

## **ÁREA TEMÁTICA: GESTÃO PÚBLICA**

### **TÍTULO DO ARTIGO: IMPLEMENTAÇÃO DE UM PROGRAMA SOCIAL: ESTUDO DE CASO EM UM MUNICÍPIO DO INTERIOR DO ESTADO DE SÃO PAULO**

#### **AUTORES**

##### **PRISCILA MONTEIRO ESPONTON**

Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho - Unesp  
pri.me@ig.com.br

##### **RONNYE OLIVEIRA SOUZA**

Universidade Estadual Paulista  
ronnyesouza@yahoo.com.br

##### **ANA CLÁUDIA NIEDHARDT CAPELLA**

Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho - UNESP  
acapella@terra.com.br

#### **Resumo**

O programa social Frentes da Cidadania, empreendido desde 2001 pela Prefeitura Municipal de Araraquara, no interior do estado de São Paulo, tem por objetivo principal retirar trabalhadores desempregados e suas famílias de uma situação de vulnerabilidade social. Este artigo objetivou caracterizar o processo de implementação deste programa. Para tal, pautou-se em dois procedimentos metodológicos: uma revisão bibliográfica dos enfoques do processo de implementação de políticas públicas, considerando as teorias sobre a dicotomia entre política e administração; e um estudo de caso abordando este programa conforme a metodologia proposta por YIN (2001). Notou-se que este programa é inovador e diferenciado, por tentar garantir o acesso destas pessoas a uma ampla rede de serviços públicos básicos, distribuída por núcleos temáticos; entretanto, enfrenta diversas dificuldades desde seu início, como falta de coordenação e articulação entre os técnicos e políticos envolvidos. Concluiu-se que a gestão do programa precisa fortalecer a atuação dos núcleos e a integração organizacional entre técnicos e políticos, facilitando a comunicação e a interação durante a implementação do programa, otimizando o trabalho de uma equipe multidisciplinar e os resultados proporcionados aos trabalhadores atendidos.

**Palavras-chave:** Implementação, Programa Social, Administração Pública.

#### **Abstract**

The social program Frentes da Cidadania, that exists since 2001 in Araraquara's municipal administration, in the state of São Paulo, has as main objective withdraw unemployed workers and their families of a situation of social vulnerability. This paper objectived to characterize the implementation's process of this program. It was used two methodological procedures: a bibliographical revision of implementation's process approach, considering theories about the dichotomy between politics and administration; and a study of case according the methodology proposed by YIN (2001). It was noticed that this program is innovative and differentiate, for try to guarantee the access of these people to a net of basic public services, distributed by nucleus. However, the program have a lot of difficulties since its beginning, such as lacks of coordination and articulation between the technicians and

politics involved. The conclusion is the program's administration needs to strengthen the nucleus performance and the integration between technicians and politicians, turning easier the communication and interaction during the program's implementation, optimizing the work in a multidisciplinary team and the results given to the workers helped by this program.

**Keywords:** Implementation, Social Program, Public Administration.

## **Objetivo**

O objetivo desta pesquisa foi caracterizar o processo de implementação do Programa Social Frentes da Cidadania, da Prefeitura do Município de Araraquara, no interior do estado de São Paulo, partindo do princípio de que não há dicotomia entre administração e política durante o processo de execução de uma dada política pública, e abordando dois enfoques de processos de implementação.

## **Introdução**

O processo de implementação de políticas públicas é complexo, com inúmeras variáveis a serem levadas em consideração pelos gestores públicos no momento da execução. A implementação é uma continuidade da existência da agenda política formulada pela classe dirigente durante o processo decisório. Mas, é na implementação que as idéias e planos podem tornar-se reais e operacionais.

Inicialmente, deve-se delimitar o que será entendido como implementação neste artigo. Considerar-se-á “[...] o início do processo de implementação no momento da transformação da política em programa, isto é, quando, por ação de uma autoridade, são criadas as “condições iniciais” à implementação.” (PRESSMAN e WIDAVSKI *apud* PEREZ, 1999: 66, grifo do autor). Posto isto, tem-se dois conceitos principais de implementação. Na visão clássica, “a implementação corresponde à execução de atividades que permitem que ações sejam implementadas com vistas à obtenção de metas definidas no processo de formulação das políticas” (SILVA e MELO, 2000: 4). Uma visão mais atual declara que a implementação “pode ser melhor representada como um jogo entre implementadores onde papéis são negociados, os graus de adesão ao programa variam, e os recursos entre atores são objeto de barganha”. (SILVA e MELO, 2000: 9).

Pelo seu próprio caráter complexo, o processo de implementação de uma dada política pode falhar, não conseguindo atingir seus objetivos principais, ou atingindo-os de forma pouco eficiente ou eficaz. Alguns fatores mostram-se cruciais para a ocorrência de falhas. Divergências entre as esferas administrativas e políticas durante a implementação tendem a trazer inúmeros problemas, podendo até tornar a execução impossível de ser empreendida com sucesso pela administração pública. Além disso, os planejadores de políticas públicas não consideram que no momento da implementação há o surgimento de diversas variáveis inesperadas e não consideradas na formulação, mas que afetam significativamente o desempenho da política pública.

Assim, durante o processo de implementação, alguns contextos administrativos e políticos são importantes para a detecção de problemas e visualização de possíveis falhas, dentre os quais:

- Os instrumentos (mobilização de recursos técnicos, institucionais, financeiros e políticos) e as condições operacionais (bases de dados com informações armazenadas) são satisfatórios?
- A estratégia de implementação é adequada para mobilizar apoio externo (setor privado, setor público e terceiro setor) e interno (comunicação e integração organizacional) para o programa?
- Há resistência dos executores e/ou servidores públicos ao programa?

O artigo iniciará fornecendo um breve panorama dos autores que estudaram a relação administração *versus* política, se há dicotomia e os entraves decorrentes desta relação na implementação de uma dada política pública. Em meio a estas dinâmicas desenvolveram-se duas abordagens metodológicas para o estudo do processo de implementação: *top-down* (centra-se na questão dos mecanismos de controles sobre os agentes implementadores) e *bottom-up* (ênfata os incentivos que induzem os agentes implementadores a aderir normativa e operacionalmente), as quais serão abordadas detalhadamente a seguir. Assim, verificar-se-á como estas relações entre administração e política ocorrem no decorrer da implementação e execução do programa social Frentes da Cidadania, empreendido pela Prefeitura Municipal de Araraquara, caracterizando o processo de implementação desta política pública. Serão observados certos fatores administrativos e políticos, como a comunicação, integração e negociação de recursos e apoios, para verificar e detectar as possibilidades de ocorrerem falhas durante a implementação da política. Fatores como estes, embora por si sós não sejam garantia de sucesso ou fracasso de uma dada política, são indicadores significativos dos rumos que essa política poderá ter.

## **Metodologia**

Esta pesquisa pautou-se por dois procedimentos metodológicos. Inicialmente, foi realizada uma revisão bibliográfica dos enfoques de processo de implementação de políticas públicas, considerando as teorias sobre a dicotomia entre política e administração. Depois, houve a realização de um estudo de caso conforme a metodologia proposta por YIN (2001) do programa Frentes da Cidadania, empreendido pela Prefeitura Municipal de Araraquara.

Conforme as idéias de YIN (2001), o estudo de caso é uma estratégia de pesquisa social que pode ser aplicada quando o investigador possui pouco controle sobre os eventos comportamentais e investiga um fenômeno contemporâneo dentro de seu contexto real. Assim, utiliza-se o estudo de caso, quando não é possível delimitar com precisão os limites entre o fenômeno e o contexto que o cerca. YIN (2001) descreve seis fontes de evidência que podem ser utilizadas nesta metodologia. No presente estudo utilizar-se-á três dessas fontes para caracterizar o programa Frentes da Cidadania, a saber: documentação, registros em arquivos e entrevistas.

## **Dicotomia entre política e administração?**

Um dos mais importantes e duradouros modelos teóricos em administração pública é o modelo de dicotomia entre política e administração. Este modelo foi concebido nos EUA por volta da década de 1920, sendo associado aos escritos de Woodrow Wilson e Frank Goodnow. Entretanto, conforme SVARA (1998), esta associação foi feita devido a leituras errôneas realizadas sobre as obras de ambos. Trechos onde Wilson mostrava preocupação em

defender a administração de excessivas interferências e manipulações políticas ou onde explicava uma divisão de funções entre administração e política, e a defesa por Goodnow de que algumas tarefas do governo local podiam ser conduzidas pelos funcionários de forma absolutamente livre da influência de políticos acabaram sendo compreendidas de uma forma simplista, como se ambos defendessem uma separação e distinção radical entre administração e política. Baseados nisto, intelectuais do período começaram a desenvolver um conceito de separação entre administração e política, originando o modelo dicotômico.

Conforme o modelo, deveria haver simultaneamente uma ênfase no insulamento dos administradores de interferências políticas, enquanto que os corpos legislativos eleitos não deveriam envolver-se em questões administrativas, mas aceitarem contribuições técnicas e neutras de administradores no desenho das políticas públicas. Ou seja, os administradores deveriam ter um papel técnico e neutro, somente auxiliando e acompanhando a formulação das políticas determinadas pelos membros do legislativo e depois as implementando atuando na implementação.

Desde os anos 1930, porém, já existiam visões contrárias a este modelo. (SVARA, 2001). Já havia o reconhecimento da centralidade do poder discricionário para a administração, o papel político exercido pelos administradores e as ligações entre eles e grupos de interesse. Segundo SVARA (2001: 177) “there was considerable empirical evidences of the intermixture of politics and administration”. Além disso, este modelo mostrou estar envolvido no período por um conceito mecanicista oriundo da administração científica, como se percebe no texto: “In the atmosphere provided by scientific management, a mechanistic concept of public administration came to prevail widely and in important circles”. Administration was separated severely from the legislative body”. (MARTIN *apud* SVARA, 1998: 54). Visualizou-se isto na divisão exagerada entre a formulação, restrita ao escopo da política, e sua implementação, considerada como área administrativa. Isto não impediu, entretanto, que houvesse a tentativa de estabelecimento deste modelo em várias instâncias da administração pública, permanecendo até os dias atuais, embora com muitas falhas.

No Brasil, a dicotomia entre política e administração também se faz presente até os dias atuais, ainda que parcialmente. MARTINS (1997) relata que há uma difícil compatibilização entre política e administração na perspectiva do Estado brasileiro. Historicamente, observaram-se em vários períodos políticos do país, a existência de tentativas de desenvolver uma dicotomia, tais como: o Dasp na década de 1930, a burocracia tecnocrática dos governos militares e a Reforma Gerencial nos anos 1990. Nestes casos, houve uma tentativa de separar a perspectiva técnica da política, mas estas experiências foram frustradas no longo prazo, pois ora tentaram racionalizar a administração à revelia da política, ora descaracterizaram a administração em nome da política, ambas tentativas equivocadas.

O que se observa na prática é um processo constante de interpenetração entre as esferas política e administrativa na gestão pública, sendo que algumas de suas dinâmicas podem ser facilmente exemplificadas. Antes de uma Câmara Municipal aprovar a realização de uma obra (de canalizações para contenção de enchentes, por exemplo) e o Executivo a sancionar, provavelmente ocorrerão estudos prévios sobre a viabilidade da obra, o material a ser utilizado, a capacidade financeira de realizá-la, a equipe envolvida. Estes aspectos são administrativos e técnicos, mas certamente influenciarão a decisão política final, permitindo que a obra seja ou não iniciada.

Por outro lado, pode ser necessária a realização de uma outra política (aumento do número de postos de saúde, abrangendo mais áreas do município), detectada por critérios administrativos e técnicos como sendo realmente importante, mas que acaba, por motivos diversos, não sendo sancionada rapidamente. Ou ainda, uma política pode ser autorizada (informatização do setor de cobrança de uma prefeitura, por exemplo), porém, pode não ser colocada em prática imediatamente ou da melhor forma devido à falta de funcionários

treinados para a nova forma de serviço, ou por resistência do pessoal administrativo já existente.

Portanto, embora o modelo dicotômico tenha sido utilizado, percebe-se que a separação entre política e a administração é equivocada, e que estas dinâmicas na verdade são indissociáveis. De acordo com o pensamento de SVARA (2001) na complementaridade entre política e administração reconhece-se a recíproca influência e interdependência entre representantes políticos e gestores. Estes, apesar de manterem regulamentos distintos, baseados em perspectivas peculiares, valores e diferenças em suas posições formais, desempenham funções que se relacionam. Esta relação entre política e administração produz a ação governamental, a qual se realiza através do processo decisório, sendo uma de suas fases o processo de implementação a ser focado neste estudo. Além destes atores destacados por Svava, ainda podem ser acrescentados os funcionários de linha, responsáveis pela execução em última instância das políticas.

### **Enfoques ou modelos de processos de implementação**

Existem duas abordagens metodológicas para o estudo do processo de implementação: o enfoque ou modelo *top-down* e o *bottom-up*.

Conforme BARRET (2004: 254),

The *top-down* model was reflected in traditional structures of governance and public sector organizations, emphasizing the separation of politics and administration and coordination and control through authority and hierarchy [...] policy should be made ‘at the top’ and executed by ‘agents’ in compliance with policy objectives.

Neste enfoque, mais tradicional, a implementação seria um processo no qual as ações dos atores são dirigidas ao cumprimento de objetivos bem delimitados em decisões políticas anteriores, ou seja, a implementação é considerada “como um jogo de uma só rodada, onde a ação governamental expressa em programas ou projetos de intervenção é implementada de cima para baixo” (SILVA e MELO, 2000: 5). O modelo *top-down* seria um ideal normativo para colocar as políticas em prática; nele, as circunstâncias e o ambiente de implementação seriam os melhores possíveis. Para obter concordância com os objetivos da política e sua efetividade, seriam necessárias estratégias de coordenação, comunicação e gestão de recursos, além do controle sobre os agentes implementadores. Problemas de implementação seriam atribuídos à insuficiência ou falta de algum dos itens citados acima.

As críticas a este modelo referem-se à separação feita entre política e administração, consubstanciada no fato da política ser vista como uma “propriedade” dos atores situados no topo das organizações, sendo os administradores meros executores. Ao contrário disso, conforme BARRET (2004: 253) “the implementation should be regarded as na integral and continuing part of the political policy process rather than an administrative follow-on”. A política neste enfoque é vista como um processo linear e simples, sendo muitas vezes conferido “um primado excessivo à atividade de formulação” (SILVA e MELO, 2000: 6) em detrimento da implementação.

Outra crítica tecida ao enfoque *top-down* é que ele considera a existência de condições irreais de operação da administração pública, pois de acordo com o modelo, com o uso de estratégias adequadas e com o controle dos agentes implementadores “seria possível assegurar a fidelidade da implementação ao modelo proposto inicialmente” (SILVA e MELO, 2000: 8). Assim, o enfoque peca por não considerar as negociações e barganhas envolvidas, ou seja, o jogo existente entre aqueles que buscam colocar a política em prática e seus implementadores. Ele separa atores que na verdade estão intimamente ligados, e de cujas relações depende o sucesso ou fracasso da implementação.

Já o enfoque *bottom-up*, mais atual, vê a implementação “as a part of a policy making continuum in which policy evolved or was modified with process of translating intentions into action” (BARRET, 2004: 254-55). Este enfoque possui uma visão micropolítica do comportamento organizacional, o que inclui a busca de consenso, influência e processos de trocas e barganhas na implementação de uma dada política. Assim, “a abordagem *bottom-up* enfatiza os incentivos que induzem os agentes implementadores a aderir normativa e operacionalmente aos objetivos da política”. (SILVA e MELO, 2000: 8). Ainda, este enfoque parte da idéia de que existe um controle imperfeito em todo o processo de formulação das políticas públicas, o que condiciona a implementação, pois os agentes implementadores não poderão ser absolutamente comandados durante sua ação, e, portanto, sua atuação depende de outros fatores não contemplados por um controle rígido.

De acordo com BARRET (2004), duas críticas principais podem ser feitas à abordagem *bottom-up*. Este enfoque pode ser acusado por ser muito descritivo, falhando em oferecer prescrições na prática, ou oferecendo prescrições que podem ser modificadas ou distorcidas de acordos com os diversos grupos envolvidos no jogo político. Além disso, o maior poder discricionário advindo com este modelo abriria espaço aos agentes executores para possíveis discriminações ou favorecimentos no momento de implementação da política.

É importante ressaltar que nenhum desses dois modelos pode ser considerado o ideal a priori. É imprescindível verificar de que tipo é a situação tratada e perceber a qual destes dois enfoques a política a ser implementada mais se aproxima, já que esses são dois modelos extremos, sendo possível a existência de diversas situações intermediárias. Porém, independentemente do enfoque ser tradicional ou mais recente, é importante que os envolvidos no processo decisório tenham em mente que menosprezar totalmente a interdependência entre as esferas política e administrativa pode ser um fator crucial para o fracasso de implementação de uma política.

## **Relato do caso – Programa Frentes da Cidadania**

### **Histórico**

Este programa foi inspirado em experiências já existentes em outros municípios, especialmente na de Franca, no estado de São Paulo; em uma releitura da teoria sobre o Programa de Garantia de Renda Mínima; e em um programa realizado pelo Governo Estadual na Grande São Paulo denominado “Frentes de Trabalho”. O atual prefeito de Araraquara, que está no cargo desde 2001, enquanto vereador na gestão entre 1997 e 2000 elaborou um projeto de lei também chamado “Frentes de Trabalho”, o qual não foi sancionado pelo prefeito da época. Durante a sua campanha à Prefeitura Municipal de Araraquara em 2000, ele incorporou o projeto à sua plataforma de governo, e pouco tempo após ter sido eleito obteve a aprovação do programa social “Frentes de Trabalho” em 18 de janeiro de 2001, através da Lei Municipal nº 5595.

Segundo documentos oficiais da Prefeitura de Araraquara, as justificativas para a implementação deste projeto surgiram a partir da percepção intuitiva das demandas das famílias em situação de extrema vulnerabilidade, vivendo na periferia do município, os desafios da falta de empregos, da geração de trabalho e renda; o grau de risco em que vivem as crianças e adolescentes em seu cotidiano, a violência e a miséria em suas causas e conseqüências.

No primeiro ano os contratos com os trabalhadores duravam até 6 meses, disponibilizando 150 vagas. Atualmente, o programa é regulamentado pelas Leis Municipais nº 5704 de 19 de outubro de 2001, onde o prazo para contratação passou a ser de até um ano e com 200 vagas, e pela nº 5.964 de 23 de Dezembro de 2002, na qual foi restringida a inscrição

no programa de pessoas que participaram dele nos últimos 12 meses. A partir daí o programa passa a ser denominado Frentes da Cidadania, mas não modifica nenhuma de suas atribuições iniciais. O processo de recrutamento e contratação de pessoal é acompanhado por uma comissão de vereadores, designada pela Presidência da Câmara Municipal de Araraquara.

O edital deste ano ofereceu 300 vagas. As inscrições foram divulgadas conforme edital, de forma ampla, através dos órgãos da imprensa local. As inscrições são realizadas em vários equipamentos públicos nas regiões periféricas do município. Até o momento mais de 500 trabalhadores já participaram do programa. O orçamento do programa para o ano de 2004 foi de R\$ 1.504.200,00 e o custo unitário mensal de cada pessoa contratada foi de R\$ 506,03 (gastos relativos a material de trabalho, salário, cesta básica, vale transporte, cursos, palestras e equipamento de segurança).

### **Objetivo e características operacionais do programa**

Conforme a lei que o instituiu, o objetivo do programa é atender pessoas desempregadas cujas famílias encontram-se em situação de vulnerabilidade social, contratando em regime temporário e absorvendo mão-de-obra desempregada, por até 12 meses, para o trabalho em obras públicas, limpeza de vias e praças, e em serviços gerais de limpeza, sendo estes últimos ligados principalmente às Secretarias de Saúde e de Educação. O programa Frentes da Cidadania busca assegurar a inclusão da família do trabalhador em toda a rede básica de políticas sociais: cultura, saúde, educação, esporte e lazer, priorizando o atendimento a crianças e adolescentes, investindo na sua qualificação profissional, para gerar autonomia, melhor qualidade de vida e a busca do exercício da cidadania plena.

Durante o período de contrato, os trabalhadores devem receber um salário mínimo, cesta básica e vale transporte, além de estímulos de inclusão social tais como: programas de qualificação ou requalificação profissional, como cursos e palestras, garantia de permanência dos filhos na rede pública de educação, inserindo-os em projetos culturais e esportivos da Prefeitura, acompanhamento médico e psicossocial às famílias e estimular à continuidade dos estudos.

Atualmente, existem quinze funcionários da Prefeitura com atribuições específicas no programa, além de outros que contribuem com projetos já desenvolvidos pela Prefeitura e que foram agregados ao Frentes da Cidadania. Há a participação de seis Secretarias Municipais no programa, as Secretarias de Saúde, Educação, Inclusão Social e Cidadania, Obras e Serviços Públicos, Desenvolvimento Econômico e Cultura, sendo organizado como uma equipe multidisciplinar.

A partir de 2003, o gerenciamento do programa começou a realizar-se por meio de núcleos com projetos interligados e complementares, a saber: cidadania, saúde da família, qualificação profissional, educação para a família, os quais serão descritos a seguir. Reuniões são organizadas com os membros responsáveis por cada núcleo conforme o surgimento de necessidades. Além disso, os cadastros relativos aos trabalhadores selecionados pelo programa e suas famílias são armazenados em bases de dados informatizados e são cruzados com dados de outros programas sociais existentes no município, tentando evitar que uma pessoa ou família receba benefícios de um grande número deles. Os quatro núcleos serão descritos a seguir.

#### **Núcleo de cidadania**

O núcleo da Cidadania busca o resgate e o exercício da cidadania plena. Já ao ingressarem no programa, todos os trabalhadores realizam o curso “Construindo a Cidadania” organizado em parceria com o Senai, que aborda temas sobre ética, relações interpessoais, direitos e deveres enquanto cidadãos e trabalho em equipe. Os trabalhadores também participam de atividades como dinâmicas de grupo com temas voltados para o resgate de valores, a importância da família, valorização do grupo e o trabalho em equipe. São realizadas, também, visitas aos principais espaços culturais e esportivos do município, para promover uma maior integração dos trabalhadores com esses locais e para incentivá-los a participar dos eventos desenvolvidos pelo Programa Frentes da Cidadania durante o ano.

Como o edital de inscrição solicita diversos documentos e há casos em que os trabalhadores não possuem todos, o Núcleo da Cidadania auxilia os ingressantes no programa a solicitarem seus documentos, orientando-os sobre onde e como requisitá-los, gerando mais uma forma de inserção social e da cidadania para estas pessoas.

Por fim, o núcleo fornece apoio psicossocial individual com psicólogas e assistentes sociais para os trabalhadores ou membros de suas famílias, caso seja necessário. A coordenação do núcleo é feita por uma funcionária da Secretaria de Inclusão Social e Cidadania.

### **Núcleo de saúde da família**

O núcleo de Saúde da Família fornece atenção para os trabalhadores e suas famílias. São realizadas visitas pela agente de saúde, a qual realiza um diagnóstico completo da situação de saúde da família, direcionando-a para o aparelho de saúde mais próximo para que regularize suas consultas e exames. O principal ponto a destacar deste núcleo é o atendimento multidisciplinar, ou seja, caso seja detectado um problema de saúde que afete a convivência familiar (alcoolismo, por exemplo), o caso é também encaminhado para outros profissionais, como psicólogos e assistentes sociais. Cabe ressaltar que as famílias atendidas pelo núcleo de saúde da família são apenas aquelas que residem em bairros que não possuem cobertura do Programa Saúde da Família, de âmbito federal. Este núcleo também promove palestras com temas da área da saúde como: Higiene pessoal, DST/AIDS, métodos contraceptivos entre outros, convidando todos os trabalhadores contratados pelo Frentes da Cidadania a participarem. Existem duas funcionárias envolvidas com o núcleo de saúde da família: uma coordenadora e uma agente comunitária.

### **Núcleo de qualificação profissional**

Os cursos de qualificação oferecidos aos trabalhadores são adquiridos pelo coordenador do programa através de parcerias com o Senai, Sest/Senat e Senac, e oferecidos conforme as possibilidades financeiras da prefeitura, a disponibilidade de vagas em cada curso e o interesse dos trabalhadores. No ano de 2003, no qual o programa funcionou de forma mais completa, foram oferecidos os seguintes cursos de qualificação: eletricista, jardinagem, construção civil, garçom e garçonete, manejo de empilhadeira, cabeleireiro e informática.

Até o final de 2003, havia também a contribuição de um funcionário da Secretaria de Desenvolvimento Econômico, que se responsabilizava por fomentar formas de cooperativismo e empreendedorismo nos trabalhadores ao término de seu contrato, buscando a reinserção destas pessoas no mercado de trabalho. Entretanto, a partir de 2004, o responsável ausentou-se, e seu cargo só foi repostado este ano; assim, no ano passado as atividades de estímulo ao empreendedorismo ficaram paralisadas.



Em 2005, cerca de 80 trabalhadoras destinadas a prestarem serviços junto a Secretaria de Educação receberam um curso de capacitação específico, habilitando-as para o trabalho diferenciado que executarão em creches e escolas. O curso foi promovido pela própria Secretaria de Educação e consistiu em três fases: capacitação inicial para o serviço, um módulo abordando questões trabalhistas e uma etapa sobre métodos de trabalho, especialmente quanto à limpeza das unidades educacionais.

### **Núcleo de educação para a família**

O núcleo de Educação para a Família visa a inserção e a reinserção da família na rede pública de ensino, oferecendo as seguintes atividades: alfabetização de jovens e adultos, supletivo do ensino médio e fundamental, inclusão dos filhos dos trabalhadores em creches, os centros de educação e recreação, ensino regular e curso popular preparatório para o vestibular e ensino de algumas modalidades de esportes. Conforme a necessidade dos membros do programa e de suas famílias, são alocados para cada uma dessas atividades.

Como destaque no núcleo existe o Mova (Movimento de Alfabetização de Jovens e Adultos de Araraquara) responsável pela alfabetização dos contratados pelo programa que possuem baixa ou nenhuma escolaridade, em parceria com duas Ong's locais. O Mova atende em horários diferenciados, possibilitando os estudos destas pessoas fora do horário de trabalho. Mesmo após o término do contrato, é possível para estas pessoas continuarem seus estudos através do Mova.

Há três membros com atribuições específicas neste núcleo: uma coordenadora, uma responsável pela alfabetização e uma pela alocação de trabalhadores junto a secretaria de Educação.

### **Discussão: falhas na implementação associadas a fatores comportamentais e organizacionais**

Após a descrição do programa, cabe discutir as falhas na sua implementação. Nota-se que o Frentes da Cidadania não foi precedido por um estudo, de caráter global e sistemático, a partir da detecção das reais demandas sociais da população de Araraquara. Notou-se durante as entrevistas que o programa possui um cunho fortemente pessoal e político, sendo uma idéia do prefeito de Araraquara desde quando ele era vereador. Ao assumir a prefeitura, o programa foi aprovado e implementado em um prazo muito curto de tempo, tendo seguido praticamente o mesmo molde do programa Frentes de Trabalho do município de Franca, sem nenhum estudo prévio que conhecesse profundamente a população alvo do programa. Conforme documentos da prefeitura, o Frentes da Cidadania foi implementado sob uma percepção intuitiva de que a população precisava de um programa social mais abrangente, o que realmente indica a ausência de uma análise sistemática que conhecesse realmente o perfil e as necessidades da população.

Assim, o programa foi criado de forma desestruturada, e conforme relatos, em seus dois primeiros anos não funcionou de maneira eficaz, pois havia uma falta de comunicação e integração entre as atividades das diversas Secretarias envolvidas, e uma dificuldade de definição do escopo de atuação delas. O programa foi constituído para trabalhar com uma estrutura de gestão por projetos, numa organização matricial, por se tratar de uma equipe multidisciplinar, integrando horizontalmente cada núcleo com a coordenação do projeto. Entretanto, a gestão do programa realiza-se pelas Secretarias Municipais utilizando a estrutura funcional já existente. Dessa forma, os núcleos, na prática, são subordinados às Secretarias às quais pertencem ao invés de constituírem-se como uma equipe de projetos, o que interfere substancialmente na sua implementação.

Já no ano de 2004, observou-se que questões políticas exerceram influência decisiva sobre a eficácia da implementação do programa. Por se tratar de um ano eleitoral, onde se torna mais difícil à realização de concursos públicos devido a restrições orçamentárias e financeiras, o núcleo político da prefeitura, em particular o prefeito, optou por deslocar trabalhadores do Frentes da Cidadania para setores da prefeitura que careciam de funcionários públicos, ao invés de realizar concurso. Este fato mostrou-se crucial para o baixo desempenho na implementação do programa em 2004 por vários motivos. Estes trabalhadores, que foram deslocados principalmente para a Secretaria de Educação, ficaram dispersos por várias escolas, dificultando sua participação na qualificação profissional, dinâmicas de grupo e outras atividades chave do programa, o que comprometeu todos os seus objetivos.

Por outro lado, também é possível perceber a influência de questões técnicas na implementação do Frentes da Cidadania. Conforme as entrevistas realizadas, aconteceram diversos problemas técnicos dentro dos núcleos do programa.

No caso do Núcleo de Saúde da Família, a Secretaria de Saúde deslocou apenas uma agente comunitária para visitar dezenas de famílias beneficiadas pelo programa, o que é insuficiente para cumprir de forma plena as diretrizes deste núcleo. Houve também ausência de uma definição sobre qual Secretaria seria responsável pelo fornecimento do transporte da agente comunitária até a residência do trabalhador e de sua família. Devido a falta de uma diretriz técnica e organizacional, a responsabilidade pelo deslocamento ficou indefinida, atrasando ou até mesmo impossibilitando que a agente visitasse as famílias e cumprisse com a função do Núcleo de Saúde da Família. Observa-se assim que a interferência de questões técnicas, relativas a recursos humanos e financeiros, afetou a atuação do Núcleo de Saúde da Família e a implementação de um ponto importante do Frentes da Cidadania. O reflexo disso é que a agente comunitária não realiza visitas nos bairros que contam com o Programa de Saúde da Família, ou seja, nos locais que possuem esta estrutura, há cobertura de saúde, mas não um acompanhamento específico ligado ao Programa Frentes da Cidadania.

O núcleo de qualificação profissional também vem mostrando dificuldades em cumprir o seu propósito devido a problemas técnicos. A escolha dos cursos de qualificação profissional que são ministrados é feita baseada em critérios técnicos, como preços e duração dos cursos. Porém, dependendo do tipo de curso escolhido, é possível propiciar a melhoria da empregabilidade dos trabalhadores, ou pelo contrário, oferecer cursos que não incrementem significativamente a qualificação deles. Somado a isso, a prefeitura durante três dos quatro anos de execução do programa não dispôs de recursos suficientes para oferecer cursos aos trabalhadores do Frentes da Cidadania. Ou seja, uma série de decisões técnicas tem influenciado na efetividade da qualificação, afetando um dos pilares desta política. Tanto que diversos funcionários que já atuaram anteriormente no Frentes da Cidadania têm reingressado após um ano obrigatoriamente impossibilitados de concorrerem às vagas do programa.

Estes episódios demonstram o quanto as dinâmicas política e administrativa interferem uma na outra. COHEN e FRANCO (2000, p. 67) também ilustram bem as difíceis relações entre estas esferas.

As diferentes racionalidades que estão presentes na formulação e execução da política social geram conflitos. Existem âmbitos que são próprios dos políticos, e outros que correspondem aos técnicos. Como não é fácil definir os limites entre eles, se chega inclusive a negar a existência de um ou de outro. Em algumas ocasiões, falta o substrato técnico e as decisões são tomadas sem base suficiente para que possam alcançar resultados eficazes. Em outras situações, se tende a supervalorizar o papel dos técnicos, afirmando que as decisões apenas devem inspirar-se em suas recomendações e considerando os políticos como fatores que tendem a prejudicar o bom traçado das políticas.

Nota-se, portanto, que a interdependência entre os âmbitos político e administrativo, se não forem bem coordenadas, acabam por gerar problemas na implementação de uma política pública, como se pôde observar no programa Frentes da Cidadania.

Um ponto relevante do programa é que ele oferece aos trabalhadores oportunidade para desempenharem serviços considerados socialmente mais simples, os quais não exigem especialização, experiência ou escolaridade e que muitos tem resistência a aceitarem. A escolha do serviço foi realizada pela Prefeitura Municipal de Araraquara sem nenhuma participação da sociedade. Daí pode-se explicar o porquê do surgimento de um grave problema não-intencional durante a implementação do programa: a existência de altos índices de absenteísmo apresentado pelos trabalhadores.

Duas causas principais podem ser apontadas para isso ocorrer. Em primeiro lugar, há uma baixa perspectiva de obter novo emprego no mercado de trabalho, e muitas pessoas estão acostumadas com o assistencialismo estatal e preferem receber um pequeno benefício governamental a trabalharem em funções consideradas socialmente de pouco valor. Segundo, o tipo de serviço para o qual estes trabalhadores são designados é pouco atrativo. Assim, se as demais atividades desempenhadas pelos núcleos do programa não forem realizadas ou forem insatisfatórias, sem integrá-los a uma rede de políticas sociais, estes trabalhadores e suas famílias não serão retirados da condição de vulnerabilidade social; o que os torna apáticos e sem comprometimento em suas funções, prejudicando o bom andamento dos objetivos do programa.

## **Resultados**

Apesar das falhas descritas na seção anterior, o programa funcionou eficientemente durante o ano de 2003, tanto que naquele ano, 76% dos trabalhadores que participaram do programa foram reinseridos no mercado de trabalho de acordo com a coordenação do projeto, sendo este o melhor resultado do programa desde a sua criação. Porém, durante os outros três anos de seu funcionamento, o Frentes da Cidadania não conseguiu incluir novamente estes trabalhadores de forma eficiente ao mundo do trabalho, nem cumprir com outras diretrizes previstas, sendo problemático o fato do programa não atender os trabalhadores por um período maior que um ano, não havendo tempo hábil para anular a vulnerabilidade social destas pessoas e de suas famílias. Somado a isso, outro fator relevante é que os recursos técnicos e humanos utilizados no programa são os mesmos já disponíveis para as atividades cotidianas das Secretarias Municipais, colaborando para a sua viabilização no longo prazo.

Além disso, o Programa Frentes da Cidadania configura-se através do modelo de implementação *top-down*. Os núcleos que compõem o programa possuem autonomia em suas decisões. Entretanto, as diretrizes principais e a forma de atuação durante a implementação foi delimitada pela coordenação do programa e pelo núcleo político da prefeitura. Dessa forma, ainda não há uma forte integração entre todos os núcleos, somente entre alguns núcleos, por exemplo, do núcleo saúde da família com o da cidadania.

O programa enfrentou resistências por parte dos funcionários públicos da prefeitura, em especial entre os servidores de áreas similares com as realizadas pelos trabalhadores. Isto ocorreu principalmente devido ao fato de que sua permanência era provisória e não possuem um horário fixo de trabalho, devido a atividades nos cursos de qualificação. Com o passar do tempo, a coordenação do programa vem tentando conscientizar os funcionários da importância do programa, e de acordo com funcionários envolvidos no programa, atualmente a resistência é menor, mostrando a evolução do programa.

Notou-se que no caso deste programa, a utilização do enfoque *top-down* considerou somente de forma parcial as reais condições e recursos necessários à sua operação, e não consegue ainda lidar com as negociações e transações envolvidas, ou seja, as dinâmicas

existentes entre os que buscam colocar a política em prática e seus implementadores. Houve uma certa separação entre os atores administrativos e políticos, que na verdade são interdependentes, e de cujas interações depende a implementação e o seu aprimoramento.

## **Conclusão**

Cabe ressaltar que o Programa Frentes da Cidadania possui um caráter inovador e socialmente importante para auxiliar a população de baixa renda excluída do mercado de trabalho no município de Araraquara, tanto que representantes de outros municípios já procuraram a coordenação do programa, buscando maiores informações, para tentarem implementar programas similares.

Entretanto, verificou-se que os instrumentos (técnicos, financeiros e político-institucionais) são os mesmos já disponíveis para as demais atividades das Secretarias Municipais envolvidas no programa, sendo insuficientes frente a grande abrangência de funções abarcadas pelo programa. Quanto às condições operacionais, não há uma base de dados com informações básicas sobre a população que auxilie na implementação, o que dificulta a definição das diretrizes do programa.

O Frentes da Cidadania já consegue mobilizar alguns apoios externos, como o Senai, por exemplo, mas ainda é preciso atrair mais apoios e parcerias para o incremento das atividades dos núcleos. Percebe-se que os executores, tanto os políticos quanto os gestores envolvidos no programa mostram-se empenhados em desenvolver o programa da melhor maneira possível.

Contudo, a gestão do programa precisa fortalecer a capacidade de atuação dos núcleos e a integração organizacional entre os técnicos e os políticos, facilitando a comunicação e a interação durante a implementação do programa, otimizando o trabalho de uma equipe multidisciplinar, proporcionando melhores resultados às pessoas atendidas pelo programa.

Um dos maiores desafios atuais do Frentes da Cidadania é conseguir qualificar ou requalificar as pessoas contratadas para que o resultado final possa ser o melhor possível, conseguindo reinserir estas pessoas na sociedade e no mercado de trabalho de forma sistemática e objetiva. Também, é necessário que se criem mecanismos consistentes para medir a proporção de trabalhadores incluídos no mercado de trabalho após o programa, o que será uma informação de suma importância para aprimorar a implementação do Frentes da Cidadania.

## **Referências**

BARRET, S. M. Implementation studies: time for a revival? Personal reflection of 20 years of implementation studies. *Public Administration*, Oxford, v. 82, n. 2, p. 249-262, 2004.

COHEN, E.; FRANCO, R. *Avaliação de projetos sociais*. 4. ed. Petrópolis: Vozes, 2000.

GOODNOW, F. J. *Politics and administration*. New York: Macmillan Company, 1900.

MARTINS, H. F. Burocracia e a revolução gerencial: a persistência da dicotomia entre política e administração. *Revista do Serviço Público*, Brasília, ano 48, n.1, p. 43-70, jan.- abr. 1997.

PEREZ, J. R. R. Avaliação do processo de implementação: algumas questões metodológicas. In: RICO, E. M. (Org.). *Avaliação de políticas sociais: uma questão em debate*. 2. ed. São Paulo: Cortez, 1999. p. 65-73.

SILVA, P. L. B.; MELO, M. A. B. O processo de implementação de políticas públicas no Brasil: características e determinantes da avaliação de programas e projetos. *Cadernos NEPP*, Campinas, 2000. Disponível em: <<http://www.nepp.unicamp.br>>. Acesso em: 31 mar. 05.

SVARA, J. H. The myth of the dichotomy: complementarity of politics and administration in the past and future of public administration. *Public Administration Review*, Raleigh, v. 61, n.2, p. 176-183, mar.-abr. 2001.

\_\_\_\_\_. The politics-administration dichotomic model as aberration. *Public Administration Review*, Raleigh, v. 58, n.1, p. 51-58, jan.-fev. 1998.

WILSON, W. *The Papers of Woodrow Wilson*. New Jersey: Princeton University Press, 1966.

YIN, R. K. *Estudo de caso: planejamento e métodos*. 2. ed. Porto Alegre: Artmed, 2001.