguação e monitoramento. Já a Planilha de Atesto é o instrumento no qual as Regionais confirmam os indivíduos e as famílias que fazem parte do CSM e que estão dentro dos critérios de elegibilidade do subsídio alimentar. Dessa forma, há um constante diálogo entre a DIGB, a SMAB e a SPL, no que se refere ao projeto CSM.

O trabalho da DIGB inclui, ainda, no que se refere às informações específicas do público alvo do CSM, oferecer suporte aos profissionais dos CRAS ao repassar dados sobre as famílias, registradas no CadÚnico, e que se encontram em extrema pobreza. Nesse sentido, é possível identificar pelo Cadastro as famílias que se encontram em extrema pobreza e que não recebem nenhum tipo de benefício, por exemplo.[94] Ou ainda, que há famílias que estão inseridas no CSM, mas que há alguns meses não realizam o saque do benefício de garantia de renda. A partir dessas informações, a Diretoria repassa às Regionais, que por sua vez comunicam os CRAS sobre os dados a respeito das famílias que se encontram nessas situações. Às equipes dos CRAS cabe visitar as famílias para verificar o porquê da não realização dos saques, e, ou, identificar e conhecer as vulnerabilidades das famílias que não estão recebendo benefício algum e indicá-las ao governo federal, para que este calcule a possibilidade de concessão de benefício de segurança de renda. E, se for o caso, incluí-las no Projeto CSM, para que as famílias possam ter, igualmente, acesso aos demais serviços e benefícios socioassistenciais. Tal atuação por parte do ente municipal diz respeito à nova postura adotada inicialmente pelo governo federal, a partir do BSM, no que tange às famílias em situação de pobreza e extrema pobreza. A chamada Busca Ativa é a responsabilidade que o Estado assume para si de encontrar e levar o acesso aos direitos por parte da população de baixa renda. Tal postura do Estado é significativa quando se trata das famílias em situação de vulnerabilidade social, uma vez que estas famílias muitas vezes desconhecem seus próprios direitos, como revelado nas falas do Entrevistado 6:

---

[94] Com referência de maio de 2016, havia 3 mil famílias consideradas em situação de extrema pobreza em Curitiba que não recebiam nenhum tipo de benefício de garantia de renda. (Fonte: DIGB/FAS).

> [...] às vezes a família mora ali mesmo no [Território Priorizado], está numa situação que acha que às vezes é de risco, às vezes a casa dela está bem num barranco, [...] então a gente orienta, [às vezes] nem lembram que Cohab existe, daí a gente fala, aí 'ah, eu posso?', 'claro que pode'. (Entrevistado 6 [95]).
> [...] aí tem o BPC que alguns tem e alguns não sabem, daí na hora eles se interessam, aí tem que ligar lá no INSS, no 135 e agendar. (Entrevistado 6 [96]).

Tais situações de desconhecimento dos direitos por parte da população que mais necessita deles é recorrente, pois tradicionalmente excluída e invisível aos olhos tanto da sociedade como um todo, quanto do Estado. Dessa forma, a mudança de postura por parte do Estado com relação à população em situação de pobreza e de extrema pobreza é fundamental para o seu enfrentamento, pois é justamente este público em situação de vulnerabilidade que não se manifesta perante o Estado, o que acaba impactando cada vez mais a sua situação de pobreza, permitindo a sua reprodução intergeracional, característica da pobreza e extrema pobreza. Nesse sentido, a utilização das informações disponíveis no Cadastro Único sobre a situação das famílias é tida como uma ferramenta fundamental para a realização da Busca Ativa, e estar de acordo com o slogan do cadastro "conhecer para incluir". Esta inclusão, no contexto do BSM e do CSM, compreende igualmente à inclusão no acesso a serviços.

5.3.2 O eixo de acesso a serviços

O acesso a serviços por parte da população em situação de vulnerabilidade social, assim como o acesso aos benefícios, ocorre primeiramente por meio da inscrição da família no Cadastro Único. O Cadastro Único, sendo o instrumento de gestão das políticas de combate à pobreza e extrema pobreza, possui determinados serviços e benefícios vinculados ao registro, de forma que o indivíduo ou a família ao serem inscritos no cadastro tem acesso a estes. Deste modo, no município de Curitiba, geralmente quando o indivíduo ou a família respondem às perguntas do formulário de inscrição no Cadastro Único, o agente responsável pela entrevista, normalmente um servidor do CRAS[97], apresenta ao beneficiário uma Cartilha de Benefícios Sociais. Esta Cartilha, elaborada sob iniciativa da Diretoria de Informações e Gestão de Benefícios (DIGB) da Fundação de Ação Social de Curitiba, contém 11 benefícios, a saber: Programa Bolsa Família (PBF); Benefício de Prestação Continuada (BPC); Carteira

---

[95] Dados da entrevista com profissional do CRAS de Curitiba, realizada em 24 de junho de 2016.
[96] Dados da entrevista com profissional do CRAS de Curitiba, realizada em 24 de junho de 2016.
[97] No entanto, os CREAS são igualmente autorizados a realizar inscrições de indivíduos e, ou famílias no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal.

do Idoso[98]; Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec); Programa de Erradicação ao Trabalho Infantil (PETI)[99]; Programas Habitacionais como o Minha Casa Minha Vida[100]; Tarifa Social de Energia Elétrica[101]; Telefone Popular[102]; Carta Social[103]; Isenção da Taxa de Concursos Públicos e Vestibulares Federais[104]; Benefício Previdenciário de Donas(os) de Casa[105]. Há, ainda, vinculado ao Cadastro Único, o benefício estadual do Programa Leite das Crianças, em que para acessá-lo o indivíduo ou família deve estar inscrita no cadastro[106]. Assim, o indivíduo ou a família inscrita no Cadastro pode ter acesso a todos estes benefícios, na medida em que cumprirem com os critérios quando necessário, sendo o papel do agente municipal fornecer as instruções necessárias à família para a busca do direito. Como observado na fala do Entrevistado 6:

> Então a gente tem e entrega essa cartilha dos benefícios sociais pra família, então aqui são os benefícios do Cadastro Único, ela leva essa cartilha, e a gente explica pra eles, ele faz o cadastro ali, então tem famílias que fazem, que tem alguns critérios pra ter o Bolsa Família, que sempre a criança tem que estar estudando, não pode ficar faltando na aula, se tiver gestante tem que fazer o pré-natal, não pode, depois que começar a receber o BF tem que fazer acompanhamento de vacinação, tem que manter o Cadastro Único atualizado uma vez por ano, então ele pode gerar o BF ou não, é o Cadastro é federal, então quem vai analisar é o governo federal, então a gente fala do benefício do BF se gerar né, aí também tem o BPC que alguns tem e alguns não sabem, daí na hora eles se interessam, aí tem que ligar no INSS, no 135 e agendar, aí tem o Cartão do Idoso com 60 anos que pode fazer pra andar de ônibus né, nos ônibus estadual, e também tem os cursos que a gente fala, aqui são as crianças no serviço que também dá pra colocar se tiver criança, então trabalho infantil pras crianças não trabalhar, até ter a idade, após 16 anos é estágio, de 14 anos a 16 é adolescente aprendiz, depois de 16 é o estágio até 18 e depois que ele pode trabalhar, só com 18. E a gente orienta também sobre a Cohab né, pra fazer a inscrição, e tem baixa renda também de energia elétrica, quem vai analisar é a Copel, então é a Copel e a Sanepar, de baixa renda, eles vem aqui depois de um mês

---

[98] A Carteira do Idoso está de acordo com a Lei 10.741 de 2003, referente ao Estatuto do Idoso, e diz respeito ao artigo 40, que garante o direito à adquirir passagens de ônibus interestaduais gratuitas às pessoas maiores de 60 anos com renda pessoal de até dois salários mínimos.

[99] Programa destinado às crianças e adolescentes menores de 16 anos que se encontram em situação de trabalho infantil e que garante um benefício cujo valor corresponde ao renda familiar per capita sob o cumprimento de determinadas condicionalidades na área da saúde, educação e assistência social.

[100] Em Curitiba a família interessada neste benefício deve inscrever-se na Companhia de Habitação Popular de Curitiba (COHAB).

[101] Em Curitiba, as famílias interessadas na tarifa social de energia elétrica devem estar inscritas no CadÚnico e com comprovante em mão solicitar a redução no valor da conta diretamente com a COPEL.

[102] A linha de telefone fixa residencial com condições especiais de contratação e tarifa reduzida é destinada a todas as famílias inscritas no Cadastro, sem critério de renda.

[103] Destinado às famílias beneficiárias do PBF que terão a possibilidade de postar carta social com valor de R$ 0,01 em todo o território nacional.

[104] Destinados aos indivíduos com renda familiar mensal per capita de até meio salário mínimo ou com renda familiar mensal de até 3 salários mínimos.

[105] Destinado às mulheres e homens que se dedicam exclusivamente ao trabalho doméstico em sua residência, e que não exerçam nenhuma outra atividade, sem renda própria e cujo rendimento familiar não ultrapasse dois salários mínimos.

[106] Como no caso do benefício da tarifa social de energia elétrica, o indivíduo ou família interessada no benefício do Leite das Crianças deve se dirigir ao órgão estadual responsável pela concessão do benefício munida da folha resumo do cadastro.

> mais ou menos que faz o Cadastro, daí vai ser digitado, daí sai uma folha resumo, e dessa folha resumo eles levam lá na Copel, e na Sanepar e eles vão analisar se vai ter. (Entrevistado 6 [107]).

Observa-se que ao orientar a família sobre os benefícios disponíveis por meio da inscrição no Cadastro Único, o agente municipal busca articular tais benefícios com alguns serviços ofertados pelo CRAS, como as ações ofertadas para crianças, adolescentes e idosos, uma vez que o eixo acesso a serviços do CSM inclui, ainda, os serviços socioassistenciais ofertados no âmbito do Sistema Único de Assistência Social (SUAS). Os serviços vinculados à Proteção Social Básica são: i) Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF); ii) Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (SCFV); e iii) Serviço de Proteção Social Básica no domicílio para pessoas com deficiência e idosas (PSB no domicílio). O PAIF é um serviço socioassistencial de caráter continuado que compreende o trabalho social com famílias. Tem como objetivos: fortalecer a função protetiva da família; prevenir a ruptura dos vínculos familiares e comunitários; estimular o desenvolvimento de potencialidades; promover o acesso e usufruto de direitos, a vivências cidadãs e culturais, com vistas a contribuir na melhoria da qualidade de vida. O Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos é um serviço socioassistencial realizado em grupos, organizados de acordo com o ciclo de vida, de crianças com até 6 anos, crianças e adolescentes de 6 a 15 anos, adolescentes e jovens de 15 a 17 anos e idosos. Tem como objetivos gerais: ampliar trocas culturais e de vivências; desenvolver o sentimento de pertencimento e de identidade; desenvolver capacidades e potencialidades; fortalecer vínculos familiares e incentivar a socialização e a convivência comunitária, a fim de promover o alcance de alternativas emancipatórias para o enfrentamento da vulnerabilidade social. O PSB no domicílio atende famílias com pessoas portadoras de alguma deficiência e idosas, tem o objetivo de prevenir o rompimento de vínculos familiares e sociais, a exclusão e o isolamento por meio do desenvolvimento de mecanismos para a inclusão social. Busca contribuir com a promoção do acesso de pessoas com deficiência e pessoas idosas aos serviços de convivência e fortalecimento de vínculos, assim como a toda a rede socioassistencial e demais políticas públicas (BRASIL, 2009a).

No que tange aos serviços socioassistenciais da Proteção Social Especial, estes estão classificados como os de média e de alta complexidade, como comentado em item anterior. Os serviços de média complexidade são: i) Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos (PAEFI); ii) Serviço Especializado em Abordagem Social; iii) Serviços de Proteção Social a Adolescentes em Cumprimento de Medida Socioeducativa de

---

[107] Dados da entrevista com profissional do CRAS de Curitiba, realizada em 24 de junho de 2016.

Liberdade Assistida (LA), e de Prestação de Serviços à Comunidade (PSC); iv) Serviço de Proteção Social Especial para Pessoas com Deficiência, Idosas e suas famílias; v) Serviço Especializado para Pessoas em Situação de Rua. Os serviços de PSE de alta complexidade correspondem os serviços de Acolhimento Institucional; de Acolhimento em República; de Acolhimento em Família Acolhedora; e de Proteção em Situações de Calamidades Públicas e de Emergências. (BRASIL, 2009a).

Como mencionado anteriormente, tais proteções são implementadas por meio do Sistema Único da Assistência Social (SUAS), sendo que a Proteção Social Básica se desenvolve nos equipamentos denominados de Centros de Referência de Assistência Social (CRAS), enquanto que a Proteção Social Especial é ofertada, principalmente, pelos Centros de Referência Especializados de Assistência Social (CREAS). Já o projeto CSM se desenvolve especialmente no âmbito dos CRAS, embora haja indivíduos e famílias beneficiárias do projeto que são atendidos igualmente pelos CREAS. Assim, apesar da separação das proteções, existe um esforço no desenvolvimento de atividades e articulações entre as proteções juntamente às famílias. No entanto, tal desenho de divisão das proteções em equipamentos diversos ainda é objeto de discussões internas ao SUAS e MDS[108], pois traz algumas dificuldades na realização do trabalho social integral com as famílias.

É interessante pensar que tal estrutura das proteções em equipamentos diferenciados do SUAS, e pelo fato de o projeto CSM ser ofertado especialmente por meio dos CRAS, fez com que o foco de atendimento se reportasse preferencialmente para as famílias em situação de vulnerabilidade social, em detrimento dos indivíduos que se encontram em situação de direitos violados, especialmente as pessoas em situação de rua[109]. Estas, por sua vez foram alvo de atendimento prioritário no plano federal, dentro do BSM, que disponibilizou recursos para a ampliação de atendimento deste público nos Centros POP, por exemplo. No entanto, a nível municipal tal público não é o prioritário do CSM, não que isso signifique que as pessoas em situação de rua não tenham atendimento prioritário em determinados serviços. Tal público é atendido por uma série de outros serviços, como os Centros POP e o Condomínio Social, sendo este último programa, pioneiro no país no que se refere ao atendimento às pessoas em situação de rua. O atendimento realizado por meio do CREAS juntamente à população em

---

[108] Como relato de profissional de Núcleo Regional da FAS de Curitiba, Entrevistado 4, entrevista realizada no dia 25 de maio de 2016.

[109] Uma ideia inicial desta pesquisa era observar se havia alguma ação específica para o atendimento desta população no âmbito do CSM, pois ao observar os dados do Cadastro Único para Curitiba, com referência de 2015, se havia constatado dois grandes grupos de pessoas inscritas: o de pessoas em situação de rua e de indivíduos e famílias catadores de material reciclável.

situação de rua, portanto, oferece serviços de acolhimento, de acesso à alimentação, acesso a serviços de inclusão produtiva, a possibilidade de acompanhamento de sua trajetória, ou seja, a pessoa em situação de rua já possui acesso a uma série de benefícios que o projeto CSM igualmente oferece, de modo que o foco do projeto de enfrentamento à pobreza extrema no município voltou-se às famílias atendidas preferencialmente pelos CRAS.

Desse modo, no universo dos CRAS há uma leitura parecida com relação aos possíveis beneficiários do projeto CSM, qual seja, a de avaliar a importância que a inclusão do beneficiário ao projeto trará à família tida como elegível. Assim, como mencionado, para que a família tenha acesso ao CSM, deve, primeiramente, estar inscrita no Cadastro Único. Normalmente, a inscrição e a orientação sobre os benefícios são realizados por meio de visita domiciliar. Já no momento da entrevista busca-se conhecer e analisar a família como um todo. Como a questão da renda é um tema importante no acesso aos benefícios, busca-se identificar todas as fontes de renda da família a fim de assinalar se a mesma encontra-se em extrema pobreza ou não. Em seguida, verifica-se se a família frequenta os Armazéns da Família, uma vez que o benefício do subsídio alimentar é uma das particularidades do CSM. No entanto, existe a possibilidade da família ser incluída no projeto e não necessariamente receber o subsídio alimentar, no caso de que este não seja uma necessidade da família. Na sequência, são solicitadas informações sobre todos os membros da família, como a idade, pois se houverem crianças verifica-se se vão à escola, e se existe a possibilidade dessa criança participar nos Serviços de Convivência e Fortalecimento de Vínculos. Observam-se tais questões, igualmente, no caso de adolescentes, jovens e, inclusive, idosos. Indaga-se se todos os membros da família possuem documentos civis, e em caso negativo orienta-se à sua realização[110]. Orientam-se, ainda, os mais jovens e adultos no que concerne a oferta de cursos e ações para o mundo do trabalho. Por fim, são realizadas orientações sobre as demais políticas públicas, como a de habitação, educação, saúde. Ou seja, todo esse procedimento visa conhecer a família a fim de verificar a sua possibilidade de aderência ao projeto municipal de enfrentamento à extrema pobreza, no qual a família beneficiária teria acesso a benefícios de garantia de renda, benefício de subsídio alimentar, acesso a diversos benefícios e serviços socioassistenciais com prioridade.

---

[110] Rego e Pinzani (2013) relatam que muitos membros das famílias entrevistadas para sua pesquisa sobre o Programa Bolsa Família não possuíam documentos, inclusive o de identidade, ou seja, eram indivíduos que não existiam formalmente perante o Estado, impossibilitando ainda mais qualquer ação por parte deste no atendimento de suas necessidades.

A família participante do CSM dispõe, ainda, de um olhar e de um atendimento mais particularizado, no sentido em que cada família conta com um Plano de Acompanhamento Familiar. Este Plano é um pacto efetuado com a família, em que o ator estatal responsável pelo atendimento faz um diagnóstico da família na busca da identificação de potencialidades, vulnerabilidades e propõe intervenções a serem feitas juntamente com a família. Dessa forma, são estabelecidos os papéis do CRAS e das famílias nas ações a serem desenvolvidas em conjunto. Todo o acompanhamento permite conhecer as famílias para poder melhor atendê-las, como expresso no depoimento de profissional da FAS, Entrevistado 5:

> [...] então, a B[111]. também é de uma família numerosa, a filha dela de 10 anos que recentemente faleceu de problema com câncer, tem as crianças em serviço de convivência com a gente também, tem uns registros aqui no plano e todos os demais né, a B. é uma família que até por intermédio desse acompanhamento, se aproximou mais do Cras, e acabou até iniciando os Mulheres Mil, mas agora ela está trabalhando, então você vê assim, quando você passa a efetivamente acompanhar a família, porque às vezes você pensa, 'ah vamos incluir no CSM', e se você não faz esse acompanhamento você não oportuniza também o acesso aos serviços. (Entrevistado 5 [112]).

Tal instrumento, portanto, permite atender as demandas de cada família, e ao fazê-lo dessa maneira permite reconhecer que as famílias possuem necessidades sociais diferenciadas, mesmo dentro de contextos com questões mais coletivas, como o caso dos Territórios. Nesse sentido, o Plano de Acompanhamento Familiar torna-se uma ferramenta que funciona como uma ponte, em que permite articular as particularidades das famílias com questões mais universais como as características coletivas da extrema pobreza associadas ao território, e a questões de classe social, as quais as políticas e programas buscam abarcar.

Uma característica das famílias que se encontram em extrema pobreza, e residentes dos Territórios Priorizados, e que pode estar associado a uma questão de classe social, é o fato de serem famílias numerosas[113]. Tal característica em si, já demanda um olhar mais cuidadoso por parte do Estado no sentido de poder atender as necessidades dessas famílias, como observado por agente municipal que realiza trabalho com as mesmas:

> Que a gente tem muito aqui que são famílias muito numerosas, que daí tem sete, oito filhos, e daí os filhos adolescentes já arranjam alguém, aí fica tudo ali, então

---

[111] A fim de preservar a identidade da família beneficiária, o nome é fictício e abreviado.

[112] Dados da entrevista com profissional do CRAS de Curitiba, realizada em 25 de maio de 2016.

[113] Famílias numerosas aqui não diz respeito necessariamente ao número de filhos, como poderia indicar uma análise superficial da questão, mas se refere igualmente ao número de famílias que compartilham o mesmo espaço domiciliar, por exemplo, situação, esta, frequente entre as famílias de baixa renda. Ressalta-se ainda que diferentemente do que sinaliza o senso comum, o acesso ao Programa Bolsa Família não 'estimulou' a que as famílias tivessem mais filhos, ao contrário, tais famílias tem reduzido o número de filhos com o passar dos anos, acompanhando a tendência nacional, como apontou Alves e Cavenaghi (2013).

> aumenta, aumenta, às vezes, tem doze membros, nove, dez, então essas famílias que eu vou falar também que eles vão ter que entrar no sistema pra não bloquear o BF delas, porque as crianças tem que ir pra escola, quando a família é muito numerosa aí eles faltam na escola, que ela sai pra trabalhar e não controla muito né, e daí acontece a falta, daí se for o CSM a gente inclui no sistema, que é o Sicon, pra poder interromper a sanção pra não acontecer nada com elas, pra não ser bloqueado o BF no primeiro mês que elas entraram no programa né, então a gente tenta segurar essa família até. (Entrevistado 6 [114]).

Dessa forma, há um esforço no atendimento das vulnerabilidades dessas famílias, que são vulnerabilidades comuns entre as famílias em situação de extrema pobreza, e perceber tais características permite realizar um atendimento para que as vulnerabilidades dessas famílias não piorem ainda mais a situação vivenciada pelas mesmas. Como no caso citado acima, em que por ser família numerosa a mãe que sai para trabalhar não consegue controlar a frequência escolar dos filhos, o que leva a família a descumprir uma condicionalidade para manter o benefício de garantia de renda. No entanto, o cancelamento do benefício poderia tornar esta família ainda mais vulnerável. É nesse sentido, que o acompanhamento familiar, e o tratamento prioritário dado às famílias em descumprimento de condicionalidades, como visto no item anterior, é de fundamental importância para o atendimento das necessidades das famílias dentro do contexto da realidade das mesmas.

O olhar direcionado ao atendimento das necessidades das famílias, dentro da realidade das mesmas, permite compreender o papel dos serviços socioassistenciais ofertados pela assistência social. O foco na família e na busca pelo fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários é essencial quando se tem que prevalece entre as famílias em situação de pobreza, e especialmente, de extrema pobreza a fragilidade nas relações familiares e comunitárias, entre outras questões.

Questões estas que podem ser, igualmente, observadas por meio de diagnóstico de um determinado Território Priorizado da cidade de Curitiba. Assim, tem-se que em uma área que abrange aproximadamente 300 famílias, há 250 que são famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família, ou seja, possuem baixa renda e encontram-se em situação de pobreza e, ou, extrema pobreza; há cerca de 10 ocupações irregulares no território, sendo muitas moradias situadas em área de preservação ambiental, o que reflete na precariedade das condições de moradia das famílias; há muitas situações de negligência dos pais no cuidado com crianças e adolescentes, o que repercute na fragilidade das relações familiares; há um número grande de índice de analfabetismo e baixa escolaridade dos pais, o que afeta o desenvolvimento educacional dos filhos; há questões ligadas ao tráfico de drogas e violência,

---

[114] Dados da entrevista com profissional do CRAS de Curitiba, realizada em 24 de junho de 2016.

entre outros. Tais características do território e das famílias se inter-relacionam e se reforçam na reprodução social das famílias nessa situação de pobreza e de vulnerabilidades, expressando, dessa forma, como a situação de pobreza não depende de uma vontade individual, mas está muito mais relacionada a um contexto social determinado. É interessante, nesse sentido, refletir sobre a fala do Entrevistado 5:

> [...] aqui o índice de analfabetismo e baixa escolaridade dos pais, que a gente vê aqui, então se você for pegar as fichas sociais as escolaridades geralmente são baixas né, e assim, a gente também não é tão significativo, mais aí tem todo um trabalho nosso pra adolescentes que não querem mais estudar, a gente vincula muito com o Adolescente Aprendiz, mas a gente procura falar assim, 'não, mas você precisa estudar, você precisa de escolaridade pra ser encaminhado pro programa' né, e também porque tem toda uma questão profissional futura né e de escolaridade.
> P: mas não querem estudar por quê?
> R: muitos não querem estudar porque... [...] e daí eu também não sei, eu também não saberia avaliar a fundo isso, tem algumas crianças, adolescentes com questões psicológicas, cognitivas né, não sei se seria um déficit de atenção, situações sem diagnóstico que às vezes eu vejo e acaba encontrando, porque aí também tem a questão da saúde, a questão da psicologia, às vezes precisa ah de uma audiometria, de oftalmologista, e daí assim, acho que acaba indo que a criança mesmo se desmotiva, tem uns casos assim sabe, que não aquela que 'ah não quero estudar' por motivação pessoal, alguns casos a gente vê e até encaminha para a saúde por conta disso. (Entrevistado 5 [115]).

A questão da educação é um tema bastante interessante para refletir, pois normalmente se aponta para a educação como sendo a resposta, ou "porta de saída", da população em situação de pobreza e extrema pobreza. No entanto, a fala do Entrevistado 5 indica para a existência de alguns limites encontrados pela população em situação de pobreza no que tange à permanência escolar e ao desempenho na educação. Observa-se na fala como algumas questões, não identificadas pelo entrevistado, podem afetar o desempenho escolar do aluno, desmotivando-o e provocando, muitas vezes, o abandono escolar. A fala expressa, ainda, tratar-se de algo comum a um grupo de pessoas, jovens e adolescentes, ou seja, abandonar os estudos não diz respeito, necessariamente, a uma questão individual, a um caso específico de fracasso individual do aluno. Ao contrário, pode-se estabelecer uma relação de abandono escolar com questões coletivas, que dizem respeito à situação de pobreza em que se encontram tais jovens e adolescentes. Nas palavras de Souza (2016), trata-se da "ralé" [116] brasileira como "classe social", portadora de certos valores, disposições sociais que determinam seu destino, seja na esfera educacional, seja na esfera profissional.

---

[115] Dados da entrevista com profissional do CRAS de Curitiba, realizada em 25 de maio de 2016.

[116] O autor adota o termo "ralé" como uma forma de provocação, segundo ele, "(...) designamos neste livro de 'ralé' estrutural, não para 'ofender' essas pessoas já tão sofridas e humilhadas, mas para chamar a atenção, provocativamente, para nosso maior conflito social e político: o abandono social e político, 'consentido por toda a sociedade', de toda uma classe de indivíduos 'precarizados' que se reproduz há gerações enquanto tal". (SOUZA, 2016, p.26).

Freitas (2016), ao analisar as histórias de vida de dois jovens da "ralé", nota como dois fatores fundamentais, desorganização familiar[117] e "má-fé institucional" foram capazes de determinar trajetórias de vida marcadas pelo fracasso escolar e posteriormente profissional. A autora argumenta que há disposições sociais como disciplina, autocontrole, concentração, que são desenvolvidas por meio de uma socialização familiar primária, capaz, portanto, de criar habilidades emocionais e cognitivas fundamentais para o sucesso na escola e no trabalho. No entanto, segundo Freitas (2016), a maioria das famílias da "ralé" é marcada pela desorganização da vida familiar[118], pelo descaso, abandono e violência, o que impossibilita um desenvolvimento cognitivo e emocional saudável nas crianças. Contudo, a autora ressalta que, as dificuldades na escola encontradas pelos filhos da "ralé", podem ser superadas pela instituição escolar através de métodos educativos e pedagógicos, mas não é o que ocorre nas escolas públicas brasileiras que acabam visualizando muito mais os efeitos de tais dificuldades, como desatenção, desobediência, ausência, indisciplina, desinteresse, agressividade, do que as suas reais causas. Dessa forma, a "má-fé institucional" acaba desestimulando a criança e, ou, adolescente a permanecer na escola, como observado na fala do Entrevistado 5.

Nesse sentido, os serviços socioassistenciais ofertados nos CRAS, como o de fortalecimento de vínculos familiares e comunitários, buscam dialogar com a realidade mesma das famílias e indivíduos que se encontram em situação de pobreza, para assim caminhar para uma efetividade das suas ações. No entanto, como observado na análise acima, a situação de pobreza possui um caráter multidimensional e que para o seu enfrentamento é preciso um olhar diferenciado por parte de todas as políticas, não somente a da política de assistência social, mas inclusive, da política de educação que ainda tem dificuldades para compreender o aluno na sua totalidade[119]. Dificuldade esta, igualmente encontrada em ações de inclusão produtiva, tema do item a seguir.

---

[117] Segundo a autora uma família organizada seria qualquer configuração familiar, não necessariamente composta pela figura biológica do pai e da mãe, mas por pessoas que possam cumprir a função social de pai e mãe, e que sejam capazes de oferecer uma vida segura, estável e emocionalmente equilibrada a seus membros, principalmente às crianças a fim de que estas possam construir a autoconfiança infantil. Por outro lado, uma família desorganizada seria aquela cujo tipo de configuração familiar é marcado pela desorganização da vida econômica e moral de seus membros. Assim, a "família desorganizada é aquela que não consegue cumprir a função de garantir o desenvolvimento satisfatório da segurança afetiva entre seus membros, não conseguindo garantir aos seus filhos a segurança de 'saber-se amado'" (FREITAS, 2016, p.327).

[118] Em fala anterior do Entrevistado 6, por exemplo, profissional da FAS chama a atenção para o fato de que em uma família numerosa, cuja responsável familiar sai para trabalhar, acaba perdendo o controle sobre a frequência escolar dos filhos, o que, seguramente, acaba impactando no desenvolvimento escolar das crianças.

[119] Sobre o caráter meritocrático na política educacional brasileira ver Valle e Ruschel (2009).

5.3.3 O eixo de inclusão produtiva

Este eixo tem como objetivo ampliar o acesso ao mundo do trabalho pela população em situação de pobreza e de extrema pobreza. As estratégias utilizadas visam à oferta de ações de orientação, qualificação profissional e intermediação de mão de obra. O principal programa do governo federal, no âmbito do BSM, para a qualificação profissional e técnica é o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec), programa este sob responsabilidade do Ministério da Educação (MEC) em parceria com o MDS. O Pronatec oferece cursos de educação profissional técnica de nível médio e cursos de formação inicial e continuada ou qualificação profissional; com o objetivo de ampliar as oportunidades educacionais dos trabalhadores. O programa prevê ainda Bolsa formação para estudantes e trabalhadores, que inclui os custos com possíveis mensalidades, alimentação e transporte, constituindo-se em um apoio financeiro ao desenvolvimento dos estudos por parte dos beneficiários. O Pronatec objetiva igualmente promover articulações com o Sistema Nacional de Emprego (SINE). [120] Os cursos disponíveis são ofertados principalmente por meio do Sistema S, como o Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI), o Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial (SENAC), o Serviço Social do Comércio (SESC) e o Serviço Social da Indústria (SESI) (BRASIL, 2012c).

Já a gestão do Pronatec, no âmbito do BSM, ocorre através do Sistema Nacional de Informações da Educação Profissional e Tecnológica (SISTEC). Assim, por meio de tal sistema *online*, o ente municipal deve habilitar-se e negociar a oferta de cursos no município. Uma vez feita a mobilização junto aos beneficiários do programa é realizada a pré-matrícula e a efetivação da matrícula no sistema, que igualmente permite o controle da frequência do aluno. Aos estados compete ofertar apoio aos municípios no que se refere a todas as etapas do processo (BRASIL, 2012c).

Outra iniciativa federal para o eixo de inclusão produtiva é o Programa Mulheres Mil[121]. Este programa objetiva promover a formação educacional, profissional e cidadã de mulheres em situação de pobreza e de vulnerabilidade social. Encontra-se baseado em

---

[120] De acordo com a Lei n. 12.513, de 26 de outubro de 2011, que institui o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec), além de outras providências.

[121] Apesar deste programa, ter sido implementado inicialmente em 2007, em cooperação com o Canadá, pelos Institutos de Federais de Educação, Ciência e Tecnologia (IFs) nas regiões Norte e Nordeste do país, em 2014 passa a integrar o Pronatec /BSM Mulheres Mil, passando a ser implementado nas demais regiões do país.

Metodologia Específica de Acesso, Permanência e Êxito[122], e é formado por três eixos: educação, cidadania e desenvolvimento sustentável. Assim, busca trabalhar com temas transversais para a formação cidadã como elevação da autoestima, direitos e deveres da mulher, comportamento sustentável, cooperativismo, inclusão digital, empreendedorismo, entre outros. Dessa forma, busca-se promover a ampliação das oportunidades de acesso à inclusão produtiva e ao exercício da cidadania. O Programa Mulheres Mil possui ainda um olhar mais territorializado, no sentido de priorizar o atendimento de grupos de mulheres pertencentes a um mesmo território, com histórias de vida e identidades comuns, possibilitando o desenvolvimento de potencialidades individuais e coletivas e o fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários (BRASIL, 2014).

Nota-se que o Programa Mulheres Mil possui características singulares no que se refere a um programa de inclusão produtiva, ao adotar um olhar mais territorializado, um olhar voltado a um público alvo específico, buscando dialogar com a realidade dessas mulheres. Assim, possibilita a que tal programa possa realmente atender as demandas da população em situação de extrema pobreza e vulnerabilidade social e assim produzir um impacto desejado sobre a melhoria na qualidade de vida das mulheres beneficiárias e suas famílias. Dessa forma, diferencia-se do Pronatec, em que este se caracteriza por ser um programa essencialmente de qualificação profissional. Tais diferenças nos programas produzem impactos diversos no público formado pela população em situação de extrema pobreza, como observado pelo Entrevistado 1:

> Então, com o Pronatec o quê que a gente tinha de informações era o grande percentual, eles eram feitos nas sedes do Sistema S né, e a gente tinha aqui um profissional contratado que fazia os contatos com os usuários para saber porquê que ele não concluiu, porquê que ele foi reprovado, porquê que ele desistiu e aí as estatísticas mostravam o grande porcentual de desistência, e a gente percebia assim, pelos motivos né, tinha a questão do atraso das bolsas [...] principalmente pra começar, tem também toda uma questão dos usuários dizerem de que não entendiam o conteúdo do curso, [...] tem a questão do público buscar alternativas de renda mesmo, não, eu passei a trabalhar, eu fui buscar outra coisa mesmo, eu comecei outro curso, tem também a questão de não se sentir confortável ao acessar aquele curso com outro público com outra faixa etária, com outra escolaridade, outro conhecimento, porque aí o que está no auxílio desemprego está na mesma turma, aí você tem o que era gerente de não sei o quê, por conta do seguro desemprego é obrigado a fazer aquele curso, numa sede que não tem uma acolhida específica para

[122] Tal metodologia conta com duas ferramentas: o Mapa da Vida e o Portfólio. O Mapa da vida busca possibilitar a que as mulheres sejam autoras das histórias de suas vidas, permitindo uma troca de experiências de vida entre as mulheres, e potencializar a elaboração de projetos prospectivos. Já o Portfólio é um registro das informações sobre os conhecimentos, habilidades e competências das mulheres (BRASIL, 2014).

> um público vulnerável, e nem uma didática específica, então a gente teve todas essas questões. (Entrevistado 1 [123]).

Observa-se como a população em situação de pobreza e, especialmente, de extrema pobreza precisa de um olhar diferenciado às suas necessidades e à sua realidade. Questões estas que o Programa Mulheres Mil pôde incorporar no seu desenho, produzindo impacto diferenciado no público alvo, tornando-se mais eficaz ao dialogar com a realidade deste público específico, como observado abaixo:

> [...] então, é feito lá, ou na associação de moradores, ou no espaço do Cras quando esse tem, com uma mobilização e acolhida feita pela assistência social, aí feito pelo Instituto Federal, a gente teve experiência de bons instrutores, então a gente viu que a adesão é melhor, mesmo com o atraso das bolsas que contam, que permaneceu, e permaneceu sendo um dificultador porque essa era uma expectativa das famílias, ter aquele recurso da bolsa pra suprir a tua organização para estar naquele curso, claro que aí era possibilitado horário flexível pactuado com eles que diziam que semanas, que horários né, quem tinha problema com filho a equipe se organizava como é que podia fazer com aquele filho que não tinha em determinado momento onde deixar, flexibilidade na chegada, na saída, então, uma aula inaugural de pactuação, que era bem interessante, na linguagem deles, pactuando com eles as possibilidades de pactuação dentro do território e que já mostram né um porcentual inverso, então de uma maioria que fica, que conclui, mesmo com o problema da bolsa. (Entrevistado1[124]).

É possível notar, portanto, como a importância de se identificar com o programa, de o programa efetivamente dialogar com a realidade dos beneficiários é fundamental para que o programa possa efetivamente produzir resultados, em que mesmo com a dificuldade de obter apoio financeiro para a realização do curso, há um esforço por permanecer e concluí-lo.

Dessa forma, a necessidade de um olhar mais amplo às necessidades da população em situação de pobreza e extrema pobreza, que não se limite à possibilidade de acesso a cursos de qualificação profissional para a inclusão produtiva, vai ao encontro da visão desse eixo por parte da assistência social, expressa no Programa Nacional de Promoção do Acesso ao Mundo do Trabalho (Acessuas Trabalho) [125].

O Acessuas Trabalho, primeiramente, traz um novo conceito, o “mundo do trabalho”, em que compreende que este é mais amplo e adequado do que “mercado de trabalho”. Tal compreensão já demonstra uma diferença de postura frente às ações a serem realizadas em torno desta temática. Assim, o programa destina-se a possibilitar o acesso a cursos e ações,

---

[123] Dados da entrevista com profissional da Diretoria de Proteção Social Básica da FAS de Curitiba, realizada em 23 de maio de 2016.

[124] Dados da entrevista com profissional da Diretoria de Proteção Social Básica da FAS de Curitiba, realizada em 23 de maio de 2016.

[125] Mesmo que o Pronatec faça parte do Acessuas Trabalho, e, ainda, que este esteja inicialmente bastante associado ao Pronatec, há toda uma discussão sobre a relação entre os dois programas, devido a possuírem características diferenciadas.

visando à integração ao mundo do trabalho por parte da população em situação de vulnerabilidade social. Ou seja, sua finalidade não é oferecer cursos de capacitação e qualificação profissional específicos para o mercado de trabalho, mas possibilitar a que o público alvo compreenda a diversidade de situações e oportunidades existentes no mundo do trabalho. Nesse sentido, reconhece-se, ainda, que, uma vez sendo a proteção social o escopo principal do trabalho da assistência social, no que se refere à integração ao mundo do trabalho, este não é de responsabilidade exclusiva da assistência, devendo ser resultado de ação intersetorial entre diversas políticas públicas (BRASIL, 2011, 2012b).

Desse modo, o Programa de Acesso ao Mundo do Trabalho promove ações de articulação, mobilização, encaminhamentos, além do desenvolvimento de monitoramento da trajetória do usuário. Em que, a articulação compreende articular ações com outras políticas públicas e com parceiros governamentais e não governamentais a fim de fomentar a inclusão produtiva; a mobilização significa identificar, inclusive por meio de Busca Ativa, o público prioritário com o intuito de sensibilizar as famílias sobre oportunidades de acesso e de participação em cursos de formação e qualificação profissional, ações de inclusão produtiva e de intermediação de mão de obra; o encaminhamento entende-se orientar e encaminhar para outras políticas públicas e, ou, para acessar cursos de formação e qualificação profissional; e o monitoramento da trajetória refere-se a possibilitar o acesso às ações e cursos visando à integração ao mundo do trabalho, e acompanhar e identificar as barreiras que impossibilitam o beneficiário ao acesso e desenvolvimento de tal integração (BRASIL, 2012b). Assim,

> As ações fomentam atividades de caráter informativo ou de orientação social que movimentem e circulem informações a respeito das ofertas e possibilidades de qualificação e formação profissional, de inclusão produtiva, com intuito de expandir o acesso a direitos, promover a autonomia e a melhoria da qualidade de vida da população beneficiada. (BRASIL, 2012b, p.5).

Em nível municipal, portanto, no que se refere ao eixo de inclusão produtiva, são desenvolvidas essencialmente ações de sensibilização e mobilização a fim de promover a integração dos participantes do projeto CSM, além dos indivíduos e famílias em situação de vulnerabilidade social, em oportunidades do mundo do trabalho. Nesse sentido, a FAS coordena a oferta de dois programas relacionados ao eixo de inclusão produtiva, o Programa FAS Aprendiz e o Programa Mobiliza. Os dois programas fazem parte de um reordenamento recente da política de mobilização para o mundo do trabalho, em que se busca qualificar as ações para atender a população em situação de pobreza e extrema pobreza. Assim, dentro do contexto de enfrentamento às situações de vulnerabilidade social, houve uma inversão na lógica de atendimento, em que se baseava no atendimento da procura espontânea, passando a

ser fundamentada na Busca Ativa e no diagnóstico da população beneficiária inscrita no Cadastro Único:

> Então, a primeira questão que a gente coloca que não tinha, é que tem que ter Cadastro Único, pra forçar a questão do diagnóstico e sair da busca espontânea, não de quem busca vai pra uma lista de espera e eu encaminho, não. Quem busca tem que passar por um atendimento, um acolhimento, um cadastro, um diagnóstico, pra permitir selecionar os prioritários né, aí, a partir do Cadastro Único, sem Cadastro Único eles não acessam aos programas, daí passa pros critérios que a gente estabeleceu, discutiu, com a gerência da básica e da especial, a gente trouxe entidades sociais conveniadas. (Entrevistado 1 [126]).

Dessa forma, busca-se qualificar a ação do Estado para com a população em situação de vulnerabilidade social. E tal postura estatal permite o diálogo com esta parcela da população por meio dos programas municipais para o mundo do trabalho, como citado anteriormente, o Programa Mobiliza e o Programa FAS Aprendiz.

O Programa Mobiliza é um programa municipal desenvolvido e implantado pela FAS, com recursos municipais e federais[127], cuja metodologia própria, denominada Metodologia de Sensibilização e Mobilização para o Mundo do Trabalho, possibilita orientar as ações com o objetivo de preparar os participantes para o "despertar da empregabilidade e do exercício da cidadania", promovendo o desenvolvimento de competências, habilidades e autonomia necessárias para o acesso ao mundo do trabalho. Dessa forma, por meio de um conceito metodológico denominado "Ciclo de Aprendizagem Vivencial" busca fomentar o aprendizado por meio de simulação de situações reais, possibilitando a experimentação de vivências e a reflexão ao estabelecer paralelos com o mundo real. A aprendizagem ocorre ainda de forma coletiva, na medida em que tal estratégia permite a que o participante possa se identificar com as necessidades e potencialidades do outro, fomentando uma compreensão de cada um como sujeito coletivo[128]. Já por meio do conceito metodológico "Características Empreendedoras Pessoais" busca desenvolver características e habilidades importantes para a empregabilidade. Possui como público alvo, adultos e, ou, adolescentes. Ademais da formação realizada em grupos, o que estimula experiências coletivas, o programa realiza ações de articulação e encaminhamento. Ações estas, planejadas a partir dos perfis dos

---

[126] Dados da entrevista com profissional da Diretoria de Proteção Social Básica da FAS de Curitiba, realizada em 23 de maio de 2016.

[127] Por meio do Acessuas Trabalho. Ressalta-se que o governo a nível estadual é bastante ausente no que se refere às ações deste eixo do projeto, inclusive no que lhe cabe dentro das competências do SUAS, em que consta a tarefa de apoiar os municípios. Ausência esta que teve impactos em situação em que o município de Curitiba ficou sem receber repasse de recursos do governo federal devido ao pouco conhecimento que possuía sobre como deveria ser a utilização do mesmo, como relatado em entrevista com profissional da FAS, Entrevistado 1.

[128] O programa Mobiliza compreende ainda um módulo de formação política cidadã, mas que no momento se encontra em construção.

participantes produzidos por meio do monitoramento da trajetória. Dessa forma, as ações de articulação se referem às ações como visitas a museus, universidades, a empresas, a instituições de formação profissional, buscando ampliar a visão dos participantes com relação ao mundo do trabalho. São igualmente realizados encaminhamentos para cursos de qualificação profissional gratuitos, de orientação profissional, para oportunidades de inclusão no mercado de trabalho, ou mesmo encaminhamentos para programas de aprendizagem como o Programa FAS Aprendiz.

O Programa FAS Aprendiz corresponde a uma formação inicial para a aprendizagem profissional desenvolvida pela FAS, com recursos próprios do município, que objetiva promover a integração, principalmente de adolescentes, jovens e pessoas com deficiência, ao mundo do trabalho. Tal programa conta ainda com a parceria de entidades sociais da cidade de Curitiba. O programa é formado por duas fases, uma de formação inicial e outra de aprendizagem profissionalizante. A fase de formação inicial busca desenvolver uma preparação para o mundo do trabalho, e não apenas para o mercado de trabalho, compreendendo que o mundo do trabalho abrange outros aspectos que não só o de conhecimento profissional, mas igualmente questões de formação cidadã, cultural e de convivência social. Já a fase de aprendizagem profissionalizante trata-se de formação técnico-profissional e atividades práticas, em que se busca acessar a cultura do mundo do trabalho e a inclusão produtiva. Desse modo, o FAS Aprendiz é formado por quatro eixos: i) eixo de direitos humanos e sociais; ii) eixo o jovem e o mundo do trabalho; iii) eixo de informática básica; e o iv) eixo de processos de trabalho. O primeiro eixo corresponde a uma formação pessoal, ética e cidadã, com noções de legislações sociais, além de ações socioculturais, esportivas e recreativas. O eixo o jovem e o mundo do trabalho tem como objetivo trabalhar a organização do adolescente para o mundo do trabalho, com orientação profissional, orientações sobre a organização do tempo e do dinheiro, além de características empreendedoras pessoais. O terceiro eixo de informática básica corresponde a uma formação com conteúdos introdutórios para a inclusão digital do adolescente. Já o quarto eixo denominado de processos de trabalho trata de noções gerais sobre cultura organizacional e rotinas administrativas. O programa busca, ainda, trabalhar em todos os eixos a questão do fortalecimento familiar, como um tema transversal, a fim de suscitar a melhoria das relações sociais entre seus membros.

Tais iniciativas locais, de programas que formam o eixo de inclusão produtiva, ao dialogar com as diretrizes do Acessuas Trabalho, acabam se aproximando mais das necessidades do perfil da população em situação de vulnerabilidade social, as quais, muitas

vezes não estão relacionadas, de imediato, a uma capacitação profissional, por exemplo, sendo, geralmente, mais necessária uma formação anterior, mais ampla, para possibilitar o acesso ao mundo do trabalho. Como observado abaixo:

> A gente tinha, e a gente fez umas experiências paralelas, inclusive de encaminhamento direto, pro Sistema S, por exemplo, em que o nosso adolescente chegou, a gente encaminhou 15 adolescentes pra vagas no Sest/Senat, eles pro processo seletivo, aí a gente foi ver porquê que a maioria não tinha passado, e a nossa pedagoga foi lá falar com a pedagoga do Sest/Senat e olhar as provas e os adolescentes muitos não fizeram a redação, outros fizeram redação de duas linhas, eles não conseguem chegar na entrevista e dizer o quê que eles esperam da vida, qual é a perspectiva de trabalho, e os selecionadores do mercado de trabalho estão selecionando os mais prontos pra esse mercado né, e assim a gente foi vendo na verdade que eles tinham pouca informação e formação do quê que está posto nessa realidade do mundo do trabalho, de direitos que eles têm. (Entrevistado 1 [129]).

Nesta fala do Entrevistado 1 percebe-se que a ação estatal tradicionalmente executada, no que se refere à inclusão produtiva, é a de encaminhamento para cursos de qualificação profissional e, ou, ações de intermediação de mão de obra, mas que não conseguem atender as reais necessidades dessa população em situação de vulnerabilidade. A dificuldade de dizer "o quê esperam da vida" é marcante nas famílias em situação de pobreza e extrema pobreza, como lembram Souza e seus colaboradores (2016), ao notar as dificuldades que estes têm em desenvolver pensamentos prospectivos, de realizar um cálculo sobre o futuro, o que é indispensável para o sucesso no mercado de trabalho, como exemplificado na Entrevista 1 acima.

Dessa forma, é a partir dessa realidade que os programas municipais buscam expandir o olhar dos beneficiários para a diversidade de possibilidades do mundo do trabalho, como observado na fala do Entrevistado 1:

> A gente tem que tentar várias coisas, não só de acesso ao trabalho, mas à cultura, então a gente fez aí um projeto que faz parte do Mobiliza, mas que a gente chama de Articulação Cidadania, que já é um passo pra chegar lá no módulo quem sabe né. Aonde a gente articulou museus, visitas a museus, a universidades, à feira de profissões da federal, ano passado já foram alguns grupos, esse ano a gente ampliou essa meta né. E assim, essas visitas vai trabalhar, num universo diferente de profissões, de formação profissional, mas volta a fazer discussão com eles, o facilitador tem que fazer essa discussão com eles, com a realidade que ele vivencia né, mas também na expectativa de mostrar pra eles. A gente fez parceria com a Serpro, tem vagas pra turmas de Linux lá na UTFPR e a gente também pra UTFPR então que vá um profissional de lá para que fale como é que acessa o ensino técnico, o ensino superior, porque são coisas que eles não tem noção. (Entrevistado 1 [130]).

---

[129] Dados da entrevista com profissional da Diretoria de Proteção Social Básica da FAS de Curitiba, realizada em 23 de maio de 2016.

[130] Dados da entrevista com profissional da Diretoria de Proteção Social Básica da FAS de Curitiba, realizada em 23 de maio de 2016.

A diversidade de possibilidades no mundo do trabalho, como assinalado na fala do Entrevistado 1, é uma realidade muito distante para essa parcela da população. No entanto, observa-se igualmente na fala, que ao mesmo tempo em que se busca ampliar o universo, principalmente dos jovens em situação de pobreza e, ou, extrema pobreza, no que se refere ao mundo do trabalho, há uma preocupação em conectar esse universo à realidade desses jovens. Se, por um momento se reconhecem as dificuldades existentes na realidade dessa população para o acesso a tais oportunidades, por outro se busca ampliar a consciência dos mesmos, no sentido de compreender que tais possibilidades existem na sociedade, que o mundo do trabalho não se restringe ao trabalho precário que é colocado, e incorporado, por essa parcela da população, como observado no depoimento abaixo:

> No meu modo de pensar, primeiro lugar eu falo, eu quero que você [os meninos] estudam, que é coisa que eu não tive, aprendam uma coisa boa na vida, pra amanhã ou depois você ter um emprego bom, porque ele fica sempre falando pro pai dele, ah, quando eu crescer eu vou lavar carro que nem você. (Esposa de Alberto in MACIEL; GRILLO, 2016, p.296).

Dessa forma, é possível notar como programas direcionados a uma formação para o mundo do trabalho estão mais próximos da realidade da população em situação de pobreza e extrema pobreza, do que programas de qualificação profissional e intermediação de mão de obra. Contudo, estes devem igualmente ser uma estratégia a ser utilizada para com este segmento da população, dada a centralidade do trabalho nas sociedades modernas como principal fonte de bem estar dos indivíduos e das famílias[131], mas em momento posterior a algum tipo de formação inicial. Observa-se, portanto, como conhecer a realidade em que vivem os beneficiários das políticas públicas é essencial para a efetividade das intervenções, que neste caso, afeta parcela significativa da população.

Nesse sentido, compreender que exista uma diferença entre a população em situação de pobreza e em extrema pobreza no que se refere à sua vinculação ao mercado de trabalho, no qual a situação da segunda encontra-se mais relacionada à desvinculação com o mercado de trabalho, enquanto que a situação da primeira relaciona-se a uma maior vinculação com o

---

[131] Se, por um lado, se reconhece que as políticas sociais tiveram importante papel na diminuição da desigualdade de renda no Brasil na última década, por outro, diversos estudos, como o de Barros *et al* (2010) e Neri (2011), demonstram que tal fato deve-se principalmente pela conjugação entre crescimento econômico, aumento dos níveis de ocupação, em especial os empregos formais, e o aumento nos rendimentos do trabalho, impulsionado pela política de valorização do salário mínimo. Observa-se, portanto, como a centralidade do trabalho no que se refere ao bem estar dos indivíduos e suas famílias é indiscutível. Assim como é inegável a importância das políticas de transferência de renda para o enfrentamento à extrema pobreza, pois tais políticas, muitas vezes, tornam-se a principal fonte de renda regular dos indivíduos e famílias extremamente pobres.

mercado laboral, mas com baixos rendimentos (OSÓRIO *et al*; 2011); não implica, necessariamente, pensar de imediato em políticas de inclusão produtiva para o primeiro grupo a fim de combater à miséria. Como vimos, a situação de pobreza é muito mais complexa do que a inserção ou não no mercado de trabalho. O enfrentamento à extrema pobreza deve, primeiramente, reconhecer as diversas dimensões que configuram a realidade complexa desses indivíduos e famílias em situação de extrema pobreza.

Dessa forma, pode-se afirmar que um dos maiores obstáculos para as políticas públicas de combate à miséria seja o de efetivamente conhecer a complexa realidade na qual se está intervindo. Assim, não se pode correr o risco de compreender a situação dos extremamente pobres pela perspectiva apontada por Souza (2016):

> [...] o marginalizado social é percebido como se fosse alguém com as mesmas capacidades e disposições de comportamento do indivíduo da classe média. (SOUZA, 2016, p.22).

Nesse sentido, é essencial conhecer as reais necessidades e potencialidades da população em situação de pobreza[132] para poder reconhecer que tal situação está para além da insuficiência de renda e do acesso ao mercado de trabalho, mas que os motivos de encontrar-se nessa determinada situação são muito mais complexos, exigindo por parte do Estado uma postura que dialogue com essa realidade a fim de que sua intervenção seja realmente efetiva no enfrentamento à pobreza e extrema pobreza.

5.4 OPORTUNIDADES E AMEAÇAS NO ENFRENTAMENTO À POBREZA E EXTREMA POBREZA

O percurso da ação estatal de enfrentamento à pobreza e extrema pobreza nos últimos anos, principalmente após a promulgação da Constituição Federal de 1988, que reconheceu diversos direitos sociais e organizou a Seguridade Social em torno da Saúde, Assistência Social e Previdência Social, é marcado por diversos aprendizados institucionais. Podemos afirmar que tais aprendizados institucionais abrangem as três dimensões da política assinaladas por Frey (2000), quais sejam, a ‘polity’ – que se refere às instituições políticas e à estrutura institucional do sistema político administrativo – a ‘politics’ – que diz respeito aos

[132] É interessante pensar nesse sentido o ressaltado por Sposati (2014), que chamou a atenção para o fato de que nas formações acadêmicas em políticas públicas, geralmente, predominam as discussões de categorias analíticas genéricas para análises de políticas públicas, como ações de Estado, centrando as análises em políticas específicas, e não em necessidades efetivas da população.

processos políticos, especialmente às negociações políticas – e a ‘policy’ – referente aos conteúdos materiais das políticas –, dimensões estas que se entrelaçam e se influenciam mutuamente.

No que se refere às dimensões ‘polity’ e ‘politics’, observamos que tem havido avanços significativos na estruturação de um Sistema Brasileiro de Proteção Social, por meio da institucionalização e estruturação da Política Nacional de Assistência Social (PNAS) em torno do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), da estruturação do Cadastro Único para Programas Sociais (CadÚnico) e do Programa Bolsa Família (PBF), que possibilitaram a articulação entre benefícios e serviços sociais e socioassistenciais. Dessa forma, as estratégias recentes de enfrentamento à pobreza, como o Plano Brasil Sem Miséria (BSM), e seu análogo local o Projeto Curitiba Sem Miséria (CSM), estão inseridos dentro de um contexto mais amplo de consolidação institucional da proteção social brasileira.

Tal processo de institucionalização tem impactado, igualmente, os processos políticos de negociação entre os entes federativos, em que se tem buscado maior cooperação e articulação entre os diferentes níveis de governo, como visto em torno das competências de cada nível de governo no âmbito do SUAS e da gestão do CadÚnico e PBF. Dessa forma, se por um lado tal estrutura institucional, ‘polity’, fomenta a cooperação entre os entes federativos, por outro, a pactuação, ‘politcs’, nem sempre se realiza nesse mesmo sentido. Isto é, por mais que tenha havido um esforço em torno da organização das políticas em forma de sistemas e de uma articulação federativa nacional, convive-se com a ameaça de comportamentos fragmentados de um ‘federalismo compartimentalizado’.

Como visto anteriormente, a trajetória do federalismo brasileiro tem sempre apontado para a dificuldade de articulação entre os entes federativos, principalmente no que diz respeito ao papel dos estados (ABRUCIO, 2005). Tal fato é observável na institucionalização das ações de enfrentamento à pobreza e nas relações entre os entes federativos que integram esta pesquisa. Assim, é possível observar que, no caso do Paraná, a pactuação cooperativa em torno do SUAS, por exemplo, tem apresentado aspectos de fragilidade e de dificuldade de integração, expressos na constituição de fundo paralelo para a administração dos recursos no âmbito da assistência social e do enfrentamento à pobreza e extrema pobreza. O comportamento à parte do ente estadual revela a dificuldade de cooperação no pacto federativo, mesmo que a organização do SUAS tenha se pautado em estabelecer competências específicas para cada ente federativo – em que os três níveis de governo assumem a responsabilidade de cofinanciar a política de assistência social –, o Estado do Paraná ainda encontra possibilidade de estabelecer um fundo paralelo,

comprometendo o controle social sobre a aplicação dos recursos. Tal comprometimento fragiliza a institucionalização do SUAS que depende de repasses regulares para a sua consolidação e manutenção de serviços continuados. Serviços continuados estes que são fundamentais para a efetividade do enfrentamento à pobreza, como reconhecido na PNAS, e que estão de acordo com a concepção da assistência social como um direito social e não como uma prática filantrópica, pontual e assistencialista.

De fato, há ainda o desafio de se repensar as estruturas que organizam as ações intergovernamentais, no intuito de determinar competências específicas e estabelecer incentivos para a efetiva cooperação dos governos subnacionais, para não correr o risco de ocorrer um esvaziamento completo do papel dos estados em políticas mais concertadas, uma vez que como vimos uma articulação efetiva é fundamental para o resultado final das políticas públicas. Ao focar no fortalecimento do pacto federativo em torno da política de assistência social, por exemplo, seria possível evitar ações pontuais e fragmentadas, como as que ocorrem no âmbito do combate à miséria por parte do Estado do Paraná, que tem apresentado ações singulares, como o Programa Renda Família Paranaense e o Programa Leite das Crianças. É nesse sentido, que os aspectos da fragilidade das relações intergovernamentais sinalizam dificuldades e desafios para o processo de estruturação das ações de proteção social e de enfrentamento à miséria de forma integrada e cooperativa entre as três esferas de governo.

Não obstante, em nível municipal, por outro lado, as dimensões de ‘polity’ e ‘politcs’, tem apresentado importantes avanços e oportunidades no que diz respeito ao enfrentamento à pobreza e extrema pobreza. No que diz respeito à cooperação entre o governo federal e municipal, tem ocorrido o fortalecimento institucional e federativo em torno do SUAS e da gestão do CadÚnico e do PBF, com importantes aprendizados institucionais e estruturações burocráticas que tem possibilitado uma ação mais eficiente e efetiva. Como, a atuação da Diretoria de Informações e Gestão de Benefícios (DIGB), da Fundação de Ação Social (FAS), que, como vimos, presta suporte às diversas secretarias e aos 45 CRAS da cidade, entre outras ações realizadas, fortalecendo e aprimorando os sistemas de informações e a gestão descentralizada. Além da consolidação das estruturas do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), que, especialmente por meio dos equipamentos e equipes dos Centros de Referência da Assistência Social (CRAS) tem se tornado uma porta de entrada da população em situação de vulnerabilidade social aos benefícios e serviços públicos e a uma proteção social mais ampla.

No que concerne ao Projeto Curitiba Sem Miséria (CSM) e a dimensão ‘politics’ tem-se que os esforços na gestão intersetorial e territorializada, por meio dos Colegiados Regionais de Gestão Integrada do Programa Curitiba Mais Humana e das Ações Integradas nos Territórios Priorizados, estimulam uma ação integrada e um olhar diferenciado às necessidades coletivas territoriais. Por se tratar de estratégias recentes, tem-se que tais experiências são importantes para uma maior aproximação e diálogo entre os diversos setores estatais, historicamente fragmentados, e entre estes e a população residente nos Territórios Priorizados, tradicionalmente excluída e invisível. Nesse sentido, tais iniciativas se apresentam ao mesmo tempo como oportunidades e desafios à possibilidade de atuação intersetorial integrada junto aos segmentos mais pobres e vulneráveis. Oportunidades estas, que, devido à maior aproximação com a população residente nos territórios, possibilita ao Estado conhecer as reais necessidades dessas famílias e indivíduos. Desafios estes, que dizem respeito à incorporação de tais conhecimentos aos conteúdos das políticas adotadas junto a essa população e território.

Dessa forma, tem-se a necessidade de articulação entre as dimensões ‘politics’ e ‘policy’, na qual o desafio da oportunidade de efetivação da perspectiva territorial, no município de Curitiba, passa igualmente pelo desenvolvimento de políticas territoriais, em que o território e suas características tornam-se o sujeito indutor das intervenções estatais, para além das políticas territorializadas que mantém a lógica fragmentada das ações setoriais, tornando o território apenas o ‘depósito’ das ações. Com efeito, tem-se que a dimensão ‘politics’ está estritamente relacionada com a dimensão ‘policy’, sendo assim não só a maneira de atuar sobre o território de forma intersetorial e integrada é necessária, como igualmente o olhar territorial presente no conteúdo material das políticas é essencial para o enfrentamento efetivo às situações de vulnerabilidades sociais.

Nesse sentido, no que se refere à dimensão ‘policy’ das ações de enfrentamento à pobreza e extrema pobreza, tem havido importantes avanços, mas ainda permanecem grandes desafios. Em nível federal tem havido significativo aprendizado no que diz respeito à visão do Sistema do Cadastro Único, “conhecer para incluir”, em que ao conhecer o perfil da população de baixa renda, organiza-se, não somente, o conteúdo do próprio Cadastro, para que alcance os socialmente mais vulneráveis, como as famílias indígenas, quilombolas e pessoas em situação de rua, mas igualmente, tem ocorrido o aprimoramento das utilizações do Cadastro como ferramenta para orientação de ações, como a Busca Ativa, bem como a vinculação deste instrumento à oferta de acesso a serviços e benefícios. No âmbito municipal, o Cadastro Único tem sido importante instrumento de gestão das políticas sociais, no entanto,

tal instrumento ainda possui grande potencial informativo capaz de dar suporte a diagnósticos sobre o perfil da população inscrita, ser base para planejar e orientar intervenções, sobretudo nos Territórios Priorizados.

O conteúdo material das políticas de enfrentamento às situações de vulnerabilidade social, no tocante à Política Nacional de Assistência Social (PNAS), tem demonstrado importantes oportunidades de diálogo com as reais necessidades do contexto de vivências dos indivíduos e famílias em situação de pobreza e extrema pobreza. Nesse sentido, o ente municipal ao aproximar-se da visão trazida pela PNAS de olhar para a família na sua integralidade e adotar a perspectiva territorial, no Programa Curitiba Mais Humana e no Projeto Curitiba Sem Miséria, possibilita compreender as vulnerabilidades sociais dentro de contextos sociais mais amplos, distanciando-se das visões individualistas reducionistas. Tal postura municipal, alinhada às diretrizes nacionais, inclusive às que dizem respeito às ações de inclusão produtiva, a partir do conceito de 'mundo do trabalho', potencializa a efetividade das ações para o enfrentamento à pobreza e extrema pobreza ao compreender as necessidades dos indivíduos e das famílias dentro do complexo contexto de vivências e de multidimensionalidade da pobreza.

Com efeito, as ações da assistência social, e o olhar prioritário para as famílias em extrema pobreza participantes do CSM, têm conseguido dialogar com as reais necessidades das famílias em situação de vulnerabilidade social, e articular as questões universais com as questões particulares de cada família. Nesse sentido, tem-se que o Plano de Acompanhamento Familiar – em que se realiza um pacto entre a família e os agentes estatais, no qual são identificadas as vulnerabilidades e potencialidades de cada família, e estabelecidas as intervenções a serem realizadas em conjunto – pode ser um instrumento que permite a realização do atendimento das necessidades particulares das famílias dentro do contexto coletivo da realidade das mesmas. Tal capacidade de articulação entre o universal e o particular ainda é um desafio para muitas políticas públicas.

Dessa forma, se, por um lado, há o reconhecimento de que para a superação da miséria exige-se uma ação integrada e intersetorial, por outro, ainda permanece o desafio de que a compreensão das reais necessidades da população em situação de pobreza e extrema pobreza seja igualmente adotada pelas demais políticas setoriais, especialmente pela política educacional, fortemente baseada na meritocracia e incapaz de reconhecer as dificuldades e potencialidades da população em situação de vulnerabilidade social.

Neste contexto, de aprendizado institucional e de maior proximidade das ações de enfrentamento à pobreza com as reais necessidades dos indivíduos e famílias em situação de

pobreza e extrema pobreza, é importante apontar que, para a continuidade e efetividade das ações de combate à miséria, o maior desafio é associar tais iniciativas a estratégias de enfrentamento às desigualdades marcantes da sociedade brasileira. Assim como a adoção recente, por parte do Estado, de um olhar prioritário à população em situação de pobreza e extrema pobreza, tema este que entrou para a agenda pública nos últimos anos; a questão do enfrentamento às desigualdades demanda igualmente uma postura determinada por parte do Estado. Como afirma Stiglitz (2013), *"inequality is a choice"*, ou seja, a desigualdade não é inevitável, ao contrário, a desigualdade, assim como a pobreza, é um reflexo das escolhas políticas e de alocação de recursos, as quais, mesmo em um ambiente democrático, não são fáceis de serem realizadas, porém inteiramente possíveis. Dessa forma, ao fazer escolhas de enfrentamento à pobreza e extrema pobreza o Estado não somente passa a ser mais justo e inclusivo em suas intervenções, mas igualmente mais eficiente.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho buscou compreender e analisar o contexto recente de combate à pobreza e extrema pobreza no país, mais especificamente o processo de implementação de políticas de combate à miséria no Município de Curitiba. Para tanto, a partir de reflexões sobre as três dimensões da política, apontadas por Frey (2000), a 'polity', 'politics' e 'policy', estabeleceram-se os objetivos específicos de compreender e analisar a organização institucional e política dos programas de combate à pobreza; as relações e funções dos agentes públicos envolvidos no processo de implementação dos programas; e as oportunidades e ameaças no enfrentamento à pobreza e extrema pobreza.

É, portanto, no contexto de um Sistema Brasileiro de Proteção Social que deve ser compreendido o Plano Brasil Sem Miséria (BSM), e o seu análogo local, o Projeto Curitiba Sem Miséria (CSM). Como este trabalho buscou demonstrar, tal conjunto de políticas insere-se dentro de um contexto mais amplo de seguridade social, que vem passando por um processo recente de consolidação institucional, que inclui desde o Programa Bolsa Família (PBF), passando pela ferramenta do Cadastro Único para Programas Sociais (CadÚnico) ao Sistema Único de Assistência Social (SUAS). Ou seja, existe toda uma organização institucional e política em torno dos programas de combate à pobreza.

Tal institucionalidade tem contribuído para o aperfeiçoamento e fortalecimento do planejamento e da gestão governamental – como visto, duas dimensões complementares e indissociáveis da ação do Estado – no tocante às políticas sociais. O SUAS e a Política Nacional de Assistência Social (PNAS) têm papel significativo na definição da postura do Estado frente ao enfrentamento das vulnerabilidades sociais, ao assumir a proteção social como dever público e permitir a organização de serviços continuados, rompendo com a tradicional fragmentação das ações e seu caráter caritativo e pontual. O PBF, por outro lado, trouxe uma nova concepção ao estabelecer uma renda mínima para todo brasileiro, no qual o Estado assume a garantia dessa segurança de renda. O CadÚnico tem se mostrado importante instrumento tanto para o planejamento quanto para a gestão de programas sociais, ao permitir conhecer a população de baixa renda.

Dessa forma, no que se refere à gestão das políticas sociais, tem-se que a institucionalização e estruturação do SUAS com base na pactuação federativa, tem-se organizado no sentido da integração e coordenação entre os diferentes níveis de governo, além de fomentar a transparência e a participação social. Tal desenho busca se contrapor ao 'federalismo compartimentalizado' tão característico das relações intergovernamentais

brasileiras e, assim, instituir um modelo de sistema federativo de políticas públicas com competências definidas para cada ente federativo.

No entanto, os tipos de federalismo centralizado e cooperativo, ademais do caráter conflituoso, tão presentes na trajetória do federalismo brasileiro se fazem sentir nas relações entre o governo federal, o estado do Paraná e o município de Curitiba, no âmbito do SUAS. Ainda que a ausência dos estados, no arranjo federativo do SUAS, já tenha sido notada de uma maneira geral, no caso do Paraná tem-se que este nível de governo tem atuado de forma bastante pontual – com o Programa Renda Família Paranaense e o Programa Leite das Crianças – e aparte – com a instituição de Fundo paralelo –, dificultando a integração das ações, a transparência e o fortalecimento institucional do sistema público.

Contudo, tanto a institucionalização do SUAS, quanto a estruturação do PBF e do Cadastro Único, têm, por outro lado, fortalecido a cooperação entre o governo federal e os municípios, de uma maneira geral. Como analisado neste trabalho, no caso do município de Curitiba, a estrutura burocrática responsável pela gestão do CadÚnico e do PBF, tem se fortalecido ao longo da consolidação do próprio Cadastro e do PBF a nível federal. Tal trajetória tem possibilitado não só o aperfeiçoamento da gestão descentralizada, como também a construção de conhecimentos locais de gestão de informações compartilháveis com demais setores municipais. Assim, a gestão de informações em torno do Cadastro Único e do PBF, tem sido essencial para o suporte às ações dos agentes locais, que, tem no Cadastro Único a porta de entrada da população aos benefícios e serviços sociais.

Com efeito, a família ou indivíduo ao inscrever-se no CadÚnico, geralmente por meio dos equipamentos do SUAS, os Centros de Referência de Assistência Social (CRAS), passa a ter acesso a diversos benefícios e serviços sociais, assim como ao Projeto Curitiba Sem Miséria (CSM). Este projeto municipal, como analisado, tem seguido as diretrizes do plano nacional, o BSM, adotando os três eixos de ação: o acesso à garantia de renda, o acesso a serviços e o acesso à inclusão produtiva. No entanto, o Projeto Curitiba Sem Miséria tem apresentado avanços significativos no que se refere ao enfrentamento à pobreza e extrema pobreza ao incorporar as diretrizes da Política Nacional de Assistência Social (PNAS) em suas iniciativas locais, como os princípios da matricialidade sociofamiliar e da territorialização.

Ao trabalhar com o conceito de Territórios Priorizados, como sendo áreas concentradoras de vulnerabilidades, o município de Curitiba amplia o seu olhar sobre a realidade da cidade ao reconhecer as desigualdades intraurbanas. Além, de possibilitar a desnaturalização e individualização da situação de pobreza, ao compreender as

vulnerabilidades sociais como sendo fruto de constructos socio-históricos, econômicos e culturais mais amplos, e não resultado de situações individualistas. Assim, tal perspectiva torna-se um instrumento carregado de potencialidades sinérgicas de ações intersetoriais e inclusivas. Ainda que no município, as ações municipais precisem avançar no sentido de implementar políticas territoriais – em que o território é o sujeito das intervenções – mais do que políticas territorializadas – em que o território é o 'depósito' das ações setorializadas. Contudo, as intervenções locais, como o dia da Ação Integrada no Território Priorizado, já possuem em si a potencialidade de fomentar uma maior aproximação entre os diversos setores e entre o Estado e a população dentro de seu contexto de 'território de vivências'.

A aproximação do Estado com a realidade vivida pela população de baixa renda é um primeiro passo para a construção de um olhar e de uma compreensão sobre as reais necessidades dos indivíduos e famílias com vulnerabilidades sociais. Tal olhar sobre a realidade vivenciada por este segmento da população é essencial para a efetividade das ações e programas que têm por base o combate à pobreza, fenômeno este complexo e multidimensional, como visto ao longo deste trabalho. No entanto, observa-se que reconhecer o perfil das famílias em situação de pobreza e extrema pobreza implica reconhecer, igualmente, que as famílias também possuem necessidades sociais diferenciadas. Ou seja, apesar deste segmento da população apresentar características coletivas, há dentro, deste universo, particularidades que não podem ser ignoradas.

Tem-se, dessa maneira, que a possibilidade da continuidade das ações de enfrentamento à pobreza e extrema pobreza apresenta ainda enormes desafios. Desafios estes, relacionados ao efetivo diálogo das demais políticas setoriais com a realidade vivenciada pelas famílias e indivíduos em situação de pobreza; os desafios de articulação entre políticas universais e necessidades particulares; e, ainda, o reconhecimento de que determinadas questões para que sejam efetivamente prioridade na agenda pública são fruto de escolhas políticas – uma vez que, como visto, política pública é o que o Estado escolhe fazer ou não fazer – assim, fazer de fato esta escolha é um dos grandes desafios na atualidade.

Sendo assim, apesar dos grandes desafios no que se refere ao enfrentamento à pobreza e extrema pobreza, este trabalho buscou apontar para os significativos avanços recentes em torno do combate à miséria – avanços estes tanto institucionais quanto conceituais. No entanto, vale ressaltar, ainda, que este estudo possui algumas limitações de análise devido a ausências de indicadores, que são resultado tanto de uma opção de investigação quanto de limitações de acesso a tais indicadores. Nesse sentido, a incorporação

de dados quantitativos a análises mais qualitativas das políticas de enfrentamento à pobreza poderão produzir consideráveis resultados em pesquisas futuras.

Desse modo, algumas questões trazidas por este trabalho podem ser aprofundadas em outros estudos, como a da incorporação da perspectiva territorial nas políticas públicas e seus impactos tanto no que se refere aos aspectos burocráticos quanto na realidade vivenciada pelos destinatários das intervenções públicas. Ou, ainda, podem ser desenvolvidas novas pesquisas com enfoque nos burocratas implementadores das ações públicas, buscando conhecer quem são, como interagem, quais as suas visões sobre a realidade com a qual trabalham, verificando seu impacto nos resultados das políticas públicas neste universo complexo da realidade social. Enfim, o contexto de pesquisa em políticas públicas é muito rico, permitindo diversos olhares, diálogos e frutos.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando Luiz. A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, n.24, jun de 2005.

_____. Os avanços e os dilemas do modelo pós-burocrático: a Reforma da Administração Pública à luz da experiência internacional recente. In: BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; SPINK, Peter (Orgs) **Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial**. 7ª edição. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006.

_____; FRANZESE, Cibele. Federalismo e políticas públicas: o impacto das relações intergovernamentais no Brasil. In: ARAÚJO, Maria Fátima Infante; BEIRA, Lígia (Orgs) **Tópicos de Economia Paulista para Gestores Públicos**. 1ª Ed. Edições FUNDAP: São Paulo, 2007.

_____; _____. A combinação entre federalismo e políticas públicas no Brasil pós-1988: os resultados nas áreas de saúde, assistência social e educação. In: ROCHA, Márcia Cristina Gomes da (Org). **Reflexões para Ibero América**: Avaliação de Programas Sociais. Brasília: ENAP, 2009.

_____; _____; SANO, Hironobu. Coordenação e cooperação no federalismo brasileiro: avanços e desafios. In: CUNHA, Alexandre dos Santos; MEDEIROS, Bernardo Abreu de; AQUINO, Luseni Maria Cordeiro de (Orgs). **Estado, Instituições e Democracia: República**. Brasília: IPEA, 2010a. (Série Eixos Estratégicos do Desenvolvimento Brasileiro: Fortalecimento do Estado, das Instituições e da Democracia, Livro 9, volume 1).

_____; PEDROTI, Paula; PÓ, Marcos Vinicius. A formação da burocracia brasileira: a trajetória e o significado das reformas administrativas. In: LOUREIRO, Maria Rita; ABRUCIO, Fernando Luiz; PACHECO, Regina Silvia (Orgs) **Burocracia e política no Brasil: desafios para a ordem democrática no século XXI.** Rio de Janeiro: Editora FGV, 2010b.

ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares. **Federalismo e Proteção Social**: a experiência brasileira em perspectiva comparada. Trabalho apresentado no Seminário "Pacto Federativo e Guerra Fiscal no Brasil", São Paulo, 2000.

_____. Recentralizando a federação? **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, 24, p.29-40, jun. 2005.

_____. Prefácio. In: HOCHMAN, Gilberto; ARRETCHE, Marta; MARQUES, Eduardo (orgs). **Políticas Públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, 2007.

ARRETCHE, Marta. O sistema de proteção social brasileiro: em direção a um modelo descentralizado. **São Paulo em Perspectiva**, 11 (3), 1997.

_____. Federalismo e relações intergovernamentais no Brasil: a reforma de programas sociais. **Dados – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, vol.45, n.3, 2002.

_____. Financiamento federal e gestão local de políticas sociais: o difícil equilíbrio entre regulação, responsabilidade e autonomia. **Ciência e Saúde Coletiva**, 8 (2), 2003.

_____. Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. **São Paulo em Perspectiva**, 18 (2), 2004.

_____. Federalismo e igualdade territorial: uma contradição em termos? **Dados – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, vol.53, n.3, 2010.

ALVES, José Eustáquio Diniz; CAVENAGHI, Suzana. O Programa Bolsa Família e as taxas de fecundidade no Brasil. In: CAMPELLO, Tereza; NERI, Marcelo (orgs) **Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania.** Brasília: IPEA, 2013.

AMARAL, Aline Diniz. O papel do Cadastro Único no Plano Brasil Sem Miséria. In: CAMPELLO, Tereza; FALCÃO, Tiago; COSTA, Patrícia Vieira da. **O Brasil sem miséria.** Brasília: MDS, 2014.

BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. São Paulo: Edições 70, 2011.

BARRET, Susan M. Implementation studies: time for a revival? In: Personal reflections on 20 years of implementation studies, **Public Administration**, 82:2, 2004.

BARROS, Ricardo Paes de, CARVALHO, Mirela de, FRANCO, Samuel; MENDONÇA, Rosane. **Determinantes da queda na desigualdade de renda no Brasil**. Brasília: IPEA, 2010. (Texto para discussão n.1460).

BRASIL. CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm> Acesso em: 28 mai. 2015.

_____. **Política Nacional de Assistência Social (PNAS)**. Brasília: MDS, 2004.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). **Norma Operacional Básica**. Brasília: MDS, 2005.

_____. Decreto n.6135, de 26 de junho de 2007. Dispõe sobre o Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6135.htm> Acesso em: 17 jul. 2016.

_____. **Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais**. Brasília: MDS, 2009a.

_____. Cadastro Único Para Programas Sociais. Formulário Principal de Cadastramento. Brasília: MDS, 2009b. Disponível em: <https://wwp.org.br/sites/default/files/formulario_cadastro_unico._brasil.pdf> Acesso em: 17 jul. 2016.

_____. Resolução n° 33, de 28 de novembro de 2011. Define a Promoção da Integração ao Mercado de Trabalho no campo da assistência social e estabelece seus requisitos. Brasília: MDS, 2011.

_____. **Norma Operacional Básica do SUAS**. Brasília: MDS, 2012a.

_____. Resolução n° 18, de 24 de maio de 2012. Institui o Programa de Promoção do Acesso ao Mundo do Trabalho (Acessuas Trabalho). Brasília: MDS, 2012b.

_____. Cartilha Pronatec/Brasil Sem Miséria. Brasília: MDS, 2012c.

_____. Cartilha Pronatec/ Brasil Sem Miséria Mulheres Mil 2014. Brasília: MDS, 2014.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Do Estado Patrimonial ao gerencial. In: PINHEIRO, Wilheim e Sachs (Orgs.) **Brasil:** um século de transformações. São Paulo: Cia. das Letras, 2001.

_____. Da administração pública burocrática à gerencial. In: BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; SPINK, Peter (Orgs) **Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial**. 7ª edição. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006.

BRESSERS, J. Th. A; KLOK, P-J; O'TOOLE, Laurence. **Explaining Policy Action:** a deductive but realistic theory. Paper presented at the meetings of the International Political Science Association, Quebec, Canadá, 1-5 August, 2000.

CAMPELLO, Tereza; MELLO, Janine. O processo de formulação e os desafios do Plano Brasil Sem Miséria: por um país rico e com oportunidade para todos. In: CAMPELLO, Tereza; FALCÃO, Tiago; COSTA, Patrícia Vieira da. **O Brasil sem miséria.** Brasília: MDS, 2014.

CARDOSO JR, José Celso. **Planejamento governamental e gestão pública no Brasil**: elementos para ressignificar o debate e capacitar o Estado. Brasília: IPEA, 2011. (Texto para discussão n.1584).

CARNEIRO, Ricardo; MENICUCCI, Telma Maria Gonçalves. **Gestão Pública no século XXI**: as reformas pendentes. Brasília: IPEA, 2011. (Texto para discussão n.1686).

CASTELLS, Manuel. A sociedade em rede: do conhecimento à política. In: CASTELLS, Manuel; CARDOSO, Gustavo (orgs.). **A sociedade em rede: do conhecimento à ação política**. Portugal, 2005. Disponível em: <http://biblio.ual.pt/Downloads/REDE.pdf> Acesso em: 15 set. 2015.

CASTRO, Jorge Abrahão de; RIBEIRO, José Aparecido; CAMPOS, André Gambier; MATIJASCIC, Milko. A CF/88 e as políticas sociais brasileiras. In: CARDOSO JR, José Celso (org) **A Constituição brasileira de 1988 revisitada: recuperação histórica e desafios atuais das políticas públicas nas áreas econômica e social**. Brasília: IPEA, 2009.

CIRENO, Flávio; SILVA, Joana; PROENÇA, Rafael Prado. Condicionalidades, desempenho e percurso escolar de beneficiários do Programa Bolsa Família. In: CAMPELLO, Tereza; NERI, Marcelo (orgs) **Programa Bolsa Família:** uma década de inclusão e cidadania. Brasília: IPEA, 2013.

CODES, Ana Luiza Machado de. **A trajetória do pensamento científico sobre pobreza**: em direção a uma visão complexa. Brasília: IPEA, 2008. (Texto para discussão n.1332).

COLIN, Denise Ratmann Arruda; GONELLI, Valéria Maria de Massarani; MORENO, Ana Heloísa Viana Silva. O Plano Brasil Sem Miséria e a contribuição da Política Nacional de Assistência Social na oferta de serviços para a garantia de necessidades sociais básicas. In: CAMPELLO, Tereza; FALCÃO, Tiago; COSTA, Patrícia Vieira da. **O Brasil Sem Miséria.** Brasília: MDS, 2014.

CURITIBA. Lei n. 14.371, de 09 de dezembro de 2013. Dispõe sobre o Plano Plurianual para o período de 2014 a 2017. Disponível em: <http://www.cmc.pr.gov.br/wspl/sistema/BibLegislacaoForm.jsp> Acesso em: 04 out. 2015.

_____. Fundação de Ação Social. Instrução Normativa n.1, de 17 de agosto de 2015. Normatiza e orienta o desenvolvimento das ações previstas no Projeto Curitiba Sem Miséria. 2015a.

_____. _____. Instrução Normativa n.2, de 12 de novembro de 2015. Altera a Instrução Normativa FAS n.1/2015 que normatiza e orienta o desenvolvimento das ações previstas no Projeto Curitiba Sem Miséria. 2015b.

CURRALERO, Cláudia Baddini; SILVA, Ana Amélia da; XIMENES, Daniel Aquino; VASCONCELLOS, Ana Beatriz; AQUINO, Kelva Karina; OLIVEIRA, Kathleen; SILVA,

Ana Carolina; NILSON, Eduardo Augusto. As condicionalidades do Programa Bolsa Família. In: CASTRO, Jorge Abrahão de; MODESTO, Lúcia (Orgs). **Bolsa Família 2003-2010:** avanços e desafios. Vol.1, IPEA, 2010.

DELGADO, Guilherme; JACCOUD, Luciana; NOGUEIRA, Roberto P. Seguridade Social: redefinindo o alcance da cidadania. In: **Políticas Sociais:** acompanhamento e análise. Vinte anos da Constituição Federal, n.17, vol.1. IPEA. Brasília, 2009.

DESLAURIERS, Jean-Pierre; KÉRISIT, Michèle. O delineamento de pesquisa qualitativa. In: POUPART, Jean *et al*. **A pesquisa qualitativa: enfoques epistemológicos e metodológicos**. Tradução de Ana Cristina Arantes Nasser. Petrópolis: Editora Vozes, 2010.

DINIZ, Débora; GUERRIERO, Iara. Ética na pesquisa social: desafios ao modelo biomédico. **Reciis – Revista Eletrônica de Comunicação, Informação & Inovação em Saúde**. Rio de Janeiro, v.2, Sup.1, p.Sup.78-Sup.90, Dez., 2008.

DRAIBE, Sônia Miriam. O Welfare State no Brasil: características e perspectivas. **Cadernos de Pesquisa**, n.8, Núcleo de Estudos de Políticas Públicas (NEPP), Unicamp, 1993.

_____. O Sistema Brasileiro de Proteção Social: o legado desenvolvimentista e a agenda recente de reformas. **Caderno de Pesquisa**, n.32. Núcleo de Estudo de Políticas Públicas – NEPP – Universidade Estadual de Campinas – Unicamp, 1998a.

_____. A construção institucional da política brasileira de combate à pobreza: perfis, processos e agenda. **Cadernos de Pesquisa**, n.34. Núcleo de Estudo de Políticas Públicas – NEPP – Universidade Estadual de Campinas – Unicamp, 1998b.

DUARTE, Rosália. Pesquisa qualitativa: reflexões sobre o trabalho de campo. **Cadernos de Pesquisa**, n.115, p.139-154, março de 2002.

DYE, Thomas R. **Understanding public policy**. 13ª edição. USA: Pearson Education, 2011.

ESPING-ANDERSEN, Gosta. As três economias políticas do Welfare State. **Revista Lua Nova**, n.24, setembro de 1991.

FACCHINI, Luiz Augusto; TOMASI, Elaine; SIQUEIRA, Fernando Vinholes; THUMÉ, Elaine; SILVEIRA, Denise Silva da; DURO, Suele Manjourany Silva. Desempenho da atenção básica em beneficiários do Bolsa Família: contribuições à redução da desigualdade em saúde. In: CAMPELLO, Tereza; NERI, Marcelo (orgs) **Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania.** Brasília: IPEA, 2013.

FAGNANI, Eduardo. Política social e pactos conservadores no Brasil: 1964/92. **Economia e Sociedade**, Campinas, (8), junho de 1997.

_____. Seguridade Social: a experiência brasileira e o debate internacional. **Análises e Propostas**. Friedrich Ebert Stiftung, n.42, dezembro de 2011.

FARAH, Marta Ferreira Santos. Parcerias, novos arranjos institucionais e políticas públicas locais. **Cadernos de Gestão Pública e Cidadania**, v.18, 2000.

FÉLIX, Cléa Mara Reis. Modelo para atuação intersetorial na Prefeitura de Curitiba sob uma perspectiva transversal. In: **Estado, planejamento e administração pública no Brasil**. Curitiba: IMAP, 2013.

FLEURY, Sonia Maria. **O desafio da gestão das redes de políticas**. In: VII Congresso Internacional del Clad sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, Portugal, 8-11 de octubre de 2002.

_____. Redes de políticas: novos desafios para a gestão pública. **Administração em Diálogo**, São Paulo, n.7, 2005.

FLOYD, Steven W.; WOOLDRIDGE, Bill. Dinosaurs or dynamos? Recognizing middle management's strategic role. **The Academy of Management Executive** (1993-2005), vol. 8, n. 4, November, 1994.

FONSECA, Ana; JACCOUD, Luciana; KARAM, Ricardo. Do Bolsa Família ao Brasil Sem Miséria: o desafio de universalizar a cidadania. In: FONSECA, Ana; FAGNANI, Eduardo (Orgs). **Políticas sociais, cidadania e desenvolvimento**. Editora Perseu Abramo, Coleção Projetos para o Brasil, v.2, 2013.

FREITAS, Lorena. A instituição do fracasso: a educação da ralé. In: SOUZA, Jessé. **A ralé brasileira: quem é e como vive.** (Jessé Souza e colaboradores). 2ª edição. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2016.

FREY, Klaus. Políticas Públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e Políticas Públicas**, n.21, jun de 2000.

_____; PENNA, Manoel Camillo; CZAJKOWSKI JR, Sérgio. Redes de políticas públicas e sua análise. In: XXIX Encontro Anual da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais, Anais do Evento – GT Políticas Públicas, Caxambu, Minas Gerais, ANPOCS, 2005.

GEERTZ, Clifford. **A interpretação das culturas**. Rio de Janeiro: LTC Editora, 1989.

GIL, Antonio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4ª edição. São Paulo: Editora Atlas, 2007.

GOLDENBERG, Miriam. **A arte de pesquisar:** como fazer pesquisa qualitativa em ciências sociais. 8ª edição. Rio de Janeiro: Record, 2004.

HAGUETTE, Teresa Maria Frota. **Metodologias Qualitativas na Sociologia**. 4ª edição. Petrópolis: Editora Vozes, 1995.

HILL, Michael; HUPE, Peter. **Implementing Public Policy:** governance in theory and in practice. Sage Publications, London, 2002.

_____. Street-level bureaucracy and public accountability. **Public Administration**, vol. 85. n.2, 2007.

HUISING, Ruthanne; SILBEY, Susan S. Governing the gap: forging safe science through relational regulation. **Regulation & Governance**, 5, 14 – 42, 2011.

HUPE, Peter. Dimensions of discretion: specifying the object of street-level bureaucracy research in **dms – der moderne staat – Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management**, 6. Jg., Heft 2/2013.

IPEA. A década inclusiva (2001 – 2011): desigualdade, pobreza e políticas de renda. **Comunicado do IPEA** n.155. Setembro, 2012.

IPEA. Duas décadas de desigualdade e pobreza no Brasil medidas pela Pnad/IBGE. **Comunicado do IPEA** n.159. Outubro, 2013.

INOJOSA, Rose Marie. Sinergia em políticas e serviços públicos: desenvolvimento social com intersetorialidade. **Cadernos FUNDAP**, n.22, p.102-110, 2001.

JACCOUD, Luciana. Programa Bolsa Família: proteção social e combate à pobreza no Brasil in **Revista do Serviço Público**. Brasília 64 (3): 291-307, jul/set, 2013.

KOGA, Dirce; ALVES, Vanice Aparecida. A interlocução do território na agenda das políticas sociais. **Revista Serviço Social e Saúde**. Unicamp, Campinas, v.IX, n.9, jul, 2010.

_____. Aproximações sobre o conceito de território e sua relação com a universalidade das políticas sociais. **Serviço Social em Revista**, Universidade Estadual de Londrina, Londrina, v.16, n.1, p.30-42, jul/dez, 2013.

_____. **Medidas de cidades:** entre territórios de vida e territórios vividos. 2ª edição. São Paulo: Cortez, 2011.

KRAFT, Michael E.; FURLONG, Scott R. **Public Policy: politics, analysis and alternatives**. 3ª edição. USA: CQPress, 2010.

LASSANCE, Antonio. Federalismo no Brasil: trajetória institucional e alternativas para um novo patamar de construção do Estado. In: LINHARES, Paulo de Tarso Frazão; MENDES, Constantino Cronemberger; LASSANCE, Antonio (Orgs). **Federalismo à brasileira:** questões para discussão. Brasília: IPEA, 2012.

LEITE, Leonardo Queiroz. Entrevista: reflexões de um reformador contemporâneo do Estado brasileiro: entrevista com Luiz Carlos Bresser Pereira, por Leonardo Queiroz Leite. **Revista de Administração Pública**, 48 (4): 1051-1070. Rio de Janeiro, jul./ago. 2014.

LICIO, Elaine Cristina; MESQUITA, Camile Sahb; CURRALERO, Claudia Regina Baddini. Desafios para a coordenação intergovernamental do Programa Bolsa Família. **RAE – Revista de Administração de Empresas**. São Paulo: FGV, v.51, n.5, set/out, 2011.

LIMA, Luciana Leite; D'ASCENZI, Luciano. Implementação de políticas públicas: perspectivas analíticas. **Revista de Sociologia e Política**, v.21, n.48, Curitiba, dez. 2013.

_____; _____; DIAS, Gianna Vargas Salgado; BRUSCATTO, Renata. Burocracia e políticas públicas: a implementação da Política Nacional de Humanização dos Serviços de Saúde em Porto Alegre/RS. **Revista do Serviço Público**, 65 (4), out/dez, 2014.

LIMA, Telma Cristiane Sasso de; MIOTO, Regina Célia Tamaso. Procedimentos metodológicos na construção do conhecimento científico: a pesquisa bibliográfica. **Revista Katál**. Florianópolis, v.10, n.esp., p. 37-45, 2007.

LIPSKY, Michael. **Street-level Bureaucracy:** dilemmas of the individual in public services. New York: Russell Sage Foundation, The Thiertieth Anniversary, Expanded Edition, 2010.

LOTTA, Gabriela Spanghero. **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. Tese de Doutorado. Universidade de São Paulo, Departamento de Ciência Política, São Paulo, 2010.

_____; PAVEZ, Thais Regina. Agentes de implementação: medição, dinâmicas e estruturas relacionais. **Cadernos de Gestão Pública e Cidadania**, v.15, n.56, 2010.

_____; PIRES, Roberto Rocha Coelho; OLIVEIRA, Vanessa Elias. Burocratas de médio escalão: novos olhares sobre velhos atores da produção de políticas públicas. **Revista do Serviço Público**, 65 (4), out/dez, 2014.

MACIEL, Fabrício; GRILLO, André. O trabalho que (in) dignifica o homem. In: SOUZA, Jessé. **A ralé brasileira:** quem é e como vive. (Jessé Souza e colaboradores). 2ª edição. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2016.

MACIONIS, John J.; PLUMMER, Ken. **Sociology:** a global introduction. 2nd edition. England: Pearson Education Limited, 2002.

MALINOWSKI, Bronislau. **Argonautas do Pacífico Ocidental:** um relato do empreendimento e da aventura dos nativos nos arquipélagos da Nova Guiné Melanésia. (Os Pensadores) 3ª edição. São Paulo: Abril Cultural, 1984.

MANZINI, Eduardo José. A entrevista na pesquisa social. **Didática**. São Paulo, v.26/27, p.149-158, 1990/1991.

_____. Considerações sobre a elaboração de roteiro para entrevista semi-estruturada. In: MARQUEZINE, Maria Cristina; ALMEIDA, Maria Adélia; OMOTE, Sadao (orgs). **Colóquios sobre pesquisa em educação especial**. Londrina: Eduel, 2003. P.11-25.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Fundamentos de metodologia científica.** 7ª edição. São Paulo: Editora Atlas, 2010.

MARE. **Plano Diretor da reforma do aparelho do Estado**. Brasília: Presidência da República, Imprensa Oficial, Nov. 1995.

MARQUES, Eduardo Cesar. Redes sociais e poder no Estado brasileiro: aprendizados a partir de políticas urbanas. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, vol.21, n.60, São Paulo, Fev., 2006.

MARTINS, Luciano. Reforma da Administração Pública e cultura política no Brasil: uma visão geral. **Cadernos ENAP**, n.8. Brasília: ENAP, 1997.

MEDEIROS, Marcelo. **A trajetória do Welfare State no Brasil**: papel redistributivo das políticas sociais dos anos 1930 aos anos 1990. Brasília: IPEA, 2001. (Texto para discussão n.852).

MESQUITA, Ana Cleusa Serra; MARTINS, Raquel de Fátima; CRUZ, Tânia Mara Eller da. **Cofinanciamento e responsabilidade federativa na política de assistência social**. Rio de Janeiro: IPEA, 2012. (Texto para discussão n.1724).

_____; MORENO, Ana Heloisa Vianna Silva; SILVA, Claudia Maria; SILVA, Enid Rocha Andrade da. Assistência Social. In: **Políticas Sociais:** acompanhamento e análise, n.22. IPEA: Brasília, 2014.

MINAYO, Maria Cecília de Souza (Org.); DESLANDES, Suely Ferreira; GOMES, Romeu. **Pesquisa Social:** Teoria, Método e Criatividade. 33ª edição. Petrópolis, RJ: Editora Vozes, 2013.

_____. Trabalho de campo: contexto de observação, interação e descoberta. In: MINAYO, Maria Cecília de Souza (Org.); DESLANDES, Suely Ferreira; GOMES, Romeu. **Pesquisa Social:** Teoria, Método e Criatividade. 33ª edição. Petrópolis, RJ: Editora Vozes, 2013.

_____; SANCHES, Odécio. Quantitativo-Qualitativo: Oposição ou Complementaridade? **Cadernos de Saúde Pública**. Rio de Janeiro, 9 (3): 239-262, jul/sep, 1993.

NERI, Marcelo. **A nova Classe Média.** O lado brilhante da base da pirâmide. São Paulo: Saraiva, 2011.

OBINGER, Hebert; LEIBFRIED, Stephan; CASTLES, Francis G. Introduction in **Federalism and the welfare state:** new world and European experiences. Cambridge University Press, 2005.

OLIVEIRA, Breynner Ricardo de. A implementação do Programa Bolsa Família sob a perspectiva da condicionalidade educacional: uma análise a partir dos agentes públicos de base. **Revista do Serviço Público**, 65 (4), out/dez, 2014.

OLIVEIRA, José Antônio Puppim de. Desafios do planejamento em políticas públicas: diferentes visões e práticas. **RAP – Revista de Administração Pública**, v.40, Rio de Janeiro, Mar./Abr. 2006.

OLIVEIRA, Luís Felipe Batista de; SOARES, Sergei S. D. Bolsa Família e repetência: resultados a partir do CadÚnico, Projeto Frequência e Censo Escolar. In: CAMPELLO, Tereza; NERI, Marcelo (orgs) **Programa Bolsa Família:** uma década de inclusão e cidadania. Brasília: IPEA, 2013.

OLIVEIRA, Roberto Cardoso de. **O trabalho do antropólogo**. 3ª edição. Brasília: Paralelo 15; São Paulo: Editora Unesp, 2006.

O'TOOLE, Laurence. The theory-practice issue in policy implementation research. **Public Administration**, vol.82, n.2, 2004.

OSÓRIO, Rafael Guerreiro; SOARES, Sergei; SOUZA, Pedro Herculano. Erradicar a pobreza extrema: um objetivo ao alcance do Brasil. Brasília: IPEA, 2011. (Texto para discussão n.1619).

PAIVA, Luis Henrique; FALCÃO, Tiago; BARTHOLO, Letícia. Do Bolsa Família ao Brasil Sem Miséria: um resumo do percurso brasileiro recente na busca da superação da pobreza extrema. In: CAMPELLO, Tereza; NERI, Marcelo (Eds). **Programa Bolsa Família:** uma década de inclusão e cidadania. Brasília: Ipea, 2013.

PARANÁ. Lei n. 17.013, de 14 de dezembro de 2011. Institui o Plano Plurianual para o período de 2012 a 2015. Disponível em: <http://www.planejamento.pr.gov.br/arquivos/File/Lei_17013_de_14_12_2011_PPA_2012_2015.pdf> e Anexos disponível em: <http://www.planejamento.pr.gov.br/arquivos/File/Anexo_Lei_17013_versao_final_corrigida.pdf> Acesso em: 04 out. 2015.

_____. Lei n.18.573, de 30 de setembro de 2015. Institui o Fundo Estadual de Combate à Pobreza do Paraná. 2015. Disponível em: <http://www.fazenda.pr.gov.br/arquivos/File/ITCMD/Lei_18573_2015.pdf> Acesso em: 30 jun. 2016.

PAULA, Ana Paula de Paes de. **Por uma nova gestão pública:** limites e potencialidades da experiência contemporânea. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2005.

PINHO, José Antônio Gomes; SACRAMENTO, Ana Rita Silva. *Accountability*: já podemos traduzi-la para o português? **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro, 43 (6), Nov./dez. 2009.

PIRES, Roberto Rocha C. **Burocracias, gerentes e suas "histórias de implementação":** narrativas do sucesso e fracasso de programas federais. Trabalho apresentado no GT 29 – Políticas Públicas do 35° Encontro Anual da ANPOCS em Caxambu, MG, 26 de outubro de 2011.

RASELLA, Davide; AQUINO, Rosana; SANTOS, Carlos A. T.; PAES-SOUSA, Rômulo; BARRETO, Mauricio L. Efeitos do Programa Bolsa Família sobre a mortalidade em crianças: uma análise nos municípios brasileiros. In: CAMPELLO, Tereza; NERI, Marcelo (orgs) **Programa Bolsa Família:** uma década de inclusão e cidadania. Brasília: IPEA, 2013.

REGO, Walquiria Leão; PINZANI, Alessandro. **Vozes do Bolsa Família:** autonomia, dinheiro e cidadania. São Paulo: Editora Unesp, 2013.

REZENDE, Fernando. Planejamento no Brasil: auge, declínio e caminhos para a reconstrução. In: CARDOSO JR, José Celso (Org) **A reinvenção do planejamento**

governamental no Brasil. (Série Diálogos para o Desenvolvimento, Volume 4). Brasília: IPEA, 2011.

RIZZOTTI, Maria Luiza Amaral; ALMEIDA, Aidê Cançado; ALBUQUERQUE, Simone Aparecida. Sistema Único de Assistência Social: sua contribuição na proteção social brasileira. In: **Bolsa Família 2003-2010:** avanços e desafios. Vol.1, IPEA, 2010.

SÁ-SILVA, Jackson Ronie; ALMEIDA, Cristóvão Domingos; GUINDANI, Joel Felipe. Pesquisa documental: pistas teóricas e metodológicas. **Revista brasileira de História & Ciências Sociais.** São Leopoldo, v. 1, n. 1, p. 1-15, 2009.

SABATIER, Paul; MAZMANIAN, Daniel. The implementation of public policy: a framework of analysis. **Policy Studies Journal**. Volume 8, Issue 4, pages 538-560, January 1980.

SAETREN, Harald. Facts and Myths about research on public policy implementation: out of fashion, allegedly dead, but still very much alive and relevant. **The Policy Studies Journal**, vol.33, n.4, 2005.

SANTOS, Leonor Maria Pacheco; GUANAIS, Frederico; PORTO, Denise Lopes; NETO, Otaliba Libânio de Morais; STEVENS, Antony; CORTEZ-ESCALANTE, Juan José; MODESTO, Lucia. Menor ocorrência de baixo peso ao nascer entre crianças de famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família. In: CAMPELLO, Tereza; NERI, Marcelo (orgs) **Programa Bolsa Família:** uma década de inclusão e cidadania. Brasília: IPEA, 2013.

SANTOS, Wanderley Guilherme dos. **Cidadania e justiça:** a política social na ordem brasileira. Rio de Janeiro: Campus, 1987.

SILVA, Christian Luiz da. A intersetorialidade da política pública: limites e potencialidades para administração pública. In: **Estado, planejamento e administração pública no Brasil**. Curitiba: IMAP, 2013.

SOARES, Sergei. Volatilidade de renda e a cobertura do Programa Bolsa Família. In: CASTRO, Jorge Abrahão de; MODESTO, Lúcia (Orgs). **Bolsa Família 2003-2010:** avanços e desafios. Vol.1, IPEA, 2010.

_____; SÁTYRO, Natália. **O programa Bolsa Família**: desenho institucional, impactos e possibilidades futuras. Brasília: IPEA, 2009. (Texto para discussão n.1424).

SOUZA, Celina. Políticas Públicas: questões temáticas e de pesquisa. **Caderno CRH**, Salvador, n.39, jul./dez. 2003.

_____. Governos locais e gestão de políticas sociais universais. **São Paulo em Perspectiva**, 18 (2), 2004.

_____. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 8, n.16, jul/dez 2006.

_____. Apresentação: Estado e políticas públicas: de que estamos falando? **Revista Eletrônica de Ciência Política**, vol.4, n.1-2, 2013.

_____. Federalismo: teorias e conceitos revisitados. **BIB**, São Paulo, n.65, 1° semestre de 2008a.

SOUZA, Marcelo Lopes de. **Mudar a cidade:** uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanos. 5 ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2008b.

SOUZA, Jessé. **A ralé brasileira:** quem é e como vive. (Jessé Souza e colaboradores). 2ª edição. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2016.

SPOSATI, Aldaíza. Intersetorialidade(s) na ação de serviços sociais públicos: presença e complementariedade. In: FALCÃO, Tiago; AMARAL, Aline Diniz; SOUSA, Marcelo Alvares de (Orgs) Inclusão Produtiva Urbana: experiências, desafios e resultados. **Cadernos de Estudos - Desenvolvimento Social em Debate. Número 19**. Brasília: MDS, 2014.

STIGLITZ, Joseph E. Inequality is a choice. In: The Great Divide, **The New York Times**, 13 de outubro de 2013. Disponível em: <http://opinionator.blogs.nytimes.com/2013/10/13/inequality-is-a-choice/?_r=0> Acesso em: 05 ago. 2016.

VALLE, Ione Ribeiro; RUSCHEL, Elizete. A meritocracia na política educacional brasileira (1930-2000). **Revista Portuguesa de Educação**, 22 (1), p.179-206, 2009.

WANDERSMAN, Abraham; DUFFY, Jennifer; FLASPOHLER, Paul; NOOMAN, Rita; LUBELL, Keri; STILLMAN, Lindsey; BLACHMAN, Morris; DUNVILLE, Richard & SAUL, Janet. Bridging the gap between prevention research and practice: the interpretative systems framework for dissemination and implementation. In **Am J Community Psychol**, 41: 171 – 181, 2008.

WEBER, Max. **Economia e sociedade:** fundamentos da sociologia compreensiva. Brasília: Editora UnB, 1999.

XIMENES, Daniel de Aquino; AGATTE, Juliana Picoli. A gestão das condicionalidades do Programa Bolsa Família: uma experiência intersetorial e federativa. **Revista Inclusão Social** (IBICT – Instituto Brasileiro de Informação em Ciência e Tecnologia). Brasília, DF, v.5, n.1, jul/dez 2011, publicado em novembro, 2012.

APÊNDICE A – Roteiro de entrevista semi-estruturada

1) Gostaria que você falasse um pouco sobre a sua trajetória profissional (formação acadêmica, experiência profissional...).
2) Desde quando está neste projeto e qual é a sua função? Como sua experiência ou formação ajuda nesta função?
3) Como você definiria o Projeto Curitiba Sem Miséria?
4) Qual é o público alvo do Projeto?
5) Em sua opinião, quais são os objetivos e resultados esperados do Projeto?
6) Como este projeto de operacionaliza, na sua visão prática, vinculado a um Programa de origem no governo Federal com desdobramento nos governos Estaduais e Municipais?
7) Qual é o papel de cada esfera governamental?
8) Na sua percepção, qual é a importância da execução do projeto na esfera municipal para que alcance seus resultados?
9) Há discussão sobre a implementação do projeto com outros municípios ou com governos Estadual e Federal regularmente para melhorar o desempenho do projeto?
10) Quais são as atividades que você desenvolve no Projeto? Estas atividades mudaram quando houve mudança da gestão municipal? Exemplifique, se houve, por favor.
11) Há atividades em parceria com outros órgãos/pessoas? Quais? Com quem?
12) Como são realizadas as ações em que há uma diversidade de atores? Há espaços de negociação/integração? Exemplos.
13) Em sua opinião, quais as facilidades encontradas ao se trabalhar em parceria/ com ações intersetoriais? E as dificuldades?
14) Você gostaria de acrescentar mais algum comentário?