

INSTITUTO DE PESQUISAS ECONÔMICAS APLICADAS - IPEA

**MUDANÇAS INSTITUCIONAIS EM POLÍTICAS
PÚBLICAS: O SUBSISTEMA DE INCLUSÃO
PRODUTIVA (2007-2018)**

DISSERTAÇÃO DE MESTRADO

BRUNO GONDIM BARBOSA DUARTE

BRASÍLIA-DF

2019

BRUNO GONDIM BARBOSA DUARTE

**MUDANÇAS INSTITUCIONAIS EM POLÍTICAS
PÚBLICAS: O SUBSISTEMA DE INCLUSÃO
PRODUTIVA (2007-2018)**

Dissertação apresentada ao Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), como parte das exigências do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas e Desenvolvimento, área de concentração em Economia, para a obtenção do título de Mestre.

Prof. Dr. Alexandre de Ávila Gomide

Orientador

BRASÍLIA-DF

2019

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA – IPEA

Duarte, Bruno Gondim Barbosa

D812m Mudanças institucionais em políticas públicas: o subsistema de inclusão produtiva (2007-2018) / Bruno Gondim Barbosa Duarte – Brasília : IPEA, 2019.
104 f. : il.

Dissertação (mestrado) – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas e Desenvolvimento, área de concentração em Economia, 2019

Orientação: Alexandre de Ávila Gomide

Inclui Bibliografia.

1. Políticas Públicas. 2. Política Social. 3. Mudança Organizacional. 4. Estudos de Casos. 5. Ministérios. I. Gomide, Alexandre de Ávila. II. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. III. Título.

CDD 361.61

Ficha catalográfica elaborada por Andréa de Mello Sampaio CRB-1/1650

BRUNO GONDIM BARBOSA DUARTE

**MUDANÇAS INSTITUCIONAIS EM POLÍTICAS
PÚBLICAS: O SUBSISTEMA DE INCLUSÃO
PRODUTIVA (2007-2018)**

Dissertação apresentada ao Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), como parte das exigências do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas e Desenvolvimento, área de concentração em Economia, para a obtenção do título de Mestre.

Defendida em 14 de novembro de 2019

COMISSÃO JULGADORA

Prof. Dr. Felix Garcia Lopez Júnior – IPEA

Prof. Dr. Pedro Luiz Costa Cavalcante – IPEA

Prof. Dr. Alexandre de Ávila Gomide

Orientador

BRASÍLIA-DF

2019

À minha esposa, pais e irmãos com todo carinho e amor.

AGRADECIMENTOS

Agradeço em primeiro lugar à Deus que iluminou o meu caminho durante esta caminhada, enchendo meu coração com a luz do seu Espírito Santo. Agradeço também à minha esposa por todo apoio, carinho e companheirismo em todos os momentos difíceis. Sempre que pensei em desistir ou desanimei, foram esses dois sustentáculos que me deram força para seguir em frente.

À minha família, por sua capacidade de acreditar e investir em mim. Os almoços de domingo com as risadas, brigas e patetices foram fundamentais nesses dois anos de trajetória. Apesar de nem sempre poder estar junto a vocês, nossos corações e mentes estão sempre conectados aonde quer que eu esteja.

Aos amigos de longa data, sair com vocês, bater papo, lanchar ou simplesmente estarmos juntos foi o que ajudou a manter o sorriso sempre em meu rosto. Sempre que precisei desabafar, reclamar da vida, ser mal-humorado ou pedir um conselho, pude contar com essas pessoas maravilhosas. Cito aqui apenas alguns que estiveram mais próximos durante esses 730 dias de jornada: Luciana, Samuel, Maíra, Ramon, Nayara, Fernando e Regina.

Aos companheiros de luta do mestrado, só vocês sabem o quão difícil é acumular funções: trabalhar, estudar, cuidar da família, da casa etc. As histórias de perseverança de cada uma e cada um de vocês foram inspiradoras e muito motivadoras. Adorei conhecer tantas pessoas inteligentes e dedicadas ao serviço público. Compartilhar o desejo de servir bem aos cidadãos de nosso país é o que nos move em frente. Além disso, as brincadeiras e conversas também ajudaram a tornar tudo um pouco mais leve. Entre os que pude conversar mais e conhecer melhor, não posso esquecer de mencionar e agradecer: Isadora, Ariana, Pekka, Sérgio, Ana Carolina e Tiago.

“It has long been an axiom of mine that the little things are infinitely the most important.”
Sherlock Holmes (A. C. Doyle, A Case of Identity)

LISTA DE SÍMBOLOS E ABREVIATURAS

Acessuas	Programa de Promoção do Acesso ao Mundo do Trabalho
AEF	Associação de Educação Financeira do Brasil
BCB	Banco Central do Brasil
BPC	Benefício de Prestação Continuada
CMN	Conselho Monetário Nacional
CONAB	Companhia Nacional de Abastecimento
ENISP	Estratégia Nacional de Inclusão Social e Produtiva
IF	Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia
IPU	Inclusão Produtiva Urbana
MCTIC	Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações
MDIC	Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços
MDS	Ministério do Desenvolvimento Social
MEC	Ministério da Educação
MEI	Microempreendedor Individual
MF	Ministério da Fazenda
MS	Ministério da Saúde
MTE	Ministério do Trabalho e Emprego
NdG	Núcleo de Governo
ONG	Organização não-governamental
OSCIP	Organização da Sociedade Civil de Interesse Público
PAC	Programa de Aceleração do Crescimento
PBF	Programa Bolsa Família
PNIP	Política Nacional de Inclusão Produtiva

PNMPO	Programa Nacional do Microcrédito Produtivo Orientado
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
Prominp	Programa de Mobilização da Indústria Nacional de Petróleo e Gás Natural
Pronatec	Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e ao Emprego
Sagi	Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação
SAIP	Secretaria de Articulação Institucional e Parcerias
Sebrae	Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas
SENAC	Sistema Nacional de Aprendizagem Comercial
SENAES	Secretaria Nacional de Economia Solidária
SENAI	Sistema Nacional de Aprendizagem Industrial
SENAR	Sistema Nacional de Aprendizagem Rural
SENAT	Sistema Nacional de Aprendizagem em Transporte
SESAN	Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
SESEP	Secretaria Extraordinária para Superação da Extrema Pobreza
SINE	Sistema Nacional de Emprego
SISP	Secretaria de Inclusão Social e Produtiva
SNAS	Secretaria Nacional de Assistência Social
SPPE	Secretaria de Políticas Públicas de Emprego
UFRB	Universidade Federal do Recôncavo da Bahia

LISTA DE FIGURAS

Figura 01: Modelo Teórico Explicativo	54
Figura 02: Alinhamento das ideias em relação aos Paradigmas da Assistência Social.....	81

LISTA DE TABELAS

Tabela 01: Resumo dos instrumentos de execução e atores mobilizados - SAIP.....	17
Tabela 02: Resumo dos instrumentos de gestão e atores mobilizados - SAIP.....	17
Tabela 03: Resumo dos instrumentos de execução e atores mobilizados – SESEP.....	25
Tabela 04: Resumo dos instrumentos de gestão e atores mobilizados - SESEP.....	27
Tabela 05: Resumo dos instrumentos de gestão e atores mobilizados – SISP	34
Tabela 06: Resumo dos instrumentos de execução e atores mobilizados – SISP.....	35
Tabela 07: Resumo dos instrumentos e atores mobilizados entre 2007 e 2018.....	39
Tabela 08: Mecanismo Causal	54
Tabela 09: Distribuição do perfil de pessoas entrevistadas	56
Tabela 10: Dimensões das ideias de Inclusão Produtiva	69
Tabela 11: Processo Causal e Evidências Encontradas.....	85

Resumo:

A presente pesquisa tem como objetivo analisar o papel das ideias sobre o processo de mudança institucional. Para tanto, foram utilizadas como estudo de caso as políticas de inclusão produtiva urbana formuladas, implementadas e coordenadas no âmbito do então Ministério do Desenvolvimento Social durante três gestões públicas (2007 a 2018). As fontes de evidências utilizadas consistiram em entrevistas em profundidade e análise documental. Os resultados encontrados parecem apontar para dois tipos de mudanças institucionais diferentes, que aqui foram denominadas: mudanças adaptativas e mudanças ideológicas. O primeiro tipo de mudanças institucionais ocorreu entre a primeira e a segunda gestão analisadas e caracteriza-se por um processo marcado por menores divergências de ideias, no qual o contexto, os recursos disponíveis e o conhecimento acumulado possuem maior peso explicativo. O segundo tipo de mudanças institucionais ocorreu entre a segunda e a terceira gestão e consiste em um processo de transformação fortemente ancorado em diferentes concepções ideológicas sobre o “papel do estado”, “definição do problema social” e os “fins e objetivos a serem perseguidos”. Por fim, no segundo tipo de mudança, foram encontradas evidências que corroboram com o potencial explicativo das ideias para explicar o fenômeno em análise, sendo possível ainda traçar as etapas do processo causal que gerou essas mudanças.

Palavras-chave: ferramentas de políticas públicas; ideias e políticas públicas; arranjos institucionais; inclusão produtiva.

Abstract:

The present study aimed to analyze the role of ideas as an explanatory variable on the process of institutional change. To this end, we selected as a case study the policies of urban productive inclusion formulated, implemented and coordinated within the Ministry of Social Development during three public administrations (2007 to 2018). The sources of evidence consisted of in-depth interviews and document analysis. The main findings seem to point to two different types of institutional changes, which were denominated: adaptive changes and ideological changes. The first type occurred in the first government transition, being defined by a minor divergence of ideas. In this context, available resources and accumulated knowledge had greater explanatory weight. The second type took place in the second government transition and was comprised of a transformation strongly anchored in different ideological conceptions of the "appropriate role of the state", "comprehension of the problem", and "ends and objectives that should be pursued." Finally, evidence was found that made possible to trace the causal process that generated these changes, corroborating to the explanatory potential of ideas.

Key words: policy instruments; ideas and public policy; institutional arrangements; productive inclusion.

SUMÁRIO

Lista de Símbolos e Abreviaturas	viii
Lista de Figuras	x
Lista de Tabelas.....	x
Resumo.....	xi
Abstract	xii
Introdução:	1
Capítulo 1: Análise descritiva das três fases da política.....	11
Secretaria de Articulação Institucional e Parcerias (2007-2010)	12
Secretaria Extraordinária para Superação da Extrema Pobreza (2011-2015) .	20
Secretaria de Inclusão Social e Produtiva (2016-2018)	28
Resumo do Capítulo.....	38
Capítulo 2: Marco teórico e modelo analítico: ideias, instrumentos e	
mudanças.....	42
Arranjos Institucionais e Instrumentos de Políticas	42
Ideias e Mudanças em Políticas Públicas	46
Modelo Analítico	53
Coleta e Análise de Dados.....	56
Capítulo 3: Das ideias para os arranjos: processo de mudança institucional.	60
Contexto, Atores, Recursos e Transição de Governo	61
Transformações nas Ideias	67
Das Ideais para as Mudanças Institucionais.....	83
Conclusões	92
Referências Bibliográficas	95
Anexos	101

A pobreza e a desigualdade econômica são problemas históricos que têm persistido ao longo dos anos no Brasil. Nas últimas décadas, esses problemas entraram na agenda governamental de forma mais consistente, passando a figurar como um dos objetivos fundamentais da Constituição de 1988 e sendo alvo de diversas ações governamentais.

A pobreza pode ser definida como um nível de carência de recursos abaixo do patamar mínimo em que a sociedade considera moralmente aceitável. Esse patamar pode se referir ao nível de subsistência, no qual apenas necessidades básicas são garantidas, ou pode ser mais amplo e abranger outros elementos considerados essenciais de acordo com os padrões sociais e culturais (CODES: 2008).

A abordagem monetária, que considera pobreza como ausência de recursos, ainda se mostra dominante nas formulações de políticas públicas brasileiras, sendo utilizada como critério de seleção para os principais programas sociais de transferência de renda do Governo Federal, tais como o Programa Bolsa Família (PBF) e o Benefício de Prestação Continuada (BPC).

Não obstante, a pobreza pode ser enxergada além da perspectiva imediata da renda e do consumo. O baixo desenvolvimento humano afeta diversas esferas da vida cotidiana, seja no acesso a recursos básicos (alimentação, moradia, utensílios domésticos, vestuário e outros bens de primeira necessidade), no desenvolvimento de capacidades para uma vida plena (educação, trabalho, saúde, acesso à cultura) ou na exclusão social de parcelas da sociedade (idosos, pessoas com deficiência, grupos raciais ou étnicos).

O sistema de proteção social desenvolvido no Brasil visa garantir ao indivíduo cobertura contra situações de risco ou violação de direitos fundamentais, buscando evitar situações de dependência ou vulnerabilidade que geralmente advém do contexto econômico-social, fragilidades do ciclo de vida, acidentes ou doenças; eventos que independem da vontade ou do esforço individual.

Além da função protetiva, as políticas sociais têm como um de seus deveres garantir a promoção social do indivíduo. É dever do Estado buscar promover o desenvolvimento e fortalecimento das capacidades individuais e familiares, seja fornecendo melhores condições econômicas e institucionais para o melhor desempenho das habilidades já adquiridas, bem como fomentando o surgimento e aprimoramento dessas capacidades na população.

A promoção social tem como população-alvo as camadas mais vulneráveis da população, em especial aquelas famílias que se encontram em pobreza ou extrema pobreza e tem parte do seu sustento garantido por programas de transferência de renda. Dessa forma, o Estado assumiu a função de promover as capacidades produtivas desses beneficiários, gerando renda, garantindo a sua emancipação frente ao Estado e a superação sustentável da pobreza, seja pelo auto-emprego (trabalho autônomo ou agricultura familiar) ou pelo trabalho assalariado formal.

Existe um extenso debate na literatura com diversos resultados que parecem apontar para a rejeição do que é conhecido como “efeito-preguiça” (BRASIL: 2012a; OLIVEIRA & SOARES: 2012). A literatura tem demonstrado que a população adulta beneficiária do Programa Bolsa-Família possui taxas de atividade e ocupação muito próximas às da população não-beneficiária com o mesmo perfil de renda.

Portanto, ainda que tais estudos não sejam conclusivos, não parece ser possível afirmar que esses programas impactem negativamente sobre a disposição ao trabalho, causando alguma forma de dependência no longo prazo em relação ao Estado. Todavia, a inserção no mundo do trabalho das camadas mais pobres da sociedade se dá de maneira informal, com altos índices de rotatividade e desemprego, com baixos rendimentos e baixa escolaridade (CASTRO et al.: 2010; BARBOSA et al. 2016).

Desde a redemocratização, o Estado brasileiro tem construído um conjunto de políticas públicas que objetivam garantir uma melhor inserção socioproductiva dessa parcela da sociedade. Busca-se vencer os desafios que impedem que esses trabalhadores se equiparem aos demais segmentos em termos de oportunidades e condições.

Rigolini (2016) reitera a importância da coordenação entre proteção e promoção social, afirmando que dessa maneira tais políticas podem gerar impactos maiores e de longo-prazo na redução da pobreza do que quando estão desvinculadas. Para esse autor, essas iniciativas não devem ser encaradas como “portas de saída” dos programas de transferência de renda, mas sim como uma das ações no desafio multidimensional de superação da pobreza.

Diversas iniciativas de políticas de geração de renda e inclusão produtiva foram desenvolvidas nos mais diversos níveis da federação e entre governos das mais diferentes correntes partidárias. Dessa forma, ao longo dos anos diversos enfoques puderam ser observados, seja enxergando essas políticas como forma de garantir o direito de acesso ao mundo do trabalho ou de emancipar os beneficiários de programas de transferência de renda.

Além disso, múltiplos desenhos foram testados e implementados com diferentes enfoques entre o urbano e o rural, o mercado assalariado ou trabalho por conta-própria. É

possível citar diversos exemplos de políticas de inclusão produtiva, entre os quais: a ampliação da oferta de educação formal e profissionalizante, a política de formalização dos trabalhadores assalariados e por conta própria, a expansão do microcrédito para empreendedores urbanos e agricultores familiares, a intermediação de mão-de-obra, a assistência técnica, o fomento para compra de insumos e equipamentos, as compras governamentais, o acesso à água para produção agrícola familiar e o incentivo a economia solidária.

As diferentes formas de compreender a temática da inclusão produtiva fizeram com que essas iniciativas se espalhassem entre os mais diversos subsistemas de políticas, com maior predominância das áreas do trabalho, assistência social, educação, desenvolvimento agrário e desenvolvimento industrial, comercial e do setor de serviços.

O Ministério do Desenvolvimento Social (MDS)¹, dada a proximidade de sua missão com a população em vulnerabilidade e a responsabilidade de garantir o acesso a direitos sociais, possui um histórico de destaque na coordenação de diferentes políticas de inclusão produtiva urbana e rural em parceria com diversos outros setores de políticas sociais. No período entre 2007 e 2018, três secretarias foram responsáveis por formular, articular e coordenar políticas de inclusão produtiva urbana dentro do âmbito deste ministério.

A primeira pasta que tratou sobre o tema foi a Secretaria de Articulação Institucional e Parcerias (SAIP), criada junto com a estrutura do MDS no primeiro mandato do governo de Luís Inácio Lula da Silva em 2004. A SAIP que inicialmente era uma área meio, responsável pela coordenação intersetorial e pelas parcerias do Ministério, passou a cuidar da temática de inclusão produtiva a partir de 2007, permanecendo no tema até a sua extinção em 2011. Com a mudança do escopo da secretaria para a área finalística, mudou sua nomenclatura para Secretaria de Articulação para Inclusão Produtiva (SAIP) em 2010.

A SAIP foi a primeira estrutura exclusivamente dedicada ao trato da inclusão produtiva urbana dentro do MDS, visto que anteriormente as ações que lidaram com o tema atuaram em conjunto com o Departamento de Proteção Social Básica na Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS). Durante o período de atividade da SAIP, a secretaria trabalhou em especial com convênios e parcerias que buscaram fomentar iniciativas estaduais, municipais, da iniciativa privada e do terceiro setor. Esse período é caracterizado por múltiplas iniciativas em vários

¹ Em 1 de janeiro de 2019, o Ministério do Desenvolvimento Social foi fundido com o Ministério dos Esportes e o Ministério da Cultura, criando estrutura única denominada de Ministério da Cidadania (Lei 13.844/2019). Ao longo do período que será analisado nesse texto (2007 a 2018), o Ministério do Desenvolvimento Social já mudou de nomenclatura por três vezes: originalmente, foi denominado de Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, passando a se chamar posteriormente de Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário e, por fim, adotou o nome de Ministério do Desenvolvimento Social. Frente às diversas nomenclaturas adotadas no período, optou-se por utilizar uma só terminologia, independentemente do período, para fins de simplificação.

eixos de atuação, como: qualificação profissional, empreendimentos solidários, agricultura urbana, encaminhamento para o mercado de trabalho, fomento e assistência técnica ao empreendedorismo, entre outros.

As experiências e os projetos da SAIP estiveram restritos a uma pequena escala de atuação devido à pouca disponibilidade de recursos. É comumente citado entre os indivíduos participantes da gestão dessa secretaria o fato de acreditarem que a falta de recursos da secretaria se deve a baixa prioridade política que a pauta de inclusão produtiva assumiu no período. Ademais, deve-se acrescentar que os mesmos indivíduos relataram que as experiências testadas no contexto da SAIP não foram aproveitadas pelas gestões posteriores.

Após a extinção da SAIP, uma segunda pasta assumiu a temática no âmbito do MDS. A Secretaria Extraordinária para Superação da Extrema Pobreza (SESEP), criada em 2011 para gerenciar o Plano Brasil sem Miséria (BSM) durante o primeiro mandato do governo Dilma Rousseff, possuía como um dos seus eixos de atuação a inclusão produtiva urbana. Partindo de uma concepção multidimensional da pobreza, a SESEP atuava principalmente pela coordenação com diversas outras pastas ministeriais, estados e municípios.

A coordenação intra e intergovernamental tinha como principais objetivos monitorar o atingimento das metas, pactuar soluções para os gargalos e dificuldades e reformular as iniciativas para melhor atendimento do público prioritário do plano, pessoas e famílias em situação de pobreza e extrema pobreza. Para tanto, o arranjo institucional da secretaria contou com diversos instrumentos de coordenação como comitês interministeriais, reuniões bilaterais de discussão entre ministérios, salas de redesenho, salas de situação, aporte de recursos financeiros para reforço das atividades dos ministérios parceiros e, sobretudo, o grau de prioridade na agenda concedido pela presidência (BRASIL: 2014).

Devido ao alto grau de prioridade que o BSM assumiu na gestão de Dilma Rousseff, a SESEP pode contar com uma ampla gama de recursos financeiros e operacionais por parte de seus parceiros do governo federal. A secretaria, em si, não executava um orçamento amplo, mas ficou responsável pelo acompanhamento das ações orçamentárias de diversos ministérios que compuseram o plano. A grande disponibilidade de recursos tornou possível que as ações de inclusão produtiva possuíssem forte atuação do setor público, com escala nacional e atingimento de grandes números.

A SESEP permaneceu ativa até 2016, perpassando o início do segundo mandato de Dilma Rousseff e início do governo Temer, quando foi substituída pela Secretaria de Inclusão Social e Produtiva (SISP). A SISP foi encarregada da formulação do novo plano de inclusão

produtiva urbana do MDS, que foi lançado em setembro de 2017, com o nome de Plano ProgreDir.

O Plano ProgreDir tem como principal objetivo estimular e ampliar o acesso de pessoas incluídas no Cadastro Único ao mundo do trabalho por meio da coordenação e pela integração da oferta de serviços. O ProgreDir está estruturado em três eixos principais: intermediação de mão de obra, qualificação profissional e empreendedorismo. O arranjo institucional da SISP conta principalmente com dois principais instrumentos de coordenação da oferta de oportunidades de inclusão produtiva e de mobilização do público: plataforma digital de oferta de serviços e rede de parceiros, com destaque para a participação dos atores do setor privado.

A pouca disponibilidade de recursos disponíveis para a secretaria e para os demais parceiros governamentais é apontada como o principal elemento que tornou necessária a busca por uma maior atuação dos parceiros privados na oferta voluntária de oportunidades de inclusão produtiva. As ofertas disponibilizadas por esses parceiros foram organizadas por meio de plataforma digital, buscando ampliar o alcance do público-alvo aos serviços ofertados.

Em 2019, com a posse do governo de Jair Bolsonaro, o Plano ProgreDir estava em processo de reformulação, visando o melhor alcance de seus objetivos. Desse modo, escolheu-se fechar o recorte de análise dessa pesquisa no ano de 2018, permitindo a análise de três ciclos completos de gestão dos programas e ações de inclusão produtiva.

As três estruturas construídas no âmbito do MDS para operacionalizar as políticas de inclusão produtiva atuaram de maneiras bem distintas ao longo do período de uma década, com aparentes rupturas e descontinuidades após cada mudança de governo. Apesar das três secretarias responsáveis pelo tema atuarem a partir da coordenação intersetorial e integração de políticas; as ferramentas, os recursos e os atores que permearam os arranjos institucionais dessas políticas variou bastante. É fundamental salientar que outras secretarias do mesmo Ministério, como a Secretaria Nacional de Assistência Social e a Secretaria Nacional de Renda e Cidadania experimentaram relativa estabilidade e continuidade de suas políticas, com mudanças mais incrementais e arranjos institucionais bastante similares ao longo dos anos.

Ademais, é ainda mais intrigante observar que o problema alvo dessa política permanece em essência o mesmo ao longo desses anos. Apesar das mudanças recentes nas relações de trabalho e da crise econômica terem influenciado algumas questões como o desemprego, a subocupação e a informalidade dos vínculos de trabalho, a questão chave continua residindo na dificuldade de acesso, na instabilidade e na precariedade das condições de inserção da parcela mais pobre da sociedade a postos de trabalho ou oportunidades de geração de renda. O objetivo primário desse conjunto de políticas é garantir uma renda suficiente e estável para suprir as

necessidades básicas, gerando autonomia e promovendo as capacidades individuais, mesmo que uma parte dos atores enxerguem a questão como acesso a direitos fundamentais, enquanto outra parte defenda a ação como “porta de saída” dos benefícios de transferência de renda, preocupando-se com uma possível dependência em relação ao Estado.

A grande questão que salta aos olhos do observador é o porquê dos constantes reinícios de formulação e implementação em cada ciclo de gestão. Ademais, é possível indagar, também, se os diferentes grupos de indivíduos que assumem a tarefa da inclusão produtiva possuem discordâncias em níveis fundamentais sobre as formas de abordar o tema e em que pontos concordam sobre as estratégias possíveis. Outro questionamento possível é sobre o nível de acúmulo dos conhecimentos obtidos a partir das políticas testadas em cenários com grande rotatividade dos servidores públicos.

Em relação às perguntas levantadas, o estudo elege como objetivo central compreender as causas e os mecanismos que levaram ao cenário de constante mudança nos arranjos institucionais formulados e construídos para atuar frente a um mesmo problema público, a exclusão socioprodutiva.

Em especial, essa pesquisa busca contribuir para o aprofundamento do conhecimento acadêmico sobre os processos de mudança institucional que interferem na estabilidade das políticas sociais brasileiras e quais são os fatores determinantes na manutenção de determinadas características ao longo do tempo. Não se trata aqui de avaliar os resultados ou comparar qual das estruturas demonstrou ser mais eficiente, eficaz ou efetiva, mas de compreender quais foram as forças e dinâmicas capazes de influenciar os processos de mudança.

Além disso, é possível afirmar que ao se aprofundar sobre essa temática é possível compreender em que contextos e sobre quais condições é possível desenvolver uma política social capaz de perdurar as mudanças de gestão e aos choques externos, se adaptando frente às novas demandas, sem perda do conhecimento já adquirido.

Para mais, esse problema de pesquisa possui relevância para construção da memória institucional do setor de inclusão produtiva, permitindo compreender as estratégias e ferramentas já adotadas para lidar com a problemática da inserção no mundo do trabalho. Além disso, espera-se contribuir com uma maior compreensão das possibilidades de construção de arranjos institucionais na área de políticas sociais.

Na pesquisa em questão, a classe de fenômenos que foi estudada é a mudança institucional nas políticas sociais brasileiras. Para tanto, propôs-se utilizar como estudo de caso as políticas de inclusão produtiva urbana formuladas, implementadas e coordenadas no âmbito do então Ministério do Desenvolvimento Social (MDS) entre 2007 e 2018.

A partir da análise aprofundada do caso, espera-se responder a duas perguntas de pesquisa: 1) quais os fatores que embasaram as mudanças institucionais nas políticas de inclusão produtiva urbana? e 2) como esses fatores impactaram na adoção de novos instrumentos e arranjos institucionais? O enfoque analítico, desse modo, residirá sobre o processo explicativo causal capaz de lançar luz sobre o cenário de mudanças frequentes no subsistema de inclusão produtiva.

A variável dependente mobilizada para esse estudo é a transformação do arranjo institucional em cada período, que foi operacionalizada por meio da observação das mudanças nos instrumentos da ação pública (ou ferramentas) e nas formas de interação entre os atores mobilizados. Por sua vez, a variável independente mobilizada para explicar o processo de mudança institucional foi o conceito de ideias de políticas públicas, compreendidas por quatro dimensões constitutivas operacionalizadas por Daigneault (2015): “papel do estado”, “definição do problema”, “fins e objetivos” e “meios apropriados”.

A escolha da variável explicativa teve como base a observação preliminar dos discursos presentes nas falas e documentos de cada gestão, que pareciam apontar para uma rejeição às políticas e ações operadas em momentos anteriores. Além disso, não foi observada tentativa de diálogo entre as gestões que pudesse ter garantido um processo de transição mais suave entre cada uma das secretarias. Esse período de reflexão prévia ocorreu no período em que o autor desse trabalho compôs o corpo técnico da SESEP e nos seus contatos posteriores com as pessoas que permaneceram nessa área. A experiência prévia com essa temática tornou possível notar a divergência na fala dos diferentes atores que trataram da temática, indicando uma possível divergência no campo das ideias que pudesse explicar as transformações institucionais.

Dessa forma, o modelo teórico explicativo utilizado para o estudo de caso pressupõe um encadeamento de fenômenos. Em primeiro lugar, ocorrem transformações no contexto das políticas públicas de inclusão produtiva, devido aos diversos fenômenos políticos e econômicos ocorridos. Essas mudanças no contexto abrem espaço para a entrada de novos atores e, conseqüentemente, de novas ideias, as quais trazem consigo novas formas de pensar e operacionalizar os mesmos problemas. Essa transformação no arcabouço de ideias se consubstancia na utilização de novos instrumentos de ação pública e na mobilização de novos atores, reconfigurando o arranjo institucional.

A escolha do caso pode ser justificada pelo ineditismo da análise, uma vez que as teorias vigentes ainda não foram mobilizadas para a explicação desse fenômeno. Outro motivo para a escolha do caso é a sua trajetória singular, já que as políticas de inclusão produtiva já

perpassaram três estruturas institucionais² dentro do MDS no período em análise, com diferentes instrumentos de aplicação e formas de participação dos atores em cada mandato presidencial.

A combinação de mudanças e permanências do fenômeno parecem apontar para o adequado uso da literatura de mudanças de políticas públicas (Howlett et al: 2009) para explicar o caso em estudo. Dessa forma, ao olhar para um caso diferente é possível verificar a plausibilidade das explicações teóricas, bem como levantar novas hipóteses ainda não previstas na literatura.

O enfoque sobre as políticas de inclusão produtiva no contexto urbano pode ser justificado pelo seu maior grau de volatilidade, de tal forma que essas políticas se apresentam como um caso emblemático para o estudo das mudanças institucionais. Por sua vez, a inclusão produtiva rural possui um maior período de aprendizado na experimentação de suas políticas e ações, com estratégias mais consolidadas, normativos bem estabelecidos e estruturas que se mantiveram estáveis ao longo do período analisado, como pode ser observado ao se analisar a Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional do MDS e o Ministério do Desenvolvimento Agrário. Devido aos diferentes graus de maturidade das duas políticas de inclusão produtiva, optou-se pelo enfoque no contexto urbano.

O presente estudo de caso utilizou-se de técnicas de investigação qualitativa que permitem o aprofundamento em termos de significado e compreensão. O objetivo do emprego da pesquisa qualitativa é compreender o “como” e o “porquê” que envolvem o processo de transformação pelo qual passou a política de inclusão produtiva urbana no âmbito do MDS. Almeja-se compreender melhor o fenômeno em luz por meio da observação dos seus contextos, de sua construção de significados pelos atores e da relação entre os agentes.

A estratégia de análise qualitativa a ser empregada na pesquisa consistirá em um estudo de caso único com múltiplas fontes de evidências (entrevistas em profundidade e análise documental), onde a principal técnica de análise e interpretação de texto será a análise do discurso.

A metodologia de estudo de caso pode ser definida como o estudo aprofundado de um ou poucos casos (unidades de análise) em profundidade, mobilizando diversas variáveis e múltiplas fontes de informação, com o objetivo de estabelecer explicações mais amplas para fenômenos similares dentro de uma categoria de eventos (EV & GOMES: 2014). O estudo de

² Entre os anos de 2007 e 2018, três secretárias diferentes assumiram a pauta dentro do MDS: Secretaria de Articulação Institucional e Parcerias (SAIP), Secretária Extraordinária para Superação da Extrema Pobreza (SESEP) e Secretaria de Inclusão Social e Produtiva (SISP).

caso parte da obtenção de um amplo espectro de informações que permitam gerar ou testar hipóteses, permitindo a melhor compreensão de um dado fenômeno.

Para Yin (2001), existem algumas características que definem a utilização do estudo de caso como estratégia de pesquisa: investigação do fenômeno dentro do contexto em que se insere; pouca separação entre o fenômeno e o contexto; maior número de variáveis observadas do que pontos de dados e utilização de várias fontes de dados (triangulação).

A análise do discurso foi o procedimento utilizado para interpretar os dados qualitativos obtidos, buscando compreender as construções ideológicas, impressões sobre o contexto, potenciais conflitos, intencionalidades do discurso e outras percepções. Essa técnica de interpretação textual busca relacionar o texto com o seu entorno, entendido como essencial para compreensão da relação entre a linguagem e o lugar social de quem fala (ROCHA & DEUSDARÁ: 2005).

O modelo analítico utilizado para compreender o processo causal se baseou na técnica do rastreamento de processos (*process tracing*). Na definição de Silva e Cunha (2014), o rastreamento de processos é a construção do encadeamento causal de um resultado específico por meio de diversos testes de hipóteses com base nas evidências produzidas a partir da observação de um único caso. Trata-se de um desdobramento da estratégia do estudo de caso com aplicação de um processo rigoroso de análise, que permite a construção de novas explicações ou a confirmação de teorias sobre o funcionamento de um determinado fenômeno.

A técnica do rastreamento de processos utiliza uma concepção mecanicista do fenômeno causal, cuja principal intenção é compreender como as forças causais são transmitidas por meio de um mecanismo causal, constituído por partes entrelaçadas que produzem o resultado em análise (Pedersen & Beach: 2013, p. 25). Não se trata de analisar padrões de variação entre duas variáveis, traçando uma associação regular entre causa e efeito, mas sim compreender a “caixa preta” que existe entre essas duas partes.

O rastreamento de processos consiste na testagem lógica e empírica de diversas hipóteses sobre as partes que constituem um mecanismo causal, buscando comprovar ou rejeitar o seu potencial explicativo para um dado fenômeno. Cada parte é compreendida como necessária para o funcionamento do mecanismo, sendo que somente o mecanismo completo é suficiente para gerar o resultado.

O presente trabalho encontra-se organizado em três partes. O primeiro capítulo realiza uma análise descritiva sobre cada uma das etapas pelas quais passou a política, de tal forma a caracterizar as mudanças percebidas, bem como delinear o contexto em que elas ocorreram. O segundo capítulo realiza a fundamentação teórica, levantando as principais abordagens que

serão utilizadas para analisar as mudanças institucionais nas políticas públicas. Além disso, no segundo capítulo são apresentados o modelo analítico e os procedimentos de pesquisa utilizados. Por fim, o último capítulo, de caráter empírico, analisa o processo de mudanças nos arranjos institucionais e seus mecanismos implícitos, buscando ressaltar como as diferentes ideias atuaram por trás das escolhas de quais instrumentos utilizar e de quais atores mobilizar.

CAPÍTULO 1:

ANÁLISE DESCRITIVA DAS TRÊS FASES DA POLÍTICA

Desde a redemocratização, o Estado brasileiro tem construído um conjunto de políticas públicas que objetivam garantir uma melhor inserção socioproductiva da parcela mais pobre da sociedade. Busca-se vencer os desafios que impedem que esses trabalhadores se equiparem aos demais segmentos em termos de oportunidades e condições.

Diversas iniciativas de políticas de geração de renda e inclusão produtiva foram desenvolvidas nos mais diversos níveis da federação e entre governos das mais diferentes correntes partidárias. Dessa forma, ao longo dos anos diversos enfoques puderam ser observados, seja enxergando essas políticas como forma de garantir o direito de acesso ao mundo do trabalho ou de emancipar os beneficiários de programas de transferência de renda.

Além disso, múltiplos desenhos foram testados e implementados com diferentes enfoques entre o urbano e o rural, o mercado assalariado ou trabalho por conta-própria. As diferentes formas de compreender a temática da inclusão produtiva fizeram com que essas iniciativas se espalhassem entre os mais diversos subsistemas de políticas, com maior predominância das áreas do trabalho, assistência social, educação, desenvolvimento agrário e desenvolvimento industrial, comercial e do setor de serviços.

O Ministério do Desenvolvimento Social (MDS) possui um histórico de destaque na coordenação de diferentes políticas de inclusão produtiva urbana e rural em parceria com diversos outros setores de políticas sociais. No período entre 2007 e 2018, três secretarias foram responsáveis por formular, coordenar e articular políticas de inclusão produtiva urbana dentro do âmbito deste ministério: Secretaria de Articulação Institucional e Parcerias (SAIP), Secretaria Extraordinária para Superação da Extrema Pobreza (SESEP) e Secretaria de Inclusão Social e Produtiva (SISP).

Esse capítulo se propõe a descrever o processo histórico de formulação e implantação de distintos desenhos operacionais das políticas de inclusão produtiva urbana no âmbito do ministério em estudo. Dessa forma, será feita uma análise descritiva da variável dependente (mudanças no arranjo institucional), operacionalizada por duas de suas características principais: instrumentos de políticas públicas e atores mobilizados.

1.1 SECRETARIA DE ARTICULAÇÃO INSTITUCIONAL E PARCERIAS (2007-2010)

1.1.1 HISTÓRICO DAS POLÍTICAS E AÇÕES REALIZADAS

Desde antes da criação de setores específicos para cuidar do tema, diversos municípios e estados já haviam desenhado diferentes ações dentro do âmbito da assistência social com objetivo de promover a geração de renda e a qualificação dos usuários dos serviços (SOUZA: 2013, p. 294). O mandato constitucional que expressa como um dos objetivos da política de assistência social no artigo 203, inciso III - “a promoção da integração ao mercado de trabalho” (BRASIL: 1988) - pode ser apontado como motivador e justificador para diversas experiências que foram realizadas ao longo dos primeiros anos de redemocratização. A Lei Orgânica da Assistência Social (BRASIL: 1993) em seu artigo 25º também prevê a promoção da capacidade produtiva dos beneficiários da assistência social. Essas ações iniciais em sua maioria se mostraram pontuais e desconectadas de outros setores de políticas públicas, como a área do trabalho e da educação, as quais são essenciais para conduzir uma ação efetiva de inclusão produtiva.

O Governo Federal, por sua vez, ensaiou diversas ações de geração de emprego e renda, denominadas comumente de políticas ativas de emprego e renda, ao longo dos anos 90 e começo dos anos 2000. Essas políticas tinham como objetivo incrementar as oportunidades de emprego, trabalho, renda e formação profissional, bem como ampliar o acesso aos direitos trabalhistas. Entre elas, podem ser citadas as experiências de microcrédito, bancos populares, intermediação de mão-de-obra, iniciativas de economia solidária e ações de qualificação profissional. Nem sempre essas políticas estiveram integradas ou contaram com a participação da área de assistência social, estando alocadas em outras pastas com maior tradição em lidar com a temática do trabalho e com escopo universal, em muitos casos sem atenção às necessidades e particularidades do público em situação de vulnerabilidade social e econômica.

A partir dessas iniciativas municipais e outras iniciativas no âmbito federal, no ano de 2008, a pasta do desenvolvimento social estabeleceu como prioridade para a então Secretaria de Articulação Institucional e Parcerias (SAIP) a promoção da inclusão socioproductiva para o público beneficiário dos programas do MDS (BRASIL: 2009). Trata-se da primeira tentativa de criar área especializada para cuidar da temática da inclusão produtiva urbana dentro do subsistema de desenvolvimento social, uma vez que anteriormente o tema era tratado dentro da Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS) em conjunto com as demais pautas de proteção social e na Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SESAN) aliada

às estratégias de combate à fome com enfoque na produção rural³. Com a criação de área específica para cuidar da temática, parte da equipe responsável pela gestão dos projetos de inclusão produtiva do Departamento de Proteção Social Básica foi transferida para a estrutura da SAIP, que já contava com seus próprios servidores, mas sem expertise na área de implementação de políticas públicas.

Até 2008, a SAIP não era responsável pela execução de programas e ações do Governo Federal, atuando exclusivamente na coordenação e por meio de parcerias com o poder público, a iniciativa privada e o terceiro setor (BRASIL: 2008b). Após debates internos na pasta de desenvolvimento social, foi estabelecida a necessidade de se criar uma estrutura que cuidasse de maneira especializada da criação de oportunidades de trabalho e renda para o público beneficiário das políticas de transferência de renda (BRASIL: 2009).

Até a sua extinção em 2011, a secretaria trabalhou em especial com parcerias que buscaram ampliar, qualificar e fomentar iniciativas pré-existentes de âmbito estadual, municipal, da iniciativa privada e do terceiro setor. A SAIP implementou ainda alguns projetos próprios por meio da contratação de entes públicos e privados (estados, municípios e organizações não-governamentais), utilizando exclusivamente o instrumento do convênio administrativo.

No decorrer do seu período de vigência, a ação mais destacada nos relatórios de gestão foi o financiamento a projetos e iniciativas de inclusão produtiva dos governos estaduais. As unidades federativas podiam aderir a iniciativa do Governo Federal denominada “Compromisso Nacional pelo Desenvolvimento Social” (BRASIL: 2008a), que envolvia uma série de pactuações na área da inclusão social e promoção da cidadania. Uma das metas desse compromisso era a inclusão produtiva dos beneficiários das políticas sociais, sendo que foram priorizados aqueles estados com maior vulnerabilidade social. Entre 2008 e 2010, nove estados (Acre, Bahia, Ceará, Alagoas, Pará, Minas Gerais, Sergipe, Pernambuco e Espírito Santo) assinaram convênios com a União para financiamento de projetos de estímulo a cadeias produtivas locais urbanas e rurais, qualificação profissional, inserção no mercado de trabalho e ações de associativismo (BRASIL: 2009, 2010 e 2011).

O compromisso com o desenvolvimento social previa ainda a parceria com a Rede de Ensino Federal (universidades e institutos federais de educação, ciência e tecnologia), por meio das linhas de extensão universitária, para a integração dos projetos estaduais com a expertise desenvolvida por essas instituições. No período de vigência da SAIP, firmou-se parceria apenas

³ Enquanto que a SAIP e a SNAS trataram o tema da inclusão produtiva tanto no contexto urbano quanto rural, a SESAN possuía como enfoque principal as ações no âmbito rural, em especial com agricultores familiares.

com uma instituição, por meio de Acordo de Cooperação Técnica com a Universidade Federal do Recôncavo da Bahia (UFRB), sem repasse de recursos. A secretaria informa em relatórios da época que não foram firmadas mais parcerias, pois encontraram dificuldades na formalização dos instrumentos de Cooperação Técnica com outras instituições.

Vale ressaltar que as ações de inclusão produtiva que eram desenvolvidas dentro do âmbito da SNAS antes de 2008 e que depois foram repassadas para a estrutura da SAIP também se apoiavam em parcerias com universidades federais. O objetivo desses projetos financiados com recursos do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) era apoiar ações inovadoras na área de capacitação para o trabalho e criação de unidade produtivas de arranjo associativo (BRASIL:2009). Essas parcerias tinham como estratégia utilizar a experiência já adquirida nas estruturas das incubadoras universitárias, com ações de assistência técnica e qualificação em projetos de extensão, para apoiar a inserção do público de jovens e adultos em situação de vulnerabilidade, em especial nos territórios de risco e de baixa infraestrutura.

Outra linha de atuação foi a coordenação com programas e projetos de outros entes público federais. Dentro dessa linha, pode ser citada a parceria entre o Ministério do Desenvolvimento Social (MDS) e o Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), com a ação de qualificação e inserção profissional para beneficiários do Programa Bolsa Família (PBF), denominada “Próximo Passo”, em geral nos setores de turismo, comércio, serviços e construção civil (BRASIL: 2011). O Próximo Passo integrou o Plano Setorial de Qualificação Profissional (Planseq), que estabelecia a contratação de cursos de qualificação profissional por meio de convênios firmados com entidades privadas sem fins lucrativos, com o objetivo de atender demandas específicas encaminhadas pela classe empresarial ao MTE.

Nesse cenário, o MDS ficou responsável pela divulgação e mobilização dos beneficiários para acesso aos cursos de qualificação (ibid.). Em um primeiro momento, a SAIP buscou realizar a mobilização do público de forma direta, enviando cartas e comunicados para os beneficiários dos programas sociais, ação que não obteve grande resposta do público, em especial por conta das barreiras de comunicação existentes. Posteriormente, a SAIP passou a qualificar os gestores municipais da assistência social, para que as equipes da proteção social básica nas localidades realizassem ações de mobilização e encaminhamento, dado que possuem maior grau de alcance com o público em vulnerabilidade. Houve resistência nesse primeiro contato com a Assistência Social, que foi vencido apenas parcialmente durante o período, dificultando o maior alcance do público. A oposição dessa pasta advinha de seu entendimento diferente de inclusão social e produtiva, que não envolvia necessariamente a colocação no

mercado de trabalho ou a geração de renda, enxergando essas ações pela óptica da terapêutica ocupacional e pelo fortalecimento de vínculos.

Ademais, a SAIP procurou elaborar estratégias para aproveitamento de oportunidades geradas por grandes investimentos públicos do Governo Federal, como por exemplo, as obras do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), as construções do Programa Minha Casa Minha Vida e os diferentes investimentos para os eventos da Copa de 2014 e Olimpíadas de 2016. Nessa toada, a gestão da época destacou como uma das principais iniciativas, nesse sentido, a qualificação dos beneficiários do PBF com aulas de reforço escolar, visando aumentar a competitividade desses beneficiários na concorrência por vagas oferecidas pela empresa pública Petrobrás no processo seletivo do Programa de Mobilização da Indústria Nacional de Petróleo e Gás Natural (Prominp).

Para mais, integrantes da secretaria participaram do Comitê Interministerial de Inclusão Social de Catadores de Materiais Recicláveis, em conjunto com os Ministérios da Cidade, do Trabalho e Emprego e do Meio Ambiente, auxiliando na formulação e acompanhamento das ações de apoio a essa categoria de trabalhadores. As políticas desse setor tinham como objetivo fortalecer as associações e cooperativas de catadores, dar suporte as redes de comercialização e incluir socioeconomicamente os catadores e suas famílias.

Não sendo a área responsável pela política de inclusão dos catadores de materiais recicláveis, o papel específico da SAIP não fica bem estabelecido nos documentos oficiais. Por meio das entrevistas, foi possível destacar o papel de coordenação do MDS, sendo este responsável por encontrar e agregar parceiros que tivessem interesse em financiar e apoiar as cooperativas de catadores; como, por exemplo, a empresa Coca-Cola Company e a Fundação Banco do Brasil.

Por fim, foi firmado um Termo de Execução Descentralizada com o Ministério do Meio Ambiente para financiamento de projetos de inclusão produtiva com caráter sustentável, especificamente nos municípios abrangidos pela Operação Arco Verde⁴. Dentro desse projeto de cooperação, foram escolhidos 4 municípios (3 municípios do Pará e 1 do Mato Grosso) para receber recursos da União.

O terceiro eixo de atuação da secretaria foi o apoio a entidades da sociedade civil que desenvolvessem ações de inclusão produtiva. Durante o período de atuação da SAIP, foram

⁴ No âmbito do Plano de Ação para a Prevenção e Controle do Desmatamento da Amazônia Legal, a Operação Arco Verde foi estabelecida pelo Ministério do Meio Ambiente (MMA) com o objetivo de promover modelos produtivos sustentáveis nos municípios considerados prioritários para o controle e a redução do desmatamento na Amazônia Legal (Dec. 7.008/2009).

firmados quatro convênios com organizações não-governamentais (ONG's), cujos objetos de contrato foram a prestação de serviços de capacitação e qualificação profissional com vistas à inserção no mercado de trabalho e/ou à formação de empreendimentos econômicos produtivos voltados ao público jovem de grandes metrópoles (Rio de Janeiro, São Paulo e Distrito Federal).

O quarto eixo de atuação foi o apoio a ações de inclusão produtiva financiadas a partir de emendas parlamentares por meio do conveniamento com estados, municípios e entidades privadas. Os objetivos dos projetos parlamentares apresentados foi apoiar e estimular alternativas para a geração de trabalho e renda em territórios com maior vulnerabilidade à pobreza. Nessa linha de atuação, a SAIP não possuía discricionariedade para formular e desenhar as ações, ou tampouco selecionar os beneficiários dos recursos, apenas ficou responsável por julgar a viabilidade técnica, solicitar ajustes e aprovar os projetos.

A última forma de ação da secretaria foi a doação de ativos para produtores com base no programa Fome Zero. Em geral, a origem desses bens foi proveniente de confisco pela Receita Federal e Ministério do Meio Ambiente, englobando uma série de recursos, como: semoventes (bovinos, bubalinos, caprinos e outros), madeira, grãos, itens de vestuário, ferramentas e outros. Em muitos casos, houve leilão dessas mercadorias pela Companhia Nacional de Abastecimento (Conab), com utilização a posteriori dos recursos para financiamento de ações de inclusão produtiva. Além disso, essa iniciativa podia contar também com os recursos advindos de doações por parte de pessoas físicas ou jurídicas.

1.1.2 INSTRUMENTOS E ATORES

A principal ferramenta de execução da política de inclusão produtiva durante esse período consistiu no apoio financeiro a projetos locais e na execução indireta de novas iniciativas por meio da utilização massiva de convênios (Tabela 01). Outras duas formas de repasse de recursos utilizadas pela secretaria foram as doações e leilões de recursos provenientes de ações de confisco e um Termo de Execução Descentralizada com o Ministério do Meio Ambiente. Por fim, foram executadas ações sem repasse de recursos, como foi o caso do Acordo de Cooperação Técnica com a UFRB, e ainda a coordenação de ações já executadas, aonde coube apoiar os parceiros no desenho e implantação das ações para readequação e alcance do público em situação de vulnerabilidade (Tabela 02).

Tabela 01: Resumo dos instrumentos de execução e atores mobilizados - SAIP

Tipo de execução	Instrumentos	Atores Mobilizados
Sem transferência de recursos	Acordo de Cooperação Técnica	Universidade Federal do Recôncavo da Bahia (UFRB)
Com transferência de recursos	Termo de Execução Descentralizada	Ministério do Meio Ambiente e Municípios participantes da Operação Arco Verde
	Convênios	ONGs prestadoras de serviços de inclusão produtiva; Estados e Municípios
	Doação e Leilão de recursos provenientes de confisco	Receita Federal; Ibama, Companhia Nacional de Abastecimento

Fonte: Elaboração própria

A larga utilização dos convênios no funcionamento das políticas de inclusão produtiva no período foi um reflexo, ao mesmo tempo que influenciou, o próprio planejamento das ações. Os convênios possuem a lógica de operação própria de projetos, com objetos contratuais específicos e cronograma fechado, que se não forem pensados dentro de um contexto maior de um programa acabam produzindo uma série de produtos não alinhados entre si e que não aproveitam o reforço positivo entre as partes. Por este motivo, pode-se afirmar que os convênios na SAIP não foram planejados e administrados de maneira sistemática e integrada, com ações mais coordenadas entre si, desse modo, as políticas acabaram possuindo um caráter mais pontual, com pouca escala e lógica experimental.

Tabela 02: Resumo dos instrumentos de gestão e atores mobilizados - SAIP

Tipo de Coordenação	Instrumentos	Atores mobilizados
Intraministerial	Reuniões bilaterais de Alinhamento e Redesenho	SESAN, SENARC e SNAS
Interministerial	Reuniões bilaterais de Alinhamento e Redesenho	Ministério do Trabalho e Emprego (Secretaria Nacional de Economia Solidária e Secretaria de Políticas Públicas de Emprego)
	Participação em Comitês de programas	Comitê Interministerial para Inclusão dos Catadores de Materiais Recicláveis (Ministério do Meio Ambiente, Secretaria-Geral da Presidência da República e outros)

Federativa	Capacitação de gestores municipais da Assistência Social	Rede de assistência social nos municípios
	Pactuação de ações com os governos estaduais	Estados: AC, BA, CE, AL, PA, MG, SE, PE, ES; Agências Estaduais do SINE
Com o Setor Empresarial e a Sociedade Civil	Articular com parceiros que queiram apoiar a iniciativa	Petrobras; Associações de Catadores de Materiais Recicláveis; Coca-Cola Company; Fundação Banco do Brasil; Empresas contratadas para grandes empreendimentos; ONGs

Fonte: Elaboração própria

Outra questão que pode ser pontuada a respeito da escolha dos convênios como instrumento principal de ação é a sobrecarga que esse instrumento impõe sobre o corpo técnico, demandando uma série de atividades administrativas em observância aos normativos. A análise do projeto (plano de trabalho e projeto básico), a proposição de ajustes, a análise do atendimento às condições para celebração, a execução física e financeira, bem como a prestação de contas do convênio com a necessidade de realizar vistorias in loco, todas essas etapas acabam demandando bastante da equipe técnica responsável. Frente a essas diversas responsabilidades a equipe técnica fica impossibilitada de atuar em outras atividades importantes para a boa consecução das políticas, como reuniões de alinhamento com outros parceiros para ajuste e coordenação das políticas ou atividades de monitoramento e avaliação.

As ferramentas de gestão utilizadas pela SAIP na esfera federal se baseiam no contato pontual entre os atores mobilizados por meio de reuniões bilaterais e participação no Comitê Interministerial dos Catadores de Materiais Recicláveis. Essas formas tradicionais de coordenação em geral podem demonstrar dificuldades no alinhamento dos atores, caso esses possuam conceitos muito diferentes dos objetivos e formas de execução. Além disso, a SAIP fez um processo de pactuação com alguns governos estaduais e municipais, buscando convergir as ações de inclusão produtiva para os mesmos objetivos. Em relação aos municípios, foram realizadas algumas ações de capacitação com os gestores da assistência social sobre as melhores formas de encaminhamento e mobilização do público-alvo para as ações do Próximo Passo. Por fim, a secretaria articulou com empresas e setores da sociedade civil com os seguintes propósitos: buscar novos parceiros que financiassem projetos, encaminhamento de mão de obra para serem contratadas para trabalhar nos grandes empreendimentos e coordenação dos projetos com ONGs financiados por convênio.

A ausência de uma política nacional que articulasse as diferentes iniciativas de inclusão produtiva pensadas e testadas ao longo da experiência da secretaria levantou a necessidade de construir um planejamento mais articulado dessas ações. Por este motivo, em 2010, a SAIP construiu uma minuta de projeto de lei que instituía a Política Nacional de Inclusão Produtiva (PNIP). Essa minuta foi aprovada por diversos ministérios e encaminhada para Casa Civil, não sendo submetida ao Congresso Nacional para discussão. Cabe ressaltar que até o presente momento inexistiu uma política nacional que coordene as diferentes estratégias de inclusão produtiva urbana, mesmo que em momentos posteriores fossem lançados planos com o intuito de sistematizar essas ações. É possível cogitar a partir dessa observação que o fato de as ações de inclusão produtiva urbana sempre terem possuído caráter de política de governo, não sendo institucionalizadas e nem sistematizadas por lei, tenha influenciado na instabilidade desse setor, abrindo espaço para mudanças mais constantes no desenho operacional.

O arranjo institucional da SAIP foi constituído principalmente pela participação de três categorias de atores (Tabelas 01 e 02): governos subnacionais (estados e municípios), entidades de natureza privadas sem fins lucrativos (ONGs, associações de catadores e outros) e empresas públicas e privadas (Petrobras, empresas contratadas para grandes empreendimentos e outros). Pode-se ressaltar ainda a participação do Ministério do Trabalho, em especial na temática da economia solidária, e do Ministério do Meio Ambiente, com ações frente às cooperativas de catadores e no desenvolvimento sustentável. E internamente a secretaria contou ainda com a participação da Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS) no apoio a interlocução com a rede de assistência social. Apesar de ter contado com o apoio de outros parceiros, os atores listados configuram como aqueles que desenvolveram papel de maior relevância no contexto das ações de inclusão produtiva urbana da SAIP.

Por fim, cabe salientar que a lógica de atuação da SAIP em muitos pontos replicou atividades que já eram desenvolvidas por outros órgãos, como por exemplo nas políticas de economia solidária, intermediação de mão de obra ou capacitação profissional. Ao atuar em paralelo com outros órgãos, sem alinhamento das expectativas e tarefas, perde-se a oportunidade de atuar com mais recursos ou aproveitar o conhecimento técnico adquirido por essas instituições, o que permitiria um maior ganho de escala para as ações implantadas, com atuações mais sistêmicas. Acrescente-se a isso que a sobreposição de tarefas entre os diferentes atores participantes enfraquece a construção dos arranjos institucionais horizontais, uma vez que pode ser enxergada como uma possível ameaça às competências estabelecidas por cada área técnica.

1.2 SECRETARIA EXTRAORDINÁRIA PARA SUPERAÇÃO DA EXTREMA POBREZA (2011-2015)

1.2.1 HISTÓRICO DAS POLÍTICAS E AÇÕES REALIZADAS

Em 2011, foi desenhado o Plano Brasil Sem Miséria (BSM) com a finalidade de superar a extrema pobreza⁵, coordenando diversas políticas públicas transversais em diferentes áreas e nos três níveis da federação. Tratou-se de uma estratégia complexa, tanto pelo número de atores envolvidos, quanto pela magnitude das metas propostas com largo contingente de público-alvo e escala nacional (BRASIL: 2014a).

Partindo de uma concepção multidimensional da pobreza, o BSM possuía como estratégia principal articular o alívio imediato da pobreza com a ampliação do acesso a serviços públicos e com as oportunidades de geração de ocupação e renda. Essas ações podem ser resumidas em três eixos principais: Garantia de Renda, Acesso a Serviços e Inclusão Produtiva (rural e urbana). O encadeamento das ações nos três eixos propostos se propunha a gerar uma melhoria das condições de vida da população em situação de extrema pobreza (ibid.).

A responsabilidade de coordenar o plano ficou com a Secretaria Extraordinária para Superação da Extrema Pobreza (SESEP), estrutura criada especificamente para atuar no secretariado do plano, não assumindo a execução direta das ações do plano. A SESEP adotou como estratégia o acompanhamento intensivo e a coordenação das ações e dos programas componentes do BSM, sob responsabilidade dos órgãos parceiros, com vistas a criar sinergias que permitissem um atendimento mais completo e integral das famílias extremamente pobres.

O BSM reuniu um conjunto de ações já existentes e consolidadas, bem como introduziu iniciativas inéditas, todas voltadas ao objetivo comum da erradicação da extrema pobreza. No âmbito das ações que já estavam em curso, algumas passaram por inovações e outras foram reorientadas com vistas a contribuir para a meta de retirar milhões de pessoas da extrema pobreza em todo o território nacional, em um prazo relativamente curto. (BRASIL: 2016a, p.14)

Após a extinção da SAIP, a SESEP assumiu o papel de “fomentar, planejar e acompanhar projetos de inclusão produtiva para o público beneficiário dos programas do Ministério” (BRASIL: 2012b). A estrutura da secretaria subdividiu a responsabilidade por essas políticas em duas diretorias: inclusão produtiva rural e inclusão produtiva urbana. Essa

⁵ A extrema pobreza foi definida no âmbito do Plano Brasil Sem Miséria como o recebimento de renda familiar per capita mensal inferior a 70 reais, ampliada em 2014 para 77 reais per capita (Decreto nº 7.492/2011). Apesar de ter sido utilizado um critério de renda para a seleção do público-alvo, o Plano adota uma concepção multidimensional da pobreza, buscando abarcar as suas diversas manifestações na sociedade.

subdivisão permitiu a especialização das equipes, recursos e estratégias, respeitando as especificidades de cada um desses contextos produtivos.

No âmbito da inclusão produtiva urbana, houve um enfoque em três formas de acesso ao mundo do trabalho: trabalho assalariado, trabalho autônomo e economia popular e solidária. No primeiro enfoque, destacam-se as ações de qualificação profissional e tecnológica e a intermediação de mão-de-obra. Em relação ao trabalho autônomo, foram articuladas ações de assistência técnica, formalização e acesso ao microcrédito produtivo orientado. Por fim, no que tange a economia solidária, foram fomentados projetos integrados com ações de mobilização, capacitação, comércio solidário e finanças solidárias, executados pelos governos estaduais e municipais (BRASIL: 2014a).

A ação de inclusão produtiva urbana que recebeu maior destaque foi a qualificação de mão-de-obra, operacionalizada por meio do Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e ao Emprego (Pronatec), essa ação foi considerada prioritária para o BSM, contando com acompanhamento especial de suas metas e indicadores. O Pronatec criado em 2011 oferece cursos de formação inicial e continuada de curta e média duração (160 horas aula em média), com execução por meio das unidades de ensino do Sistema “S”⁶, Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia (IFs) e redes estaduais de ensino técnico (ibid.). O arranjo institucional construído no âmbito do Pronatec envolveu a participação de múltiplos ministérios, estados, municípios e entidades do terceiro setor.

Em 2011, o MDS e o Ministério da Educação estabeleceram um Acordo de Cooperação Técnica, sem repasse de recursos orçamentários, visando estabelecer uma modalidade do Pronatec direcionada especificamente ao público do Plano Brasil Sem Miséria⁷. Enquanto o MEC ficou responsável pela execução física e orçamentária dos cursos, ao MDS coube o papel de adequação da oferta ao perfil do público, com a customização do desenho da política às necessidades da população de baixa renda, e a coordenação com os municípios para divulgação das oportunidades, mobilização e acompanhamento dos beneficiários do Pronatec/BSM.

A rede de assistência social dos municípios teve papel essencial na operacionalização dessa modalidade de qualificação, em especial por sua abrangência nacional, capilaridade e experiência no atendimento do público em vulnerabilidade. Aos municípios que aderiam a essa

⁶ Os serviços nacionais de aprendizagem do Sistema “S” são compostos pelo Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial (SENAC), Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI), Serviço Nacional de Aprendizagem do Transporte e Serviço Nacional de Aprendizagem Rural (SENAR).

⁷ O fato de ter sido criada uma modalidade específica para o público beneficiário das políticas do MDS, não significou a separação dessas pessoas em turmas isoladas. Os cursos do Pronatec, em regra, eram ofertados em turmas compartilhadas entre os públicos dos diversos ministérios parceiros.

política cabia a negociação dos cursos com as instituições ofertantes, a mobilização dos alunos potenciais, o acompanhamento da trajetória dos beneficiários e a integração dos cursos com as políticas e oportunidades disponíveis no território. Como forma de apoiar e estimular a atuação dos municípios nas ações de inclusão produtiva, foi criado em 2012 o Programa de Promoção do Acesso ao Mundo do Trabalho (Acessuas Trabalho), que transferiu recursos para mais de 1.300 municípios que aderiram ao compromisso de sensibilizar, mobilizar e acompanhar os usuários da assistência que participassem das oportunidades de inclusão produtiva (BRASIL: 2013, p.49).

É necessário ainda destacar que as turmas de qualificação do Pronatec/BSM em muitos municípios funcionaram como *locus* para integração das oportunidades de inclusão produtiva urbana com outros serviços necessários. O maior exemplo a ser citado foi a ação de saúde bucal, denominada Brasil Sorridente, articulada com o Ministério da Saúde (MS) para egressos do Pronatec/BSM, em especial em áreas nas quais essa questão pudesse impactar no potencial empregatício dos qualificados, tais como: hotelaria, comércio e serviços.

A política de intermediação de mão de obra no Brasil, que tem como objetivo promover o encontro entre a oferta e a demanda de trabalho, é operacionalizada pelas agências do Sistema Nacional de Emprego (SINE) desde 1975 (BRASIL:1975); essas agências também operam a habilitação para o seguro desemprego e encaminham as pessoas atendidas para cursos de qualificação profissional. A estratégia do Plano BSM para essa política consistiu em ampliar o atendimento das agências ao público beneficiário das políticas de transferência de renda para que sejam encaminhados para vagas de empregos formais, em especial aquelas pessoas que houvessem sido qualificadas pelo Pronatec.

Apesar do SINE possuir um escopo de atuação universal, julgou-se a época que as agências não estavam preparadas para receber o perfil do público em situação de extrema pobreza. Por esse motivo, foi celebrado um termo de execução descentralizada entre a Secretaria de Políticas Públicas de Emprego do Ministério do Trabalho e Emprego (SPPE/MTE) e o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) em dezembro de 2012 (BRASIL: 2016a). O termo de execução consistiu no redesenho de alguns processos em consonância com a SPPE, bem como no repasse de recursos orçamentários do MDS, executado pelo MTE, para governos estaduais da região Nordeste e do estado de Minas Gerais para custeio e investimento.

Outra iniciativa alinhada com o objetivo de colocação dos beneficiários em postos formais de emprego foram as parcerias realizadas com as empresas de construção civil responsáveis pela execução das grandes obras oriundas de investimentos públicos e privados,

como o PAC, o Programa Minha Casa Minha Vida, Usina Hidrelétrica de Belo Monte, o Projeto Ferro Carajás e outros. O objetivo da coordenação com esses setores foi ampliar a contratação de mão de obra local, reduzindo a necessidade de migração de trabalhadores de outras regiões e intensificando os efeitos do investimento sobre a economia local. Essa iniciativa envolveu a qualificação da mão de obra local nos postos requisitados pelas empresas por meio do Pronatec, com a contrapartida de flexibilização da exigência de experiência prévia por parte das empresas (BRASIL: 2014a). Cabe ressaltar a similitude dessa iniciativa com o que já era realizado pela SAIP no cenário das grandes obras de 2008 a 2010, com destaque para a maior disponibilidade de cursos de qualificação no contexto da SESEP.

O eixo de atuação do BSM que enfocou na inclusão produtiva dos trabalhadores autônomos teve como principais parcerias o Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (Sebrae) e os bancos públicos (Banco do Brasil, Caixa Econômica Federal, Banco do Nordeste do Brasil e Banco da Amazônia).

Como uma de suas principais atribuições no plano, o Sebrae ficou responsável pela divulgação da existência da modalidade de Microempreendedor Individual (MEI) e pelo processo simplificado de formalização dos microempreendedores que se interessassem por essa figura jurídica. Além disso, o Sebrae, por meio de Acordo de Cooperação Técnica com o MDS, passou a oferecer um programa de assistência técnica a microempreendedores individuais com perfil do público BSM, denominado “Sebrae Negócio a Negócio”. Essas ações foram executadas com recursos próprios dessa entidade e a atuação da SESEP consistiu no alinhamento das estratégias de alcance do público em situação de pobreza e extrema pobreza e na adaptação das metodologias e linguagens utilizadas.

Os bancos públicos atuaram por meio do Programa Nacional do Microcrédito Produtivo Orientado (PNMPO), cujo objetivo é “apoiar e financiar atividades produtivas de empreendedores” (BRASIL: 2018a), com metodologia diferenciada de prospecção e orientação dos tomadores de crédito. No âmbito do BSM, foi criado o Programa Crescer para ampliar a oferta de microcrédito produtivo orientado com taxas de juros menores que as tradicionalmente praticadas no PNMPO. A SESEP não coordenou diretamente o Crescer, participando do comitê interministerial responsável pela política, sua atuação consistiu em acompanhar as metas e resultados e divulgar junto a rede de parceiros a existência dessa modalidade de crédito.

Por fim, a SESEP apoiou também a formação e o desenvolvimento de empreendimentos de economia popular e solidária, em parceria com a Secretaria Nacional de Economia Solidária (SENAES/MTE), nos exercícios de 2012 e 2013 (BRASIL: 2013 e 2014b). A SENAES realizou duas chamadas públicas de projetos, que resultaram na celebração de convênios com estados e

municípios (BRASIL: 2016a). Esses projetos financiados com recursos da SESEP tiveram o intuito de fomentar projetos de organização, produção, comercialização e acesso a crédito para cooperativas, associações, grupos de produção e outras formas de produção coletiva.

Apesar da SESEP ter articulado ações de inclusão produtiva nas três frentes destacadas acima (trabalho assalariado, trabalho autônomo e economia solidária), cabe ressaltar o grande enfoque do Plano Brasil Sem Miséria no mercado de trabalho formal. Em especial, as ações de qualificação profissional foram a grande frente de atuação da secretaria, uma vez que as demais ações muitas vezes não tiveram o mesmo grau de importância. O Pronatec, por exemplo, era a única ação de inclusão produtiva urbana que compunha a lista de ações prioritárias para o acompanhamento de resultados do BSM (BRASIL:2016, p.30).

Nesse sentido, pode-se notar que o BSM possuiu dificuldade em encadear todas as ações de inclusão produtiva de maneira sistêmica, conforme seria necessário para a colocação no mercado de trabalho ou para a ampliação da renda de um empreendimento individual ou solidário. O obstáculo que se impôs à época para a melhor consecução dos objetivos propostos pelo plano foi a efetiva integração das ações e políticas no território, fazendo todos os serviços chegarem com a tempestividade necessária, de tal forma que, por exemplo, um indivíduo qualificado pudesse ser encaminhado para as oportunidades de emprego no seu município. Um dos entrevistados que trabalhou na secretaria destaca que o Plano deixou de atuar mais fortemente desde o início nas frentes de intermediação de mão-de-obra e empreendedorismo, o que fez com que não conseguisse alcançar resultados tão profundos na colocação dos qualificados em postos de trabalho ou em microempreendimentos, quanto seria possível.

1.2.2 INSTRUMENTOS E ATORES

O arranjo institucional do BSM englobou diversos instrumentos de coordenação como comitês interministeriais, reuniões bilaterais de discussão entre ministérios, salas de redesenho, salas de situação, marcação orçamentária das ações do plano e aporte de recursos financeiros para reforço das atividades dos ministérios parceiros (BRASIL: 2014a). As diversas formas de coordenação utilizadas tinham como objetivo acompanhar de maneira intensiva as diferentes ações do plano (Tabela 03). Dessa forma, a SESEP se propunha a identificar tempestivamente as restrições e obstáculos que surgissem na execução das metas, buscando articular com os parceiros as providências possíveis, os prazos necessários e os responsáveis por cada tarefa. Além disso, a SESEP buscou articular espaços de discussão do desenho dos programas que

permitisse a sua melhor adaptação ao público-alvo, seja para ampliar o seu acesso ou atender às suas necessidades específicas.

Tabela 03: Resumo dos instrumentos de gestão e atores mobilizados - SESEP

Tipo de Coordenação	Instrumentos	Atores mobilizados
Intramministerial	Reuniões Bilaterais de Alinhamento e Redesenho	SENARC; SNAS
Interministerial	Comitês Interministeriais (Gestor, Executivo e Grupo Interministerial de Acompanhamento)	Órgãos centrais ⁸ + Alguns órgãos setoriais incluídos pelo Decreto 7.492/2011
	Reuniões Bilaterais de Alinhamento e Redesenho	Órgãos setoriais que possuem ações centrais do BSM/IPU ⁹ + Órgãos setoriais com ações pontuais do BSM/IPU ¹⁰
	Salas de Situação e de Redesenho (multilaterais)	Órgãos setoriais que possuem ações centrais do BSM/IPU ⁸ + Órgãos setoriais com ações pontuais do BSM/IPU ⁹
	Acompanhamento de Metas com Intercâmbio Periódico de Informações	Órgãos setoriais que possuem ações centrais do BSM/IPU ⁸
	Marcação Orçamentária das Ações do BSM	Órgãos centrais ⁷ + Órgãos setoriais que possuem ações centrais do BSM/IPU ⁸
Federativa	Pactuação de ações com estados e municípios	Estados e Municípios que aderiram ao Pronatec/BSM e/ou ao Acessuas Trabalho; Redes Estaduais de Ensino Técnico; Agências Estaduais do SINE
	Coordenação dos esforços estaduais e municipais para mobilização e encaminhamento do público	Estados e Municípios que aderiram ao Pronatec/BSM e/ou ao Acessuas Trabalho; Redes Estaduais de Ensino Técnico; Agências Estaduais do SINE

⁸ **Órgãos Centrais:** Casa Civil da Presidência da República; Ministério da Fazenda; Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão; Secretaria-Geral da Presidência da República

⁹ **Órgãos Setoriais que desenvolviam ações centrais no eixo de inclusão produtiva urbana (IPU) do BSM:** Ministério da Educação; Ministério do Trabalho e Emprego; Ministério da Fazenda; Secretaria de Micro e Pequenas Empresas; Institutos Federais de Educação Profissional e Tecnológica; Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES)

¹⁰ **Órgãos Setoriais que desenvolviam ações pontuais no eixo de inclusão produtiva urbana (IPU) do BSM:** Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior; Ministério da Cultura; Ministério do Turismo; Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação; Ministério do Meio Ambiente

	Capacitação de gestores municipais da Assistência Social	Redes da Assistência Social Municipal
	Divulgação de boas práticas estaduais e municipais	Governos Estaduais e Municipais
	Realização de eventos regionais para capacitação, divulgação e alinhamento	Governos Estaduais e Municipais
Com o Setor Empresarial e a Sociedade Civil	Articular com parceiros que queiram apoiar a iniciativa	Empresas contratadas para grandes empreendimentos; Banco do Nordeste; Banco do Brasil; Caixa Econômica Federal; Banco da Amazônia; Sistema "S"
	Customização da oferta ao Público	Sistema "S" (SENAC, SENAI, SENAR e SENAT)

Fonte: Elaboração própria

A construção de espaços rotineiros e duradouros de monitoramento e resolução de problemas, como foi o exemplo das salas de situação, seguiu uma lógica de interação similar ao arranjo institucional das redes, uma vez que propunha o compartilhamento de valores e objetivos, a existência de confiança e reciprocidade, construindo um ambiente de trabalho cooperativo (BRASIL: 2016a, p. 54-57). Outros espaços mais pontuais de interação ocorriam nas políticas mais estruturadas, nas quais o intercâmbio de informações por meio digital e a realização de reuniões convencionais atendia as metas propostas pelo plano (BRASIL: 2015, p. 41).

Deve-se salientar que o arranjo construído pelo BSM possuía centralidade decisória e elevado grau de prioridade na agenda presidencial. Desse modo, foi possível que o MDS desempenhasse papel central na coordenação do plano BSM, obtendo legitimidade frente aos seus parceiros.

No contexto da inclusão produtiva urbana, foram utilizados os mesmos instrumentos de coordenação e execução de que dispunha a SESEP no âmbito do BSM. Destaca-se em especial o arranjo institucional do Pronatec, que compreendia negociações nos três níveis de governo, envolvendo múltiplas instituições públicas. O procedimento de construção da oferta de cursos mobilizava uma intensa negociação entre os diferentes ministérios demandantes e as instituições ofertantes, contando com a participação direta da esfera estadual e municipal no levantamento das demandas por qualificação de mão-de-obra e do interesse dos diversos públicos-alvo.

No que tange a recursos financeiros ou organizacionais, apesar de a SESEP não contar com orçamento próprio amplo e possuir equipe técnica reduzida, os parceiros mobilizados é quem dispunham fartamente desses recursos. O principal recurso nesse sentido que a secretaria aportava para a parceria era a marcação das ações orçamentárias como constantes do Plano Orçamentário do Brasil Sem Miséria. Essa marcação além de facilitar o acompanhamento das ações orçamentárias do BSM que eram executadas por diversos órgãos, concedia um *status* de prioridade para essas ações, que ficavam “livres de contingenciamento e tinham prioridade na liberação dos recursos financeiros” (BRASIL: 2014a, p. 141). Além disso, o MDS também apoiou algumas iniciativas com recursos próprios transferidos aos parceiros, dos quais cabe destacar os seguintes instrumentos de execução (Tabela 04): a transferência fundo-a-fundo para os municípios que aderiram ao Acessuas Trabalho; dois termos de execução descentralizada com o MTE para apoiar ações de economia solidária e intermediação de mão de obra nos estados e municípios.

Tabela 04: Resumo dos instrumentos de execução e atores mobilizados - SESEP

Tipo de execução	Instrumentos	Atores Mobilizados
Sem transferência de recursos	Acordo de Cooperação Técnica	SEBRAE; Ministério da Educação
Com transferência de recursos	Termo de Execução Descentralizada	Ministério do Trabalho e Emprego (Secretaria Nacional de Economia Solidária e Secretaria de Políticas Públicas de Emprego)
	Convênios operados pelos parceiros com recursos do MDS	Agências Estaduais do SINE; Governos Estaduais e Governos Municipais
	Transferência de recursos fundo a fundo	Municípios que aderiram ao Programa Acessuas Trabalho

Fonte: Elaboração própria

Em relação às ações de inclusão produtiva urbana, o Relatório de Gestão da SESEP de 2013 faz um breve resumo dos instrumentos utilizados, que consistiram em repasses orçamentários e mecanismos de coordenação (BRASIL: 2014a, p.51):

À exceção da Intermediação de Mão de Obra e da Economia Solidária, todas as demais ações foram realizadas com recursos orçamentário-financeiros dos parceiros, sem repasse orçamentário do MDS. Ressalte-se que a ação da SESEP/MDS concentrou-se em articular junto aos parceiros estratégias para que cada programa atingisse o público em situação de extrema pobreza, aumentando a efetividade de seu

desenho operacional e viabilizando o acesso do público a oportunidades de inclusão produtiva. As ações de intermediação de Mão de Obra e de Economia Solidária que receberam aportes orçamentário-financeiro em exercícios anteriores (2011 e 2012) possuíram maior dificuldade na execução físico-financeira, em função de fundarem seus programas sobre transferências voluntárias baseadas em convênios com estados e municípios, apresentando pouca agilidade operacional e baixa eficácia.

Pelo texto é possível notar a mesma dificuldade que ocorreu na SAIP na execução dos programas que se utilizaram dos convênios como instrumento de transferência voluntária para estados e municípios. Apesar de esses convênios não terem sido operacionalizados diretamente pela SESEP, uma vez que esta secretaria optou por transferir recursos para os órgãos especializados nas temáticas, a mesma dificuldade operacional já relatada permaneceu frente aos parceiros. As ações de inclusão produtiva urbana executadas com recursos do MDS em parceria com outros entes federados que conseguiram atingir maior agilidade na execução se valeram de outros mecanismos, como por exemplo as transferências fundo a fundo utilizadas no Acessuas Trabalho.

O arranjo institucional construído no âmbito do BSM envolveu uma ampla gama de atores mobilizados. Além daqueles que já estavam mobilizados anteriormente, diversos novos atores foram incluídos no processo: parcerias com outras pastas do executivo federal (Educação, Trabalho, Indústria e Comércio, Meio Ambiente, Cultura, Turismo, Comunicações, Fazenda, Planejamento e outros), Institutos Federais de Educação Profissional e Tecnológica, Sistema “S”, bancos públicos (Caixa Econômica, Banco do Brasil e Banco do Nordeste), Sebrae e agências estaduais do SINE. Ainda, os estados e municípios ampliaram sua participação e relevância no arranjo institucional da secretaria, por conta em especial de sua atuação no âmbito do Pronatec e do Acessuas Trabalho. Dessa forma, cabe ressaltar a maior importância assumida pelos órgãos estatais e paraestatais na consecução das ações da SESEP.

1.3 SECRETARIA DE INCLUSÃO SOCIAL E PRODUTIVA (2016-2018)

1.3.1 HISTÓRICO DAS POLÍTICAS E AÇÕES REALIZADAS

Concluído o prazo de vigência da SESEP, as ações de inclusão produtiva começaram a ser repensadas e reformuladas com o objetivo de qualificar as ações anteriormente empreendidas, buscando atingir novas metas e aprimorar as políticas que não haviam obtido bons resultados. A proposta em construção, incluía os seguintes objetivos: melhoria da transição escola-trabalho, apoio ao empreendedorismo, ampliação da qualificação profissional e ampliação do microcrédito produtivo orientado (BRASILa: 2016). No entanto, frente as

mudanças na gestão governamental advindas da crise política de 2015 e 2016, esse trabalho de reformulação não chegou a ser finalizado, sendo descontinuado.

O ano de 2016 foi atípico para a Administração Pública. A deflagração do processo de Impeachment e a consequente troca do chefe do Poder Executivo implicaram em mudanças nas estruturas regimentais dos órgãos e no redesenho de programas governamentais. O Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário não foi exceção à regra. A Secretaria Extraordinária para Superação da Extrema Pobreza passou por uma ampla mudança de gestão e apesar da previsão de encerramento do Plano Brasil Sem Miséria em 2015 (devido ao alcance das metas em 2014), algumas ações continuaram a ser executadas sob a chancela do Plano em 2016 (BRASIL: 2017a, p. 09).

O novo governo que adentrou interinamente a Presidência da República em maio de 2016 e em definitivo no mês de agosto do mesmo ano assumiu como uma de suas prioridades para a área social a criação de um plano de inclusão socioproductiva. Foi encarregada da tarefa de formulação do novo plano a Secretaria de Inclusão Social e Produtiva (SISP)¹¹, estrutura funcional que substituiu a extinta SESEP.

Durante o ano de 2016 e começo do ano de 2017, foi pensada a Estratégia Nacional de Inclusão Social e Produtiva (Enisp), que tinha como pressuposto a indução ao desenvolvimento social de base territorial, saindo da lógica individual para pensar no desenvolvimento social pela ótica das comunidades e territórios. O desenvolvimento social de base territorial se assemelha a concepção proposta em algumas das ações da SAIP, mas que foi implementado à época apenas em pequena escala. Esse realinhamento em relação ao que era feito pela SESEP pode ser enxergado como uma proposta de mudança nas ideias mais profunda, visto que, além de alterar os instrumentos, propõe uma mudança nos objetivos.

O estímulo ao desenvolvimento local pressupõe o reconhecimento dos ativos existentes no território, mapeamento das oportunidades, remoção das barreiras aos indivíduos e desenvolvimento das potencialidades específicas de cada localidade (BRASIL: 2017a, p. 14). Tratava-se, portanto, de uma estratégia com alto grau de descentralização na execução, na qual os municípios teriam o protagonismo no desenho, planejamento e customização do pacote de ações implantadas (BRASIL: 2017a, p. 31):

Na implantação da Estratégia, o município terá o compromisso de realizar um mapeamento de oportunidades, recursos, serviços, programas, projetos e equipamentos e elaborar a Agenda de Inclusão Social e Produtiva, traçando um plano de ações destinado a possibilitar a inclusão produtiva das famílias no território.

¹¹ Apesar de ter sido anunciada a criação da SISP já em 2016, a sua criação só foi oficializada após o Decreto nº 8.949, que passou a vigorar em 17 de janeiro de 2017.

Essa política acabou não sendo implementada por mudanças na orientação ministerial e por conta de mudanças institucionais nos cargos de alta gestão da Secretaria, que exigiram uma reformulação das estratégias para a área de inclusão social e produtiva (BRASIL: 2018b). Possivelmente, a ENISP foi encarada como uma estratégia de mais longa maturação, demandando mais tempo para atingir uma maior escala operacional, o que não se adequava ao exíguo tempo político do Governo Temer. Alegou-se no Relatório de Gestão da SISP de 2017 (BRASIL: 2018b, p. 66), a necessidade de uma política de inclusão “com ações de maior alcance e melhor resolutividade”, o que culminou no lançamento de um novo plano, que foi planejado e lançado em um curto espaço de tempo¹².

O Plano Progredir, criado em setembro de 2017, tem como um de seus objetivos estimular e ampliar o acesso de pessoas incluídas no Cadastro Único ao mundo do trabalho por meio da coordenação e integração da oferta de serviços. Outro objetivo consiste em incentivar as ações municipais e estaduais de inclusão produtiva. Por fim, o plano propõe ainda incentivar ações de órgãos, entidades públicas e privadas, sociedade civil e demais instâncias multisetoriais, que tenham como objetivo a inclusão do público do Cadastro Único (BRASIL: 2017b).

O plano tem como estratégia principal articular políticas e iniciativas já existentes, envolvendo os parceiros da esfera pública e privada em prol de construir uma proposta intersetorial que direcione oportunidades de inclusão produtiva com foco no público do Cadastro Único. “Buscou-se otimizar programas, planos ou projetos em andamento e coordenar e articular ações, de modo a potencializar a efetividade da política social, facilitar resultados e ampliar seu alcance” (BRASIL: 2018c, p.42). Além das parcerias já firmadas, a secretaria participou do desenho de novas ações que visam suprir lacunas existentes na oferta de serviços para esse público.

O arranjo institucional da SISP contou com a utilização de ferramentas online de captação de demanda, acordos técnicos com outros órgãos públicos e premiação de boas iniciativas municipais. Pode-se afirmar que o plano se apoia prioritariamente na construção de uma rede voluntária de atores do setor público e privado, bem como na utilização de ferramentas informatizadas de atendimento ao cidadão (Portal Progredir), que busquem simplificar o processo de mobilização do público, bem como ampliar o alcance das ações.

¹² Em março de 2017, a Estratégia Nacional de Inclusão Social e Produtiva foi avaliada pelas instâncias decisórias do Ministério e decidiu-se por interromper o seu planejamento. O Plano Progredir foi desenhado em menos de 6 meses (abril a setembro), incluindo o tempo necessário para a troca de gestão e apropriação do conhecimento pelas novas autoridades que assumiram a Secretaria.

É possível inferir pelo desenho do plano que a estratégia para incluir produtivamente o público do Cadastro Único consiste principalmente na diminuição da assimetria de informações entre demandantes e ofertantes. Uma vez que se trata de parcela com menos acesso à informação e cujas redes sociais estão imersas nos mesmos problemas de exclusão social e produtiva, o Progridir busca mitigar os custos e as barreiras de acesso à informação, permitindo que os indivíduos interessados possam acessar às oportunidades já disponíveis no território. Dessa forma, o diagnóstico por trás do problema elaborado pela SISP não parece apontar para uma lacuna de serviços e oportunidades de qualidades disponíveis para esse público, mas sim para uma dificuldade no acesso. Além disso, é possível depreender que parte da responsabilidade pelo financiamento e prestação desses serviços passa a ser compartilhada com o mercado, reduzindo o peso da ação estatal. Essa concepção difere do que era proposto nos períodos anteriores.

As ações do Progridir estão organizadas em três eixos principais: intermediação de mão de obra, qualificação profissional e empreendedorismo. O plano possui ainda ações complementares nas áreas de educação financeira, inclusão digital e desenvolvimento de habilidades socioemocionais, como forma de ampliar o acesso a direitos e potencializar as competências, habilidades e atitudes necessárias para alcance de autonomia e de uma melhor inserção socioprodutiva (BRASIL: 2018d).

O eixo de qualificação profissional engloba as ações de desenvolvimento de habilidades e conhecimentos para o mundo do trabalho, incluindo a oferta gratuita de cursos de qualificação presenciais e à distância, oficinas de vocação profissional, elaboração de currículos e desenvolvimento de habilidades socioemocionais, oficinas de educação financeira e cursos de inclusão digital (BRASIL: 2018b).

A maior parte dos cursos de qualificação profissional e ensino técnico foram oferecidos de forma voluntária pelos parceiros do Plano Progridir e pelo Pronatec Oferta Voluntária, sendo disponibilizado em larga medida pela modalidade de ensino à distância. As oficinas de formação de habilidades e conhecimentos para o mundo do trabalho são executadas em parceria com o Acessuas Trabalho, com a transferência de recursos federais para a assistência social em 1.100 municípios que aderiram a esse programa. A oferta de educação financeira surgiu de uma iniciativa da Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (SENARC/MDS) em parceria com a Associação de Educação Financeira do Brasil (AEF-Brasil), englobando conhecimentos sobre inadimplência e endividamento, formação de poupança e planejamento orçamentário-financeiro. Por fim, os cursos de inclusão digital surgiram da cooperação com o Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTIC), sendo ofertados pelos Centros Vocacionais

Tecnológicos e mapeados pelo MDS em seu portal para facilitar o acesso dos cidadãos (BRASIL: 2018b).

Ademais, a SISP participou em conjunto com o MEC e o Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços (MDIC) do processo de aprimoramento do Pronatec, o qual buscou aperfeiçoar a integração da oferta de cursos de qualificação à demanda por mão-de-obra, aumentando o potencial de colocação dos egressos. Apesar dessa integração entre oferta e demanda ser um dos princípios desse programa de educação profissional desde o seu início, a autonomia que os diversos ministérios demandantes possuíam para montar o seu mapa de demandas distanciava em muitos casos a oferta de vagas da dinâmica do mercado de trabalho local (BRASIL: 2018d). O MDIC construiu em 2013 um processo de levantamento de demandas por consulta direta ao setor empresarial (O'CONNELL et al.: 2017), metodologia que depois foi denominada de Supertec. O aprimoramento no âmbito do Grupo Gestor do Progredir consistiu na adoção da metodologia do MDIC para todo o mapeamento de demandas do Pronatec, contando ainda com o encaminhamento dos egressos para intermediação de mão-de-obra por meio de integração com a rede de parceiros do Progredir.

Por sua vez, o eixo de intermediação de mão-de-obra é compreendido pelo serviço oferecido pelo Portal Progredir, que busca facilitar “a aproximação do setor produtivo com o público de baixa renda” (BRASIL: 2018c, p. 43). O serviço ofertado nesse portal inclui a construção e armazenamento de currículo profissional, que pode ser exportado para uso em outros contextos ou encaminhado para vagas cadastradas no sítio. O trabalhador cadastrado consegue visualizar as oportunidades de emprego disponíveis no seu território e as empresas parceiras podem prospectar os currículos disponíveis na plataforma. Além de disponibilizar as vagas diretamente cadastradas no portal, o serviço está integrado com outras ferramentas de intermediação públicas e privadas; como, por exemplo, o SINE, o serviço oferecido pela empresa Google e o sítio “Vagas.com” (BRASIL: 2018c). Trata-se de um serviço exclusivo para o público do Cadastro Único, diferentemente do SINE que possui escopo universal.

Por fim, o eixo de empreendedorismo tem como principal ação a ampliação do acesso ao microcrédito produtivo orientado pelos trabalhadores autônomos e empreendedores de baixa renda. A SISP atuou em parceria com outros órgãos governamentais na mudança dos instrumentos normativos que regem o PNMPO, com destaque para a Resolução do Conselho Monetário Nacional (CMN) nº 4574/2017 e para a Lei nº 13.636/2018. O primeiro normativo estabeleceu um incentivo ao Sistema Financeiro para uma maior focalização da concessão de microcrédito para os cadastrados no Cadastro Único, por meio de um instrumento que contabiliza em dobro as operações realizadas com esse público para o cumprimento da

exigibilidade de investimento em operações de microcrédito¹³. O segundo normativo alterou a Lei 11.110/2005, buscando simplificar e desburocratizar os procedimentos de oferta do PNMPO, possibilitando a introdução de formas digitais de acompanhamento das operações pelos agentes de crédito (BRASIL: 2018c, p.49).

O Portal Progredir oferece ainda uma ferramenta para que os microempreendedores do Cadastro Único manifestem interesse nas operações de microcrédito produtivo orientado. A partir dessa manifestação, as informações desses indivíduos são encaminhadas para as instituições parceiras ofertantes de microcrédito que poderão prospectar esse potencial tomador, ofertando a modalidade de empréstimo (BRASIL: 2018d, p. 18). A estratégia novamente consiste em diminuir a assimetria de informações entre demandantes e ofertantes, diminuindo os custos de informação para ambos os lados.

A SISP estabeleceu ainda uma parceria com o Banco Central do Brasil (BCB) com o objetivo de estabelecer ações de cidadania financeira voltadas para o público do Plano Progredir. No âmbito do acordo de cooperação técnica, foram estabelecidas pesquisas de sondagem do perfil dos tomadores de crédito de baixa renda, bem como foi disponibilizado material sobre gestão de finanças pessoais elaborado pelo BCB no Portal Progredir, acessível a todos os interessados em tomar microcrédito¹⁴.

Por fim, foi realizada a primeira edição do Prêmio Progredir, cujo objetivo foi identificar, reconhecer e divulgar práticas municipais bem-sucedidas de inserção no mundo do trabalho, ampliação da renda ou superação da pobreza. A premiação contou com “a inscrição de cerca de 400 projetos locais de inclusão social e produtiva” (BRASIL: 2018d, p. 31).

1.3.2 INSTRUMENTOS E ATORES

A SISP, assim como as duas estruturas anteriores responsáveis pela política de inclusão produtiva, adotou como estratégia principal a coordenação e a integração de políticas públicas de parceiros internos e externos ao MDS, utilizando uma lógica que buscou integrar os serviços de forma a torná-los mais efetivos nos resultados e no alcance do público em situação de

¹³ A Resolução nº 4.000/2011 do CMN operacionalizou a exigência legal de que os bancos comerciais destinassem no mínimo 2% do valor correspondente ao saldo dos depósitos à vista captados pela instituição para operações de crédito destinadas à população de baixa renda. Não obstante, até a edição da Resolução nº 4.574/2017 do CMN não existia uma definição clara do público de baixa renda que deveria ser priorizado.

¹⁴ Nos primeiros meses de implementação do Plano Progredir, os microempreendedores que quisessem manifestar interesse por serem prospectados para o microcrédito produtivo orientado deveriam antes passar pelo curso de educação financeira. Esse requisito tinha como preocupação o controle da inadimplência entre a população de baixa renda, de tal forma que sua situação financeira não se deteriorasse ainda mais. Não obstante, foi identificado posteriormente que esse requisito constituía obstáculo aos usuários do portal, não cumprindo com o objetivo a que se propunha. Desse modo, o curso de educação financeira disponível no portal passou a ser opcional para os microempreendedores cadastrados.

pobreza. Não obstante, construiu um arranjo institucional diferenciado, que teve como base o uso de três instrumentos principais de coordenação e execução (Tabela 05 e 06) construídos exclusivamente para o plano: plataforma online de oferta integrada de serviços ao cidadão (Portal Progredir), rede de parceiros voluntários (Rede de Parceiros do Desenvolvimento Social) e grupo gestor com os principais ministérios parceiros do plano (BRASIL: 2018c, p. 39-59; BRASIL: 2019a). Além desses instrumentos, permaneceu se valendo de algumas formas tradicionais de coordenação já usadas nos outros períodos; como, por exemplo, as reuniões convencionais de alinhamento, pactuação de ações com governos municipais participantes do Acessuas e acordos de cooperação técnica com alguns órgãos do executivo federal e outras instituições para viabilizar o intercâmbio de informações e customização dos serviços oferecidos ao público do Cadastro Único.

Tabela 05: Resumo dos instrumentos de gestão e atores mobilizados - SISP

Tipo de Coordenação	Instrumentos	Atores mobilizados
Intraministerial	Reuniões bilaterais de Alinhamento e Redesenho	SENARC; SNAS
Interministerial	Coordenação do Grupo Gestor do Plano Progredir	Ministério da Educação; Ministério do Trabalho; Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços; Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações
	Reuniões bilaterais de Alinhamento e Redesenho	Ministérios que compõem o Grupo Gestor; Banco Central do Brasil; Conselho Monetário Nacional; Ministério da Fazenda; Caixa Econômica Federal; Banco do Brasil; Banco do Nordeste
	Intercâmbio de Informações com parceiros	Banco Central do Brasil; Banco do Brasil; Caixa Econômica Federal; Banco do Nordeste; IBGE; Ministério da Educação; Ministério do Trabalho; Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços; Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações
Federativa	Pactuação de ações com governos municipais	Municípios participantes do Acessuas
	Prospectar estados e municípios para a Rede de Parceiros	Governos Estaduais e Municipais que aderiram a rede de parceiros
	Divulgação de boas práticas municipais	Municípios participantes do Prêmio Progredir
Com o Setor Empresarial e a Sociedade Civil	Divulgação e prospecção de parceiros da iniciativa privada para a Rede de Parceiros	Associações Empresariais e Empresas (varejo, atacadistas, supermercados, bebidas, alimentação, hotelaria, indústria da construção, serviços, segmento educacional e outros); Google; Vagas.com; Microsoft; ONGS, OSCIPS e outras entidades sem fins lucrativos

Fonte: Elaboração própria

Em uma análise comparada dos arranjos construídos pelas secretarias nos três períodos, pode-se afirmar que o Grupo Gestor é o único dos novos instrumentos inseridos pela SISP que se repete em relação a períodos anteriores, uma vez que a SESEP também dispunha de instâncias decisórias e consultivas para coordenação, ainda que com outra forma de operação. As duas outras ferramentas se diferenciam em relação ao que foi feito pela SESEP e pela SAIP, sendo possível compreender melhor suas disparidades ao se observar o funcionamento de cada uma delas.

Tabela 06: Resumo dos instrumentos de execução e atores mobilizados - SISP

Tipo de execução	Instrumentos de execução do MDS	Atores Mobilizados
Sem transferência de recursos	Acordo de Cooperação Técnica	Banco Central do Brasil; Banco do Brasil; Caixa Econômica Federal; Banco do Nordeste; IBGE
	Mudanças na legislação e na regulação	Banco Central do Brasil; Conselho Monetário Nacional; Ministério do Trabalho
	Plataforma digital para intermediação e divulgação dos serviços e oportunidades de inclusão produtiva prestados pela Rede de Parceiros	Instituições privadas de educação profissional e tecnológica; ONGs; OSCIPs; Google; Vagas.com; Microsoft; Banco Central do Brasil e outros parceiros que aderiram a Rede
Com transferência de recursos	Transferência de recursos fundo a fundo	Municípios que aderiram ao Programa Acessuas Trabalho

Fonte: Elaboração própria

O Portal Progredir foi concebido para ser uma ferramenta integradora de diversos serviços ofertados pelos parceiros do Plano Progredir, facilitando o acesso do cidadão usuário e unificando em uma única plataforma digital as ações de qualificação, intermediação de mão-de-obra e empreendedorismo. Em um mesmo ambiente, construído para ser intuitivo e com linguagem acessível, os indivíduos cadastrados no Cadastro Único podem elaborar currículos profissionais, manifestar interesse em tomar microcrédito, informar-se sobre a localização dos telecentros de inclusão digital, acessar um banco de oportunidades de emprego, realizar cursos de qualificação, inclusão digital e educação financeira à distância, bem como acessar outras

oportunidades que eventualmente sejam disponibilizadas pela rede de parceiros do Progredir (BRASIL: 2018d, p. 25-26).

A plataforma do Progredir foi criada internamente com recursos próprios do MDS, utilizando o conhecimento e a capacidade técnica da equipe da Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (Sagi). Dessa forma, a ferramenta pôde ser customizada de acordo com as necessidades da SISP, sendo reformulada conforme se identificam gargalos durante o processo de monitoramento das ações.

A opção pela oferta de serviços de inclusão produtiva urbana por meio digitais pode ser identificada como uma inovação frente a um cenário de restrições orçamentárias, visto que possui o potencial de atingir escala nacional com baixo custo. Contudo, deve-se colocar uma ressalva sobre a adequabilidade desse instrumento para alcançar os diferentes perfis de beneficiários do Cadastro Único. Apesar do acesso à internet ter se ampliado bastante nos últimos anos por conta da utilização de celulares do tipo *smartphone*¹⁵, é possível supor que uma parte significativa desse público não possui conexão de qualidade e nem está acostumada a utilizar serviços disponibilizados em meios digitais, principalmente por meio de navegadores¹⁶. Dessa forma, a disponibilização desse tipo de serviço não deve prescindir do contato humano, devendo estar articulado com os órgãos municipais, em especial com a Assistência Social, para que os serviços sejam divulgados para os indivíduos que necessitarem, bem como sejam fornecidos meios de acesso para aqueles que não dispõem dos recursos necessários.

A Rede de Parceiros do Desenvolvimento Social estrutura-se por meio da cooperação voluntária entre instituições públicas e privadas com vistas ao atingimento de um mesmo objetivo: “oferecer emancipação por meio de oportunidades de trabalho e qualificação profissional, proporcionando uma vida mais digna, ao mesmo tempo em que fomenta a atividade produtiva e social” (BRASIL: 2018c, p.46). A adesão à rede ocorre de forma voluntária, por meio do Portal Progredir e não possui contrapartida financeira. Dessa forma, a rede de parceiros busca aproveitar e fomentar as oportunidades já existentes no território, articulando-as de tal forma que alcancem o público mais vulnerável.

Houve uma redução significativa no financiamento das ações de inclusão produtiva tanto por parte do MDS, quanto dos outros parceiros governamentais. O exemplo mais notável

¹⁵ O acesso à internet alcançava três em cada quatro domicílios do Brasil, sendo que o uso de celulares para acessar a rede mundial de computadores era a forma mais comum (IBGE: 2018).

¹⁶ A SISP tem discutido a adoção de aplicativos móveis do Plano Progredir para facilitar o acesso dos usuários pelo celular (BRASIL: 2018c, p.56).

da escassez orçamentária pode ser visto na queda no número de vagas de qualificação profissional financiadas pelo governo entre 2015 e 2018. A falta de recursos públicos torna inviável a adoção de estratégias construídas apenas com base na capacidade estatal, abrindo espaço para a inserção de novos atores. Desse modo, na estrutura do Plano Progredir os parceiros da sociedade civil organizada e do setor empresarial assumem uma postura de maior protagonismo na oferta de ações de inclusão produtiva, preenchendo parte da lacuna deixada pelo Estado.

A principal diferença da rede construída pelo Plano Progredir, vis-à-vis as estratégias anteriores, está justamente na maior importância assumida pelos recursos privados. Diversos ministérios que antes participavam das ações de inclusão produtiva com o MDS deixaram de compor as estratégias. Além disso, alguns outros parceiros como a rede de Educação Profissional e Tecnológica, bem como o Sistema “S” diminuíram sua importância ou deixaram de fazer parte das iniciativas do ministério. Ao mesmo tempo, diversas empresas privadas, entidades privadas sem fins lucrativos (ONGs e OSCIPs), instituições privadas de educação profissional e tecnológica e associações empresariais passaram a participar muito mais ativamente do que nos momentos anteriores.

Não obstante, em se tratando de atores privados com lógicas distintas da ação estatal, permanece o desafio de garantir o alinhamento entre as diferentes concepções do público em situação de pobreza ou vulnerabilidade, bem como garantir um padrão de qualidade referente às diferentes ações de qualificação, intermediação e microcrédito. Outra questão que se coloca é a adequabilidade das oportunidades oferecidas ao perfil do público, à linguagem que utilizam e à sua escolaridade, visto que nem todas essas instituições possuem experiência com esse público-alvo. Além disso, os tempos operacionais das ações constituem outro obstáculo para a boa consecução das ações, uma vez que as instituições possuem seu próprio calendário que nem sempre está alinhado com os parceiros que irão mobilizar o público (em especial, a assistência social municipal), gerando subaproveitamento das vagas por diversas vezes. A atuação em rede coloca, portanto, o desafio de harmonizar os objetivos, conceitos e instrumentos em prol de uma sincronia das ações, sem dispor de mecanismos hierárquicos, dado o caráter voluntário das parcerias.

O Grupo Gestor do Plano Progredir, coordenado pelo MDS, adota estrutura de coordenação tradicional para planos intersetoriais, contando com reuniões ocasionais para pactuação de metas e estabelecimento das estratégias para priorização do público do Cadastro Único. A instância decisória é composta pelos seguintes ministérios parceiros do plano: Ministério da Educação (MEC), Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços (MDIC),

Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) e Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTIC).

Em entrevistas realizadas com indivíduos que participaram da estrutura da SISP, foi relatado que a coordenação com os ministérios do Grupo Gestor do Plano Progridir foi dificultosa. Em diversos momentos, as reuniões com esses atores foram esvaziadas, não contando com a participação de indivíduos com capacidade decisória. Em outros momentos, não foi possível chegar a um acordo sobre a necessidade de focalização dos serviços de inclusão produtiva no público do Cadastro Único, como por exemplo nas articulações com o SINE, que trabalha com a lógica de atendimento universal e possui resistência em adotar ações focalizadas.

A dificuldade de coordenação dentro do Grupo Gestor e com outros parceiros do Governo Federal reforça a ausência de recursos de autoridade por parte da SISP. Com a extinção do Plano Brasil Sem Miséria, o MDS deixou de possuir centralidade na construção da agenda das políticas de inclusão produtiva. Desse modo, a partir da sua posição de órgão setorial encontra-se sem recursos de poder, ao mesmo tempo que não dispunha de orçamento para estimular uma participação mais ativa dos parceiros, que possuem agendas próprias, recursos limitados e metas que não incluem necessariamente o público em situação de pobreza. Essa situação aponta para uma dificuldade recorrente em pastas que se propõem a articular temas transversais mesmo sem centralidade ou sem a participação de órgãos centrais, como a Casa Civil, Ministério da Fazenda ou Ministério do Planejamento.

O sucesso e a manutenção da Rede de Parceiros, desse modo, depende da capacidade de construir uma identidade compartilhada para os seus componentes, fomentando a construção de objetivos em comum e demonstrando como a cooperação poderá ser vantajosa para todas as partes. Por outro lado, o Portal Progridir assim como depende da manutenção da rede, necessita de construir uma capacidade de alimentação e atualização constante dos dados disponibilizados, mantendo-se como um nó central para essas informações.

1.4 RESUMO DO CAPÍTULO

O Ministério do Desenvolvimento Social (MDS) possui um histórico de destaque na coordenação de diferentes políticas de inclusão produtiva urbana em parceria com diversos outros setores de políticas sociais. No período entre 2007 e 2018, três secretarias foram responsáveis por formular, coordenar e articular políticas de inclusão produtiva urbana dentro do âmbito deste ministério: Secretaria de Articulação Institucional e Parcerias (SAIP),

Secretaria Extraordinária para Superação da Extrema Pobreza (SESEP) e Secretaria de Inclusão Social e Produtiva (SISP).

Esse capítulo teve como principal objetivo descrever o processo histórico de formulação, implantação e coordenação de distintos desenhos operacionais das políticas de inclusão produtiva urbana. Foi encontrada uma diversidade de formas de execução e coordenação que significaram distintos arranjos institucionais, e conseqüentemente, diferentes instrumentos e formas de mobilização dos atores (Tabela 07).

Tabela 07: Resumo dos instrumentos e atores mobilizados entre 2007 e 2018

Gestão	Principais Instrumentos	Atores em destaque
Secretaria de Articulação para Inclusão Produtiva (SAIP)	Coordenação Tradicional (espaços pontuais de articulação)	Governos Subnacionais
	Execução Indireta por meio de Convênios	
Secretaria Extraordinária para Superação da Extrema Pobreza (SESEP)	Coordenação e Acompanhamento Intensivo (espaços rotineiros de monitoramento e redesenho)	Entidades Estatais (Ministérios e Governos Subnacionais)
	Marcação Orçamentária das Ações	
Secretaria de Inclusão Social e Produtiva (SISP)	Plataforma online de oferta integrada de serviços	Entidades Privadas com e sem fins lucrativos (empresas, ONGs, OSCIPs, associações empresariais e instituições privadas de ensino profissional)
	Rede Voluntária de cooperação público-privada	
	Coordenação Tradicional (espaços pontuais de articulação)	

Fonte: Elaboração própria

As experiências e os projetos da SAIP estiveram restritos a uma pequena escala de atuação, ao que é atribuído pelos entrevistados que trabalharam nesse período à pouca disponibilidade de recursos. A principal ferramenta de execução da política de inclusão produtiva durante esse período consistiu no apoio financeiro a projetos locais e na execução indireta de novas iniciativas por meio da utilização massiva de convênios. Além disso, contou-se ainda com a coordenação de ações já executadas, aonde coube apoiar os parceiros no desenho e implantação das ações para readequação e alcance do público em situação de vulnerabilidade. Cabe salientar que a lógica de atuação da SAIP em muitos pontos replicou atividades que já eram desenvolvidas por outros órgãos, como por exemplo nas políticas de economia solidária, intermediação de mão de obra ou capacitação profissional.

O arranjo institucional da SAIP foi constituído principalmente pela participação de três categorias de atores: governos subnacionais (estados e municípios), entidades de natureza privadas sem fins lucrativos (ONGs, associações de catadores e outros) e empresas públicas e privadas (Petrobras, empresas contratadas para grandes empreendimentos e outros). Apesar das ações da SAIP terem contado com a participação de diferentes atores públicos ou privados, os governos subnacionais possuíram protagonismo nas parcerias construídas pela secretaria. Boa parte do esforço despendido a época em termos financeiros e de tempo foi dedicado a construção de projetos locais, fortemente articulados com os governos estaduais e municípios.

Por sua vez, o arranjo institucional da SESEP englobou diversos instrumentos de coordenação que tinham como objetivo acompanhar de maneira intensiva as diferentes ações do plano BSM. Além disso, a SESEP buscou articular espaços de discussão do desenho dos programas que permitisse a sua melhor adaptação ao público-alvo, seja para ampliar o seu acesso ou atender às suas necessidades específicas. Os convênios perderam importância na gestão da secretaria, que adotou como principal estratégia a construção de espaços rotineiros e duradouros de monitoramento e resolução de problemas, como foi o exemplo das salas de situação, que propunha o compartilhamento de valores e objetivos, construindo um ambiente de trabalho cooperativo.

Uma pluralidade de atores do setor público e privado participaram do arranjo institucional de coordenação das ações de inclusão produtiva na SESEP. Todavia, o grande destaque foi a larga atuação de múltiplos órgãos da esfera federal, em boa parte devido a relevância que a pauta da superação da extrema pobreza assumiu no período. De igual maneira, os governos estaduais e municipais também embarcaram na iniciativa, com o plano alcançando a quase totalidade do território nacional com diversas iniciativas. Conclui-se, desse modo, que o arranjo institucional de inclusão produtiva construído pela SESEP esteve fortemente centralizado na atuação do Estado e de seus agentes.

Por fim, a SISP construiu um arranjo institucional diferenciado, que teve como base o uso das seguintes ferramentas: plataforma online integradora de diversos serviços ofertados pelos parceiros; cooperação voluntária entre instituições públicas e privadas; e algumas formas tradicionais de coordenação (reuniões bilaterais e comitê gestor). O Portal Progredir foi concebido para ser uma ferramenta integradora de diversos serviços ofertados pelos parceiros do Plano Progredir, facilitando o acesso do cidadão usuário e unificando em uma única plataforma digital as ações de qualificação, intermediação de mão-de-obra e empreendedorismo. A adesão à rede ocorre de forma voluntária, por meio do Portal Progredir e não possui contrapartida financeira. Dessa forma, a rede de parceiros busca aproveitar e

fomentar as oportunidades já existentes no território, articulando-as de tal forma que alcancem o público mais vulnerável.

A principal diferença da rede construída pelo Plano Progridir, vis-à-vis as estratégias anteriores, está justamente na maior importância assumida pelos recursos privados. Diversos ministérios que antes participavam das ações de inclusão produtiva com o MDS deixaram de compor as estratégias. Ao mesmo tempo, diversas empresas privadas, entidades privadas sem fins lucrativos (ONGs e OSCIPs), instituições privadas de educação profissional e tecnológica e associações empresariais passaram a participar muito mais ativamente do que nos momentos anteriores. É possível, desse modo, notar um alinhamento mais próximo entre Estado e setor privado, que tornou possível a atuação da secretaria mesmo na ausência de recursos estatais.

2.1 ARRANJOS INSTITUCIONAIS E INSTRUMENTOS DE POLÍTICAS

O funcionamento da administração pública tem passado por diversas transformações e ressignificações nos últimos 50 anos, com a mudança de paradigmas, adoção de novas formas de implementação, inclusão de novos atores e a reformulação do papel do Estado. O compartilhamento de funções e atividades entre Estado, mercado e sociedade civil cria novas possibilidades e novos arranjos possíveis para as políticas públicas.

As recentes mudanças trazem novas complexidades para a coordenação e integração dos diferentes interesses envolvidos na ação pública e, desse modo, o estudo da Governança surge como aparato teórico capaz de jogar luz sobre essas novas formas de atuação. O estudo da Governança está preocupado com a construção de capacidades analíticas-interpretativas a respeito das diferentes formas adotadas pelo governo na implementação de políticas públicas com vistas ao atingimento dos objetivos sociais declarados.

A corrente teórica de Governança ocupa-se em compreender as estruturas e dinâmicas relacionais entre os atores envolvidos no *policy-making*, que mobilizam instrumentos, recursos e capacidades para atingir os seus objetivos e interesses (CAPANO et al.: 2015). As estruturas e dinâmicas que regem as relações entre os atores são denominadas de arranjos institucionais, entendidos como o “conjunto de regras e processos, formais e informais, que definem a forma particular como se articulam atores e interesses na implementação de uma política pública específica” (GOMIDE & PIRES: 2014, p.19).

Os arranjos institucionais se distinguem dos ambientes institucionais em que estão inseridos principalmente pelo nível analítico englobado por cada um desses conceitos. Enquanto os ambientes institucionais tratam das regras gerais para o funcionamento dos sistemas político, econômico e social, com maior nível de abstração e distanciamento; por sua vez, os arranjos englobam as regras específicas de um campo que coordenam a ação e as trocas entre os agentes habilitados e inseridos para atuar com determinada temática. (Ibid., p.19-21). Desse modo, apesar de os ambientes institucionais fornecerem as condições gerais para o funcionamento maior do Estado, “são os arranjos institucionais que dotam o Estado das habilidades necessárias para implementar seus objetivos” (ibid., p. 21), uma vez que

determinam qual será a distribuição de papéis, recursos e capacidades necessárias para a consecução da etapa de implementação de uma política pública.

Uma classificação comumente utilizada para os arranjos institucionais se refere ao formato de coordenação utilizado para as relações entre governo, setor privado e organizações da sociedade civil. Esses arranjos de coordenação podem ser subdivididos em três formas gerais: hierarquia, mercado e redes (BOUCKAERT et al.: 2010). A hierarquia é o formato mais tradicionalmente associado ao Estado, seguindo os princípios da burocracia weberiana e se utilizando de cadeias de comando e controle verticalizadas (ibid., p. 36-40). Esse princípio de coordenação deriva sua autoridade do poder racional legal e do formalismo estrutural. O mercado, por sua vez, se baseia na troca voluntária e autointeressada entre os atores, que estabelecem relações contratuais entre si, utilizando-se de estímulos para alinhamento entre os atores (ibid., p. 41-43). Por fim, as redes se utilizam do compartilhamento de valores, identidades ou objetivos, bem como dos vínculos de confiança e reciprocidade para organizar os atores em torno da ação pública (ibid., p. 43-50), devido a sua estrutura mais flexível costumam ser mais voláteis e instáveis.

No presente estudo, os arranjos institucionais serão compreendidos pelos formatos e dinâmicas presentes nas relações firmadas entre os diferentes atores mobilizados para cada uma das ações de inclusão produtiva urbana dos períodos. Essas dinâmicas foram observadas com base nos princípios de coordenação vigentes, consubstanciados nos instrumentos de gestão e de execução utilizados, tendo como centro da observação o Ministério do Desenvolvimento Social (MDS). Dessa forma, ao demonstrar as mudanças ocorridas e suas possíveis explicações, o capítulo analítico que encerra esse trabalho faz uma classificação dos arranjos institucionais com base na forma de coordenação adotada em cada momento, nos recursos e instrumentos utilizados e nos tipos de atores mobilizados.

Em um nível de análise mais micro, os instrumentos da ação pública são representações materializadas das relações entre os atores, encorpando as regras estabelecidas, por meio de contratos, sistemas ou acordos. Os instrumentos, também conhecidos por ferramentas da ação pública, são definidos por Salomon como: “métodos identificáveis pelo qual a ação coletiva é estruturada para lidar com um problema público” (Salomon: 2002, p.19).

Observa-se que boa parte do experimentalismo e inovações recentes surgidas na administração pública se referem a criação e difusão de novos instrumentos de ação pública. Os instrumentos são capazes de forjar relações não-convencionais entre os atores, criando pontes de diálogo, canalizando esforços e criando incentivos para a atuação entre agentes públicos e parceiros não-governamentais. Além disso, possuem como objetivo conferir maior

grau de previsibilidade aos comportamentos e interações dos agentes, servindo como constrangimento a outros cursos de ação.

As ferramentas de políticas públicas são construtos multifacetados de difícil categorização e, dessa forma, existe pouco consenso sobre quais características levar em conta para agrupá-las. Além disso, essas ferramentas não existem na sua forma pura, contando com diferentes representações e características de acordo com o contexto e localidade de utilização. As classificações utilizadas dependem, sobremaneira, do que se pretende explicar com esse conceito e, portanto, no enfoque dado pelo pesquisador (ibid., p. 24).

Em uma categorização simples, é possível associar os instrumentos baseados em autoridade aos arranjos institucionais hierárquicos, enquanto os arranjos na forma de mercados ou redes estariam associados aos processos de competição e cooperação, respectivamente. Não obstante, conforme tratado anteriormente, existem diversas nuances dos instrumentos que dificultam essa simples associação, sem que se leve em conta outras características ou recursos utilizados pelos instrumentos.

Um critério bastante utilizado para classificar as ferramentas é o grau de coercitividade, compreendido como a “extensão de restrição das liberdades individuais ou coletivas empregadas por um instrumento em oposição ao mero encorajamento ou desencorajamento” (ibid., p. 25). Essa classificação está bastante alinhada com a tipificação anteriormente mencionada dos arranjos institucionais. Sob esse aspecto a hierarquia estaria alinhada com a utilização de ferramentas mais coercitivas, enquanto as redes se valem de instrumentos pouco ou nada restritivos e o mercado está localizado entre os dois na escala de coerção, uma vez que prevê mecanismos para assegurar o cumprimento dos contratos.

Outra dimensão das ferramentas que merece ser mencionada é a diretividade, que permite agrupar os instrumentos de ação de acordo com o grau de participação do Estado em todas as etapas de implementação de uma política pública, como por exemplo na autorização, no financiamento e na entrega dos serviços. Os instrumentos mais diretivos são aqueles que preveem o financiamento e execução direta por meio do setor público estatal, enquanto os instrumentos executados por meio de terceiros, com extensa autonomia e discricionariedade são considerados como formas de execução indireta (ibid., p. 28).

Por fim, convém mencionar a dimensão da visibilidade como faceta relevante dos instrumentos de ação pública. Essa dimensão mensura o grau de transparência dos instrumentos em termos de custos orçamentários e visibilidade para o público em geral. Alguns instrumentos, como os subsídios ou isenções fiscais, possuem menor visibilidade orçamentária em relação aos seus custos reais e, por esse motivo, são mais facilmente aprovados no debate público,

sofrendo menos questionamentos e oposições e estimulando a sua maior utilização por parte dos atores políticos. Por outro lado, instrumentos bastante visíveis, como a prestação direta de serviços, a transferência governamental e os vouchers, tendem a sofrer maior oposição política devido a sua alta exposição nos debates públicos e no orçamento (ibid., p.35).

Outra classificação bastante utilizada na literatura trata dos recursos governamentais mobilizados por cada tipo de instrumento. Hood (1983) subdivide em quatro tipos os recursos básicos de que dispõe o governo para atingir seus objetivos, quais sejam: Nodalidade, Autoridade, Tesouro e Organização; conhecidos pelo acrônimo NATO. Nodalidade é a propriedade de estar no meio de uma rede social ou informacional, constituindo uma intersecção de nós com posição de relevância seja pela sua influência/liderança ou por sua capacidade de captar e transmitir informações, enviando e recebendo mensagens. Autoridade é o poder racional legal ou oficial, que permite ao Estado demandar, proibir, garantir ou adjudicar. Tesouro é a posse de recursos fungíveis como dinheiro ou similares, uma espécie de poder aquisitivo. Por fim, a Organização é a posse de recursos materiais e humanos, representados na forma de habilidades, prédios, equipamentos e outros haveres que concedem capacidade de ação ao Estado (ibid, p.4-5).

Em relação às formas tradicionais de coordenação nos arranjos institucionais (mercados, hierarquias e redes), é possível associar determinados instrumentos mais comumente utilizados em cada formato de acordo com a combinação de recursos estatais mobilizados. Bouckaert et al. (2010) elenca seis categorias para os recursos utilizados na ação pública: Autoridade, Poder, Barganha, Informação, Normas e Cooptação Mútua.

Autoridade e Poder são dois dos recursos mais comumente utilizados em formas hierárquicas de coordenação. Para Bouckaert et al. (ibid., p. 37), a autoridade é a capacidade legítima de fazer ou conseguir que seja feito sem que haja oposição, enquanto que o poder é a forma pela qual é possível superar as resistências à ação e aos desejos declarados, se valendo do uso da lei, dos recursos financeiros disponíveis e da coerção legítima.

Por sua vez, os mercados se utilizam primariamente do recurso da barganha e de forma complementar de informação e poder. Os sinais fornecidos pelo preço, pela oferta e pela demanda, bem como as estratégias dos competidores, são informações que afetam o comportamento das organizações e a forma como realizam suas trocas voluntárias por meio de barganhas. Os contratos firmados pressupõem alguma forma de coercibilidade (poder), de tal modo que seja possível garantir previsibilidade de comportamento e proteção dos direitos das partes (ibid., p. 42).

Por fim, os arranjos em forma de redes possuem como recursos básicos a barganha, a cooptação mútua e as normas. O formato de coordenação por redes é construído com base na confiança e na cooperação entre atores. Por esse motivo, tanto o recurso da cooptação mútua, no qual um ator reconhece a interdependência com os demais integrantes, partilhando interesses e objetivos, assim como a barganha, que proporciona a troca voluntária de informações e recursos, são partes essenciais dos instrumentos de ação (ibid., p. 45). Adicionalmente, as normas formais ou informais regulam as interações entre os participantes, gerando maior previsibilidade e alinhamento entre os participantes.

Convém salientar que os instrumentos de ação pública possuem forte relação com o contexto em que estão aplicados, sofrendo influência direta das características do ambiente institucional, seja no que tange a sua aceitação ou mesmo em relação a sua eficácia. Um mesmo conjunto de ferramentas pode produzir resultados díspares em localidades ou épocas diferentes. Ainda, instrumentos diferentes podem produzir resultados similares, por conta de suas semelhanças em termos do contexto político, institucional, social ou econômico (CAPANO: 2013). Desse modo, pode-se afirmar que os instrumentos mesmo que abstraídos em categorias, devem ser analisados sempre tendo em luz o contexto maior em que estão inseridos.

2.2 IDEIAS E MUDANÇAS EM POLÍTICAS PÚBLICAS

Apesar de comumente serem associados a uma esfera técnico-administrativa, os instrumentos de políticas públicas possuem caráter essencialmente político. As ferramentas de ação pública influenciam o processo político, dado que redistribuem poder e recursos, afetam a forma como os atores atingem seus objetivos, criam coalizões favoráveis e opositoristas e determinam quais atores estarão inseridos no arranjo institucional (HOWLETT et al.: 2009, p. 225; SMITH & LARIMER: 2009, p. 36-41).

Por conta do seu caráter político, os atores beneficiados pelos instrumentos e arranjos estabelecidos buscam estabelecer mecanismos de retroalimentação, que evitem mudanças bruscas ou radicais em seu subsistema (HOWLETT et al.: 2009, p. 225-227). Esses mecanismos solidificados em formatos institucionais acabam por garantir os ganhos obtidos e promovem a autopropetuação dos mesmos atores, instituições, instrumentos e ideias por muitos anos.

Pode-se afirmar também que existem custos cognitivos de decisão que promovem um feedback negativo em relação aos estímulos externos, gerando uma dificuldade em se movimentar frente a novos problemas e uma inércia em continuar enfocando em antigos conflitos (JONES & THOMAS: 2013).

Outro ponto relevante é a dependência das trajetórias adotadas, compreendida como a influência das decisões tomadas previamente sobre as opções disponíveis no presente. Os eventos possuem uma sequência contingente, em que cada escolha torna mais provável as decisões seguintes. Desse modo, os legados políticos são importantes para compreender os rumos adotados pelas políticas e as limitações decorrentes do passado (KAY: 2013).

Os custos de decisão, os mecanismos de retroalimentação política e a dependência da trajetória parecem apontar para um mundo sem mudanças. Todavia, quando se trata de políticas públicas a mudança é um fenômeno bastante comum, uma vez que a estabilidade é também fruto de escolhas e da ação humana, buscando controlar os riscos e as incertezas do ambiente (CAPANO: 2013, p. 451).

As mudanças, geralmente, ocorrem de maneira incremental, adicionando novas camadas às estruturas já existentes ou agregando novos elementos por meio de pequenos ajustes periféricos. Não costumam afetar os “conjuntos básicos das ideias, instituições, interesses e processos políticos” (HOWLETT et al.: 2009, p. 228).

Portanto, pode-se afirmar que as mudanças dramáticas são pouco comuns, uma vez que necessitam de rupturas nos monopólios políticos de um subsistema, que permitam a entrada de novos atores e ideias. Essas rupturas só costumam ocorrer frente a choques externos e internos ou por anomalias entre os objetivos de uma política e a realidade observada (ibid.). Esse padrão de mudanças apresentado, com mudanças mais graduais e poucas rupturas, pode ser explicado por meio do acúmulo de anomalias explicativas no mundo real, as quais geram instabilidade e conflito entre ideias que buscam a hegemonia. É chegado um momento em que um conjunto de ideias domina as demais, se consolidando enquanto paradigma, sendo aceito pelos atores mais poderosos. Após esse processo, as ideias vencedoras se institucionalizam e conquistam legitimidade, alcançando uma nova hegemonia (ibid., p.234).

As mudanças também podem ocorrer por meio da aprendizagem dos atores participantes. Os espaços políticos não são atmosferas estáticas, mas que estão em constante adaptação às mudanças do ambiente, atualizando suas crenças e revisando seus objetivos frente a obtenção de novas informações. “Mudanças rápidas, de acordo com Sabatier, são mais comuns quando a insatisfação com as políticas existentes cria uma atmosfera pronta para a emergência de novas coalizões” (ibid., p. 82, tradução nossa). Os contextos interno e externo, bem como os problemas e soluções criadas, oferecem uma série de constrangimentos e oportunidades aos atores que influenciam suas decisões futuras e geram um processo de aprendizagem sobre quais caminhos são possíveis e quais são as possíveis consequências de determinadas estratégias (DAUGBJERG: 2013).

O processo dinâmico de transformação pelo qual passam as políticas públicas é complexo e multidimensional, com interação entre diversos fatores explicativos (Braun: 1999 apud. HOWLETT et al. :2009, p.223). O papel das ideias assume destaque dentre as variáveis com potencial explanatório sobre os mecanismos de mudança. As ideias são compreendidas de distintas maneiras pela academia, compreendendo diversos processos cognitivos sobre esse conceito, desde paradigmas e concepções de mundo a símbolos e ideologias, passando por questões normativas e valorativas e por aspectos mais instrumentais como soluções para problemas públicos (FARIA:2003, p.23 e 24).

O papel das ideias no ciclo das políticas públicas é comumente tratado pelos autores tradicionais da literatura de tomada de decisões como secundário, quase periférico, servindo muitas vezes apenas como forma de legitimação ou justificativa de interesses (ibid.). Para esses autores, as ideias seriam só mais um dos *inputs* a serem analisados no ciclo das políticas públicas, não assumindo tanto destaque quanto outros recursos de poder como: interesses e influência.

Entretanto, existe uma parte dos teóricos das políticas públicas que enfocam no papel das ideias como determinante ao longo de todo o processo de formulação, implementação e avaliação das políticas. Existe um esforço teórico por parte dessas abordagens em reconciliar ideias e interesses, demonstrando como existe uma mútua determinação entre as duas dimensões de análise (ibid., p. 23 e 24).

O processo político e as políticas públicas não devem ser reduzidos as condicionantes materiais e estruturais que as cercam. Não é possível compreender plenamente as instituições, os interesses políticos e a racionalidade estratégica sem analisar a substância das ideias que permeiam todos esses processos. As ideias não importam somente para dar suporte a compreensão dessas outras variáveis, como se fossem meios para o atingimento de objetivos mais amplos determinados pelas condições materiais, mas embasam por si só o entendimento da ação humana, ao lançarem luz sobre a forma como os atores compreendem o funcionamento do mundo, que normas culturais os regem e o que consideram prioritário enquanto objetivo moral (MEHTA: 2010).

Desse modo, é possível compreender que a escolha dos instrumentos da ação pública seja influenciada não somente pela disputa de quais interesses serão dominantes, mas também pelos processos cognitivos que formatam o que é aceito pela opinião pública e é visto como legítimo em uma sociedade. Assim sendo, a maior aceitação de determinados modelos de ação pode ser explicada pelos paradigmas e visões de mundo compartilhados em um dado arranjo institucional.

O conceito de ideias é polissêmico, compreendendo uma infinidade de elementos e formas de abordagem. No que tange ao campo das políticas públicas, o que se entende por ideias pode ser dividido em três dimensões mais comumente abordadas pela literatura (ibid., p.25): soluções de políticas públicas, definições de problemas, filosofias públicas ou *zeitgeist*. A primeira dimensão trata dos meios e soluções que buscam resolver um problema e atingir um objetivo. A segunda esfera aborda as diferentes formas de compreender uma realidade complexa, tratando dos recortes feitos na realidade para compreender um determinado problema. Por fim, as filosofias públicas consistem na compreensão do papel do governo frente ao mercado e à sociedade, tratando de questões sobre a predominância de cada um dos entes na solução dos problemas e sobre o tamanho que o Estado deve possuir. O *zeitgeist* (espírito da época), por sua vez, é um conceito bem amplo que abrange um conjunto de premissas culturais, sociais e econômicas que são amplamente compartilhadas em dado momento no tempo, não sendo alvo de críticas (ibid., p 27).

A maior parte das abordagens teóricas enfocam suas análises em um desses âmbitos, observando a mudança em apenas um aspecto das ideias. Uma abordagem ideacional que é utilizada para tratar das mudanças em políticas públicas de forma mais ampla é a teoria dos paradigmas de políticas públicas, desenvolvida por Peter Hall (1993) a partir do trabalho de Thomas Kuhn (1962) e aperfeiçoada por diversos outros teóricos desde então. Os paradigmas de políticas públicas são ideias cristalizadas e compartilhadas por uma comunidade, que permitem compreender os princípios balizadores utilizados na criação de políticas públicas, na participação dos atores e nas estratégias escolhidas por eles (HOGAN & HOWLETT: 2015).

As mudanças de paradigmas ocorrem quando essas ideias não mais são capazes de proporcionar soluções e interpretações úteis para um dado problema, apartando-se da realidade. A partir do momento em que começam a se acumular falhas no modelo explicativo (conhecidas como anomalias), abre-se espaço para o surgimento de ideias concorrentes que buscam romper com o paradigma estabelecido, fornecendo novas interpretações e soluções para a ordem social (DAIGNEAULT: 2015).

A construção simbólica do sucesso ou fracasso de um modelo explicativo é um campo marcado por disputa de significados, no qual a percepção de resultados de uma política pode ser reconstruída para atender ao grupo com ideias não dominantes. Os opositores de um paradigma podem adotar como estratégia dar destaque no debate público aos pontos críticos de uma política pública, construindo uma narrativa que enfoque em suas falhas percebidas e mitigue suas conquistas; criando, dessa forma, um espaço para que suas próprias ideias substituam as antigas. Desse modo, pode-se compreender o acúmulo de falhas explicativas que

permitem a mudança de paradigmas de maneira interpretativa, aonde a percepção do problema surge com base em novas formas de interpretar uma mesma questão.

Para Hall, existem três níveis de mudanças em políticas públicas: as de primeira ordem são constituídas por ajustes nas configurações dos instrumentos utilizados, as de segunda ordem pelo uso de novos instrumentos de políticas e as de terceira ordem por alterações nos objetivos (ibid., p. 45). Esse último nível de mudança é caracterizado como alteração radical, podendo ser visto como uma substituição do paradigma de uma política, enquanto os demais níveis são considerados mudanças incrementais, visto que não representariam ruptura com o paradigma vigente.

Em uma outra classificação, é possível ainda desmembrar os paradigmas de políticas públicas em quatro dimensões constitutivas: “1) ideias sobre a natureza da realidade, justiça social e o papel apropriado do Estado; 2) definição do problema que requer intervenção pública; 3) ideias sobre os fins e objetivos a serem perseguidos por uma política; e 4) ideias sobre os meios apropriados para alcançar esses fins” (DAIGNEAULT:2015; p. 50). As quatro camadas dos paradigmas das políticas públicas representam um acréscimo teórico às três dimensões de Mehta (2010), anteriormente apresentadas, com a adição dos “fins e objetivos a serem perseguidos”, camada esta que em muitos casos encontra-se implicitamente considerada na definição do problema ou não é operacionalizada.

A fragmentação do conceito de ideias em partes constitutivas torna possível operacionalizá-lo enquanto variável explicativa para o processo de mudança institucional, uma vez que explicita exatamente o que está compreendido na definição. Além disso, os componentes propostos são mais facilmente observáveis do que o construto que integram, permitindo que sejam mensurados qualitativa ou quantitativamente.

Daigneault (2014) busca demonstrar a validade de sua proposta de operacionalização das ideias, utilizando-a para construir um conjunto de três paradigmas mais comumente observados no campo da Assistência Social¹⁷: o paradigma dos direitos (*entitlement*), do emprego (*workfare*) e o da ativação (*activation*). O autor ressalta que os três paradigmas da Assistência Social são tipos ideais que ajudam a compreender melhor o conjunto de ideias presentes nesse campo de políticas públicas, mas que apesar disso não podem ser observados

¹⁷ O conceito de Assistência Social utilizado por Daigneault (2014) parece diferir da forma como essa área é enxergada no Brasil, uma vez que o autor enfoca apenas nas políticas de transferência de renda, o que constituiu apenas uma das áreas de atuação do Ministério do Desenvolvimento Social (MDS), deixando de fora outras questões como o fortalecimento de vínculos familiares e comunitários, programas de promoção da segurança alimentar e proteção contra violações de direitos sociais e individuais. Apesar dessa ressalva, os paradigmas construídos por esse autor podem ser utilizados amplamente para compreender as diferentes formas de atuação do MDS.

em suas formas puras na realidade. Cabe ressaltar que os três conjuntos de ideias possuem relação com o estudo de caso apresentado nesse trabalho e, por isso, merecem um maior detalhamento a fim de contribuir para a compreensão das ideias que serão apresentadas no próximo capítulo.

O paradigma dos direitos está baseado no discurso redistributivo e possui forte influência da social-democracia. Para esse conjunto de ideias, a assistência social é vista como um direito que deve ser garantido pelo Estado a todos os cidadãos, sendo que esse ente assume proeminência sobre o mercado e a família na garantia do bem-estar social, com a descomodificação dos serviços oferecidos. Essa concepção valoriza questões como a solidariedade e a igualdade, com pouca diferenciação entre os beneficiários e os não-beneficiários (ibid., p. 04).

Ainda, cabe mencionar que para esse paradigma os indivíduos não devem ser responsabilizados por sua situação. Em relação ao diagnóstico do problema, utiliza-se uma abordagem estrutural, na qual a insegurança econômica, a pobreza e a desigualdade são os principais motivos para a atuação da política, advindos das transformações e crises na economia. O principal objetivo elencado é a garantia de um nível decente de renda, utilizando como principal instrumento a transferência de renda não-condicionada com elegibilidade ampla ou universal e benefícios generosos (ibid.; p.04).

O paradigma do emprego tem sua origem no discurso conservador com nuances neoliberais, para o qual o trabalho e a independência são valores fundamentais a serem construídos na sociedade. O bem-estar individual é marcado pelas liberdades individuais (não-interferência estatal) e responsabilidades individuais, sendo que cada indivíduo deve ser responsável pela garantia do seu bem-estar. O Estado possui um papel subsidiário frente ao mercado e à família, devendo atuar somente frente a pobreza oriunda da incapacidade de prover seu próprio sustento, como, por exemplo, no caso das pessoas com deficiências graves. As demais formas de pobreza devem ser apoiadas pelo mercado e pelas famílias (ibid., p. 04).

Para o paradigma do emprego, os benefícios assistenciais são tidos como privilégios e como fonte do problema maior que buscam atacar, que é a cultura de dependência em relação ao *welfare state*. A dependência é vista como uma condição patológica, na qual o recebimento prolongado de benefícios assistenciais suga a independência, a iniciativa pessoal e o autorrespeito dos beneficiários. Desse modo, o principal objetivo desse paradigma é fomentar a independência dos beneficiários da assistência social, por meio da promoção da ética do trabalho e da restrição dos critérios de elegibilidade e do condicionamento a diversos requisitos relacionados ao trabalho. A grande estratégia é tornar os benefícios menos atrativos,

estimulando o indivíduo a procurar sua autonomia. Trata-se do enfoque em questões psicológicas e morais e não na promoção da capacidade produtiva por meio de treinamentos e capacitações (ibid., p. 04).

O paradigma da ativação desponta como um meio termo entre os dois últimos, espécie de terceira via entre a social-democracia e o conservadorismo, na qual a influência maior é do neoliberalismo e da perspectiva de investimento social. O principal valor promovido por essa perspectiva é a busca do equilíbrio entre os direitos e as responsabilidades individuais, aonde cada indivíduo deve ter sua parcela de contribuição para a sociedade como um todo. O bem-estar social é visto como um contrato, no qual os indivíduos e o Estado possuem deveres a cumprir, não existindo direitos sem responsabilidade e reciprocidade. O papel do Estado é encarado como suplementar, contribuindo com as atividades já desenvolvidas pelo mercado, mas não o substituindo (ibid., p. 04 e 05).

De acordo com esse último panorama, o problema da pobreza advém dos baixos incentivos para trabalhar e da falta de capital humano acumulado entre os mais pobres. Uma vez que não possuem formação apropriada para acessar o mercado de trabalho e que os benefícios sociais desestimulem a oferta de mão-de-obra, os indivíduos acabam não conseguindo sair da armadilha do *welfare state*. O principal objetivo desse paradigma é realinhar as políticas sociais e econômicas, promovendo o crescimento da atividade econômica, aumentando a renda do trabalho e reduzindo a pobreza. Uma das soluções propostas nesse espectro de ideias consiste na alteração da estrutura de incentivos da política assistencial (positivos e negativos), exigindo contrapartidas do recebimento de benefícios assistenciais, bem como fornecendo subsídios mais generosos para os trabalhadores de baixa-renda para que permaneçam atuantes no mercado de trabalho. Uma segunda alternativa bastante fomentada por esse paradigma reside na formação do capital humano e no aumento da empregabilidade, por meio de políticas de promoção da educação formal, treinamento para o trabalho, aconselhamento profissional, intermediação de mão-de-obra e outras (ibid., p. 04 e 05).

Por fim, deve-se ressaltar que o presente texto não possui cunho normativo, dado que a descrição dos paradigmas da Assistência Social e o alinhamento com o pensamento predominante em cada época têm como principal intuito compreender melhor as motivações dos atores que promoveram as mudanças. Desse modo, todas as formas de pensamento serão descritas como opções válidas no debate público sobre a temática da inclusão produtiva.

2.3 MODELO ANALÍTICO

Esse trabalho de pesquisa propõe a utilização do conceito de ideias, conforme operacionalizado por Daigneault (2015) como variável explicativa principal para a análise do fenômeno estudado. A intensidade da mudança das ideias pode ser observada por meio das transformações em suas dimensões constitutivas. Mudanças radicais, ou de terceira ordem na classificação de Hall (1993), ocorrem quando as quatro dimensões são alteradas significativamente. Por sua vez, as ideias podem passar por mudanças incrementais, quando apenas parte dessas dimensões são modificadas.

A escolha da variável explicativa teve como base evidências empíricas coletadas antes do período de pesquisa desse trabalho¹⁸, que apontavam para um elevado grau de variação nas ideias. Os discursos presentes nas falas e documentos de cada gestão parecem apontar para uma rejeição às políticas e ações operadas em momentos anteriores. Além disso, não foi observada tentativa de diálogo entre as gestões que pudesse ter garantido um processo de transição mais suave entre cada uma das secretarias.

Por outro lado, o enfoque da variável resposta recai sobre os instrumentos e ferramentas de implementação e gestão das políticas de inclusão produtiva, bem como sobre os atores mobilizados e as diferentes formas de interação construídas. Deste modo, ao se analisar o processo de transformação das ideias, a partir da entrada de novos atores, pretende-se melhor compreender os processos de mudança nos arranjos institucionais e nas ferramentas em cada um dos três períodos analisados.

No contexto dessa pesquisa, os instrumentos foram categorizados e analisados de acordo com a classificação de Bouckaert et al. (2010) e de Hood (1983), utilizando como marca distintiva os tipos de recursos que mobilizam. Com base nas categorias de instrumentos e recursos predominantes, buscou-se conhecer qual foi a forma mais marcante de coordenação (hierarquia, mercado e redes) em cada período.

Do mesmo modo, a análise dos atores mobilizados recaiu sobre a classificação social de cada ator, de acordo com o seguinte formato: estatais do nível federal, estatais do nível subnacional, da iniciativa privada e do terceiro setor. O vínculo e a forma de interação construídos entre o MDS e cada tipo de ator, bem como a maior predominância e influência de um determinado grupo, demonstra quais tipos de arranjos institucionais e formas de

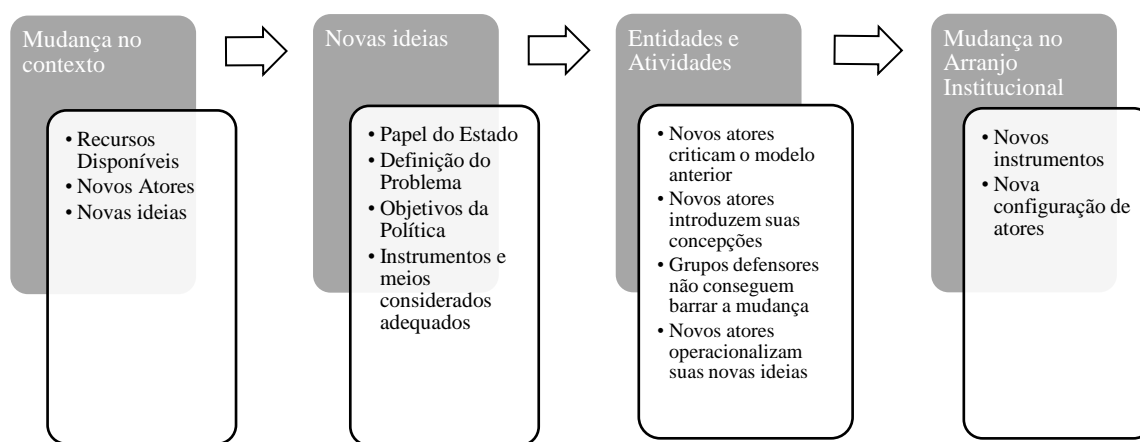
¹⁸ Esse período de reflexão prévia ocorreu no período em que o autor desse trabalho compôs o corpo técnico da SESEP e nos seus contatos posteriores com as pessoas que permaneceram nessa área.

coordenação foram construídos em cada período, assim como aponta para a distribuição de poder e de papéis entre os atores participantes.

O modelo analítico proposto para o estudo de caso, pressupõe um processo explicativo de quatro etapas, conforme demonstrado na Figura 01: 1) mudança no contexto, 2) entrada de novos atores com novas ideias, 3) mecanismo causal e 4) mudança no arranjo institucional. Cada uma dessas etapas é subdividida em outros componentes que serão detalhados e analisados no próximo capítulo de acordo com a operacionalização evidenciada nessa seção e com base na literatura mobilizada nas seções anteriores.

O objetivo do modelo teórico construído é responder a duas perguntas principais que guiam este estudo: 1) quais as ideias que embasaram as mudanças institucionais nas políticas de inclusão produtiva urbana? e 2) como essas ideias impactaram na adoção de novos instrumentos e arranjos institucionais? Espera-se responder de maneira satisfatória a primeira pergunta a partir da análise das principais mudanças pelas quais as quatro dimensões das ideias passaram ao longo dos três períodos observados, evidenciando as divergências e semelhanças entre as diversas formas de pensar a política.

Figura 01: Modelo Teórico Explicativo



Fonte: Elaboração Própria

A segunda pergunta, por sua vez, deve ser respondida a partir da análise do mecanismo causal e da sua capacidade explicativa na prática. Por mecanismo causal, é possível compreendê-lo como um “sistema complexo que produz um resultado pela interação entre variadas partes” (Glennan: 1996, p. 52 apud. Pedersen & Beach: 2013, p. 01). Os mecanismos causais ajudam a explicar a ligação entre duas variáveis, demonstrando de que forma as forças causais são transmitidas ao longo do processo e detalhando de que maneira uma dada teoria compreende a influência de uma causa sobre o resultado obtido.

O mecanismo causal construído para explicar esse estudo de caso possui influência eclética das teorias levantadas nesse capítulo e está composto por quatro etapas (Tabela 08): 1) novos atores criticam o modelo desenvolvido anteriormente em termos dos seus resultados; 2) novos atores introduzem suas concepções normativas no subsistema; 3) grupos defensores não conseguem se opor ou barrar a mudança; 4) novos atores operacionalizam suas ideias por meio de novos instrumentos e arranjos institucionais. Procurou-se construir o presente mecanismo de forma que o processo descrito seja abrangente e composto por partes sistêmicas, sendo capaz de ajudar a explicar fenômenos similares. Apenas o teste desse mecanismo teórico em outros contextos em trabalhos futuros será capaz de testar o seu poder explicativo mais amplo.

Ademais, com base nas teorias anteriormente mapeadas, foram construídas as seguintes hipóteses que guiam este estudo:

1. A ocorrência de choques externos ou mudança no contexto abre espaço para a entrada de novos atores, com diferentes perspectivas e ideias para a construção das políticas públicas de inclusão produtiva. Esses mesmos choques afetam a disponibilidade de recursos, abrindo ou fechando o leque de opções de instrumentos;

2. Os novos atores disputam os símbolos e significados atribuídos pelo conjunto de ideias anteriores. O enfoque desses atores reside em questionar o sucesso ou fracasso desses modelos, buscando alterar a forma como são percebidas as políticas públicas de inclusão produtiva e abrindo espaço para a inserção de novas ideias.

3. Os atores ingressantes procuram inserir suas concepções normativas, seu diagnóstico do problema, seus objetivos e a proposta de solução no subsistema de inclusão produtiva, substituindo o conjunto de ideias que predominavam anteriormente.

4. Na ausência de grupos defensores com força política suficiente para se opor ou barrar a mudança, as propostas colocadas pelos novos atores obtêm sucesso em adentrar o subsistema.

5. As mudanças nas diferentes dimensões ideacionais ao redefinirem as formas de enxergar os problemas, os objetivos e os meios apropriados para a ação, redefinem o escopo de instrumentos que os atores julgam apropriados, assim como transformam o espaço de relações possíveis entre esses atores;

6. As ferramentas de políticas públicas ao instituírem os mecanismos de ação também influenciam quais atores participam do processo de implementação e os papéis que adotam nessas configurações.

Tabela 08: Mecanismo Causal

Partes do mecanismo	Conceituação
Contexto	Mudança de governo, com a entrada de novos atores
Variável Independente (X)	Novas ideias
Parte 1 (n ₁ ->)	<u>Novos atores</u> com concepções diferentes <i>criticam</i> o modelo desenvolvido anteriormente em termos dos seus resultados
Parte 2 (n ₂ ->)	<u>Novos atores</u> <i>introduzem</i> suas concepções normativas no subsistema (Qual o papel do Estado? O que é desejável?)
Parte 3 (n ₃ ->)	<u>Grupos defensores</u> <i>não conseguem</i> se opor ou barrar a mudança
Parte 4 (n ₄ ->)	<u>Novos atores</u> <i>operacionalizam</i> suas ideias por meio de novos instrumentos e arranjos institucionais
Resultado (Y)	Mudanças Institucionais

Fonte: Elaboração própria

2.4 COLETA E ANÁLISE DE DADOS

Em relação à técnica de coleta de dados, foram utilizadas duas fontes distintas: análise documental e entrevistas semiestruturadas. A etapa de análise documental foi compreendida pelo exame sistemático dos principais documentos concernentes ao tema, buscando extrair informações a partir de roteiro previamente estabelecido. Ao se analisar os documentos obtidos, os seguintes pontos-chaves foram observados: eventos, atores, políticas, instrumentos, conceitos, ideias e narrativas dos eventos ocorridos em cada um dos anos analisados. Além disso, procurou-se examinar as políticas e os atores que mereceram maior destaque nos relatos construídos, de tal forma que seja possível recuperar aquilo que era considerado prioritário em cada momento.

Um ponto importante para essa análise é compreender a intencionalidade dos discursos presentes nas documentações e não as tratar apenas como instrumentos imparciais, portadores da verdade. Os documentos podem transformar, traduzir ou distorcer os elementos que carregam (HULL: 2012).

As fontes de informação para essa etapa foram os principais dispositivos legais (leis, decretos e resoluções), publicações do governo, relatórios de gestão e outros documentos oficiais pertinentes à área de inclusão produtiva urbana que se encontravam disponíveis. Cabe ressaltar que essa primeira etapa foi importante para descrever e exemplificar de forma mais aprofundada o objeto de estudo, visando a uma análise posterior do processo de mudança que conecta os diversos elementos descritos.

A segunda etapa consistiu na realização de entrevistas semiestruturadas com técnicos e burocratas de médio e alto escalão que participaram do processo de construção da política pública em diferentes pontos no tempo entre 2007 e 2018. Ao todo foram realizadas onze entrevistas, sendo quatro realizadas com indivíduos que compuseram a estrutura da SAIP, três com indivíduos da SESEP¹⁹ e quatro da SISP (Tabela 09).

O número de pessoas entrevistadas foi fortemente influenciado por três questões: tempo e interesse dos entrevistados para participar da pesquisa, esgotamento do tema nas entrevistas anteriores e disponibilidade de tempo do pesquisador para o trabalho de campo, transcrição e análise dos dados. Apesar desses obstáculos, o número de entrevistas realizadas mostra-se adequado para o propósito da pesquisa, uma vez que diversos dos temas abordados foram saturados, possibilitando em conjunto com os documentos interpretados reconstruir satisfatoriamente a sequência de eventos que geraram as principais mudanças institucionais.

Tabela 09: Distribuição do perfil de pessoas entrevistadas

Perfil Entrevistado	Secretaria de Articulação para Inclusão Produtiva (SAIP)	Secretária Extraordinária para Superação da Extrema Pobreza (SESEP)	Secretaria de Inclusão Social e Produtiva (SISP)
Burocratas de alto escalão	2	2	2
Técnicos e burocratas de médio escalão	2	1	2

Fonte: Elaboração própria

A compreensão e sistematização das falas, ideias e informações levantadas pelos indivíduos entrevistados foi feita por meio da técnica de análise do discurso. O objetivo dessa análise é compreender as falas dos atores a partir de sua posição social, ideologia e intencionalidades. Para tal, pretendeu-se realizar uma análise sistemática dos argumentos mobilizados pelos atores para explicar os objetivos, instrumentos e conflitos presentes durante sua atuação na política pública em estudo, utilizando nessa etapa mecanismos de codificação de texto e os inter-relacionando com as categorias de análise mobilizadas para explicar o fenômeno. Desse modo, as entrevistas foram transcritas e analisadas tematicamente por meio

¹⁹ O menor número de entrevistas no período da SESEP decorreu da maior quantidade de informações disponíveis e sistematizadas nos documentos, bem como na maior capacidade explicativa dos atores entrevistados. Além disso, o autor da presente pesquisa possui experiência direta com as políticas desse período, visto que trabalhou na SESEP entre 2013 e 2016.

do aplicativo *Atlas.TI Cloud* (ATLAS.TI: 2019), sendo que as categorias foram criadas com base nas teorias mobilizadas, sendo refinadas conforme progrediu-se na análise.

Foram utilizadas algumas categorias analíticas básicas tanto na etapa de análise documental como na análise das entrevistas semiestruturadas, de forma a guiar o olhar ao longo de um mesmo eixo norteador. A variável explicativa que norteia o estudo é a mudança nas dimensões das ideias das políticas públicas, da forma como esse conceito é compreendido e operacionalizado por Daigneault (2015). Por outro lado, a variável resposta é a mudança no arranjo institucional, compreendida pelos seus instrumentos de ação pública, pelos atores mobilizados e pelas formas como esses atores se inter-relacionam.

A variável explicativa foi construída a partir da observação dos seguintes critérios nas entrevistas e na análise documental: definição do conceito de inclusão produtiva, problemas sociais que a política busca resolver, objetivos da política e o papel do Estado frente a esses problemas. Além disso, os indivíduos entrevistados foram solicitados para descrever as ações realizadas, os instrumentos utilizados, os atores participantes, bem como realizar um comparativo entre as características do período em que atuaram com relação aos momentos que os antecederam ou os sucederam. Em se tratando de conceitos pouco explícitos, não revelados ou até mesmo não conscientes, não é possível deduzir essas informações apenas por falas isoladas. Faz-se necessário analisar o todo das ideias manifestas por cada grupo de indivíduos, buscando identificar semelhanças que indiquem quais ideias eram mais fortes em cada período analisado. Dessa forma, os subcomponentes desse conceito foram operacionalizados em pergunta diretas, mas também por observação da fala em outras perguntas sobre a temática.

Em relação a variável atores, foram mapeados junto aos sujeitos entrevistados e por meio dos documentos analisados quais organizações e atores individuais foram relevantes no processo de mudança e o papel exercido por eles em cada período. Além disso, buscou-se categorizar esses atores de acordo com sua relação com o Estado e a Sociedade. Essa categorização teve como objetivo compreender o espectro de atores existentes em cada arranjo institucional e a forma de interação entre setor público, setor privado e sociedade civil nas diferentes formas de implementação das políticas, levando em conta os diferentes mecanismos possíveis de coordenação e divisão das tarefas. Algumas das formas estruturais mais comuns mobilizadas pela literatura são nomeadas como: hierarquia, mercado e rede (PIRES & GOMIDE: 2016).

Por fim, o conceito de ferramentas de políticas públicas foi mobilizado com base na forma de execução das políticas. A sua construção no âmbito da pesquisa, a partir da descrição feita pelos documentos e pelas entrevistas, levou em conta algumas características-chave:

funcionamento de cada ação, recursos utilizados, formas de coordenação entre os atores, desafios para a implementação e corpo técnico disponível.

A partir desses elementos, os instrumentos foram distribuídos em duas categorias: instrumentos de gestão e instrumentos de execução. A primeira categoria abrange as formas de coordenação intraministerial, interministerial, interfederativa, com o setor empresarial e a sociedade civil. Por outro lado, os instrumentos de execução foram divididos entre aqueles que utilizaram repasse de recursos e os que ocorreram sem repasse de recursos. Em cada categoria foram criadas subdivisões que descrevessem mais minuciosamente o instrumento utilizado em cada período. Além dessa categorização descritiva com base no estudo de caso, os instrumentos foram agrupados de acordo com os tipos de recursos (BOUCKAERT ET AL.: 2010; HOOD: 1983) que mobilizam e a forma de coordenação mais marcante (hierarquia, mercado e redes) no período.

CAPÍTULO 3:
DAS IDEIAS PARA OS ARRANJOS:
PROCESSO DE MUDANÇA INSTITUCIONAL

O principal desafio que políticas transversais como a área de inclusão de produtiva possuem é persuadir os diferentes órgãos setoriais a incorporar como um de seus parâmetros o olhar para a pobreza. Acostumados a enxergar suas temáticas de uma perspectiva universal ou enfocada em públicos já tradicionalmente atendidos, os gestores dessas pastas possuem outras prioridades em suas agendas, que nem sempre são compatíveis com as necessidades do público mais pobre. Além disso, atender a um público mais vulnerável - com demandas muitas vezes complexas - pode significar uma maior dificuldade em cumprir com as metas já estabelecidas, dado que os resultados demoram mais a aparecer e são mais tênues quando comparados com o público em geral.

As diferentes gestões que trataram do problema de incluir produtivamente as pessoas em situação de vulnerabilidade no mundo do trabalho lidaram com esse desafio da coordenação intersetorial de formas muito diferentes. Alguns atores se dispuseram a executar ações e iniciativas de maneira direta, buscando suprir as lacunas deixadas pelos outros ministérios no trato com esse público. Outros elaboraram instrumentos de gestão e governança que permitissem reduzir os custos de cooperação, trazendo outras pastas para o debate. Tiveram ainda aqueles que buscaram novas parcerias fora do Estado, procurando valorizar os serviços já construídos pela sociedade civil e pelo mercado.

Essas diferentes formas de enxergar, pensar e tratar o tema da inclusão produtiva podem indicar que existe um espaço de disputa entre os atores, não só de interesses e poder, mas de ideias, conceitos, diagnósticos, significados e objetivos sobre a temática. Em se tratando de campo muito recente com poucos conceitos consolidados, essa área de políticas públicas é um campo muito profícuo para o antagonismo entre diversas concepções.

Nesse sentido, o presente capítulo analisa como as transformações no arcabouço das ideias se consubstanciaram na utilização de novos instrumentos, na mobilização de novos atores e em novas formas de relacionamento. Utilizando como variável analítica as divergências entre os conjuntos de ideias construídos ao longo do tempo, busca-se construir uma explicação plausível para as transformações ocorridas nos arranjos institucionais,

A primeira seção faz uma retomada das principais mudanças descritas na primeira parte desse trabalho, analisando-as de forma mais abrangente em relação ao contexto institucional e

ao ambiente externo. Dessa forma, realiza-se uma descrição dos principais recursos utilizados pelos instrumentos, a forma de interação predominante entre os atores e como se deu o processo de transição entre os períodos. A segunda parte do capítulo demonstra como a forma de pensar a temática da inclusão produtiva foi se alterando durante uma década, fazendo uma ligação lógica entre as mudanças nas ideias e as mudanças nos arranjos institucionais. A terceira seção busca ressaltar o processo causal por meio do qual as diferentes ideias atuaram por trás das escolhas de quais instrumentos utilizar e de quais atores mobilizar.

3.1 CONTEXTO, ATORES, RECURSOS E TRANSIÇÃO DE GOVERNO

A Secretaria de Articulação Institucional e Parcerias (SAIP) passou a atuar com o tema da inclusão produtiva a partir do segundo ano do segundo mandato do governo Lula, entre 2008 e 2010. O contexto econômico do período foi bastante favorável ao desenvolvimento social e econômico, contando com o aumento do Produto Interno Bruto (à exceção do ano de 2009), queda na taxa de desemprego, diminuição da desigualdade de renda pelo índice de Gini, queda na taxa de pobreza, entre outros (BRASIL: 2019b). Com o objetivo de influenciar na melhoria dos indicadores sociais e econômicos, o Estado brasileiro adotou diversas políticas redistributivas durante esse período; como, por exemplo, o aumento do salário mínimo e a criação de um programa de transferência de renda condicionada, o Programa Bolsa-Família (PBF).

Apesar da pauta do mercado de trabalho estar bastante presente no plano de governo de Lula, as políticas que tratavam da temática de promover a criação de postos de emprego, da ampliação das oportunidades de inserção e do aumento da formalização adotavam um caráter universal. As iniciativas do governo baseavam-se, sobretudo, em políticas macroeconômicas e em políticas ativas de emprego²⁰, sem enfoque no público mais pobre.

Em contrapartida, no âmbito do MDS, surgem diversos debates sobre iniciativas de inclusão e melhoria do acesso ao mercado de trabalho pelo público atendido pelo PBF e pela assistência social. De acordo com alguns relatos das entrevistas, as primeiras ações surgiram no âmbito da SNAS em projetos de cooperação internacional com o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento Humano (PNUD) voltadas para a inclusão do público jovem

²⁰ As políticas ativas de emprego são aquelas que tem como objetivo principal promover a inserção ou reinserção no mercado de trabalho, buscando atuar sobre a oferta e a demanda de mão-de-obra. Apesar dessas políticas terem como primeiro foco o trabalho assalariado, fazem parte do rol de ações dessas políticas a promoção de pequenos empreendimentos como alternativa de geração de emprego e renda. Não obstante, tradicionalmente as políticas ativas de emprego no Brasil não possuem larga atuação com o público mais pobre.

beneficiário dos programas sociais. Outras ações do ministério posteriormente trataram do apoio e fortalecimento das cooperativas de catadores de materiais recicláveis.

Essas primeiras experiências do MDS com a temática, levaram a criação de área específica para cuidar das políticas de inclusão produtiva urbana. As experiências e os projetos da SAIP estiveram restritos a uma pequena escala de atuação, ao que é atribuído pelos entrevistados que trabalharam nesse período à pouca disponibilidade de recursos. É comumente citado entre os indivíduos entrevistados o fato de acreditarem que a falta de recursos da secretaria se deve a baixa prioridade política que a pauta de inclusão produtiva assumiu no período.

Os recursos que estavam efetivamente disponíveis e que foram utilizados na construção dos instrumentos das políticas de inclusão produtiva foram três: Tesouro, Barganha e Cooptação Mútua (Bouckaert et al. :2010; Hood: 1983). Apesar de não dispor de largo orçamento para execução de políticas públicas, não se deve ignorar que durante o período analisado houve larga utilização de convênios como uma das principais estratégias para incentivar políticas e ações consideradas prioritárias para a secretaria. Além disso, conforme relatado em diversos relatórios de gestão, a pauta contou com aprovação de emendas parlamentares que concederam crédito adicional para adoção de projetos pilotos em diversas localidades.

Para mais, a coordenação das políticas foi baseada também em estratégias de convencimento dos diferentes atores, buscando a construção de pontos de interesse em comum e cooperação, sem repasse de recursos financeiros. Uma vez que a SAIP não dispunha de instrumentos de autoridade sobre os demais parceiros, todas as formas de coordenação se basearam em mecanismos horizontais e na confiança mútua construída ao longo do tempo de parceria.

Não obstante, a cooperação intersetorial demanda, além de respaldo político, capacidade técnica da equipe em saber utilizar os instrumentos mais adequados para reduzir os custos e maximizar os ganhos dos parceiros subjacentes à sua participação. A equipe que esteve à frente da SAIP não possuía larga experiência com a coordenação de políticas nesse setor, bem como dispunha de pouco conhecimento técnico sobre a execução de políticas públicas. Apesar de terem se capacitado para atuar frente a essas questões, é possível supor que a falta de recursos humanos especializados tenha impactado no sucesso das articulações.

As relações entre os atores se baseou em duas formas principais de coordenação, de acordo com a classificação de Bouckaert et al. (2010): mercado e redes. As articulações e cooperações apesar de terem possuído fragilidades se basearam, sobretudo, na cooptação mútua

e na barganha, que são recursos classicamente utilizados em redes. Por outro lado, foram adotadas diversas formas de execução indireta por meio do conveniamento com os parceiros. A adoção de mecanismos baseados no repasse orçamentário se aproximam mais da coordenação via mercado, uma vez que utilizam mecanismos contratuais e incentivos financeiros para pactuar a oferta de serviços com enfoque no público-alvo.

Apesar das ações da SAIP terem contado com a participação de diferentes atores públicos ou privados, os governos subnacionais possuíram protagonismo nas parcerias construídas pela secretaria. Boa parte do esforço despendido a época em termos financeiros e de tempo foi dedicado a construção de projetos locais, fortemente articulados com os governos estaduais e municípios. Existia, também, a preocupação em gerar conhecimento sobre os formatos e iniciativas que gerassem melhores resultados e que depois pudessem ser replicados por outros municípios.

O período de troca de gestão entre a SAIP e a SESEP como secretarias responsáveis pela coordenação de políticas de inclusão produtiva no MDS não contou com um período de transição propriamente dito, que permitisse que os novos atores se valessem dos conhecimentos acumulados pela gestão passada. Os relatos dão conta de que a secretaria foi extinta sem muito diálogo entre os gestores e uma nova estrutura foi criada para dar conta do Plano Brasil sem Miséria. As pessoas entrevistadas que estiveram durante a troca de gestão afirmam que pouco ou nada da experiência construída pela SAIP foi aproveitada na construção das estratégias de inclusão produtiva. Além disso, todo o corpo técnico e de dirigentes foi renovado após a extinção da secretaria, sendo que os servidores de carreira foram realocados em outras áreas. Um dos entrevistados da SAIP descreve essa fase de transição da seguinte forma:

Eu acho que teve uma ruptura de conhecimento. De tudo que foi desenvolvido, pouco se aproveitou. E inventaram a roda e reinventaram a roda devido à falta de vontade. E fizeram isso de uma maneira assim: pintando de verde o que era azul. Ou seja, desfazendo. "Não, daquilo eu não quero saber. Aquilo nunca deu certo". Esqueceu muitos estudos, muitos artigos, muito material que lá tínhamos. (Entrevistado 01/SAIP)

Da mesma forma, a mesma situação é descrita pelos entrevistados que trabalharam na SESEP, conforme pode ser observado no seguinte relato de um de seus dirigentes: "Eu não diria nem que foi uma transição, porque você teve uma extinção de uma secretaria, que tinha um papel que não foi o mesmo papel que foi exercido pela diretoria de inclusão produtiva. Completamente diferente." (Entrevistado 01/SESEP)

A Secretaria Extraordinária para Superação da Extrema Pobreza (SESEP) surge após esse período de ruptura das atividades que eram desenvolvidas pela SAIP. O contexto de

atuação da secretaria foi bastante favorável para a construção de uma estratégia mais ampla de desenvolvimento social. Os indicadores sociais e econômicos continuavam melhorando (BRASIL: 2019b) e, além disso, o MDS passou a ganhar importância estratégica no primeiro mandato do governo Dilma, uma vez que essa dirigente adotou como pauta prioritária em sua agenda a superação da extrema pobreza no país. Desse modo, foi criado o Plano Brasil sem Miséria (BSM), de caráter multisetorial, em que um dos eixos prioritários foi a inclusão produtiva. Diversos ministérios participaram ativamente da implantação do BSM, recebendo ações orçamentárias específicas e contando com o apoio político do governo.

Por conta do elevado grau de prioridade que as ações do BSM assumiram na agenda presidencial, a área de inclusão produtiva da SESEP contou com ampla disponibilidade de recursos organizacionais. É possível identificar pelo menos quatro recursos que foram essenciais na construção dos instrumentos de coordenação (Bouckaert et al.: 2010): Autoridade, Informação, Cooptação Mútua e Barganha.

Apesar de se tratar de um órgão setorial, escolheu-se o MDS como órgão responsável pela coordenação do plano, devido a sua consolidada experiência de atuação com o público. Desse modo, atuou como se fosse órgão central, assemelhando-se a verdadeiro Núcleo de Governo (NdG) em seu conceito funcional e dispondo de maior acesso a recursos de Autoridade e Poder. Nas palavras de MELLO (2019, p. 154-155):

Ao assumir a coordenação do BSM, coube ao MDS, um ministério setorial, apoiar e cobrar os demais ministérios, estabelecer as articulações necessárias com atores de outras instâncias federativas e diálogos com diferentes setores da sociedade civil, além de assumir a responsabilidade pela execução do plano e pelo alcance de suas metas. Isso significou, na prática, o desempenho de atividades próprias de coordenação de políticas públicas, um dos elementos presentes no rol de tarefas atribuídas aos NdGs.

O recurso de Autoridade pode ser destacado como um dos mais importantes na SESEP, já que tornou possível obter legitimidade no diálogo junto aos parceiros, que de outro modo poderiam ver a ação da secretaria como uma interferência indesejada. Pode-se afirmar que a chancela política concedida às ações de inclusão produtiva do BSM fortaleceu os esforços de coordenação, tornando os atores mais propensos a cooperar.

Boa parte das ações da SESEP em conjunto com as entidades parceiras não contou com o repasse de recursos orçamentários. Por esse motivo, recursos como a cooptação mútua e a barganha se mostram bastante relevantes para convencer os atores sobre os ganhos advindos de sua cooperação. Mesmo na presença da autoridade, a relação com os parceiros, em especial as demais unidades da federação, não se deve basear somente em recursos de Autoridade. Ao se construir valores, identidades e objetivos em comum, bem como demonstrar que a atuação em

conjunto permitirá ganhos mútuos para os participantes, é possível um ambiente de cooperação mais estável.

Ademais, o papel de coordenação do plano BSM também garantiu a SESEP acesso à informação frequente e tempestiva. Com o objetivo de cumprir o seu papel de monitoramento e acompanhamento das ações, diversos ministérios repassaram seus principais registros de informação a SESEP. O acesso aos dados administrativos permitiu que a secretaria tivesse insumos mais concretos na hora de propor o redesenho de processos, podendo dialogar em nível de paridade com os parceiros.

No que tange a recursos financeiros ou organizacionais, apesar de a SESEP não contar com orçamento próprio amplo e possuir equipe técnica reduzida, os parceiros mobilizados é quem dispunham fartamente desses recursos, por meio de ações orçamentárias que faziam parte do Plano Brasil Sem Miséria (BRASIL: 2014a, p. 141).

O arranjo institucional da SESEP se baseou em duas formas principais de interação e coordenação entre os atores (BOUCKAERT et al.: 2010): hierarquia e redes. Autoridade e Poder são dois dos recursos mais comumente utilizados em formas hierárquicas de coordenação. O papel central desempenhado pelo MDS na coordenação do BSM, assemelhando-se a Núcleo de Governo (NdG), permitiu que o ministério usasse sua capacidade para superar resistências à ação e aos desejos declarados, se valendo em especial de estratégias como a marcação dos recursos orçamentários e o contato frequente entre ministros.

Ademais, a construção de espaços rotineiros e duradouros de monitoramento e resolução de problemas, como foi o exemplo das salas de situação, seguiu uma lógica de interação similar ao arranjo institucional das redes, uma vez que propunha o compartilhamento de valores e objetivos, a existência de confiança e reciprocidade, construindo um ambiente de trabalho cooperativo (BRASIL: 2016a, p. 54-57). Outros atores não-governamentais também compunham esses espaços, conforme a sua atuação enquanto ofertantes de serviços e oportunidades de inclusão produtiva.

Uma pluralidade de atores do setor público e privado participaram do arranjo institucional de coordenação das ações de inclusão produtiva na SESEP. Todavia, o grande destaque foi a larga atuação de múltiplos órgãos da esfera federal, em boa parte devido a relevância que a pauta da superação da extrema pobreza assumiu no período. De igual maneira, os governos estaduais e municipais também embarcaram na iniciativa, com o plano alcançando a quase totalidade do território nacional com diversas iniciativas. Conclui-se, desse modo, que o arranjo institucional de inclusão produtiva construído pela SESEP esteve fortemente centralizado na atuação do Estado e de seus agentes.

Do mesmo modo que havia ocorrido anteriormente, o processo de transição da SESEP para a SISP foi marcado por várias rupturas. Com o início do processo de impeachment, houve a troca de todos os cargos de gestão de alto e médio escalão, permanecendo parte da equipe técnica. Apesar de em um primeiro momento, a gestão que assumiu a SISP tenha buscado dar continuidade a muitas das ações que tinham sido pensadas nos períodos anteriores, em menos de um ano houve nova troca de gestão devido a discordâncias internas no ministério. Cabe ressaltar que não houve tentativa de diálogo com a gestão anterior, sendo que o discurso foi de oposição ao que vinha sendo feito. Um dos entrevistados que compôs a gestão da SESEP exemplifica essa questão:

É, mas como parte da equipe permaneceu no ministério era possível fazer uma discussão. Acho que não se queria mesmo. A ideia era de você ter uma narrativa e a narrativa foi construída, não sei se prevaleceu, mas pelo menos entre pares, ela funciona. Então, a narrativa de que o que tinha sido feito não funcionava e a prova disso era tudo isso que está aí (Entrevistado 02/SESEP)

Importante ressaltar que corpo técnico que permaneceu na secretaria ao longo de todo o período da SESEP e SISP foi consultado pontualmente sobre os conhecimentos acumulados durante a gestão anterior, participando ainda que de maneira periférica do processo de planejamento e lançamento do Plano Progridir. Essa relação entre as pessoas que já estavam na secretaria e as que chegaram com a troca de gestão foi bastante dificultada pela existência de divergências ideológicas. Um dos gestores que assumiu a SISP explicita essa dificuldade de diálogo:

O governo que saiu e eu não tenho dúvida que houve assim em certo momento desalinhamento e falta de boa vontade. Na verdade, foram oscilações de má vontade com boa vontade, com problemas de gestão de pessoas. Foi uma coisa muito conturbada. Foi uma coisa assim: ‘Oh, agora esquece o que tinha lá, agora tudo é coisa nova’. Foi um momento muito complicado da liderança do projeto e de tudo. (Entrevistado 01/SISP)

Criada em 2016, durante o governo Temer, a Secretaria de Inclusão Social e Produtiva (SISP) surge em um contexto de recessão econômica, pouco vantajoso para a criação de novas políticas sociais. O mal desempenho da economia decorre na queda de diversos indicadores sociais (BRASIL: 2019b), no processo de crise política e institucional e na mudança da agenda prioritária do governo. Em busca de um reequilíbrio financeiro, o tema do ajuste das contas fiscais passa a ter maior projeção frente a outras pautas, decorrendo em cortes orçamentários em diversas políticas públicas.

Assim sendo, frente ao cenário de sua criação, a SISP não conta com amplos recursos orçamentários para a execução de ações diretas ou com repasse de recursos. Da mesma forma,

devido às restrições orçamentárias impostas também aos demais ministérios, bem como pela perda de destaque da temática da superação da pobreza na agenda governamental, as articulações com os demais órgãos setoriais ficaram dificultosas, passando por vários entraves.

Os principais recursos que estiveram disponíveis para o Plano Progredir de acordo com a classificação de Bouckaert et al. (2010) foram: informação e cooptação mútua. Devido a posição central que o Governo Federal possui na estrutura federativa brasileira e frente a sociedade civil que lhe concede recursos de nodalidade (Hood:1983), foi possível mobilizar e centralizar informações suficientes para alimentar um portal de serviços, bem como criou-se a possibilidade de articular instituições da iniciativa privada e instituições públicas municipais e estaduais para compor a Rede de Parceiros, mesmo na ausência de contrapartidas financeiras.

Como consequência lógica dos recursos disponíveis, é possível afirmar que a forma de interação e coordenação entre os atores que predominou na SISP foram as redes. Construída com base no compartilhamento de interesses, objetivos e valores, houve troca voluntária de informações e recursos entre as diversas partes integrantes. Em se tratando de uma rede composta por atores muitos díspares entre si, a manutenção do funcionamento das articulações necessita de esforço constante de diálogo e comunicação com os parceiros.

Por conta dos recursos de que dispunha e devido a concepções diferentes em relação ao papel do Estado, o grupo de atores que assumiu maior relevância e participação no arranjo institucional da SISP foi composto por entidades privadas sem fins lucrativos e empresas. Conforme destacou um dos entrevistados, o apoio político das empresas teve importância até mesmo para o lançamento do Plano Progredir. É possível, desse modo, notar um alinhamento mais próximo entre Estado e setor privado, que tornou possível a atuação da secretaria mesmo na ausência de recursos estatais.

3.2 TRANSFORMAÇÕES NAS IDEIAS

A atuação das políticas públicas promotoras da capacidade produtiva e de geração de renda com enfoque nas camadas mais vulneráveis da população, o que se convencionou chamar de inclusão produtiva, possui um histórico bastante recente de atuação, em especial quando observamos o contexto urbano. Conforme relatado no primeiro capítulo, as experiências mais consolidadas se iniciam após os anos 2000, período no qual houve uma tentativa maior de focalização das políticas ativas de emprego nas camadas mais pobres da sociedade. Desse modo, por se tratar de um subsetor de políticas públicas pouco estruturado, a inclusão produtiva

não possui paradigma dominante, com visões divergentes dentro de um mesmo grupo de atores e com disputas sobre as formas e os significados dessa temática.

A pesquisa de campo trouxe à tona diferentes graus de variação em relação às quatro dimensões das ideias²¹ de Daigneault (2015). As dimensões mais estáveis e que trouxeram mais consenso entre os atores foram a “definição dos problemas sociais” e os “fins e objetivos”, as quais foram modificadas de maneiras mais sutis entre os períodos analisados, com alterações em camadas mais profundas dos conceitos e manutenção de parte dos elementos mais superficiais. Enquanto isso, a dimensão de “meios apropriados” e o “papel do estado” passaram por alterações significativas durante o período observado. Logo, as quatro dimensões não demonstram possuir forte relação entre si, podendo-se modificar cada uma das partes em variados graus de intensidade (Tabela 10). A independência relativa entre essas dimensões poderia aparentar uma incoerência lógica. Não obstante, faz-se necessário ressaltar mais uma vez o estado inicial do campo das políticas de inclusão produtiva urbana, ainda não totalmente estruturadas. Além disso, cabe destacar que os atores entrevistados possuem origens variadas, sendo que alguns desses possuem influência dos períodos anteriores em sua forma de pensar.

O primeiro conjunto de ideias analisado foi o que estava presente na Secretaria de Articulação para Inclusão Produtiva (SAIP), guiando a formulação e coordenação das políticas entre 2008 e 2010. É possível alinhar esse período com as concepções presentes nos paradigmas dos direitos e da ativação na tipologia de Daigneault (2014), podendo enxergá-lo como uma forma híbrida entre esses dois paradigmas. Estiveram presentes tanto preocupações com a redução da pobreza e garantia de renda, com forte participação do Estado, quanto foram levantadas questões como promoção da autonomia dos beneficiários e promoção do capital humano, enxergando sempre essas questões pela ótica dos direitos sociais e individuais.

A dimensão mais ampla que trata do papel do Estado pressupõe uma postura mais ativa deste em relação ao desenvolvimento social e econômico, com forte defesa das políticas redistributivas na redução da desigualdade e da pobreza. Além disso, defende-se a atuação do Estado no estímulo ao crescimento e na geração do pleno emprego.

²¹ As quatro dimensões mobilizadas para avaliar as mudanças nas ideias foram conceituadas no segundo capítulo desse trabalho. Para referência, pode-se sintetizar essas dimensões da seguinte forma: 1) “natureza da realidade, justiça social e o papel apropriado do Estado”; 2) “definição do problema que requer intervenção pública”; 3) “fins e objetivos a serem perseguidos por uma política”; e 4) “meios apropriados para alcançar esses fins”.

Tabela 10: Resumo das dimensões das ideias de Inclusão Produtiva em cada período

	SAIP	SESEP	SISP
Natureza da realidade, justiça social e o papel apropriado do Estado	Inspiração do modelo de <i>welfare-state</i> social democrata: participação ativa do Estado no desenvolvimento social e econômico e nas políticas redistributivas	Inspiração do modelo de <i>welfare-state</i> social democrata: participação ativa do Estado no desenvolvimento social e econômico e nas políticas redistributivas	Inspiração do modelo de <i>welfare-state</i> corporativista: participação subsidiária do Estado em relação ao mercado e a sociedade civil.
			Outros temas ganham importância na agenda: crise econômica, ajuste fiscal e melhoria do ambiente de negócios
Definição do problema	Pobreza como um problema complexo e multidimensional.	Pobreza como um problema complexo e multidimensional.	Pobreza como um problema complexo e multidimensional.
	Problema central da política: inserção precária no mundo do trabalho	Problema central da política: inserção precária no mundo do trabalho	Problema central da política: dependência dos benefícios assistenciais
Fins e objetivos	Objetivo imediato: Promover a autonomia e emancipação dos indivíduos por meio da inclusão no mercado de trabalho.	Objetivo imediato: Promover a autonomia e emancipação dos indivíduos por meio da inclusão no mercado de trabalho.	Objetivo imediato: Promover a autonomia e emancipação dos indivíduos por meio da inclusão no mercado de trabalho.
	Objetivo final: Garantia de direitos para reduzir a pobreza	Objetivo final: Garantia de direitos para reduzir a pobreza	Objetivo final: Quebra do ciclo de dependência dos beneficiários de transferência da renda, gerando a redução da pobreza de fato
Meios apropriados	Coordenação com base territorial	Coordenação com políticas maduras e consolidadas em escala nacional	Criação de política com escala nacional, com poucos recursos e em curto espaço de tempo
	Adoção de projetos pilotos	Clareza de papéis: oferta e demanda	Oferta de serviços por meio digital e rede de parceiros para atuar na assimetria de informação
	Criação de serviços exclusivos para o público	Papel do MDS: organizar a mobilização da demanda e customizar a oferta	Política de escopo aberto: captação de ofertas voluntárias
		Utilização de instrumentos que reduzam o custo de cooperação	Compreender o público por suas capacidades e não somente por suas vulnerabilidades

Fonte: Elaboração própria

É possível afirmar que o modelo que embasa as políticas da SAIP possui inspiração do *welfare state* social-democrata de Esping-Andersen (1991). Apesar de possuir focalização nos mais pobres e não adotar uma concepção universal, a postura estatal defendida pela secretaria busca trazer mais equidade para as relações do mercado de trabalho, visando a garantia de direitos, com forte protagonismo da esfera pública. Essa visão encontra-se bem exemplificada na exposição de motivos da proposta de projeto de lei que foi submetida pelo MDS à Presidência da República para criação do Plano Nacional de Inclusão Produtiva (BRASIL: 2010b):

Uma das explicações fundamentais do sucesso dos países desenvolvidos é que, com forte apoio estatal, foi possível estabelecer uma vigorosa sinergia entre a inserção produtiva (como produtores independentes, economia familiar, cooperativas e empresas sociais) de parcela dos trabalhadores fora do mercado de trabalho (assalariado) da economia, o aumento da produtividade que essa inserção propicia e os estímulos que gera para o setor capitalista majoritário.

A segunda dimensão de análise da SAIP, que trata da “definição dos problemas sociais”, possui um olhar multidimensional para a pobreza e a desigualdade, considerando a esfera do trabalho uma das muitas dimensões de privação. Em se tratando de problema complexo, os diferentes déficits que acometem as pessoas mais pobres possuem mútua influência, sendo que diversos problemas afetam o modo como se dá acesso ao mundo do trabalho. Os múltiplos déficits desse público constituem barreira no acesso às oportunidades. Por exemplo, existe uma necessidade de geração de renda imediata, que dificulta a participação em ações de qualificação que demandem investimentos de tempo maiores. Por esse motivo, apareceu em mais de uma fala desse período a ideia de que as intervenções nessa área demandam um tempo maior de amadurecimento para ter impacto.

Outra ideia bastante relevante para essa dimensão foi a convicção de que os problemas devem ser observados pela sua circunscrição espacial. A forma de atuação que a SAIP adotou possui forte relação com o conceito territorial, buscando atuar nas periferias e bolsões de pobreza, onde se encontram maior acúmulo de vulnerabilidades.

Ademais, outro problema bastante destacado pelos sujeitos entrevistados é o relacionamento do público com o Estado e demais prestadores de serviços de inclusão produtiva. Nesse aspecto, é importante destacar a dificuldade de comunicação com o público, se tratando de uma parcela da população mais difícil de localizar e mobilizar para as ações. Inclui-se nesse ponto os relatos de preconceito por parte dos agentes que deveriam atender esse público, o que representa obstáculo significativo para o acesso a esses serviços.

Ainda nesse ponto, a inclusão produtiva na concepção da SAIP possui como principal problema a ser combatido a inserção precária no mercado de trabalho. Alguns dos embaraços mais frequentes desses indivíduos em suas jornadas pelo mercado de trabalho são: alta rotatividade, largos períodos de desemprego e informalidade. Além disso, compreende-se que muitos dos beneficiários dos programas de transferência de renda passam por diversos obstáculos que os excluem da esfera de direitos e proteção social. Em relação a esse ponto, cabe ainda ressaltar a baixa absorção do mercado de trabalho assalariado. Esse diagnóstico levou a SAIP a possuir um maior enfoque nas ações voltadas ao trabalho autônomo e ao associativismo, com o objetivo de atuar principalmente com os mais vulneráveis, que possuem menores possibilidades de inserção empregatícia.

Em sua terceira dimensão de análise (“fins e objetivos”), o principal objetivo das políticas de inclusão produtiva destacado foi a promoção do direito ao trabalho decente, com as garantias trabalhistas e previdenciárias decorrentes. Um dos atores entrevistados frisou a importância de que o Estado promova a autonomia e a emancipação dos indivíduos, como forma de superação sustentável da pobreza e garantia do direito constitucional ao trabalho. Desse modo, a geração de renda surge como um dos objetivos importantes na garantia dos demais propósitos destacados. Para mais, destacou-se a importância do investimento estatal no capital humano, com a finalidade de desenvolver capacidades e habilidades que permanecem como um ativo para o trabalhador independente do contexto econômico.

Por fim, a SAIP adotou dois principais conceitos sobre os meios apropriados para a execução da política de inclusão produtiva que guiaram sua ação: a lógica de coordenação com base territorial e a adoção de projetos pilotos. No primeiro aspecto, assume maior vulto a ideia de se articular os diferentes serviços de forma sistêmica em um processo formativo que conduza a geração de renda e emancipação. Por sua vez, a adoção de projetos pilotos surge como uma concepção de testar diferentes técnicas e ideias, descobrindo o que de fato funciona e em que contextos, produzindo conhecimento que permitisse ao MDS dar escala às ações mais importantes. Apesar dessas ideias estarem alinhadas com a forma de pensar dos gestores da época, deve-se destacar que elas também foram uma imposição do contexto de poucos recursos e baixo respaldo político para conseguir a adesão efetiva de outros ministérios. Desse modo, atuar em uma escala menor no território e com a lógica experimental foi uma alternativa possível.

Dentro da lógica de atuação territorial, pode-se destacar a ideia de articular as obras e projetos realizados com investimento públicos e o desenvolvimento da economia local. Essa forma de operação tinha como princípio a construção de mecanismos que promovessem a

qualificação e contratação de mão-de-obra local sempre que possível, bem como a capacitação dos comércios locais para atender as demandas surgidas. Desse modo, esperava-se que os investimentos tivessem maior impacto sobre a economia local, visto que afetariam diversas cadeias produtivas.

Outro ponto que deve ser destacado nessa dimensão das formas de atuação é a criação de serviços exclusivos voltados ao público mais vulnerável. Uma vez que se reconheceu que os serviços existentes em muitos casos não atendiam de forma adequada a esse público, decidiu-se por fomentar e executar ações com olhares específicos e diferenciados. A crítica levantada posteriormente a essa forma de pensar recaiu, sobretudo, sobre a duplicidade de competências em relação aos órgãos especializados nessas ações, visto que ao invés de se aproveitar o que já era feito e melhorar, optou-se por fomentar novas ações com outros parceiros.

De forma complementar, deve-se enfatizar o grande enfoque concedido no período às formas de inserção no mundo trabalho que estão além do assalariamento. Por meio da Política Nacional de Inclusão Produtiva (PNIP), a SAIP propunha a criação de novas formalidades, com o objetivo de trazer para a esfera dos direitos e do reconhecimento do Estado algumas formas de produção marginalizadas e caracterizadas como informais. As novas unidades produtivas propostas eram as seguintes: Produtor Independente, Empreendimento Econômico Familiar e Empreendimento Autogerido. Além disso, a PNIP propunha a criação de diversos serviços em uma lógica sistêmica para fomentar e promover o crescimento desses empreendimentos.

A forma de pensar a política de inclusão produtiva construída pela Secretaria Extraordinária para Superação da Extrema Pobreza (SESEP) possui muitas similaridades em relação ao conjunto de ideias existentes no período da SAIP. Com a exceção de algumas nuances que permeiam as três primeiras dimensões conceituais, é possível afirmar que o “papel do Estado”, a “definição do problema” e os “fins e objetivos” são essencialmente iguais. A única dimensão com diferenças substanciais se refere aos “meios apropriado para o alcance dos fins”. Além do mais, é possível alinhar a SESEP com os mesmos paradigmas da assistência social (DAIGNEAULT: 2014) que inspiraram a gestão anterior: direitos e ativação.

Em se tratando de gestões oriundas de governos do mesmo partido, a continuidade de ideias é um resultado que poderia ser esperado. Não obstante, como vimos anteriormente, a transição entre essas duas secretarias ocorreu como uma ruptura brusca, de acordo com os indivíduos entrevistados que compuseram a gestão dos dois períodos. O corpo técnico não foi incorporado pela nova estrutura e não houve um diálogo mais profundo que buscasse aproveitar as experiências testadas anteriormente. Desse modo, a constatação de que o conjuntos das ideias

passou apenas pela mudança dos instrumentos propostos, se mantendo relativamente estável nos demais quesitos é surpreendente.

No escopo da primeira dimensão das ideias de inclusão produtiva da SESEP, não foi possível constatar mudança significativa referente a SAIP. O conceito proposto novamente preconiza o protagonismo do Estado na promoção do desenvolvimento social, bem como ressalta a importância das políticas redistributivas para a mitigação da pobreza e da desigualdade.

Do mesmo modo, a definição dos problemas sociais é bastante similar entre os dois períodos. Houve um maior detalhamento na narrativa dos entrevistados no que tange aos desafios de enfrentamento à pobreza e sua concepção multidimensional, o que demonstra um amadurecimento do diagnóstico que já vinha sendo realizado dentro do ministério. Apenas uma única mudança foi constatada em relação à capacidade do mercado de trabalho em absorver a mão-de-obra do público mais pobre. Conforme destacado no primeiro capítulo, a SESEP enfocou boa parte dos seus esforços nas ações voltadas à qualificação e à colocação do público em postos de emprego. O contexto de economia aquecida e baixa taxa de desemprego tornavam a demanda por mão-de-obra muito mais aberta à contratação de pessoas de mais difícil empregabilidade, desde que devidamente qualificadas. Não é possível afirmar que a segunda dimensão das ideias tenha passado por mudanças significativas, apesar dessa mudança de enfoque do trabalho autônomo e da economia solidária para o trabalho assalariado, uma vez que essa questão deve ser enxergada mais como uma alteração nas soluções propostas (quarta dimensão) do que no diagnóstico do problema.

Em relação à dimensão dos fins e objetivos propostos, a SESEP permaneceu com o objetivo de promover a autonomia e a emancipação dos indivíduos por meio da inclusão no mercado de trabalho com oportunidades dignas. Também foi possível destacar no discurso a importância do investimento em capital humano, não só para o indivíduo que acessou a política de formação e qualificação profissional, mas para o desenvolvimento econômico e para as empresas contratantes.

Adicionalmente, surgiu um novo objetivo que marcou bastante a ação da secretaria e a sua lógica de funcionamento, que foi o objetivo político do BSM de ganhar escala com qualidade em curto espaço de tempo. A SESEP adotou como um de seus desafios atingir um grande contingente de pessoas no período de quatro anos previsto para o plano, uma vez que a demanda do público-alvo era considerada como muito grande e que não poderia aguardar.

As principais mudanças de concepções e ideias entre a SAIP e a SESEP estão concentradas na quarta dimensão, que trata dos meios apropriados para atingimento dos

objetivos. Foi possível registrar uma forma bem diferente de pensar a implementação da política de inclusão produtiva. O primeiro ponto de divergência consiste no tipo de políticas escolhidas para integrarem o BSM, que deveriam ser políticas maduras e consolidadas com escala nacional. O critério de escolha se deve ao objetivo de rápida escalabilidade e amplo atingimento do público, podendo se valer dos conhecimentos técnicos já consolidados e das redes já existentes. Dado que a SESEP foi construída para funcionar como o secretariado do BSM, sem execução de ações diretas e com pouco orçamento alocado diretamente na unidade orçamentária, a atuação principal da secretaria consistiu em articular os serviços para alcance do público e atendimento de suas necessidades específicas. Essa forma de atuação encontra-se bem expressa no trecho a seguir de entrevista com uns dos gestores do período:

Os desenhos de política que nós iríamos trabalhar eram os que tivessem essa possibilidade de implementação rápida, porque o plano tinha previsão de atuação de quatro anos e um ano já tinha se passado. Então, tinha que ser de implementação rápida, ou seja, políticas maduras, de implementação rápida, preferencialmente nacionais, mas podendo ter alguns focos regionais e com resultados imediatos em grande escala. (Entrevistado 02/SESEP)

É importante destacar nesse primeiro ponto uma larga preocupação com o cumprimento de metas estabelecidas pela presidência de forma exógena. O atingimento desses parâmetros pode ter subtraído energia e foco da gestão da época de outros assuntos importantes, como, por exemplo, a garantia de uma lógica sistêmica para os serviços de inclusão produtiva, de tal modo que os serviços não fossem ofertados de maneira isolada, diminuindo seu impacto potencial. É importante ressaltar que diversos esforços foram realizados para articular os diferentes serviços, de tal modo a fechar o ciclo de inclusão produtiva com a efetiva colocação no mundo do trabalho, mas essas integrações funcionaram de forma irregular, de acordo com o compromisso assumido pelas gestões estaduais e municipais. Por consequência, as articulações e integrações não foram absorvidas por cada pasta temática, não se sustentando após a extinção da secretaria.

Um segundo ponto estruturante dessa quarta dimensão é a clareza de papéis entre os atores, de tal modo que não houvesse duplicação de esforços e nem sobreposição de competência. Nessa estrutura, existiam dois tipos de atribuições mais gerais expressas pelos termos utilizados pelos atores: “demanda” e “oferta” de serviços e oportunidades. Cada ator participante possuía um papel claro em relação a uma dessas duas funções de acordo com sua expertise e recursos disponíveis. O papel do MDS enquanto coordenador do plano era garantir o funcionamento desse sistema no atendimento do público-alvo, por meio da organização da demanda e desenvolvimento da capacidade dos parceiros em trabalhar com o público.

A coordenação da oferta consistia no redesenho dos processos em conjunto com as áreas responsáveis, objetivando o alcance, atendimento e respeito às particularidades do público. O MDS no diálogo com essas entidades procurou levar outras variáveis para que os parceiros pensassem suas políticas de forma mais inclusiva, possibilitando que pudessem rever suas metodologias de atendimento, melhorando a qualidades dos serviços para o alcance dos objetivos.

Relacionado à demanda, a SESEP e a SNAS articularam com os estados e municípios, por meio das instâncias decisórias existentes, no sentido de pactuar uma atuação mais forte da rede de assistência social no encaminhamento do seu público para as oportunidades constantes no território. Desse modo, a quase totalidade dos entes federativos assumiu o compromisso de mobilizar, sensibilizar e encaminhar as pessoas em situação de vulnerabilidade para os serviços que promovessem o acesso ao mundo do trabalho. Outra atuação importante no que tange à demanda foram as articulações com os ministérios ofertantes para criar mecanismos compensatórios que lidassem com o custo de oportunidade do público para acessar os serviços. Um exemplo claro desse mecanismo foi o auxílio oferecido aos estudantes do Pronatec para lidar com os custos de transporte, alimentação e material.

Um dos entrevistados do período que compunha o corpo técnico da secretaria resume a coordenação da oferta e da demanda da seguinte forma:

Então, eu vejo, assim de uma forma muito didática, uma atuação do lado da oferta das políticas públicas de customização, sobretudo. Em alguns momentos de formulação de novas ações, como foi o caso do serviço que a gente tentou desenvolver junto ao Sebrae. E do lado da demanda, eu acho que tem um desafio enorme de articulação, de mobilização e de sensibilização. E de atuar nisso que eu mencionei do custo de oportunidade. Como que você diminui esse custo para as pessoas participarem de ações de inclusão produtiva, qualificação profissional, busca de trabalho, levando em consideração o preço das passagens de transporte (Entrevistado 03/SESEP)

Um terceiro aspecto que teve destaque na construção do arcabouço lógico dos meios apropriados foi a concepção de buscar instrumentos que diminuíssem o custo de cooperação e facilitassem a tomada de decisões em conjunto. Desse modo, o BSM valorizava bastante os insumos trazidos pelos parceiros, elaborando de forma conjunta as adaptações necessárias nos processos. Alguns exemplos de instrumentos que seguem esses conceitos são as salas de situação, as salas de redesenho e a troca de informações rotineira. Cabe ressaltar o peso que a experiência prévia com coordenação e integração de políticas públicas que parte do corpo técnico possuía e a disponibilidade de recursos tiveram na efetivação desse ideal.

Analisando-se de forma comparativa os conjuntos de ideias construídos na SESEP e na SAIP, é possível afirmar que a quarta dimensão possui os elementos essenciais para compreender as transformações institucionais entre os dois períodos. A opção por se trabalhar com a criação e o estímulo de serviços exclusivos face a possibilidade de adaptar os serviços já existentes para melhor atendimento do público marcam uma das principais críticas da gestão que assumiu a SESEP no que se refere a atuação da SAIP. Questiona-se a viabilidade de desenvolver um novo serviço com qualidade e com tempestividade sem a utilização das redes existentes e o aproveitamento da expertise das áreas técnicas setoriais. Adicionalmente, a atuação com políticas maduras e já consolidadas foi o que permitiu a SESEP ganhar escala nacional em um curto espaço de tempo.

Outro ponto de divergência marcante se refere a atuação no nível micro, com escala local e bastante atenção às particularidades regionais. A gestão que assume a SESEP tem como um dos seus objetivos atingir escala nacional, dando conta do largo contingente de demanda do público. Desse modo, criticam o que consideram a atuação no caso a caso, sem pensar no todo, bem como desaprovam a utilização do instrumento dos convênios, que na visão desses atores tornaria a coordenação interfederativa em espécie de “balcão de negócios” com os municípios.

As principais divergências entre as duas gestões que geraram a reconstrução do arranjo institucional encontram-se resumidas no seguinte trecho da entrevista com um dos gestores que atuaram na SESEP:

Eu conheci pouco a SAIP. Agora, o que eu me recordo das avaliações que eram feitas em relação a SAIP eram isso: avaliações de pouca escala, de pouca expressão, utilizando muito a lógica convenial de atuação junto a organizações não governamentais ou mesmo municípios. Mas dentro de uma lógica convenial, aonde o ministério puxava para si responsabilidades que teriam que ser de outras políticas. Quando eu cheguei na SESEP em uma das minhas conversas com a ministra Tereza Campello é de que nós não trabalharíamos em hipótese alguma na lógica convenial. Nós não iríamos fazer convênio com organizações específicas, nem trabalhar na base do balcão com os municípios (Entrevistado 02/SESEP).

Ademais, a lógica de atuação baseada no território em conjunto com os demais pontos já ressaltados levaram a uma maior predominância dos entes subnacionais no escopo das ações da SAIP. E, da mesma forma, a busca da SESEP pela atuação em grandes pacotes moldou a sua interação com os diversos ministérios parceiros.

Concluindo a análise das mudanças ideacionais no subsistema de inclusão produtiva, deve-se destacar que as maiores variações observadas ocorreram entre o período de gestão da SESEP para a SISP. A primeira gestão que assumiu a Secretaria de Inclusão Social e Produtiva (SISP), no período de 2016 até começo do ano de 2017, buscou dar continuidade a muitas das

ações que tinham sido pensadas nos períodos anteriores. Nesse primeiro momento, planejou-se construir uma ação fortemente articulada no território em aproximadamente 100 municípios, com protagonismo dos atores locais e lógica experimental similar ao que foi efetivado pela SAIP.

Não obstante, a Estratégia Nacional de Inclusão Social e Produtiva (ENISP) nunca chegou a ser lançada, por conta de discordâncias políticas com a alta gestão, que objetivava a construção de um plano de escopo nacional. Por não conseguir atender aos requisitos dos decisores políticos, todos os cargos da alta burocracia da secretaria foram trocados e a responsabilidade de construir um plano de inclusão produtiva foi repassada a uma nova gestão. Devido à pouca disponibilidade de informações disponíveis relacionadas à primeira gestão e ao fato de não ter havido nenhuma política implantada, optou-se por não analisar o conjunto de ideias que estavam em processo de construção, enfocando a análise da SISP sobre o período do Plano Progridir construído pela segunda gestão.

Ao se observar a primeira dimensão de análise, foi possível notar uma concepção diferente do papel que o Estado deve desempenhar no desenvolvimento social. A concepção do Estado de Bem-Estar Social defendida por esses atores encontra-se mais alinhada com o modelo corporativista (ESPING-ANDERSEN: 1991), dado que defende um papel complementar para o Estado, na qual este somente deve atuar quando a sociedade civil (família, igreja, organizações) e o mercado falharem na provisão dos benefícios sociais. Nas palavras do mesmo autor, “o princípio de ‘subsidiariedade’ serve para enfatizar que o Estado só interfere quando a capacidade da família servir os seus membros se exaure” (ibid., p. 109). Essa forma de pensar abre espaço para uma maior atuação da iniciativa privada no fornecimento dos serviços e oportunidades de inclusão produtiva, que passam a ser o principal grupo de atores a se relacionar com essa política.

Ainda no que tange à concepção da atividade estatal, outras agendas assumem maior destaque no debate governamental se sobrepondo a pauta da pobreza e da desigualdade. Desse modo, o discurso dos atores passou a focar muito mais aspectos como a crise econômica, o ajuste das contas públicas e a melhoria do ambiente de negócios. Nessa toada de preocupação com as finanças, a análise de custo-efetividade dos programas sociais passa a ter destaque, com revisão pelos órgãos centrais das ações empreendidas anteriormente.

Na dimensão que trata da definição dos problemas sociais, conforme já mencionado, as mudanças só são perceptíveis quando as ideias são analisadas de maneira mais aprofundada. Em uma análise mais superficial, notamos as mesmas concepções, uma vez que a definição do problema da pobreza permanece como complexo e multidimensional. Além disso, os

entrevistados mantêm a avaliação sobre a dificuldade no relacionamento com o público em situação de pobreza por parte do Estado e dos prestadores de serviços, devido ao desconhecimento de suas características e pelo preconceito que muitas vezes permeia as instituições públicas e privadas.

Entretanto, é possível notar o surgimento de um problema que se torna central para a atuação da política de inclusão produtiva: a maior preocupação da alta gestão com a dependência dos beneficiários de transferência de renda em relação ao Estado. Essa forma de pensar talvez tenha origem na concepção de que o recebimento de renda por meio de transferências reduziria a propensão marginal de ofertar trabalho desses indivíduos ou pelo menos os tornaria mais propensos a se manter na informalidade, questões que geram bastante debate na literatura acadêmica sobre o tema. Em discurso proferido pelo então ministro do Desenvolvimento Social, Osmar Terra, em período anterior ao lançamento do Progridir, é possível visualizar alguns elementos dessa abordagem:

Hoje, o Bolsa Família é uma causa importante, senão a maior, da informalidade do mercado de trabalho porque as pessoas morrem de medo de perder o Bolsa Família se arrumarem emprego. E, se arrumam um emprego, não querem assinar carteira [de trabalho] (BRASIL: 2017c)

Ainda, em relação aos problemas sociais, devido à mudança no contexto econômico, volta a surgir o diagnóstico da baixa capacidade de absorção de mão-de-obra do mercado formal. Adicionalmente, aparecem novos questionamentos sobre as tendências mundiais de mudança nas relações trabalhistas, com diminuição da participação do mercado de trabalho formal e o fortalecimento de novos vínculos produtivos, como a “pejotização”²² e a terceirização. É feita a avaliação por alguns indivíduos de que o Estado possui a dificuldade em acompanhar o ritmo de mudanças ocorridas no mundo do trabalho. Acrescente-se a isso, o diagnóstico de que existe um grande contingente de trabalhadores informais que não são enxergados pelo Estado, inexistindo informações detalhadas sobre o funcionamento de suas atividades, bem como sobre suas necessidades e potencialidades.

Outro ponto que pôde ser notado em relação a essa dimensão é a menor frequência com que termos como direitos trabalhistas e formas de trabalho decente aparecem no discurso dos atores da SISP. Apesar de alguns entrevistados mobilizarem esses conceitos e eles serem utilizados de maneira esparsa nos documentos publicados, a menor aparição do termo talvez seja um indicativo de uma menor atenção com essas questões por parte da nova gestão. Para

²² Apesar de não estar prevista pela reforma trabalhista ocorrida no Governo Temer e, portanto, não estar legalizada, existe um movimento no mercado de trabalho de contratação de trabalhadores como pessoas jurídicas únicas para prestar serviços, denominado informalmente de pejotização.

além disso, foi possível observar uma preocupação em repensar a forma de atuação juntamente aos trabalhadores informais (autônomos ou não), buscando promover a sua autonomia e geração de renda dentro do *locus* de informalidade em que se encontram. Assim sendo, é possível cogitar ainda que os atores estejam buscando novas formas de pensar a temática da informalidade.

A terceira dimensão analisada das ideias de inclusão produtiva da SISP aponta para uma mudança parcial nas concepções relacionadas aos objetivos e fins dessas ações. Ainda que em um nível mais geral, os objetivos declarados sejam iguais, existem concepções que aparecem mais fortemente no discurso e que podem indicar uma transformação substantiva nessa dimensão.

Todos os atores entrevistados dos dois períodos (SESEP e SISP) concordam em dizer que não houve mudanças nos objetivos entre os períodos, visto que a inclusão produtiva continua a ter como objetivo principal a redução da pobreza e da desigualdade, gerando autonomia e protagonismo dos beneficiários por meio do acesso ao mundo do trabalho. Não obstante, a preocupação com a cultura de dependência dos benefícios assistenciais acaba trazendo à tona um novo objetivo para a pauta: construir ações de inclusão produtiva que funcionem como “portas de saída” para os programas de transferência de renda.

Os pontos levantados sugerem que a mudança não ocorreu nos objetivos imediatos, mas é perceptível uma mudança nos fins últimos da ação, que estão relacionados à forma de pensar o papel do estado e a interpretação sobre a esfera dos direitos sociais, concepções essas que como já foi demonstrado passaram por amplas mudanças entre as duas gestões. Outra citação que exemplifica essa mudança nos objetivos mais profundos pode ser extraída de documento publicado no período:

O objetivo é ampliar a parcela da renda familiar oriunda do trabalho, de modo que as transferências de renda tenham gradativamente menor proporção na renda familiar total, até o ponto em que as próximas gerações não mais estejam em condição de pobreza (BRASIL: 2018d, p. 12).

Apesar da discussão sobre a geração de autonomia dos beneficiários ter sempre sido uma preocupação dessa área de políticas públicas, a diferença reside em compreender o acesso ao mundo do trabalho enquanto direito ou como uma forma de quebrar o ciclo de dependência em relação ao Estado. Enquanto a SESEP compreende que a pobreza desse público advém das condições precárias de trabalho em que estão inseridos, a concepção da SISP advoga que existe uma imobilidade do público beneficiário, que advém em parte do medo de perder o benefício, questão que acaba impedindo a família de alterar sua situação financeira.

Por fim, a quarta dimensão reflete mudanças significativas entre as ideias construídas na SESEP e na SISP em relação aos meios considerados adequados para a resolução dos problemas sociais. O principal conceito dessa dimensão compreende o Plano Progredir enquanto uma política aberta, cuja forma de atuação reside na captação de oportunidade disponíveis, fazendo a conexão entre elas e o público-alvo. Trata-se basicamente em atuar na assimetria de informações existente entre o público e os ofertantes de serviços, visto que existem muitas oportunidades disponíveis que são subaproveitadas. Desse modo, procura-se reunir em um só ponto diversas entidades e indivíduos, criando uma intersecção que conecte as competência e habilidades dos usuários aos serviços de promoção adequados

O conceito por trás do Progredir propõe também que o público passe a ser observado pelo Estado a partir de suas capacidades e habilidades e não somente por suas vulnerabilidades. Defende-se que adotar essa forma de trabalhar com o público, tornaria os gastos públicos mais eficientes, uma vez que os recursos não passariam por duas formas de desperdício: investir em pessoas que não necessitem da oportunidade, pois já possuem as habilidades que se pretende desenvolver, ou oferecer oportunidades para pessoas que não irão conseguir aproveitá-las, pois não possuem os pré-requisitos.

Buscou-se desenvolver esse modo de atuação a partir do maior conhecimento do público e do oferecimento de serviços apropriados para cada perfil (profilização), conceitos que foram apenas introduzidos durante o período da gestão, mas que não conseguiram ser aprofundados. O exemplo mais comumente citado de atuação da SISP com essa lógica foi a construção de parcerias que fomentassem a inserção de jovens beneficiários do Bolsa-Família ganhadores das Olimpíadas Brasileiras de Matemática das Escolas Públicas em cursos e estágios no setor da Tecnologia da Informação. Essa ação teve como principal objetivo fomentar o melhor aproveitamento das habilidades e conhecimentos já desenvolvidos no âmbito das pessoas em situação de pobreza, alinhando a política social com a política econômica.

Outro ponto que impactou na forma de pensar a atuação da secretaria foi a demanda política de que o plano tivesse escala nacional, fosse operado com poucos recursos orçamentários e fosse construído em curto espaço de tempo. Foi relatada ainda uma forte exigência da alta burocracia de que o plano não utilizasse a lógica de projetos pilotos. A partir dessas condições impostas, o Progredir adotou como forma de atuação principal a oferta de serviços por meio digital, criando parcerias com entidades públicas e privadas de forma voluntária, integrando informações disponíveis em vários sistemas e destinando esses serviços aos indivíduos que acessassem o portal. Destaca-se, portanto, que os dois instrumentos

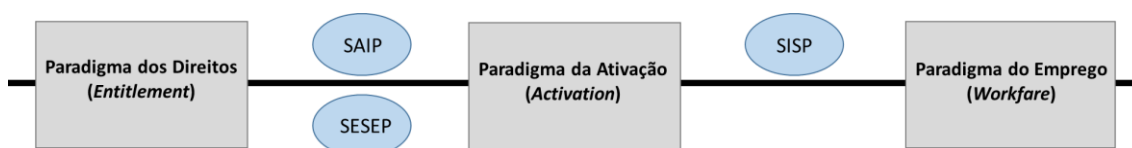
principais que refletem a forma de pensar o plano foram o Portal Progridir e a Rede de Parceiros do Desenvolvimento Social, visto que eles resumem as concepções já relatadas acima.

Finalmente, surgiu nas entrevistas a necessidade de se pensar novas formas de operacionalizar a mobilização do público, que não passassem necessariamente pela rede de assistência social nos municípios. Argumentou-se que existem entraves burocráticos que dificultam a ação tempestiva da assistência social, o que em muitos casos dificultou ou inviabilizou o fechamento de turmas presenciais de qualificação em algumas localidades. Além disso, foi proposto por um dos entrevistados que fosse pensado um maior grau de integração com entidades privadas sem fins lucrativos que detivessem larga experiência em trabalhar com o público em situação de vulnerabilidade nas atividades de sensibilização, mobilização e encaminhamento para as oportunidades no território. Defende-se que o Estado passe a trabalhar de forma mais integrada com os diferentes atores privados do terceiro setor que possuam larga capilaridade e boa comunicação com o público.

As ideias aventadas nesse período estiveram alinhadas com os paradigmas do emprego e da ativação (DAIGNEAULT: 2014), sendo um misto dessas duas formas de pensar. Ao mesmo tempo que são mantidos os enfoques na elevação do capital humano e nas estruturas de incentivos para a promoção do acesso ao mundo do trabalho, surgem alguns discursos sobre a cultura de dependência dos beneficiários das transferências de renda em relação ao Estado. Passa a existir uma maior desconfiança em relação ao contingente de beneficiários, que é enxergado como elevado e não correspondente ao real número de pessoas em situação de pobreza. Desse modo, são ampliadas as ações de fiscalização, com o objetivo de aumentar a focalização do público-alvo.

Esquematizando a mudança de alinhamento das ideias em relação aos paradigmas da Assistência Social de Daigneault (2014), pode-se perceber uma migração em direção ao conservadorismo, afastando-se da concepção social-democrata, conforme representado na figura 02.

Figura 02: Alinhamento das ideias dos três períodos analisados em relação aos Paradigmas da Assistência Social



Fonte: Elaboração Própria com base nos conceitos de Daigneault (2014).

As diferenças nas quatro dimensões das ideias de inclusão produtiva da SESEP e da SISP ajudam a explicar as mudanças institucionais observadas entre os dois períodos. É possível compreender ainda que de forma inicial a racionalidade por trás da atuação de cada uma das gestões. A partir das diferentes formas de enxergar a política, pode-se vislumbrar os instrumentos utilizados e os relacionamentos construídos com os atores.

O principal ponto de clivagem é a mudança na concepção do papel do Estado. A gestão da SESEP defende uma forte atuação do Estado na temática da promoção social, compreendendo que o direito ao trabalho é uma responsabilidade do Estado, devendo por ele ser promovido. Por outro lado, a gestão da SISP enxerga um papel subsidiário para o Estado, sendo que este deve atuar apenas quando o mercado e a sociedade civil não forem capazes. Essa divergência de concepções é uma das possíveis explicações para a diferença de perfil dos atores mobilizados em cada momento: predominância dos atores estatais na SESEP e de atores privados na SISP.

Outra explicação que poderia justificar esse contraste é a indisponibilidade de recursos durante o período da SISP, o que impossibilitou a atuação exclusiva com atores estatais e o envolvimento dos atores privados surgiria como alternativa possível. Não obstante, argumenta-se que as duas motivações acabaram confluindo sobre essa mudança, sendo um exemplo de relação mútua entre ideias e contexto, dado que a participação ativa do setor privado foi defendida pelos entrevistados que ocuparam cargos de gestão como algo necessário e desejável mesmo frente a abundância de recursos.

Outro conceito importante para compreender as diferenças surgidas nos arranjos institucionais é o objetivo de quebrar o ciclo de dependência dos beneficiários em relação ao Estado em comparação com a narrativa de direitos existente na SESEP. O objetivo final das políticas públicas de inclusão produtiva afeta a forma como é pensada a estrutura de ações em cada momento e representa também o modo pelo qual se compreende as motivações do público. Apesar de ser difícil apontar exatamente quais instrumentos são diretamente afetados pela divergência nesse quesito, algumas possibilidades podem ser levantadas, ainda que como conjecturas. Um primeiro ponto é o possível efeito sobre a focalização do público, uma vez que passa a existir uma menor preocupação com as diversas manifestações da pobreza que afetam o acesso das camadas mais vulneráveis às oportunidades oferecidas, como, por exemplo, a dificuldade de acesso à meios digitais ou o oferecimento de cursos com requisitos e linguagem distantes do público. Outra possibilidade é o menor enfoque na formalização de empreendedores, uma vez que a esfera de acesso a direitos trabalhistas e previdenciários perde

importância na atuação estatal frente a questão de aumento da renda do trabalho como “porta de saída” das políticas de transferência de renda condicionada.

Em resumo, quando comparamos os três períodos observados, é possível notar uma variação pequena nas ideias entre o período da SAIP e da SESEP, visto que apenas a forma de atuação sobre o problema possui alteração significativa, as demais dimensões permanecem bastante alinhadas entre as duas gestões. Na classificação de Hall (1993), estaríamos diante de uma mudança de segunda ordem, pois os instrumentos utilizados foram alterados, sem mudança substancial nos objetivos.

Por outro lado, as mudanças nas ideias entre a SESEP e a SISP podem ser classificadas como substanciais ou radicais, dado que todas dimensões ideacionais foram alteradas em alguma medida. Utilizando a mesma categorização clássica de Peter Hall (ibid.), estaríamos diante de uma mudança de terceira ordem, aonde não só os instrumentos, assim como os objetivos são alterados. Entretanto, é importante ressaltar que a mudança ocorrida na dimensão dos fins e objetivos foi bastante sutil e nem sempre expressamente declarada pelos sujeitos entrevistados. As evidências encontradas, portanto, não apontam de maneira categórica para uma mudança substantiva na terceira dimensão. Ainda que não consideremos que essa dimensão tenha de fato mudado, pode-se afirmar que ocorreram mudanças mais significativas entre a SESEP e a SISP do que em relação à transição anterior.

3.3 DAS IDEIAS PARA AS MUDANÇAS INSTITUCIONAIS

A observação do processo de mudanças e ressignificações pelo qual passaram as ideias de inclusão produtiva no MDS ao longo de uma década aponta para dois tipos principais de mudanças institucionais. Em um primeiro momento, as mudanças parecem ter sido influenciadas por discordâncias sobre os “meios apropriados” e por alterações materiais que propiciaram um maior acesso a recursos materiais e de poder. Na transição seguinte, as mudanças são motivadas por transformações amplas nas concepções sobre o tema da inclusão produtiva, alterações nas quatro dimensões das ideias que apontam para uma maior discordância entre as duas gestões.

No primeiro tipo, que poderíamos denominar de mudança adaptativa, temos duas gestões bastante alinhadas em vários pontos de suas ideias, mas que discordam no trato operacional da questão. Nesse tipo de mudança, a influência do contexto e dos recursos que se encontram disponíveis em cada momento parecem ter um peso explicativo maior do que as

próprias ideias. Existe, desse modo, uma interação entre as reflexões teóricas e conceituais dos atores e a realidade que lhes é imposta. Mesmo que compartilhem as suas concepções sobre o “papel do estado”, sobre a “natureza do problema” e sobre os “objetivos e fins a serem perseguidos”, questões como experiências do corpo técnico, patrocínio político, recursos orçamentários parecem atuar como um constrangimento em relação a adoção de certos instrumentos.

Outra questão que pode ser apontada é o papel que o acúmulo de conhecimento exerce sobre o julgamento dos atores em relação a que instrumentos são ou não adequados. Os erros e acertos da SAIP, bem como as experiências prévias do corpo técnico que ingressou na SESEP, podem ter afetado o espaço de possibilidades nas mentes dos gestores. Assim sendo, experiências negativas com instrumentos mais custosos como convênios desestimulam a sua adoção e novas experiências com instrumentos de coordenação, como as salas de situação, ampliam o portfólio de opções disponíveis para os atores ingressantes.

No segundo tipo de mudança, que poderia ser chamado de mudança ideológica, o papel das ideias possui maior capacidade explicativa dos processos de mudança institucional. Ao se observar as discordâncias entre as duas gestões no que tange a definição de papéis entre Estado e Sociedade, é de se esperar que diferentes atores sejam mobilizados de maneira mais preponderante em cada período. Ainda, a concepção de objetivos e fins potencialmente diferentes tem efeitos sobre o recorte do público e sobre quais ações são consideradas prioritárias em cada contexto.

Adicionalmente, é interessante refletir que o peso explicativo da disponibilidade de recursos e do contexto é menor nesse tipo de mudança. Se compararmos a SAIP e a SISP, podemos notar que as duas secretarias tiveram poucos recursos orçamentários, não contaram com o patrocínio político da presidência e possuíam pouca experiência acumulada nos cargos de gestão com políticas transversais. Ainda que com recursos e contextos parecidos, as duas secretarias atuaram de formas bastante distintas, sendo possível explicar essas diferentes atuações a partir das diferentes ideias adotadas nesses dois períodos.

Pelos motivos apresentados acima, é possível afirmar que o processo explicativo causal desenvolvido para esse estudo e apresentado no capítulo 2 não parece ser adequado para explicar as mudanças institucionais observadas na primeira troca de gestão. As alterações pouco substanciais observadas nas concepções da política de inclusão produtiva não parecem indicar um largo potencial explicativo da variável independente sobre o fenômeno observado entre o período da SAIP e da SESEP. Desse modo, optou-se por traçar o processo causal apenas para

o segundo momento de transição, testando o funcionamento do modelo frente a um caso típico em que as ideias assumem maior relevância.

O mecanismo causal construído para explicar esse estudo de caso está composto por quatro etapas: 1) novos atores criticam o modelo desenvolvido anteriormente em termos dos seus resultados; 2) novos atores introduzem suas concepções normativas no subsistema; 3) grupos defensores não conseguem se opor ou barrar a mudança; 4) novos atores operacionalizam suas ideias por meio de novos instrumentos e arranjos institucionais. Para cada uma dessas etapas, foram levantadas evidências com base nas entrevistadas e documentos (Tabela 11), buscando testar o grau de confiança em relação a existência de cada uma das partes do mecanismo no fenômeno em estudo.

Tabela 11: Processo Causal e Evidências Encontradas

Partes do mecanismo	Conceituação	Evidências
Contexto	Mudança de governo, com a entrada de novos atores	Processo de impeachment
Variável Independente (X)	Novas ideias	Troca dos cargos de gestão da secretária. Mudanças nas quatro dimensões das ideias
Parte 1 (n ₁ ->)	<u>Novos atores</u> com concepções diferentes <i>criticam</i> o modelo desenvolvido anteriormente em termos dos seus resultados	Artigos de integrantes do Estado criticando as políticas anteriores; Eventos públicos (Audiências Públicas e outros); Entrevistas com atores dos dois períodos
Parte 2 (n ₂ ->)	<u>Novos atores</u> <i>introduzem</i> suas concepções normativas no subsistema (Qual o papel do Estado? O que é desejável?)	Discursos do ministro; entrevistas com integrantes da SISP
Parte 3 (n ₃ ->)	<u>Grupos defensores</u> <i>não conseguem</i> se opor ou barrar a mudança	Entrevistas com integrantes da SISP
Parte 4 (n ₄ ->)	<u>Novos atores</u> <i>operacionalizam</i> suas ideias por meio de novos instrumentos e arranjos institucionais	Análise documental; Entrevistas com integrantes da SISP; atos normativos; publicações oficiais
Resultado (Y)	Mudanças Institucionais	Adoção de novos instrumentos e mobilização de novos atores

Fonte: Elaboração própria

A mudança de governo é a força catalisadora que dá início ao mecanismo causal proposto, visto que torna o Estado mais permeável à entrada de novos atores, permitindo o início do processo de reformulação das ideias, conceitos e práticas. Conforme demonstrado na primeira seção deste capítulo, com o processo de impeachment foram alterados todos os cargos de gestão do ministério e da SISP. Houve alteração da linha partidária vigente, o que trouxe consigo uma nova leva de atores que não faziam parte do corpo estatal anteriormente.

O discurso dos atores governamentais que ingressaram no governo Temer se coloca como oposição à gestão anterior, com diversas críticas sobre o impacto dos programas e ações que haviam sido implantadas. Esses juízos contrários tiveram como principal objetivo desconstruir as narrativas anteriores que caracterizavam os programas enquanto formas eficientes ou eficazes de incluir produtivamente o público beneficiário do ministério. Além disso, esses atores tiveram a intenção de marcar a sua diferenciação no campo simbólico, buscando se distanciar política e tecnicamente das ações existentes.

É importante ressaltar o surgimento de alguns estudos técnicos no período de transição, que acabaram contribuindo para ampliar o poder argumentativo das propostas de reformulação da ação governamental. Houve um largo questionamento do gasto público nesse período, dado o cenário de crise fiscal. Os atores ingressantes indicaram a necessidade de buscar maior eficiência, priorizando as políticas públicas e os setores que demonstrassem melhor desempenho frente a um conjunto de indicadores levantados. Deve-se ressaltar que esses estudos possuíram destaque na agenda governamental, contando com espaço no debate público, seja em audiências públicas na Comissão de Educação, Cultura e Esporte do Senado Federal (BRASIL: 2017d), em eventos promovidos pelo próprio MDS (BRASIL: 2016b) ou em concursos públicos de redação da Secretária de Orçamento Federal do Ministério do Planejamento (BRASIL: 2016c).

Uma das publicações mais marcantes, nesse sentido, foi a avaliação de impacto realizada por integrantes do Ministério da Fazenda (MF) (DELFINO, BARBOSA FILHO & PORTO: 2016), que apontou um baixo impacto do PRONATEC sobre a taxa de reinserção no mercado de trabalho e sobre o ganho salarial dos recolocados. O estudo acabou influenciando na credibilidade do programa, uma vez que questionou o seu desempenho e levantou no debate público a necessidade de redesenho. Alguns dos atores entrevistados apontam que esse estudo foi fundamental para a derrocada do programa, levando a cortes orçamentários expressivos no período. A fala de um dos técnicos que fez parte da SESEP é simbólica para exemplificar esse ponto:

Acabou que o Pronatec ele acabou digamos assim falecendo por isso. O artigo que acabou quase que decretando a morte do Pronatec. Foi escrito por um cara que fez uma análise, uma regressão mostrando que a empregabilidade era muito baixa no Pronatec e esse artigo se tornou uma referência (Entrevistado 03/SESEP).

Outro estudo relacionado ao escopo do MDS, também desenvolvido nesse período por integrantes do MF, questiona a estrutura de incentivos do Programa Bolsa-Família, apontando que existem estímulos negativos que acabam por dificultar o acesso dos beneficiários ao

mercado de trabalho (BUGARIN ET AL.: 2015). Pela ótica apontada por esses pesquisadores, haveria um receio desses indivíduos em perder a transferência, o que acabaria gerando um ciclo de dependência. Os autores propõem ainda três mecanismos para resolver algumas das questões levantadas: a criação de condicionalidades ligadas ao trabalho para recebimento do benefício (“contribuição cidadã”); a promoção de incentivos financeiros, sociais e psicológicos para os indivíduos que se capacitarem (“graduação”); e a introdução de novas condicionantes para os municípios, buscando incentivar a atuação local na promoção de ações de inclusão produtiva (“incentivo de capital humano”).

É possível demonstrar que os atores ingressantes estiveram alinhados com esse debate, adotando também um discurso crítico frente as ações adotadas anteriormente, como pode ser evidenciado pela fala de um dos entrevistados que atuou na gestão da SISP:

Então, quando a gente olha por exemplo resultados de políticas passadas como o Pronatec Brasil Sem Miséria, que foi 60% da execução do Pronatec foi o Brasil sem Miséria. A gente tem em vários estudos a ausência de impacto. Aí quando você entra nos problemas operacionais, você vê que de fato você tinha por exemplo em cursos de TI no âmbito do Pronatec uma evasão de quase 90%. Ou seja, essa identificação de qual é a melhor intervenção para aquele público não era feita de forma adequada. (Entrevistado 02/SISP)

Desse modo, com base nas evidências apontadas acima é possível afirmar que existem fortes indícios da ocorrência da primeira etapa do mecanismo causal. Os artigos publicados, o peso que as críticas tiveram no debate público e as entrevistas coletadas todas apontam na direção da construção de uma narrativa oposicionista em relação à gestão anterior por parte dos atores ingressantes.

A crítica ao modelo anterior, ao erodir a base de apoio das políticas públicas pré-existentes, abriu espaço para que os novos atores inserissem suas concepções no subsistema de inclusão produtiva. A partir do momento que foram bem-sucedidos em reenquadrar a definição dos meios eficientes para atuar frente ao problema da exclusão produtiva, questionando a concepção adotada anteriormente, criou-se a oportunidade de trazer novas ideias que pudessem substituir as antigas, oferecendo melhores respostas.

Além das evidências já levantadas na seção anterior que apontam para a capacidade dos atores em alterar as quatro dimensões das ideias, cabe destacar a introdução de uma nova concepção filosófica em relação ao papel do Estado com o aumento do protagonismo da iniciativa privada e o fortalecimento da concepção de dependência dos beneficiários de transferência de renda em relação ao Estado. Essas duas questões normativas guiaram a formulação das políticas de inclusão produtiva ao longo da gestão da SISP, de tal modo que é

possível destaca-las como as duas principais inovações trazidas pelos atores ingressantes que corroboram na comprovação da segunda parte do mecanismo causal.

Em relação a alteração no papel do Estado, passou-se a defender um papel subsidiário do Estado, no qual este deve atuar apenas quando o mercado e a sociedade civil não forem capazes. O setor privado passa a assumir maior protagonismo na pauta de inclusão produtiva, buscando evitar a duplicação de esforços e construir uma maior parceria com o setor produtivo. Em especial, justifica-se a mudança pela necessidade de uma maior compreensão da realidade do mercado de trabalho, de tal forma que as próprias empresas contribuam para o alinhamento da oferta de capacitação com o acesso a postos de emprego.

É fundamental destacar que sempre houve uma tentativa de alinhamento entre oferta e demanda de trabalho no desenho das ações de inclusão produtiva. Contudo, o diferencial do período está na substituição da atuação estatal pelo protagonismo dos parceiros da iniciativa privada, os quais passam a atuar de maneira voluntária e de acordo com sua própria lógica de funcionamento. O seguinte trecho da entrevista com um dos gestores da SISP é simbólico para o entendimento da questão:

Mesmo que a gente tivesse a compreensão. O que não necessariamente era porque a gente tinha um entendimento talvez um pouco mais forte de que era fundamental se aproximar mais do setor privado numa política de inclusão produtiva. Era importante ter proeminência inclusive do setor privado no dia a dia da política. Um envolvimento, de se sentir parte daquilo, era fundamental. Em termos conceituais, isso era um ponto importante para a gente, mas isso era potencializado pela própria situação que a gente tinha em termos fiscais. Mesmo que a gente quisesse fazer um programa só governamental, a gente provavelmente não conseguiria fazer nada (Entrevistado 02/SISP)

No que tange a segunda ideia inserida, existe um debate antigo dentro do MDS a respeito dos efeitos negativos dos programas de transferências de renda. As gestões anteriores ao governo Temer tinham como linha dominante de argumentação a defesa dos benefícios assistenciais na superação da pobreza, contrapondo-se a diversos discursos que surgiam esporadicamente na academia ou na mídia a respeito dos efeitos adversos do Bolsa-Família em relação à oferta de trabalho. Existem diversas publicações no período anterior à 2016 (CAMPELLO: 2013) que buscam demonstrar a ausência do que foi chamado de “efeito preguiça”, espécie de acomodação dos beneficiários, que geraria dependência em relação ao Estado. Desse modo, a grande alteração que ocorre no período da SISP é que o discurso da cultura de dependência migra do âmbito da sociedade para a gestão do ministério, passando a influenciar a forma de pensar e executar as políticas sociais. Trata-se, portanto, de uma concepção a respeito do público-alvo das políticas do MDS que por muito tempo esteve de fora do poder que finalmente atinge o espaço decisório.

A terceira parte do mecanismo causal possui uma comprovação mais difícil, visto que trata de demonstrar a ausência ou a incapacidade da oposição dos grupos defensores do conjunto de ideias vigentes no período anterior em barrar as mudanças ideacionais descritas. Não obstante, é possível testar essa questão observando quais grupos que se opuseram e qual foi a eficácia de sua tentativa de barrar a questão. Assim sendo, foi possível identificar na fala de alguns entrevistados que trabalharam na SISP dois grupos de atores que se opuseram ao surgimento das novas concepções: parte do corpo técnico que permaneceu na SISP e a Secretaria Nacional de Assistência Social.

O primeiro grupo de oposição às ideias ingressantes surgiu dentro do próprio escopo da secretária, sendo caracterizado com um choque entre as ideias e crenças dos novos atores e de parte dos servidores que permaneceram após o período de transição. Foi possível observar nas falas de dois entrevistados que compuseram a gestão da SISP o relato do atrito de gestão e liderança que vivenciaram em relação a alguns dos servidores que não reconheciam a legitimidade do novo governo, bem como discordavam das ideias que estavam sendo propostas. Pode-se evidenciar essa questão a partir do seguinte trecho de um dos entrevistados:

Eu que estava chegando novo que não estava no ministério, eu não sabia o que era aquilo. Assim, o que é isso, sabe? Tem uma turma que está aqui há muito tempo, que não concorda com o que está sendo proposto, mas está tendo que executar e aí quem que não concorda, não faz nada e quem aceitou concordar está trabalhando. Eu acho que teve um contexto de gestão de pessoas bastante crítico. Que em certa parte influenciou muito o que a secretaria viveu (Entrevistado 01/SISP)

Apesar do conflito de gestão que ocorreu na secretaria, os indivíduos que se opuseram não possuíam força política para barrar as proposições. Em primeiro lugar, porque não possuíam autonomia ou discricionariedade para tomar decisões e porque não foram consultados em muitos momentos, não participando do âmbito de formulação. Em segundo lugar, porque boa parte do corpo técnico era composto por servidores temporários, cujos contratos estavam prestes a se encerrar, existindo o temor de não serem renovados, caso não fosse do interesse dos gestores. Logo, a forma de oposição adotada por esses atores acabou atuando mais como um entrave do que propriamente uma barreira. O relato abaixo de outro entrevistado que fez parte da gestão da secretaria demonstra o impacto que a oposição teve sobre a gestão da secretaria:

Você tinha um corpo técnico ali inclusive de temporários, por exemplo, que já tinham passado por muitas questões. Tinham questões políticas também, de dificuldade de visão, de se sentir parte de um outro governo. Existia na visão daquelas pessoas uma polêmica na alteração de governo. Isso impactou também bastante a capacidade de retomada depois. Foi mais lento. Você perdeu muito histórico, muito histórico do que foi feito (Entrevistado 02/SISP).

Em relação ao segundo grupo oposicionista, foi possível identificar uma grande dificuldade no diálogo com a SNAS, o que inviabilizou a manutenção da parceria que existia previamente no período da SESEP. O sistema de mobilização, acompanhamento e encaminhamento do público beneficiário para as ações de inclusão produtiva foi interrompido após a troca de gestão. As tentativas de reaproximação entre as duas secretárias não foram bem-sucedidas durante o período de gestão da SISP. De acordo com o relato de um dos gestores da SISP, a SNAS alegava uma compreensão diferente da pauta de inclusão produtiva, o que inviabilizava a parceria proposta:

Acho que as coisas assim surgiram com uma força muito de cima para baixo. Muito "top-down". E pouco tempo sabe. Eu acho que o atropelo foi muito grande. E a Assistência convenhamos ela tem uma resistência para trabalhar essa pauta de inclusão produtiva. Primeiro, porque não é pauta dela. Eu lembro muito das discussões iniciais que eles falaram: "Não, acesso ao mundo do trabalho é com a gente, inclusão produtiva é competência do Ministério do Trabalho". E aí todas as barreiras possíveis se levantavam em função desse apego normativo. "Ah, aqui é acesso ao mundo do trabalho e sócio educativo. Fora isso, não é assistência social. Então, o CRAS não tem que se envolver. O CRAS já está muito sobrecarregado com as próprias demandas" (Entrevistado 01/SISP).

Conclui-se que os dois grupos impuseram obstáculos à introdução do novo conjunto de ideias. No entanto, dado que atuaram de forma isolada, sem respaldo social ou apoio de outros grupos de poder, sua atuação não teve poder de obstruir as mudanças propostas. Por outro lado, os atores ingressantes contaram com o apoio de grupos de poder que ajudaram a legitimar suas ideias. Um dos entrevistados, por exemplo, cita a relevância política que o apoio das empresas parceiras do Progredir teve na criação do plano, sendo que algumas dessas tiveram maior apoio no campo simbólico, do que propriamente ofertaram ações de inclusão produtiva. Desse modo, as evidências coletadas na pesquisa apontam para a incapacidade dos grupos defensores em se opor às transformações nas ideias, o que permitiu que as mesmas fossem operacionalizadas em novos instrumentos de políticas públicas.

A quarta etapa foi extensamente documentada na seção anterior, aonde tratou-se de analisar as transformações na quarta dimensão das ideias ("meios apropriados"), sendo plausível deduzir que as outras três dimensões estiveram expressas na construção das propostas de soluções políticas, dada a coerência observada dentro do conjunto de ideias. Além disso, foi possível observar no primeiro capítulo desse trabalho diversas evidências que apontam para a influência das concepções na condução da formulação e execução das políticas de inclusão produtiva da SISP. Assim mesmo, dois pontos podem ser destacados com o objetivo de corroborar no teste empírico da última etapa do mecanismo.

O primeiro conceito que deve ser analisado é a proposta de construir o Plano Progridir enquanto uma política aberta, cuja forma de atuação reside na captação de oportunidade disponíveis, fazendo a conexão entre elas e o público-alvo. O objetivo de construir um canal de comunicação entre ofertantes e público-alvo foi o que guiou toda a atuação da SISP. É possível notar a consubstanciação desse conceito em dois instrumentos utilizados: o Portal Progridir e a Rede de Parceiros. A utilização em conjunto desses dois instrumentos demonstra estar alinhada com a vontade de construir uma política que aproveite as oportunidades já existentes no território, articulando-as de tal forma que alcancem o público mais vulnerável, sem maiores interferências do poder público federal.

Além disso, outro conceito que foi importante na operacionalização das ideias foi o conceito de construir serviços apropriados para cada perfil de público, enfocando nas capacidades e habilidades já desenvolvidas. Essa concepção está fortemente alinhada com o objetivo de formação do capital humano e de alinhamento entre política social e econômica, guiando a forma como foram construídos os instrumentos de ação durante o período. O menor grau de focalização no público mais vulnerável pode ser visto como uma das evidências da influência dessa ideia na prática.

Por fim, é possível concluir que as evidências apresentadas para as quatro etapas do mecanismo causal indicam que a teoria proposta é capaz de explicar ainda que parcialmente às mudanças institucionais observadas. Foi possível notar que o modelo causal construído possui coerência lógica com o caso em estudo, lançando luz sobre as diversas etapas de transformação pelo qual passou a política de inclusão produtiva.

Sem embargo, dada a complexidade do fenômeno em estudo, permanecem algumas lacunas explicativas a serem exploradas por outras pesquisas. As cogitações levantadas a partir dos dados qualitativos analisados não respondem de maneira categórica ou definitiva as perguntas levantadas. As ideias possuem difícil operacionalização e não são facilmente mobilizadas junto aos entrevistados. Uma vez que se trata de interpretar as visões de mundo e construções simbólicas de diferentes indivíduos, os quais muitas vezes possuem discordâncias internas dentro de seu grupo de análise, deve-se enxergar as interpretações construídas enquanto simplificações de estruturas mentais.

O presente estudo teve como objetivo central a compreensão dos processos e dos mecanismos que levaram ao cenário de aparente instabilidade e constante mudança nos arranjos institucionais formulados e construídos para atuar frente a um mesmo problema, a exclusão socioprodutiva. Duas perguntas principais guiaram o olhar dessa pesquisa: 1) quais as ideias que embasaram as mudanças institucionais nas políticas de inclusão produtiva urbana? e 2) como essas ideias impactaram na adoção de novos instrumentos e arranjos institucionais?

Dessa forma, o modelo teórico explicativo utilizado pressupôs um encadeamento de fenômenos que iam desde a alteração do contexto até a mudança nos arranjos institucionais, perpassando pelas alterações nas ideias como principal variável explicativa mobilizada.

O primeiro capítulo realizou uma análise descritiva sobre cada uma das etapas pelas quais passou a política, de tal forma que foi possível descrever melhor as mudanças percebidas, bem como o contexto em que ocorreram. Foi possível notar uma grande variedade de instrumentos e formas de interação entre os atores, o que demonstra uma riqueza de conhecimentos e experiências, que devem ser melhor estudadas futuramente por aqueles que se debruçarem sobre o tema.

O segundo capítulo explicita o marco teórico e o modelo analítico que balizaram todo o processo de pesquisa. O capítulo explicita também os procedimentos adotados na pesquisa de campo, que consistiu na análise documental, realização de entrevistas em profundidade e análise do discurso.

O terceiro capítulo teve como objetivo explicar os processos e apresentar evidências de como as transformações no arcabouço das ideias portadas pelos novos atores se consubstanciaram na utilização de novos instrumentos, na mobilização de novos atores e em novas formas de relacionamento. Utilizando como variável analítica as divergências entre as ideias mobilizadas ao longo do tempo, buscou-se construir uma explicação plausível para as transformações ocorridas nos arranjos institucionais. Para tanto, procurou-se demonstrar como a forma de pensar a temática da inclusão produtiva foi se alterando durante uma década, fazendo uma ligação lógica entre as mudanças ocorridas nas quatro dimensões das ideias (“papel do estado”, “definição do problema”, “fins e objetivos” e “meios apropriados”) e as mudanças nos arranjos institucionais. Essas informações foram analisadas à luz dos diferentes contextos e recursos disponíveis em cada período.

Quando comparados os três períodos observados, foi possível notar uma pequena mudança no conjunto de ideias entre o período da SAIP e da SESEP, visto que apenas a dimensão “meios apropriados” apontou alteração significativa. Por outro lado, as mudanças ideacionais entre a SESEP e a SISP podem ser classificadas como radicais, dado que as quatro dimensões de Daigneault (2015) foram alteradas.

Desse modo, os resultados encontrados parecem apontar para dois tipos de mudanças institucionais diferentes: as mudanças influenciadas por discordâncias sobre os “meios apropriados” (mudanças adaptativas) e as mudanças motivadas por transformações amplas nas concepções sobre o tema da inclusão produtiva (mudanças ideológicas).

No primeiro tipo, temos duas gestões bastante alinhadas em vários pontos de suas ideias, mas que discordam no trato operacional da questão. Nesse tipo de mudança, a influência do contexto e dos recursos que se encontram disponíveis em cada momento parecem ter um peso explicativo maior do que as próprias ideias. Existe, desse modo, uma interação entre as reflexões teóricas e conceituais dos atores e a realidade que lhes é imposta. Outra questão a ser apontada nesse tipo de mudança é o acúmulo de conhecimento ao longo do tempo, que parece afetar o espaço de possibilidades, inserindo ou removendo instrumentos de acordo com as experiências prévias.

No segundo tipo, temos duas gestões com ideias marcadamente diferentes operacionalizando suas ideias de formas distintas. Nesse cenário, o papel das ideias possui maior capacidade explicativa dos processos de mudança institucional, enquanto questões como o contexto e a disponibilidade de recursos assumem menor importância. No contexto analisado, as mudanças ideológicas assumem desdobramentos lógicos bastante marcados em relação às diferentes concepções do papel do estado e dos objetivos almejados.

Nesse último capítulo, além de evidenciar as principais transformações ocorridas nas variáveis explicativa e resposta, foi testado o modelo explicativo causal construído para explicar o fenômeno em análise. As evidências encontradas corroboraram para o potencial explicativo das ideias nas transformações institucionais ocorridas em um dos períodos analisados. Desse modo, o processo causal teorizado possui coerência lógica com o caso em estudo e sustentação empírica, sendo capaz de elucidar ainda que parcialmente as diversas etapas de transformação pelo qual passou a política de inclusão produtiva.

Por fim, faz-se necessário ressaltar o caráter inicial da análise sobre o tema. As cogitações levantadas a partir dos dados qualitativos analisados não respondem de maneira categórica ou definitiva as perguntas levantadas. Na verdade, trazem mais perguntas e demandam mais estudos. O tema em questão é bastante complexo, uma vez que se trata de

interpretar as visões de mundo e construções simbólicas de diferentes indivíduos, os quais possuem discordâncias internas mesmo dentro de seu grupo de análise. As interpretações construídas são simplificações de estruturas mentais que possuem difícil operacionalização e que não são facilmente mobilizadas junto aos entrevistados.

Procurou-se construir o mecanismo causal apresentado de forma que o processo descrito seja abrangente e composto por partes sistêmicas. Espera-se contribuir, assim, na explicação de fenômenos similares, fomentando o debate sobre o impacto das ideias nas mudanças institucionais. No entanto, apenas o teste desse mecanismo teórico em outros contextos em trabalhos futuros será capaz de testar o seu poder explicativo mais amplo.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ATLAS.TI, Scientific Software Development Gmbh. **Atlas.ti Cloud Qualitative Data Analysis Software**, versão beta. 2019.

BARBOSA FILHO, F. H. (Org.); ULYSSEA, G. (Org.); VELOSO, F. (Org.). **Causas e Consequências da Informalidade no Brasil**. 1. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2016. v. 1. 384p.

BOUCKAERT, G; PETERS, G. B.; VERHOEST, K. “Resources, Mechanisms and Instruments for Coordination” Em: BOUCKAERT, G; PETERS, G. B.; VERHOEST, K. **The Coordination of Public Sector Organizations**. Londres: Palgrave Macmillan, 2010.

BRASIL. **Decreto nº 76.403**, de 08 de outubro de 1975. Brasília: Diário Oficial da União, Poder Executivo, Brasília, DF, 09 de out. 1975, Seção 1, p. 13.463.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília: Presidência da República. Disponível em:
<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 13 de setembro de 2019>.

_____. **Lei Orgânica da Assistência Social: Lei 8.742**, de 7 de dezembro de 1993. Brasília: Presidência da República. Disponível em:
<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8742.htm>. Acesso em: 11 de setembro de 2019.

_____. **Decreto nº 6.393**, de 12 de março de 2008 (2008a). Brasília: Diário Oficial da União, Poder Executivo, Brasília, DF, 13 de mar. 2008, Seção 1, p. 2.

_____. **Relatório de Gestão – 2007**. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social. (2008b). Disponível em:
<http://www.mds.gov.br/webarquivos/arquivo/aceso_informacao/auditoria/secretaria-executiva-se/arquivos/2007/Relatorio%20de%20GestaoSaip2007.pdf>. Acesso em: 15/05/2019

_____. **Relatório de Gestão – 2008**. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social. 2009. Disponível em:
em:<http://www.mds.gov.br/webarquivos/arquivo/aceso_informacao/auditoria/secretaria-executiva-se/arquivos/2008/relatorio-de-gestao-consolidado-unidade-jurisdicionada-se.pdf>
Acesso em: 15/05/2019

_____. **Relatório de Gestão – 2009**. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social. (2010a). Disponível em:
<http://www.mds.gov.br/webarquivos/arquivo/aceso_informacao/auditoria/secretaria-executiva-se/arquivos/2009/relatorio-de-gestao-2009-uj-se-mds-agregada-saip-.pdf>. Acesso em: 15/05/2019

_____. **Projeto de Lei - Plano Nacional de Inclusão Social e Produtiva**. Documento interno não publicado (projeto submetido à análise da presidência). Obtido em conversa com:

Ronaldo Coutinho Garcia (ex-Secretário de Articulação Para Inclusão Produtiva). Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social. (2010b).

_____. **Relatório de Gestão – 2010**. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social. 2011. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/webarquivos/arquivo/acao_informacao/auditoria/secretaria-executiva-se/arquivos/2011/relatorio-de-gestao-2010-secretaria-executiva-e-agregadas.pdf>. Acesso em: 15/05/2019

_____. **Estudo Técnico nº 03/2012 – Bolsa Família e seus impactos nas condições de vida da população brasileira**: principais resultados da pesquisa Avaliação de Impacto do Bolsa Família II. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social. (2012a). Disponível em: <[http://aplicacoes.mds.gov.br/sagirms/simulacao/estudos_tecnicos/pdf/ETEC-03-2012/Bolsa Família e seus impactos nas condições de vida da população brasileira principais resultados da pesquisa Avaliação de Impacto do Bolsa Família II](http://aplicacoes.mds.gov.br/sagirms/simulacao/estudos_tecnicos/pdf/ETEC-03-2012/Bolsa%20Fam%20e%20seus%20impactos%20nas%20condicoes%20de%20vida%20da%20populacao%20brasileira%20principais%20resultados%20da%20pesquisa%20Avaliacao%20de%20Impacto%20do%20Bolsa%20Fam%20II.pdf)>. Acesso em: 17/05/2019

_____. **Relatório de Gestão – 2011**. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social. (2012b). Disponível em: <http://www.mds.gov.br/webarquivos/arquivo/acao_informacao/auditoria/secretaria-executiva-se/arquivos/2011/relatorio-de-gestao-2011-uj-se-mds-agregando-sagi-sesep-fcep.pdf>. Acesso em: 15/05/2019

_____. **Relatório de Gestão – 2012**. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social. 2013. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/webarquivos/arquivo/acao_informacao/auditoria/secretaria-executiva-se/relatorio-de-gestao-2012-uj-se-mds-agregando-sagi-sesep-fcep.pdf>. Acesso em: 15/05/2019

_____. **O Brasil Sem Miséria**. CAMPELLO, Tereza; FALCÃO, Tiago e COSTA, Patrícia Vieira da. Brasília (Org.). Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social, (2014a). Disponível em: <https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/brasil_sem_miseria/livro_o_brasil_sem_miseria/livro_obrasilsemmiseria.pdf>. Acesso em: 15/05/2019

_____. **Relatório de Gestão – 2013**. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social. (2014b). Disponível em: <https://www.mds.gov.br/webarquivos/arquivo/sesep/relatorio_gestao_sesep2013.pdf>. Acesso em: 15/05/2019

_____. **Relatório de Gestão – 2014**. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social. 2015. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/webarquivos/arquivo/acao_informacao/relatorios_gestao/2014/relatoriogestao_sesep.pdf>. Acesso em: 15/05/2019

_____. **Relatório de Gestão – 2015**. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social. (2016a). Disponível em: <http://www.mds.gov.br/webarquivos/arquivo/acao_informacao/auditoria/relatorio_gestao_2015/Relatorio%20de%20Gestao%20SESEP.pdf>. Acesso em: 15/05/2019

_____. **Programação Sexta com Debate 2016**. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social. (2016b). Disponível em:
<<https://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/portal/artigo.php?link=1659>> Acesso em: 05/11/2019

_____. **Pesquisa para melhorar gasto público com Bolsa Família ganha prêmio**. (2016c) Universidade de Brasília, UnB Notícias. Brasília, 18 mar. 2016.

_____. **Relatório de Gestão – 2016**. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social. (2017a). Disponível em:
<http://www.mds.gov.br/webarquivos/arquivo/aceso_informacao/auditoria/sesep/2016_Relatorio_Gestao.pdf>. Acesso em: 15/05/2019

_____. **Decreto nº 9.160**, de 26 de setembro de 2017 (2017b). Diário Oficial da União, Poder Executivo, Brasília, DF, 27 de set. 2017, Seção 1, p. 3.

_____. Ministro do Desenvolvimento Social (2016-2018: Osmar Gasparini Terra). **Discurso por ocasião do evento Projeto Brasil de Ideias** (2017c). Rio de Janeiro, 13 mar. 2017. Disponível em: <<http://agenciabrasil.ebc.com.br/politica/noticia/2017-03/governo-lancara-acoes-de-inclusao-productiva-para-beneficiarios-do-bolsa>> Acesso em: 10 out. 2019.

_____. **Desempenho do Pronatec é avaliado na Comissão de Educação**. Senado Federal (2017d). Brasília, 25 set. 2017. Disponível em:
<<https://www12.senado.leg.br/noticias/audios/2017/09/desempenho-do-pronatec-e-avaliado-na-comissao-de-educacao>> Acesso em: 05/11/2019

_____. **Lei 13.636**, de 20 de março de 2018 (2018a). Brasília: Presidência da República. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2018/Lei/L13636.htm>. Acesso em: 11/09/2019.

_____. **Relatório de Gestão – 2017**. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social. (2018b). Disponível em:
<http://www.mds.gov.br/webarquivos/arquivo/aceso_informacao/auditoria/aud_contas_SE2017/Relat%C3%B3rio%20de%20Gest%C3%A3o%202017.pdf>. Acesso em: 15/05/2019

_____. “Plano Progredir: Enfrentando a Desigualdade pela Inclusão Produtiva”, em: **Caderno de Estudos Desenvolvimento Social em Debate**, nº 33, Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social. (2018c). Disponível em:
<https://aplicacoes.mds.gov.br/sagirms/ferramentas/docs/caderno_de_estudos_33_com_capa.pdf>. Acesso em: 09/09/2019

_____. **Manual do Pesquisador – Plano Progredir**. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social. (2018d). Disponível em:
<<https://aplicacoes.mds.gov.br/sagirms/ferramentas/docs/Manual%20do%20Pesquisador%20-%20Progredir.pdf>>. Acesso em: 09/09/2019

_____. **Relatório de Gestão – 2018**. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social. (2019a). Disponível em:
<http://www.mds.gov.br/webarquivos/cidadania/auditoria/Relatorio_gestao_des_social.pdf>. Acesso em: 15/05/2019

_____. **Repositório público de dados do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.** Brasília: Ipea. (2019b). Disponível em: < <http://www.ipeadata.gov.br/Default.aspx>> Acesso em: 15/10/2019

BUGARIN, M. S.; SANTO, A. H. S.; DUARTE, J.; AMARAL JÚNIOR, J. B.; NEVES, J. A. S.; OLIVEIRA, P. P.; REGATIERI, R. R.; GADELHA, S. R. B. **Qualidade do Gasto Público no Programa Bolsa Família:** Diagnóstico, mecanismo de aprimoramento e impacto fiscal. Em: VIII Prêmio SOF de Monografias. Brasília, 2015. Disponível em: <<https://bugarinmauricio.files.wordpress.com/2016/03/20160301incentivos-no-pbf.pdf>> Acesso em: 05/11/2019

CAMPELLO, T.; NERI, M. C. (Orgs.). **Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania** Brasília: IPEA, 2013

CAPANO, G. “Policy dynamics and change: the never-ending puzzle” Em: ARARAL, E. (Ed.); FRITZEN, S. (Ed.); HOWLETT, M. (Ed.); RAMESH, M. (Ed.); WU, X (Ed.). **Routledge Handbook of Public Policy.** New York: Routledge, 2013.

CAPANO, G.; HOWLETT, M.; RAMESH, M. “Re-thinking Governance in Public Policy: Dynamics, Strategy and Capacities” Em: CAPANO, G. (Ed.); HOWLETT, M. (Ed.); RAMESH, M. (Ed.). **Varieties of Governance: Dynamics, Strategy and Capacities.** Londres: Palgrave Macmillan: 2015

CASTRO, J.; SÁTYRO, N.; RIBEIRO, J.; SOARES, S. **Desafios para a Inclusão Produtiva das Famílias Vulneráveis:** uma análise exploratória. Texto para discussão- IPEA, n. 1486, 2010

CODES, A. L. M. **A Trajetória do Pensamento Científico sobre Pobreza:** Em Direção a uma Visão Complexa. Texto para Discussão nº 1332 – IPEA. Brasília, 2008.

DAIGNEAULT, P. M. **Three Paradigms of Social Assistance.** Sage Journals, nov. 2014. Disponível em: <<https://journals.sagepub.com/doi/10.1177/2158244014559020>>

DAIGNEAULT, P. M. “Can You Recognize a Paradigm When You See One? Defining and Measuring Paradigm Shift”, Em: HOGAN, J. (Ed.); HOWLETT, M. (Ed.). **Policy Paradigms in Theory and Practice: Discourses, Ideas and Anomalies in Public Policy Dynamics.** Londres: Palgrave Macmillan, 2015.

DAUGBJERG, C. “Process Sequencing” Em: ARARAL, E. (Ed.); FRITZEN, S. (Ed.); HOWLETT, M. (Ed.); RAMESH, M. (Ed.); WU, X (Ed.). **Routledge Handbook of Public Policy.** New York: Routledge, 2013.

DELFINO, D. A. L.; BARBOSA FILHO, F.; PORTO, R. **Pronatec Bolsa-Formação:** Uma Avaliação Inicial sobre Reinserção no Mercado de Trabalho Formal. Em: Anais do XLIII Encontro Nacional de Economia. Rio de Janeiro: Associação Nacional dos Centros de Pós-Graduação em Economia, 2016. Disponível em: <https://www.anpec.org.br/encontro/2015/submissao/files_I/i13-b96b730ed095ec6aec5c375de1e9d6dd.pdf> Acesso em: 05/11/2019.

ESPING-ANDERSEN, G. **As três economias políticas do welfare state,** em:

Lua Nova, n. 24, p. 85-116, set. 1991. Disponível em:
<http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64451991000200006&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 15/10/2019

EV, L. S.; GOMES, A. P. “**Entre a especificidade e a teorização**: a metodologia do estudo de caso”, em: *Teoria e Sociedade* 22(2), 2014, p. 75-103.

FARIA, C. A. P. Ideias, Conhecimento e Políticas Públicas: Um inventário sucinto das principais vertentes analíticas recentes, em: *Rev. Brasileira de Ciências Sociais*, Vol. 18, nº 51, fev. 2003

GOMIDE, A. A.; PIRES, R. R. C. “Capacidades Estatais e Democracia: A Abordagem dos Arranjos Institucionais para Análise de Políticas Públicas” Em: GOMIDE, A. A (Ed.); PIRES, R. R. C. (Ed.). **Capacidades estatais e democracia**: arranjos institucionais de políticas públicas. Brasília: Ipea, 2014

HALL, P. A. Policy Paradigms, Social Learning, and the State: The Case of Economic Policy Making in Britain. *Comparative Politics*, Vol. 25, nº 3, pp. 275–96, 1993.

HOGAN, J.; HOWLETT, M. “Reflections on Our Understanding of Policy Paradigms and Policy Change”, Em: HOGAN, J. (Ed.); HOWLETT, M. (Ed.). **Policy Paradigms in Theory and Practice**: Discourses, Ideas and Anomalies in Public Policy Dynamics. Londres: Palgrave Macmillan, 2015.

HOWLETT, M; RAMESH, M; PERL, A. “Padrões de Mudança Política” Em: **Política Pública**: seus ciclos e subsistemas: uma abordagem integral. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009.

HOOD, C. C. “Exploring Government’s Toolshed” Em: HOOD, C. C. **The Tools of Government**. Londres: Palgrave Macmillan, 1983.

HULL, M. S. **Documents and Bureaucracy**, Em: *Annual Review of Anthropology*. 2012; p. 41:251.

IBGE. **PNAD Contínua TIC 2017**: Internet chega a três em cada quatro domicílios do país. Agência de Notícias do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), 20 de dez. de 2018. Disponível em:
<<https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-sala-de-imprensa/2013-agencia-de-noticias/releases/23445-pnad-continua-tic-2017-internet-chega-a-tres-em-cada-quatro-domicilios-do-pais>>

JONES, B; THOMAS, H. Bounded Rationality and Public Policy Decision-Making. Em: ARARAL, E. (Ed.); FRITZEN, S. (Ed.); HOWLETT, M. (Ed.); RAMESH, M. (Ed.); WU, X (Ed.). **Routledge Handbook of Public Policy**. New York: Routledge, 2013.

KAY, A. “Policy trajectory and legacies: Path dependency revisited” Em: ARARAL, E. (Ed.); FRITZEN, S. (Ed.); HOWLETT, M. (Ed.); RAMESH, M. (Ed.); WU, X (Ed.). **Routledge Handbook of Public Policy**. New York: Routledge, 2013.

KUHN, T. S. **The Structure of Scientific Revolutions**. Chicago: University of Chicago Press, 1962

MEHTA, J. The Varied Roles of Ideas in Politics: From “Whether” to “How” Em: BELAND, D.; COX, R. H. (Ed.) **Ideas and Politics in Social Science Research**. Oxford: Oxford University Press. 2011.

MELLO, J. “Núcleo de Governo de Fato: O Caso do Plano Brasil Sem Miséria”, em: CAVALCANTE, P. L. C. (Org.); GOMIDE, A. A. (Org.). **O Presidente e seu Núcleo de Governo: a coordenação do Poder Executivo**. Brasília: Ipea, 2019.

O'CONNELL, S. D.; MATION, L. F.; BEVILAQUA, J. T. B.; DUTZ, M. A. (2017). **Can business input improve the effectiveness of worker training?** Evidence from Brazil's Pronatec-MDIC. Policy Research working paper; no. WPS 8155. Washington, D.C.: World Bank Group.

OLIVEIRA, L.; SOARES, S. **O que se sabe sobre os efeitos das transferências de renda sobre a oferta de trabalho?** Texto para discussão- IPEA, n. 1738, 2012

PIRES, R. R. C.; GOMIDE, A. A. **Governança e capacidades estatais: uma análise comparativa de programas federais**. Rev. Sociol. Polit., Curitiba, v. 24, n. 58, p. 121-143, Junho 2016.

RIGOLINI, J. **What can be expected from productive inclusion programs?** World Bank, USA, and IZA, Germany. 2016. Disponível em: <https://wol.iza.org/uploads/articles/301/pdfs/what-can-be-expected-from-productive-inclusion-programs.pdf>. Acesso em: 10/12/2017

ROCHA, D.; DEUSDARÁ, B. **Análise de Conteúdo e Análise do Discurso: aproximações e afastamentos na (re)construção de uma trajetória**. Rev. Alea, 2005, vol. 7, n. 2, pp. 305-322.

SALAMON, L. M. “The New Governance and The Tools of Public Action: An Introduction” Em: SALAMON, L. M. (Ed). **The Tools of Government**. Oxford: Oxford University Press. 2002.

SILVA, F. M. E.; CUNHA, E. S. M. **Process-Tracing e a Produção de Inferência Causal**. Rev. Teoria & Sociedade, nº 22.2, julho - dezembro, 2014.

SMITH, K.; LARIMER, C. **The Public Policy Theory Primer**. Filadélfia: Westview Press, 2009.

SOUZA, F. V. F. **Assistência social e inclusão produtiva: algumas indagações**. Rev. O Social em Questão, Ano XVII, nº 30, 2013, pp. 287-298.

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

ANEXO A

ROTEIRO DE ENTREVISTAS TÉCNICOS

Objetivo da Pesquisa: Compreender como e porque o processo de implantação das políticas de inclusão produtiva foi se alterando ao longo dos anos.

Subtópicos:

- Mudanças institucionais
- Influências das ideias sobre as políticas públicas
- Instrumentos de ação pública

A participação nessa pesquisa é voluntária e poderá ser retirado o consentimento a qualquer tempo, antes ou durante a entrevista, quando e se julgar necessário.

Após a entrevista, as informações prestadas serão utilizadas sem identificação. Todos os resultados do estudo serão apresentados sem identificar individualmente qualquer participante.

Ler após começar a gravação:

Entrevistado, você aceita realizar uma entrevista gravada em áudio?

Você foi devidamente informado(a) e esclarecido(a) sobre os objetivos deste estudo, os procedimentos a serem realizados e as garantias de que as informações por mim fornecidas são confidenciais?

Cabe ressaltar que sua participação é voluntária e que poderá retirar seu consentimento a qualquer tempo, antes ou durante a entrevista, sem penalidades ou prejuízos para a sua pessoa.

Perguntas

1. Para iniciar a entrevista, gostaria de saber um breve resumo sobre quanto tempo você esteve trabalhando na secretaria e quais eram suas principais atividades?
2. Como você entende o que é a inclusão produtiva? Quais são os problemas sociais que são alvos dessas políticas? O que ela busca solucionar?
3. Quais eram as ações/atribuições que a secretaria implementava, coordenava ou articulava na área de inclusão produtiva?
4. Dentre as ações desenvolvidas pela secretaria, quais você destacaria como as mais importantes para o atingimento dos objetivos da política de inclusão produtiva?

5. Quais eram os principais parceiros da secretaria nesse período?
6. Como eram operacionalizadas as ações/políticas mencionadas? Quais eram as tarefas, recursos utilizados ou a forma de interação com os parceiros e com os beneficiários?
7. Quais eram os desafios/dificuldades para a operacionalização das políticas de inclusão produtiva na época?
8. Como você descreveria o corpo técnico durante o período em que trabalhou na secretaria? Você acredita que tenha havido muita mudança no quadro de pessoal no período em que trabalhou na secretaria? Você acredita que isso pode ter afetado de alguma forma a execução da política?
9. Você diria que houve alguma mudança nas políticas de inclusão produtiva em termos de objetivos, ações e formas de execução das políticas em relação ao que era feito no governo anterior? (Se sim). Quais foram os motivos que causaram essas mudanças?
10. Você considera que as políticas da secretaria conseguiram atingir os objetivos propostos da forma como foram desenhadas inicialmente? A que você atribui o cumprimento (ou não) desse objetivo? Você acha que faltou alguma coisa?
11. Você teria algo a acrescentar além do que já foi falado?

ANEXO B

ROTEIRO DE ENTREVISTAS GESTORES

Objetivo da Pesquisa: Compreender como e porque o processo de implantação das políticas de inclusão produtiva foi se alterando ao longo dos anos.

Subtópicos:

- Mudanças institucionais
- Influências das ideias sobre as políticas públicas
- Instrumentos de ação pública

A participação nessa pesquisa é voluntária e poderá ser retirado o consentimento a qualquer tempo, antes ou durante a entrevista, quando e se julgar necessário.

Após a entrevista, as informações prestadas serão utilizadas sem identificação. Todos os resultados do estudo serão apresentados sem identificar individualmente qualquer participante.

Ler após começar a gravação:

Entrevistado, você aceita realizar uma entrevista gravada em áudio?

Você foi devidamente informado(a) e esclarecido(a) sobre os objetivos deste estudo, os procedimentos a serem realizados e as garantias de que as informações por mim fornecidas são confidenciais?

Cabe ressaltar que sua participação é voluntária e que poderá retirar seu consentimento a qualquer tempo, antes ou durante a entrevista, sem penalidades ou prejuízos para a sua pessoa.

Perguntas

1. Para iniciarmos a entrevista, você poderia me contar quanto tempo esteve à frente da sua área e em que período?
2. Como você entende o que é a inclusão produtiva? Quais são os problemas sociais que são alvos dessas políticas? O que ela busca solucionar?
3. Quais os objetivos das políticas públicas de inclusão produtiva? Qual o papel do Estado frente a esses problemas mencionados?
4. Quais eram as ações/atribuições que a secretaria implementava, coordenava ou articulava na área de inclusão produtiva?

5. Dentre as ações desenvolvidas pela secretaria, quais você destacaria como as mais importantes para o atingimento dos objetivos da política de inclusão produtiva?
6. Quais eram os principais parceiros da secretaria nesse período?
7. Como eram operacionalizadas as ações/políticas mencionadas? Quais eram as tarefas, recursos utilizados ou a forma de interação com os parceiros e com os beneficiários?
8. Quais eram os desafios/dificuldades para a operacionalização das políticas de inclusão produtiva na época?
9. Como você descreveria o corpo técnico durante o período em que trabalhou na secretaria? Você acredita que tenha havido muita mudança no quadro de pessoal no período em que trabalhou na secretaria? Você acredita que isso pode ter afetado de alguma forma a execução da política?
10. Você diria que houve alguma mudança nas políticas de inclusão produtiva em termos de objetivos, ações e formas de execução das políticas em relação ao que era feito no governo anterior (ou em relação ao que foi feito no governo seguinte)? (Se sim). Quais foram os motivos que causaram essas mudanças?
11. Você considera que as políticas da secretaria conseguiram atingir os objetivos propostos da forma como foram desenhadas inicialmente? A que você atribui o cumprimento (ou não) desse objetivo? Você acha que faltou alguma coisa?
12. Você teria algo a acrescentar além do que já foi falado?