

Alencar, Joana Luiza Oliveira; Furtado, Calvin da Cas; Machado, Nínive; Souza, Carolina

Working Paper

Dimensões para avaliação da equidade no acesso a políticas públicas: Contribuições da plataforma Inlua

Texto para Discussão, No. 3129

Provided in Cooperation with:

Institute of Applied Economic Research (ipea), Brasília

Suggested Citation: Alencar, Joana Luiza Oliveira; Furtado, Calvin da Cas; Machado, Nínive; Souza, Carolina (2025) : Dimensões para avaliação da equidade no acesso a políticas públicas: Contribuições da plataforma Inlua, Texto para Discussão, No. 3129, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Brasília, <https://doi.org/10.38116/td3129-port>

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/322195>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.



<https://creativecommons.org/licenses/by/2.5/br/>

TEXTO PARA DISCUSSÃO

3129

**DIMENSÕES PARA AVALIAÇÃO DA
EQUIDADE NO ACESSO A POLÍTICAS
PÚBLICAS: CONTRIBUIÇÕES DA
PLATAFORMA INCLUA**

**JOANA ALENCAR
CALVIN DA CAS FURTADO
NÍNIVE MACHADO
CAROLINA SOUZA**



**DIMENSÕES PARA AVALIAÇÃO DA
EQUIDADE NO ACESSO A POLÍTICAS
PÚBLICAS: CONTRIBUIÇÕES DA
PLATAFORMA INCLUA¹**

**JOANA ALENCAR²
CALVIN DA CAS FURTADO³
NÍNIVE MACHADO⁴
CAROLINA SOUZA⁵**

1. Os autores agradecem os comentários, sugestões e contribuições de revisão feitas por Roberto Pires.

2. Técnica de planejamento e pesquisa na Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest) do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea). *E-mail*: joana.alencar@ipea.gov.br.

3. Pesquisador bolsista do Subprograma de Pesquisa para o Desenvolvimento Nacional (PNPD) na Diest do Ipea. *E-mail*: calvin.furtado@ipea.gov.br.

4. Pesquisadora bolsista do PNPD na Diest do Ipea. *E-mail*: ninive.machado@ipea.gov.br.

5. Pesquisadora bolsista do PNPD na Diest do Ipea. *E-mail*: carolina.souza@ipea.gov.br.

Governo Federal

Ministério do Planejamento e Orçamento

Ministra Simone Nassar Tebet

ipea Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada

Fundação pública vinculada ao Ministério do Planejamento e Orçamento, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiros – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

Presidenta

LUCIANA MENDES SANTOS SERVO

Diretor de Desenvolvimento Institucional

FERNANDO GAIGER SILVEIRA

**Diretora de Estudos e Políticas do Estado,
das Instituições e da Democracia**

LUSENI MARIA CORDEIRO DE AQUINO

Diretor de Estudos e Políticas Macroeconômicas

CLÁUDIO ROBERTO AMITRANO

**Diretor de Estudos e Políticas Regionais,
Urbanas e Ambientais**

ARISTIDES MONTEIRO NETO

**Diretora de Estudos e Políticas Setoriais, de Inovação,
Regulação e Infraestrutura (substituto)**

PEDRO CARVALHO DE MIRANDA

Diretora de Estudos e Políticas Sociais (substituta)

JOANA SIMÕES DE MELO COSTA

Diretora de Estudos Internacionais

KEITI DA ROCHA GOMES

Chefe de Gabinete

ALEXANDRE DOS SANTOS CUNHA

**Coordenadora-Geral de Imprensa e
Comunicação Social**

GISELE AMARAL DE SOUZA

Ouvidoria: <https://www.ipea.gov.br/ouvidoria>

URL: <https://www.ipea.gov.br>

Texto para Discussão

Publicação seriada que divulga resultados de estudos e pesquisas em desenvolvimento pelo Ipea com o objetivo de fomentar o debate e oferecer subsídios à formulação e avaliação de políticas públicas.

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – **ipea** 2025

Dimensões para avaliação da equidade no acesso a políticas públicas: contribuições da plataforma Inclua / Joana Alencar ... [et al.]. – Brasília, DF: Ipea, 2025.
49 p. – (Texto para Discussão ; n. 3129).

Inclui Bibliografia.
ISSN 1415-4765

1. Inclua. 2. Pró-equidade. 3. Políticas Públicas. I. Alencar, Joana. II. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.

CDD 304.6

Ficha catalográfica elaborada por Elizabeth Ferreira da Silva CRB-7/6844.

Como citar:

ALENCAR, Joana *et al.* **Dimensões para avaliação da equidade no acesso a políticas públicas**: contribuições da plataforma Inclua. Brasília, DF: Ipea, junho 2025. 49 p. (Texto para Discussão, n. 3129). DOI: <https://dx.doi.org/10.38116/td3129-port>

JEL: J18.

DOI: <https://dx.doi.org/10.38116/td3129-port>

As publicações do Ipea estão disponíveis para *download* gratuito nos formatos PDF (todas) e ePUB (livros e periódicos).

Acesse: <https://www.ipea.gov.br/portal/publicacoes>

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou do Ministério do Planejamento e Orçamento.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

SUMÁRIO

SINOPSE

1 INTRODUÇÃO	6
2 DIMENSÃO 1 – RELAÇÕES INSTITUCIONAIS E GESTÃO INCLUSIVA	9
2.1 Exemplo dos desafios nas relações institucionais e gestão inclusiva	11
3 DIMENSÃO 2 – PARTICIPAÇÃO SOCIAL E REPRESENTATIVIDADE.....	14
3.1 Exemplo dos desafios quanto à participação social e à representatividade	18
4 DIMENSÃO 3 – COMUNICAÇÃO E ACESSO À INFORMAÇÃO	21
4.1 Exemplo dos desafios quanto à comunicação e ao acesso à informação	23
5 DIMENSÃO 4 – INTERAÇÕES E EXPERIÊNCIAS DO USUÁRIO.....	25
5.1 Exemplo dos desafios quanto às interações e à experiência dos usuários.....	29
6 DIMENSÃO 5 – MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO	31
6.1 Exemplo dos desafios frente ao monitoramento e à avaliação	34
7 CONCLUSÃO	37
REFERÊNCIAS.....	38
BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR.....	42
ANEXO A	43

SINOPSE

O presente texto visa detalhar o método de identificação de riscos de reprodução de desigualdades na implementação de políticas públicas proposto no diagnóstico disponível na plataforma de recursos pró-equidade em políticas públicas Inlua. Para isso, apresenta as dimensões que estruturam o diagnóstico: i) relações institucionais e gestão inclusiva; ii) participação social; iii) comunicação e acesso à informação; iv) interações e experiências do(a) usuário(a); e v) monitoramento e avaliação. Em seguida, busca-se refletir sobre os efeitos sociais de implementação a partir das referidas dimensões de análise, valendo-se da consulta a alguns casos empíricos, que foram descritos e analisados na publicação que esteve entre os estudos que deram origem e embasamento à iniciativa. Espera-se facilitar o entendimento do diagnóstico proposto pela plataforma Inlua e estimular sua utilização com foco na diminuição dos riscos de reprodução de desigualdades e no acesso de públicos vulnerabilizados aos serviços públicos.

Palavras-chave: Inlua; pró-equidade; políticas públicas.

1 INTRODUÇÃO

Este texto para discussão apresenta e fundamenta as cinco dimensões de avaliação que integram o diagnóstico situacional oferecido pela plataforma de recursos pró-equidade em políticas públicas Inclua¹ – anexo A. A Inclua visa promover a identificação e a reflexão sobre riscos de reprodução de desigualdades em processos de implementação de ações, serviços, programas e políticas públicas, especialmente daquelas iniciativas que têm como objetivo a promoção da inclusão, do acolhimento ou da atenção a grupos sociais vulnerabilizados. Concebido para auxiliar trabalhadores, profissionais e gestores envolvidos com a execução de serviços públicos, este texto visa se aprofundar nos efeitos sociais da implementação a partir de exemplos empíricos de estudos que refletiram sobre as seguintes temáticas: relações institucionais e gestão inclusiva, participação social, comunicação e acesso à informação, interações e experiências do usuário, e monitoramento e avaliação.

Enfrentar os riscos de reprodução das desigualdades em políticas públicas implica, em primeiro lugar, apreender que as relações sociais são desiguais e que, conseqüentemente, moldam as diferentes posições dos indivíduos na sociedade. Em um país como o Brasil, marcado por profundos contrastes regionais e com lugares sociais demarcados historicamente, esse entendimento é um dado e a redução das desigualdades constitui um dos quatro objetivos fundamentais da Constituição Federal de 1988 (CF/1988). Agir sobre as desigualdades sociais, contudo, mobiliza sentidos de justiça social que, ao circularem entre os valores da igualdade e da equidade, podem parecer contraditórios, mas, como pretendemos demonstrar, são complementares e interdependentes, de modo que os esforços nesse sentido precisam ser integrados.

Para situar brevemente esse debate, basta atentarmos a que a promoção da igualdade reforça contornos universalizantes, ao recorrer à noção de ruptura dos privilégios, enquanto a reivindicação por equidade realça o nivelamento das condições para o acesso e para o usufruto de direitos por meio da focalização nas especificidades dos grupos populacionais. Nesse sentido, Nancy Fraser (2006) nos convida a pensarmos uma abordagem crítica sobre o dilema da redistribuição-reconhecimento, uma vez que a promoção da justiça, no nosso tempo, exige tanto redistribuição quanto reconhecimento, especialmente quando mobilizamos as noções de gênero e de raça. Segundo a autora, a complexidade dessas categorias requer que se combinem de forma integrada políticas sociais de igualdade e políticas culturais de diferença, exercício este que aprofunda dilemas políticos. Não existem soluções fáceis nessa seara, como nos adverte Joan Scott (2005). Contudo, situar igualdade e diferença como conceitos opostos

1. Lançada ao público em abril de 2022, a Inclua está disponível em: <https://inclua.ipea.gov.br/>.

TEXTO para **DISCUSSÃO**

significa renunciar a potentes interconexões e a resultados mais democráticos, visto que interdependentes.

Para além da igualdade formal em relação aos direitos, cumpre ao Estado brasileiro a promoção do acesso igualitário aos meios para que a igualdade de fato se materialize, na prática, para um contingente cada vez maior de pessoas. É necessária, portanto, uma prestação positiva, sob pena de que, parafraseando Norberto Bobbio (2004), os direitos sociais sejam continuamente violados, apesar das solenes declarações. Eis que as noções de igualdade e de equidade trazem consigo certa vocação inclusiva, capaz de redesenhar o escopo de atuação do Estado e de reorientar a sua visão para além da abstrata noção de um sujeito universal, ao recorrer a uma abordagem que mira as divisões sobretudo de classe, de gênero, de raça e de ciclo de vida. Diante de uma realidade marcada por sobreposições desses marcadores sociais da diferença, cada vez mais as políticas públicas requerem uma abordagem interseccional para compreender como tais elementos influenciam na (re)produção de desigualdades e na subordinação de grupos sociais (Farranha, 2014; Farranha e Sena, 2021).

Em abril de 2022, a Inclua é lançada a reboque dessas discussões, com o intuito de ser um espaço virtual que traduza o conhecimento acumulado ao longo de anos de pesquisa sobre a implementação de políticas públicas em ferramentas úteis para profissionais, tais como o diagnóstico situacional para a identificação de potenciais riscos de reprodução de desigualdades e a biblioteca de recursos e de materiais de apoio para o desenvolvimento de intervenções a partir da identificação desses riscos. Uma vez reconhecido o caráter estrutural e as múltiplas dimensões em que as desigualdades se manifestam na sociedade brasileira, faz-se necessário reconhecer também que sua reprodução pode advir tanto de ações deliberadas quanto daquelas mais corriqueiras e irrefletidas dos indivíduos em posições de poder. Por isso, os esforços visam diretamente os agentes públicos que trabalham na implementação de políticas e de serviços públicos, visto que a iniciativa tem como objetivo tanto a formação quanto a mobilização desses profissionais sobre a relevância de pensar o trabalho cotidiano a partir das experiências dos usuários – em especial, aqueles que integram grupos historicamente em desvantagem, caracterizados, sobretudo, pela sobreposição desses marcadores sociais.

Dessa forma, o diagnóstico situacional disponibilizado *on-line* foi programado para ser um espaço de reflexão e de autoavaliação, no qual o usuário conduz a experiência, ao ser estimulado por perguntas. A intenção é que os profissionais sejam capazes de perceber situações que, direta ou indiretamente, interfiram nos resultados esperados. Tais situações podem decorrer do tratamento inadequado do público atendido; da desatenção dos agentes públicos; da exclusão e da seletividade em relação ao público; da imposição de barreiras de acesso e de cargas administrativas; bem como da discriminação e da

estigmatização nas interações com os beneficiários. Além da possibilidade de acesso à Inlua, todo o esforço de conceituação, de identificação dos segmentos vulneráveis na população, de diagnóstico da política pública e de sugestões de intervenção está baseado no *Guia Inlua: avaliação de riscos de reprodução de desigualdades na implementação de políticas públicas*, no qual é possível percorrer todo o caminho ofertado na plataforma *off-line*.²

Intencionais ou não, essas ações ordinárias dos indivíduos guiam os mecanismos institucionais que incidem nos processos cotidianos de operação do Estado, que, por sua vez, coordenam a vida em sociedade. Quando se trata da oferta de serviços públicos e da relação com grupos vulnerabilizados, a literatura demonstra que as dificuldades de interação entre trabalhadores e usuários podem acentuar dinâmicas que reforçam desigualdades já existentes. Ao refletir sobre esses efeitos não pretendidos na implementação de políticas públicas, uma publicação – fruto de uma parceria entre o Ipea e a Comissão Econômica para América Latina e Caribe (Cepal) – reuniu trinta trabalhos empíricos e forneceu um arsenal de exemplos e de boas práticas que nos ajudam a refletir sobre os efeitos sociais da implementação de políticas públicas. Trata-se do livro *Implementando desigualdades: reprodução de desigualdades em políticas públicas* (Pires, 2019). No presente texto, pretendemos evidenciar cada uma das cinco dimensões que compõem o diagnóstico situacional da plataforma Inlua em diálogo com os estudos presentes nesta publicação.

O texto está estruturado em cinco partes, sendo cada uma alusiva, respectivamente, a uma das dimensões que compõem o diagnóstico situacional da plataforma Inlua: i) relações institucionais e gestão inclusiva; ii) participação social; iii) comunicação e acesso à informação; iv) interações e experiências do usuário; e v) monitoramento e avaliação. Após descrevermos cada uma das dimensões, apresentamos um quadro que ilustra os indicadores e as consequências que os compõem, seguido da descrição de um estudo de caso que aborda os desafios ligados àquela dimensão específica, além de um quadro que indica outras pesquisas com foco e discussões semelhantes. Em seguida, fazemos as considerações finais, que reforçam a importância de que os atores sociais envolvidos em processos de implementação de políticas públicas reflitam sobre como as práticas cotidianas podem reforçar desigualdades existentes e produzir efeitos materiais e simbólicos que influenciam nos resultados das políticas públicas.

2. Publicação disponível em: <https://inlua.ipea.gov.br/wp-content/uploads/2023/11/9587-guia-inlua-vf-28mar22.pdf>.

2 DIMENSÃO 1 – RELAÇÕES INSTITUCIONAIS E GESTÃO INCLUSIVA

A primeira dimensão de análise que compõe o diagnóstico situacional da Inlua se propõe a avaliar como possíveis falhas nas relações entre as instituições envolvidas na execução do serviço público podem impactar a cobertura e o atendimento de grupos vulnerabilizados. Avalia, ainda, se os instrumentos de gestão podem ser classificados como inclusivos a partir da observância ou não de tratamento diferenciado para alcançar segmentos específicos dentro do público-alvo.

Partimos do pressuposto de que o Brasil é um país marcado tanto por sua diversidade quanto pela acentuada desigualdade social, pela qual é possível perceber grupos com menos oportunidades do que outros em decorrência da sobreposição de marcadores sociais como os de renda, raça, gênero, ciclo de vida, distribuição no território, entre outros. Desse modo, as políticas públicas funcionam como um importante instrumento para prover serviços que contribuam para mitigar essas disparidades de acessos e de oportunidades. Assegurar, portanto, que a inclusão esteja presente na política desde a sua formulação pode requerer a articulação entre temáticas intersetoriais, coordenação entre União, estados e municípios, participação social e valorização da etapa da execução das políticas públicas, tendo em vista os efeitos sociais da implementação (Lotta e Favareto, 2016).

As relações institucionais são estabelecidas entre os órgãos envolvidos na prestação de um serviço público, para que as políticas públicas sejam bem aplicadas e alcancem os objetivos aos quais se propõem. Funcionam a partir de arranjos institucionais que definem processos de trabalho, atividades, regras, métodos que prescrevem a ação dos agentes, bem como objetivos econômicos, políticos e sociais que orientarão o sentido da implementação (Gomide e Pires, 2014). Existem arranjos que estabelecem relações entre ministérios, secretarias estaduais e municipais e outros que requerem relações entre vários desses órgãos públicos, tais como as políticas transversais de combate à fome, de promoção da igualdade racial e de gênero, de direitos humanos, entre outras. Essas relações têm como objetivo a integração de organizações, setores e pessoas para a execução da política pública – seja para o provimento amplo de direitos, como saúde, educação, assistência social, saneamento, seja para a provisão específica para territórios ou grupos vulnerabilizados. Para que as relações sejam harmônicas e o serviço público funcione, são necessárias regras que estabeleçam incentivos, benefícios, proibições, restrições e até sanções, de modo que cada integrante faça sua parte e colabore para o alcance dos objetivos pactuados (Ipea, 2018).

Além disso, há o desafio de lidar com as diferenças entre os valores que pautam as instituições envolvidas na implementação de uma política pública, que precisam estar em sintonia quanto ao diagnóstico do problema a ser enfrentado, às estratégias escolhidas e aos objetivos a alcançar (Lotta e Vaz, 2015). Nesse sentido, princípios e valores que pautam a implementação, tal como a inclusão e a equidade, precisam ser pactuados já na formulação, assim como conceitos e orientações devem estar acessíveis e ser objeto de constante capacitação das pessoas que atuam na prestação dos serviços públicos. A gestão inclusiva e a valorização da diversidade, por sua vez, exigem uma postura proativa do Estado, pois se faz necessário compreender que atender todas as pessoas implica um esforço voltado a conhecer e a reconhecer os grupos historicamente em desvantagem. Parte dessa nova postura em relação à atuação do Estado leva em consideração que, embora a formulação de uma política pública possa ser ampla, deve ser construída a partir da reflexão sobre as especificidades existentes na população, de modo que todos possam acessá-la (Farranha, 2014).

A gestão inclusiva tem a equidade como seu principal objetivo, de forma que seus esforços para introduzir e manter procedimentos para inclusão e para diminuição das desigualdades no serviço público devem ser constantes. Ademais, a gestão inclusiva propõe protocolos que tenham como objetivo explícito a diminuição das desigualdades, tais como metas de atendimento, normas e orientações gerais que considerem diferentes grupos da população, em especial, os que têm mais dificuldade de acessar os serviços públicos. Implica, necessariamente, em formação constante dos servidores públicos nos temas ligados ao enfrentamento ao racismo, à discriminação de gênero, ao capacitismo e ao etarismo, às diversidades e aos assuntos correlatos. Nesse sentido, vale salientar que disponibilizar setores como ouvidorias, centros de acolhimento e outros canais de comunicação faz parte da constituição de uma gestão inclusiva, que se dedica ao enfrentamento da discriminação, da exclusão e do tratamento inadequado.

Desde a etapa de formulação de uma política pública, faz-se necessário privilegiar arranjos institucionais que contemplem a pluralidade dos atores envolvidos nos esforços e nas estratégias de coordenação. Antecipar-se ao necessário processo de envolvimento, de mobilização e de escuta das partes indispensáveis à prestação do serviço em questão pode evitar desequilíbrios que reforcem relações assimétricas e que possam impactar o acesso e o usufruto do serviço público por parte dos cidadãos. Mapear corretamente, portanto, a rede de instituições, os agentes públicos e os atores sociais é uma forma de facilitar a participação destes nos processos de tomada de decisão e de reforçar a conexão entre os envolvidos, de modo que, no momento da prestação do serviço, todos consigam gerir a parte que lhes cabe no processo. Estratégias como as de criação de comitês gestores, de grupos de monitoramento e de atividades focadas no planejamento representam boas práticas nesse quesito.

TEXTO para DISCUSSÃO

É importante ressaltar que os arranjos institucionais devem dispor de normas legais sobre aquilo que a política pública objetiva envolver, descrevendo e pactuando a responsabilidade de cada um dos atores da rede. Sem um arranjo institucional-legal – isto é, uma normativa, um regramento, uma legislação –, abre-se margem para a improvisação em processos marcados excessivamente por discricionariedade, além da possibilidade de tornar os esforços insuficientes ou desarticulados e de pôr em risco a capacidade de financiamento das iniciativas, devido às falhas de governança (Pires, 2017). Ainda na etapa de pactuação sobre instrumentos de trabalho – como os procedimentos formais, protocolos e formulários –, é importante garantir a pluralidade dos pontos de vista e a horizontalidade na tomada de decisão. Esses instrumentos podem carregar representações sociais, fixar papéis e reforçar estereótipos sobre os públicos-alvo, de modo a tornar mais difícil o acesso para determinados grupos em relação a outros.

QUADRO 1

Indicadores para avaliação das relações institucionais e instrumentos de gestão inclusiva

Indicador 1: divisão do trabalho, coordenação e conflito entre instituições	Consequência 1: desarticulações (ou formas específicas de articulação) e disputas interinstitucionais podem repercutir em déficits de cobertura, lacunas de atenção ou repercussões negativas para o atendimento a segmentos específicos do público ou do território atendidos.
Indicador 2: instrumentos de gestão inclusiva	Consequência 2: a ausência (ou incipiência) de instrumentos de gestão afirmativa e inclusiva contribuem para a invisibilização de desigualdades e para o reforço a posturas passivas frente às desigualdades sociais já existentes.

Elaboração dos autores.

2.1 Exemplo dos desafios nas relações institucionais e gestão inclusiva

Para uma melhor apreensão do conhecimento acerca das relações institucionais e da gestão inclusiva, refletiremos a partir de um estudo, que, por sua vez, apresenta dois casos de implementação de políticas públicas nos quais falhas nos arranjos institucionais ocasionaram o aprofundamento de relações desiguais existentes nos contextos estudados.

O estudo escolhido – produzido em 2019 por Alexandre de Ávila Gomide, Raphael Amorim Machado e Ana Karine Pereira³ – analisa o impacto de grandes projetos de infraestrutura nas áreas de energia e de transporte sobre grupos vulnerabilizados através dos casos da usina hidrelétrica de Belo Monte e da ferrovia Transnordestina. Ambas as intervenções ocorreram por meio do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), que vigorou entre os anos 2007 e 2016 e que trazia nos seus objetivos alavancar o desenvolvimento local e regional bem como reduzir a desigualdade social e regional. O que os autores ponderam, contudo, é que essas megaintervenções de engenharia com custos na casa das dezenas de bilhões de reais serviram tanto para aprofundar desigualdades existentes quanto para a criação de novas assimetrias.

A implementação da usina hidrelétrica de Belo Monte, finalizada em 2016, representou a segunda maior usina hidrelétrica em potencial elétrico instalado e foi defendida como uma obra fundamental para a manutenção do crescimento econômico do país. Conforme os autores discutiram, o histórico dessa intervenção foi marcado por situações que impactaram fortemente os modos de vida das populações direta e indiretamente afetadas, especialmente aquelas envolvendo o risco socioambiental para comunidades indígenas e uma imensa sobrecarga da demanda por serviços públicos, devido à grande mobilização de trabalhadores em um contexto em que a presença do Estado já era precária. Já o projeto da ferrovia Transnordestina, cuja obra foi iniciada no ano de 2006, surgiu com a proposta de ser um corredor de *commodities* agrícolas e minerais que integrasse a região do sul do Piauí com os portos da região Nordeste. Essa intervenção também teve problemas sérios em relação ao licenciamento socioambiental bem como alto grau de conflito social, uma vez que produziu mais de quatro mil processos de desapropriação e enfrentou denúncias de desrespeito aos direitos das comunidades tradicionais lindeiras ao empreendimento.

No caso da construção da usina hidrelétrica de Belo Monte, a pressão política pela autorização do empreendimento fez com que este fosse aprovado em um período de quinze dias nas duas casas do Congresso Nacional, sem a devida oitiva das comunidades indígenas afetadas. Os estudos de impacto ambiental já previam a inviabilização da pesca, a redução da área agricultável e a atração de grande fluxo de trabalhadores, que, por sua vez, incidiria na já precária oferta de serviços básicos, como os de saúde e de educação, na região de Altamira, no estado do Pará. Tendo em vista as implicações sociais e o fato de o projeto já estar aprovado, o arranjo de implementação passou a incorporar órgãos como a Fundação Nacional dos Povos Indígenas (Funai) e

3. O estudo *Implementação de projetos de infraestrutura e (re)produção de desigualdades: os casos de Belo Monte e da Transnordestina* configura-se como o sexto capítulo da publicação *Implementando desigualdades: reprodução de desigualdades na implementação de políticas públicas* (Pires, 2019).

o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama), que atenderam às reivindicações da sociedade civil e estabeleceram um conjunto de condicionantes e de ações antecipatórias referentes à liberação da licença prévia. Uma vez inseridos na burocracia do setor elétrico, que estava amplamente representado em todas as etapas de implementação do empreendimento, esses órgãos socioambientais não tiveram força suficiente para fazer valer os requisitos inicialmente acordados: a licença de instalação foi aprovada à revelia das ações antecipatórias. Essa situação causou novas mobilizações e protestos, que forçaram uma nova reestruturação do arranjo de implementação já com a obra em andamento, com a inclusão de novos atores na condição de mediadores. Apesar dos resultados positivos dessa iniciativa, contudo, os avanços foram parciais, na medida em que os interesses das partes em contenda foram temporizados tardiamente.

Em relação à ferrovia Transnordestina, o início do arranjo de implementação ficou marcado pela transferência da responsabilidade de realização dos estudos de impacto socioambiental do governo federal para a empresa concessionária. O Estado brasileiro, por sua vez, encarregou-se da desapropriação fundiária de mais de quatro mil famílias, de modo a possibilitar que a empresa iniciasse o empreendimento. Gomide, Machado e Pereira (2019) chamam a atenção para essa característica *sui generis* do arranjo institucional, que favoreceu o descumprimento da legislação. Para eles, essa concomitância entre o desenvolvimento dos projetos de engenharia e dos estudos socioambientais provocou efeitos perversos sobre as populações atingidas, como, por exemplo, o fato de a empresa se valer de cadastros desatualizados nos órgãos estatais para deixar comunidades tradicionais vizinhas ao empreendimento de fora do mapeamento dos adensamentos populacionais. No que se refere às desapropriações, o Estado optou pela via da judicialização em massa, o que gerou grandes questionamentos sobre os valores ofertados em juízo referentes às indenizações pagas aos proprietários. A forma como o arranjo de implementação foi desenhado desprezou a consulta prévia às populações afetadas, especialmente no caso de duas comunidades quilombolas do sul do Piauí, que se mobilizaram e recorreram à justiça. Requereu-se, enfim, a inclusão da Fundação Cultural Palmares e do Ministério Público Federal como novos atores nesse arranjo institucional, por meio de um novo termo de compromisso ambiental, que, devido ao não cumprimento por parte da concessionária, resultou na suspensão da licença de instalação e na conseqüente paralisação da obra no ano de 2016.

Ambos os casos apresentados no estudo, cada um à sua maneira, demonstram o quanto a distribuição assimétrica de poderes no interior de um arranjo de implementação, a baixa qualidade das representações institucionais, a ausência de mecanismos de participação popular e a temporalidade tardia da inclusão de atores indispensáveis ajudam a compreender os perversos efeitos dos empreendimentos sobre as populações.

Notadamente, ao situar tais arranjos de implementação como estruturas de distribuição de poder, Gomide, Machado e Pereira (2019) destacam que a definição de competências, as possibilidades de participação e alocação de recursos podem beneficiar certos grupos ao custo do prejuízo de outros cujos interesses estão em litígio.

QUADRO 2

Outros estudos no livro *Implementando desigualdades* (Pires, 2019) que abordam as temáticas das relações institucionais e da gestão inclusiva

Título do estudo	Autoria
O arranjo institucional de implementação do Paif e seus potenciais efeitos no cotidiano de operação do serviço: introduzindo questões para o debate	Tatiana Lemos Sandim e Marcos Arcanjo de Assis
A política de prevenção à criminalidade como perpetuação do racismo de Estado	Andreia Sousa de Jesus
La inercia en la espiral de la desigualdad. Visión panorámica de un caso de implementación local de políticas públicas en México	Ernesto Isunza-Vera
Solucionando problemas complexos? Desafios da implementação de políticas intersetoriais	Renata Bichir e Pamella Canato

Elaboração dos autores.

3 DIMENSÃO 2 – PARTICIPAÇÃO SOCIAL E REPRESENTATIVIDADE

Ainda com especial atenção aos arranjos e aos instrumentos de implementação, a segunda dimensão de análise da Inclua se dedica a refletir sobre a participação social e a representação institucional de organizações governamentais e não governamentais ligadas a grupos vulnerabilizados atendidos pela política pública ou pelo serviço em questão.

Recordemos que o principal instrumento normativo do ordenamento jurídico brasileiro, a CF/1988, conhecida como *Constituição Cidadã*, trouxe uma contribuição significativa no que se refere à participação social como um elemento indispensável ao pleno exercício da cidadania em um contexto democrático. O país iniciava a jornada da Nova República após o lento despertar de um período autoritário e centralizador, no qual não existiam mecanismos de participação política e social nos processos decisórios das políticas públicas. O histórico de mobilização da sociedade civil naquele período – as lutas por reforma sanitária e urbana bem como a defesa da assistência social e dos direitos das crianças e dos adolescentes etc. – oferecia ênfase em um formato de governo que não fosse

TEXTO para **DISCUSSÃO**

apenas representativo e indireto, mas que alargasse o projeto de democracia, de modo a promover a sua forma participativa e direta. Desse modo, a participação social ficou garantida como um direito dos cidadãos brasileiros, cujo dilema institucional passou a ser a criação de instrumentos que permitissem regular a diversidade e conviver com ela (Abranches, 1988).

Para exemplificar, logo no primeiro título, que trata dos princípios fundamentais, declara o texto constitucional, em seus artigos 1º e 14, que o poder será exercido pelos representantes eleitos ou diretamente pelo povo mediante o sufrágio universal, com voto direto e secreto, bem como lista os instrumentos de consulta à população, como o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular. O ponto que merece ser destacado, contudo, está no título oitavo, reservado à ordem social, que sublinha, em parágrafo único, a participação social no ciclo das políticas públicas, quando informa que “o Estado exercerá a função de planejamento das políticas sociais, assegurada, na forma da lei, a participação da sociedade nos processos de formulação, de monitoramento, de controle e de avaliação dessas políticas”. Não menos importante para esse debate é o compromisso com a redução das desigualdades sociais e regionais, ao qual o texto constitucional faz referência como sendo um dos objetivos fundamentais e um dos princípios gerais que regulam a atividade econômica na República Federativa do Brasil.

Operacionalizar, contudo, esse direito dos cidadãos em se relacionar diretamente com o Estado não foi – e não é – tarefa fácil. Esse desafio requereu o desenvolvimento de arranjos institucionais complexos, que fossem capazes de efetivamente garantir o que dispôs o texto constitucional. Tal direito, em boa medida, afetou o comportamento da burocracia, que, assim como os processos políticos que marcaram o país de lá para cá, foi alvo de reformas e de transformações, como a reforma gerencial do aparelho de Estado⁴ nos anos 1990 (Pereira, 1999). A título de exemplo, a descentralização da administração pública, que transferiu maior responsabilidade para os entes subnacionais, impôs que se adotassem um conjunto de inovações em termos de participação social, que foram acompanhadas por uma ampla mudança nos instrumentos de gestão e de coordenação em um contexto de surgimento de novas tecnologias – como o advento da internet – que transformaram a administração pública.

4. Cavalcante e Pires (2020), ao refletirem sobre as conexões entre as reformas administrativas e as desigualdades sociais, destacam que, em todas as quatro reformas que tiveram como alvo o aparelho de Estado, em especial, na última, houve ausência de priorização do enfrentamento das desigualdades sociais extremas que caracterizam o país. No estudo, outros autores – Souza e Carvalho (1999) e Costa (2008) – reforçam essa perspectiva de despreocupação com as desigualdades como uma das razões da ineficácia do modelo gerencial.

Diversas autoras e autores consideram a CF/1988 um divisor de águas para a compreensão do Estado brasileiro, que trouxe consigo a ampliação das possibilidades de controle institucional de forma independente para cada um dos poderes da República (Cavalcante, Lotta e Oliveira, 2018; Pires e Vaz, 2012). A noção de universalidade em relação ao alcance das políticas sociais e os modelos de gestão, que passaram a promover a coparticipação dos entes federados, engendraram transformações profundas nas práticas estatais. Ao abordarem as literaturas clássicas sobre o insulamento burocrático, as autoras Cavalcante, Lotta e Oliveira (2018) sugerem que o conceito que melhor se adequa à compreensão desses fenômenos é o de governança democrática, capaz de analisar a atuação da burocracia e o funcionamento do Estado brasileiro sob uma perspectiva dinâmica, pluralista e complexa, que leva em consideração as mudanças institucionais e os seus efeitos ao longo do tempo, bem como o desenvolvimento de novas capacidades estatais.

Em termos de participação social, espaços como conselhos, conferências, audiências públicas e instrumentos de consulta, como o orçamento participativo, foram instituídos no sentido de alargar o escopo dos processos decisórios⁵ (Pires e Vaz, 2012).

A partir da observação das mudanças ocorridas na relação entre Estado e sociedade nas últimas décadas, é possível dizer que o primeiro pode adotar uma miríade de formatos institucionais passíveis de concretizar a interlocução com a sociedade, seja no âmbito da articulação coletiva, levando em consideração, nesse sentido, uma diversidade de atores, desde os grupos de interesse, até os grupos minoritários, por exemplo, seja no âmbito da negociação e interlocução individual, como no caso da disponibilização de canais específicos de reclamações, sugestões, entre outros, como é o caso das ouvidorias. Acresce que essa miríade de formatos institucionais carrega em si variações na capacidade de tornar o Estado mais ou menos permeável às demandas e, principalmente, em assumir corresponsabilização no planejamento público, o que quer dizer que, em última instância, podem existir canais com baixo poder decisório, isto é, com

5. Ao analisar um amplo espectro das relações entre Estado e sociedade no contexto democrático, tanto no âmbito coletivo quanto no individual, Pires e Vaz (2012) propõem a adoção do conceito de *interfaces socioestatais*, visto que a diversidade de espaços e formas de se relacionar constituiu uma verdadeira ecologia “na qual distintas formas de interação tendem a cumprir papéis diferenciados na gestão e a se associar a ambientes e áreas específicas de políticas públicas” (Pires e Vaz, 2012, p. 6). Para os autores, a abordagem das *interfaces socioestatais* oferece maior alcance e precisão para a compreensão da complexidade, da diversidade e das influências dos canais de interlocução atualmente disponíveis aos cidadãos frente ao Estado brasileiro. São exemplos de *interfaces socioestatais* as de vocação cognitiva, política e de gestão.

baixo poder de *enforcement*, mas com significativo poder informacional, isto é, revestidos de significativo caráter consultivo e vice-versa (Pires e Vaz, 2012, p. 15).

Em relação à avaliação dos riscos de reprodução de desigualdades na implementação de políticas públicas, as dinâmicas de participação social melhor se situam quando se prioriza o contexto de avaliação dos arranjos e dos instrumentos de implementação, em que é possível identificar desequilíbrios de poder, assimetrias de representação institucional e falhas de conectividade entre os atores que integram o arranjo (Pires e Lotta, 2019). Um fator-chave é promover um mapeamento sobre quais atores têm os seus interesses representados institucionalmente, tendo em vista que tais arranjos geralmente envolvem uma distribuição desigual de poder e que a capacidade dos atores de influenciar isoladamente os processos decisórios – isto é, de se conectar uns aos outros na rede – pode se tornar nula sem uma amarra que garanta que os seus pontos de vista, uma vez enunciados, sejam de fato levados em consideração por atores que concentrem maior capacidade decisória.

Esse argumento vai ao encontro da literatura, ao destacar que os atores não representados na fase de formulação de políticas públicas tendem a buscar meios de influenciar os processos de implementação. Identificar, portanto, quem está fora ou isolado de determinado arranjo institucional é um passo fundamental. Quando se quer analisar uma política pública em termos de participação social e de representatividade, resta questionar, primeiro, se existem canais formais que possibilitam a participação dos usuários e, segundo, se, uma vez representados, esses canais têm capacidade de influenciar de fato os rumos da execução do serviço público de acordo com os pontos de vista, com as pautas e com os interesses dos destinatários.

Outro ponto relevante, por fim, é a compreensão de que uma dificuldade de conectar atores e instituições em uma rede de relações pode afetar diretamente a prestação do serviço à população, o que pode fazer com que mesmo uma política bem desenhada, que garanta a representatividade do ponto de vista institucional, na prática, funcione como um mecanismo que agrava os problemas sobre os quais se pretendia incidir. Em termos de reprodução de desigualdades na implementação de políticas públicas, tal cenário pode implicar efeitos sociais materiais e simbólicos que operam no sentido de perpetuar as vulnerabilidades encontradas na realidade.

QUADRO 3**Indicadores para avaliação da participação social**

Indicador 3: participação	Consequência 3: a ausência ou a escassez de possibilidades de reconhecimento, de escuta e de influência de segmentos e de territórios específicos do público atendido nos processos de implementação reforça a insensibilidade, a invisibilização e a desatenção às suas necessidades específicas.
Indicador 4: representatividade	Consequência 4: a ausência ou a baixa representação institucional dos pontos de vista e das experiências de segmentos específicos nas estruturas governamentais e nos processos de gestão e de implementação de políticas públicas contribui para a insensibilidade, a invisibilização e a desatenção às suas necessidades específicas.

Elaboração dos autores.

3.1 Exemplo dos desafios quanto à participação social e à representatividade

Um estudo que dialoga especificamente com os desafios da participação social e da representatividade é o do pesquisador Diego Geng (2019).⁶ Ele analisou a desigualdade na governança dos recursos hídricos em um conflito decorrente da atividade de mineração no Peru. O contexto do caso trabalhado por Geng é o da promulgação da Lei de Recursos Hídricos daquele país, em 2009. Após uma década de debates acirrados sobre a inclusão ou não do direito humano à água e sobre o papel do setor privado na legislação, foi aprovada a referida lei, que garantiu o controle público dos recursos hídricos, reconhecendo-se a água como patrimônio da nação peruana. Para tanto, foi constituída uma autoridade central, inspirada nos modelos brasileiro e mexicano, e foram criados conselhos descentralizados para cada bacia hidrográfica do país. Tais conselhos foram pensados enquanto espaços de representação e de diálogo para a coordenação e para o planejamento da gestão da água com foco na participação social, enquanto a gestão das infraestruturas hidráulicas e a prestação de serviços era reservada aos investidores privados que atuavam no setor.

6. O estudo intitulado *Desigualdades en la gobernanza del agua en un contexto de extractivismo minero: el caso de la cuenca alta del río Locumba (Tacna, Perú)* configura-se como o capítulo 12 da publicação *Implementando desigualdades: reprodução de desigualdades na implementação de políticas públicas* (Pires, 2019).

De acordo com Geng (2019), tratar as desigualdades no acesso à água poderia nos remeter à tarefa de quantificar os volumes, analisar a qualidade e avaliar a tecnologia e os tipos de usos dos recursos hídricos. Para além disso, entretanto, o autor destaca que também é possível abordar a água como um híbrido socioecológico, em que se observa a imbricação de ecossistemas hídricos, grupos humanos, instituições e conhecimentos, os quais organizam-se com base nas relações de poder e se materializam em instituições, tecnologias e territórios. A noção de governança da água, nesse sentido, estrutura instituições, práticas, recursos e pessoas em formas específicas para assegurar o controle da água em um território. Assim, os mecanismos de participação no modelo de governança da água estabelecem requisitos técnicos e práticas que hierarquizam e excluem linguagens, direitos e sujeitos.

No caso em análise, na província de Candarave, os impactos da mineração envolviam três pontos centrais, conforme elencados a seguir.

- 1) A deterioração das fontes de água, dos mananciais e dos rios devido à exploração mineira.
- 2) Como consequência, a influência desse fator nos meios de subsistência das comunidades afetadas, que tiveram a água reduzida e a qualidade impactada para as tarefas da agricultura e da agropecuária, o que provocou o êxodo da população, especialmente dos mais jovens, para outras partes do país.
- 3) O conflito decorrente da gestão da água, que acirrou contendas antigas na relação Estado-comunidades e insuflou um clima de desconfiança em relação às instituições e aos governantes.

Vale destacar que o processo de adoção da gestão integrada dos recursos hídricos é mundialmente caracterizado pelos princípios da equidade, da eficiência e da sustentabilidade ecológica. Com o acirramento dos conflitos sobre o uso da água a partir de 2012, em sequência ao anúncio da expansão das atividades mineradoras na região, adotaram-se dois princípios para essa nova forma de gestão dos recursos hídricos: o da eficiência e o da participação social.

O autor destaca que, desde o princípio, os funcionários da Autoridade Nacional de Água (ANA) daquele país fizeram uma sensibilização junto à população afetada, no sentido de convencê-los de que o tema era eminentemente técnico e que os acordos sempre deveriam ser balizados pelo princípio da maior eficiência em detrimento da participação social. Essa sobreposição de um saber técnico afetou diretamente as possibilidades da efetivação da participação social, uma vez que, originalmente, previa-se um espaço deliberativo para cada uma das bacias hidrográficas do país, mas, ao fim

e ao cabo, reuniram-se nove bacias em um único espaço deliberativo. A partir de uma mesa de diálogo, criou-se o Fundo Candarave, orientado tanto a projetos de desenvolvimento quanto de assistência técnica, cuja gerência ficou a cargo de uma das partes interessadas: a empresa mineradora. Por ser administrado dessa forma, municípios e comunidades não dispunham da capacidade técnica para elaborar projetos sem a assessoria da própria mineradora, o que criou um gargalo ainda maior na relação já desgastada entre comunidade, empresa e Estado.

Essa redução dos conselhos de bacia em um único espaço deliberativo trouxe outros impactos na participação social. Isso, porque, fora os prepostos dos governos regionais e locais bem como da mineradora, aqueles que representavam os interesses das populações afetadas não dispunham de tempo nem de recursos para exercer uma representação real, que fosse capaz de percorrer as diferentes localidades e proporcionar um diálogo entre os afetados. Enquanto os representantes das comunidades tinham uma alta rotatividade e diversidade de interesses apesar dos problemas comuns, o preposto da mineradora estava delegado exclusivamente para aquela função e participava ativamente dos processos de negociação. Essa participação mais direta, aliada à legitimidade desse representante, por ser um técnico de renome, fez com que o próprio conselho disseminasse a ideia de que a situação dos recursos hídricos em Candarave era um problema de caráter natural, devido à presença dos minérios no solo, o que eximia a empresa de responsabilidade. Uma vez cooptado, o referido conselho serviu como um instrumento para elaboração e aprovação de um plano de gestão que priorizava os interesses da empresa mineradora à revelia dos impactos socioambientais e da própria legislação.

Portanto, apesar do esforço institucional de criação de um conselho que promovesse a participação social das populações diretamente atingidas pela escassez e contaminação das águas, o caso descrito por Geng (2019) revelou que, na prática, as assimetrias nas relações de poder entre os atores fizeram com que o espaço deliberativo fosse tomado pelos representantes da empresa multinacional, de modo a subverter o poder de decisão do conselho, tornando-o mais um locus de reprodução de desigualdades para a população afetada.

QUADRO 4

Outros estudos no livro *Implementando desigualdades* (Pires, 2019) que abordam as temáticas da participação social e da representatividade

Título do estudo	Autoria
A sub-representação feminina no Codefat: táticas de acomodação e barreiras sociais e institucionais	Cássio Mendes David de Souza
Implementação de projetos de infraestrutura e (re)produção de desigualdades: os casos de Belo Monte e da Transnordestina	Alexandre de Ávila Gomide, Raphael Amorim Machado e Ana Karine Pereira

Elaboração dos autores.

4 DIMENSÃO 3 – COMUNICAÇÃO E ACESSO À INFORMAÇÃO

A terceira dimensão do diagnóstico da plataforma Inlua trata da comunicação entre o poder público e a sociedade, com especial atenção aos grupos que acessam o serviço público que se pretende analisar. Destaca-se a necessidade de essa comunicação ser adaptada, acessível e eficaz, de modo que problemas relacionados ao acesso à informação não frustrem os objetivos das políticas públicas. Problemas de comunicação podem representar obstáculos e afetar desde os arranjos institucionais até a interação entre os servidores públicos e os cidadãos no momento da prestação do serviço público.

O conceito de comunicação pública ajuda a refletir sobre o modo como os agentes públicos – tanto aqueles em nível de gestão quanto os da linha de frente do serviço público – podem promover o acesso à informação adequada, considerando as desigualdades presentes na população, com especial atenção aos grupos vulnerabilizados. Nesse sentido, esse tipo de comunicação é visto como fundamental na construção da cidadania e na mediação das relações entre Estado e sociedade. Entende-se que observar os potenciais riscos de reprodução de desigualdades na implementação de políticas públicas a partir dos procedimentos comunicacionais, em especial, a forma como um diálogo com informações incompletas ou enviesadas pode prejudicar o usufruto dos serviços por parte dos cidadãos é um passo importante na direção da promoção da equidade.

A comunicação pública corresponde à viabilização do direito social individual e coletivo à informação, à expressão, ao diálogo e à participação. Rolando (2011) adverte que os processos da comunicação pública não envolvem somente uma instrumentalização de poder, mas são também um espaço em que muitos sujeitos estão empenhados na busca de seus interesses e utilizam a informação e a comunicação para apresentar a sua identidade, sua visão de mundo e seus objetivos, inscrevendo-se no jogo democrático. Sob a perspectiva cidadã da comunicação pública, o objetivo é o alcance do

interesse coletivo e do benefício à sociedade, simbolizado pela prestação correta de informações ao cidadão (Duarte, 2007; Brandão, 2012).⁷

No contexto das políticas públicas, a comunicação como dimensão de análise da inclusão e da equidade observa três níveis de contato com o público, que abrangem: i) o acesso devido à informação a respeito dos direitos; ii) as informações para obtenção dos benefícios sociais; e, enfim, iii) a correta interlocução entre os servidores e o público no cotidiano da execução do serviço público. Os beneficiários dos serviços públicos devem ter acesso às informações sobre eles de maneira objetiva, adequada e adaptada, como forma de garantir o alcance dos benefícios às populações, especialmente aquelas com maior vulnerabilidade. Nesse sentido, as estratégias de divulgação das informações de interesse público devem observar as necessidades dos grupos específicos, com o objetivo de promover tanto o acesso amplo como também o acesso diferenciado – que respeita as especificidades dos segmentos do público.

Uma comunicação que não considere necessidades específicas das pessoas que precisam acessar os serviços públicos pode comprometer os resultados esperados de uma política pública. Ainda na etapa de formulação de políticas públicas, as informações devem circular com clareza no momento da definição dos arranjos institucionais, de modo a esclarecer os elementos a serem pactuados e a garantir que os pontos de vista das instituições sejam considerados. Além disso, os instrumentos de implementação devem considerar detidamente as formas de referenciar os grupos alvo do interesse, sob pena de carregar classificações estigmatizantes ou reforçar estereótipos que possam comprometer o alcance ou a permanência dos beneficiários. Os efeitos sociais dos processos comunicacionais, nesse sentido, podem ser tanto simbólicos quanto materiais e desempenhar um papel decisivo na intensificação das desigualdades. Portanto, as estratégias de comunicação, sempre que possível, devem focar nos grupos mais vulneráveis, mesmo que isso requeira atividades específicas para garantia de acesso à informação, de adaptação de formulários e de outros instrumentos de trabalho, com o objetivo de viabilizar uma linguagem simples, adaptada e adequada.

7. Zémor (1995) afirma que as funcionalidades da comunicação pública devem estar em acordo com as finalidades de uma instituição pública, destacando os processos de: informar, dar a conhecer, prestar conta e valorizar; promover a interlocução, por meio da escuta das demandas, expectativas e estímulo ao debate; garantir a relação social, em que o cidadão se sinta partícipe, pertencente e tome consciência da sua posição de ator no processo; e acompanhar as mudanças, novas exigências e alterações do processo comunicativo (agentes, serviços, organizacionais, socioculturais e econômicos).

QUADRO 5**Indicadores para avaliação da comunicação e do acesso à informação**

Indicador 5: comunicação e divulgação	Consequência 5: a dificuldade de reconhecimento das ofertas pelo público, especialmente por parte do público em situação de maior vulnerabilidade, pode prejudicar a formação de demanda e o acesso aos bens e aos serviços, reforçando (ao invés de mitigar) as vulnerabilidades já existentes.
Indicador 6: acesso à informação	Consequência 6: a seletividade no acesso à informação e a imposição de maiores custos e dificuldades de obtenção de informação a segmentos desfavorecidos prejudica o acesso e o usufruto dos bens e dos serviços prestados.
Indicador 7: linguagem adequada e adaptada	Consequência 7: a dificuldade de compreensão das informações fornecidas ao público prejudica o acesso, o engajamento e o usufruto das ofertas por parte de segmentos específicos, especialmente daqueles estruturalmente desfavorecidos.

Elaboração dos autores.

4.1 Exemplo dos desafios quanto à comunicação e ao acesso à informação

No que se refere a uma situação prática que ilustra os desafios da comunicação na análise sobre os riscos de reprodução de desigualdades, o estudo de Olívia Pessoa (2019)⁸ destaca a relevância de considerar a comunicação – mais especificamente, o tipo de linguagem empregada – como um fator limitador ao cidadão comum em busca do direito de acessar a justiça. Quando estudou a relação entre usuários e trabalhadores nos juizados especiais cíveis (JECs), a autora descreveu como o uso dos termos ligados ao campo jurídico e o emprego da linguagem formal dificultavam a compreensão das pessoas que procuravam uma solução para conflitos de pequena monta.

Conceitualmente, esses juizados foram criados para serem ambientes que visassem promover a oralidade, a celeridade e a simplicidade no âmbito do judiciário, de forma a aproximar e a incluir uma parcela da população que não acessava o sistema de justiça. Objetivavam, assim, alcançar a economia processual por meio da gratuidade das

8. O estudo intitulado *Interações no Juizado Especial Cível: quem fala com quem?* configura-se como o capítulo 21 da publicação *Implementando desigualdades: reprodução de desigualdades na implementação de políticas públicas* (Pires, 2019).

custas judiciais na primeira instância e promover a adoção de meios alternativos de resolução de conflitos como forma de alcançar a conciliação entre as partes querelantes. Vale mencionar, nesse sentido, que a ordem econômica sempre operou como uma barreira para as classes menos favorecidas, pois as custas processuais acabam sendo proporcionalmente mais onerosas e afastam as pessoas de recorrer aos seus direitos. Outro fator impeditivo para a busca por justiça é de origem cultural, tendo em vista que as pessoas mais vulneráveis tendem a conhecer menos os seus direitos e, conseqüentemente, estão menos dispostas a pleitear uma reparação pela via judicial.

Conforme destaca a autora, a abordagem que dá sustentação a esses juizados também se desafia em proporcionar um acolhimento digno e humanizado aos usuários, ao situar o acesso à justiça e o direito ao julgamento justo e equitativo enquanto um direito humano fundamental. O ponto central para que os JECs alcancem seus objetivos, contudo, passa diretamente pela adesão das pessoas envolvidas na sua operacionalização, o que envolve a conscientização de servidores, conciliadores e juízes na adoção de práticas, de atitudes e de posturas que, muitas vezes, vão de encontro a uma cultura jurídica mais formalista.

Pessoa (2019), ao estudar as interações em audiências de conciliação em uma região administrativa do Distrito Federal, visualizou o emprego de uma linguagem essencialmente jurídica nas deliberações do juizado, marcadas por expressões técnicas, rebuscamento e até mesmo o emprego do latim. Em vez de operar no sentido de substituir o formalismo da escrita pela oralidade – favorecendo, inclusive, o emprego da linguagem informal –, em algumas situações, os conciliadores sequer ouviam as pessoas querelantes, que se sentiam silenciadas à medida que o processo avançava, o que produzia incerteza sobre o que, de fato, havia sido decidido na audiência que acabara de suceder. Outro ponto relevante foi visualizar que os conciliadores e os advogados pareciam ter o claro objetivo de descongestionar o judiciário e, para isso, agiam no sentido de promover a conciliação, de modo a evitar que o processo fosse remetido ao juiz – em algumas situações, à revelia do interesse da parte que se considerava lesada ou com um acordo não tão benéfico a essa parte. A maioria das pessoas apresentavam-se desacompanhadas de representantes, o que era positivo pela facilitação do acesso à justiça, mas isso também influenciava os resultados esperados, devido à forma como o processo se desenrolava. O próprio comportamento entre os advogados e os conciliadores, ambos pertencentes às carreiras jurídicas, gerava a desconfiança dos cidadãos, devido ao modo como se interpelavam uns aos outros.

Resta frisar, enfim, que, quando se adota um novo modelo de tratamento dos conflitos sem que ocorra a mudança na formação acadêmica e profissional dos operadores, argumenta Pessoa (2019), isso pode implicar a reprodução de desigualdades em vez

de maior promoção da justiça. A autora entende ser essencial que os servidores e os juízes atuem exclusivamente nesses juizados, como forma de não os contaminar com a cultura da justiça comum, fazendo com que esses profissionais adotem um conjunto de práticas, de atitudes e de posturas diferenciadas (Pessoa, 2019 *apud* Ferraz, 2010). Conciliar interesses antagônicos, nesse contexto, só se torna viável quando a linguagem empregada entre os atores do serviço público é adaptada no sentido de possibilitar que a comunicação de fato se efetive com as partes que buscam o sistema de justiça.

QUADRO 6

Outros estudos no livro *Implementando desigualdades* (Pires, 2019) que abordam as temáticas da comunicação e do acesso à informação

Título do estudo	Autoria
Estratificação universitária através de dispositivos de seleção: o caso da Universidade de Brasília	Isabella de Araujo Goellner
Silêncio – reagindo à saúde da população negra em burocracias do SUS	Jaciane Milanezi e Graziella Moraes Silva

Elaboração dos autores.

5 DIMENSÃO 4 – INTERAÇÕES E EXPERIÊNCIAS DO USUÁRIO

A quarta dimensão de análise proposta pela Inlua traz questões sobre as experiências de interação entre o público atendido e os trabalhadores dos serviços públicos. Reflete sobre as exigências, normas e comportamentos que disciplinam o acesso e a permanência dos usuários; leva em consideração os comportamentos e as práticas dos agentes públicos frente ao público atendido; e avalia os efeitos decorrentes dessa interação.

Enquanto muitos estudos historicamente privilegiaram as reflexões relacionadas aos processos de tomada de decisão no desenho das políticas públicas como principal etapa no ciclo de políticas públicas (abordagens *top-down*), outras pesquisas inverteram essa lógica, ao privilegiar a etapa de execução e centrar as análises sobre os processos, os atores envolvidos e os efeitos sociais da implementação de políticas públicas (abordagens *bottom-up*). Essa segunda abordagem pressupõe que a implementação é uma etapa eminentemente criativa, repleta de atividades políticas, negociações, conflitos e tomadas de decisão que influenciam diretamente na efetividade de uma política pública. No Brasil, especialmente na última década, os estudos que se dedicam a esse momento de execução das políticas públicas cresceram significativamente.

É nesse sentido que esta seção busca ressaltar a importância dos agentes públicos envolvidos na implementação de políticas públicas – também chamados pela literatura de “burocratas de nível de rua” ou “trabalhadores de linha de frente” – responsáveis pelo contato cotidiano com usuários de bens ou de serviços públicos.⁹ Lançar luz sobre processos de implementação de políticas públicas pressupõe dar voz aos atores envolvidos e reconhecer que esse é um espaço vivo, dinâmico, mutável e em disputa. Considerar a implementação nas análises sobre políticas públicas significa reforçar que esse momento influencia consideravelmente os resultados, ao ressaltar nuances valiosas que podem orientar os gestores sobre quem, quando e como os usuários acessam os bens ou os serviços públicos. Em termos de modelos analíticos, Pires, Lotta e Júnior (2018) sintetizaram as contribuições das três principais escolas teóricas sobre implementação de políticas públicas – a anglo-saxã, a alemã e a francesa.

A escola anglo-saxã enfatiza os conflitos e as escolhas dos agentes implementadores, capazes de alterar os resultados da política, em contraposição às escolas clássicas, que privilegiavam a burocracia como possuidora de comando e de controle das regras, que seriam seguidas de forma impessoal. Ao destacar o papel desses agentes, essa abordagem pontuou a influência deles na padronização dos indivíduos, na distribuição de benefícios, no disciplinamento dos usuários, na determinação da intensidade das interações entre Estado e cidadãos e na classificação identitária dos usuários (Pires, Lotta, Júnior, 2018).

Já na escola alemã, o interesse sobre os agentes implementadores é mais recente. Essa abordagem chama a atenção para que as organizações e agentes combinam estruturas formais e informais na sua atuação, que se utilizam de “irregularidades necessárias”, sem as quais os objetivos não são alcançados. Ela situa as organizações e a própria sociedade como tipos específicos de sistemas e as interações cotidianas entre agentes e público enquanto um subsistema, dotado de certa autonomia, de imprevisibilidade de resultados e de predomínio de valorações morais e classificatórias nas relações entre trabalhadores e usuários (Pires, Lotta e Júnior, 2018).

A escola francesa, por fim, reflete que interpretar normas e regras abre espaço para o empoderamento dos trabalhadores da linha de frente e situa a tomada de decisão e o seu poder de escolha. Como ressalta Dubois (2019), em vez de enxergar as diferenças entre o planejamento e a execução de uma política pública como um problema característico da implementação, deve-se situar esse momento como uma etapa na qual a norma abstrata se transforma em política pública concreta. Em relação ao ganho de

9. Nessa abordagem, fazem-se relevantes os trabalhos de Abers (2015); Lotta (2010); Lotta, Pires e Oliveira (2014; 2018); Gomide e Pires (2014); Cavalcante e Lotta (2015); e Pires (2019).

TEXTO para DISCUSSÃO

autonomia dos agentes de implementação, o autor argumenta que isso não interfere apenas na execução do próprio trabalho, mas – e principalmente – na vida dos sujeitos que são beneficiados pelo bem ou pelo serviço público em questão.

No campo dos estudos de implementação de políticas públicas, portanto, a interação entre agentes públicos e usuários desempenha um papel crucial nas análises, processo este que transcende a simples relação de prestação de serviços. É no contato entre quem detém direitos e os reivindica e quem os encaminha e intermedeia frente ao Estado que se define a execução de uma política pública e a experiência do cidadão. Esse conhecimento prático na condição de demandante de um serviço público é relevante de ser apreendido e representa um importante substrato que pode auxiliar no aperfeiçoamento da etapa de implementação.

Sendo assim, mesmo havendo normas elaboradas para padronizar processos e orientar decisões, a implementação de políticas públicas vai além do cumprimento restrito do planejado e pressupõe análises, interpretações e escolhas de arranjos e de negociações próprias aos contextos de execução. Além disso, a implementação também pressupõe o reconhecimento de que ofertar política pública significa considerar a diversidade de situações e de grupos populacionais com suas características e demandas distintas. É nesse sentido que Lotta, em 2022, argumenta que “missão dada não é missão cumprida”,¹⁰ visto que regramentos, normativas e legislações somente se tornam políticas públicas, quando transformadas em ações. É justamente nos locais da prestação dos serviços públicos que a interação cotidiana se traduz em um espaço de experimentação e de interpretação por parte dos agentes públicos dotados de um poder discricionário.

Nesse sentido, buscamos ressaltar a importância de considerar a interação entre agentes públicos e usuários para a construção de políticas públicas equitativas, visto que as relações estabelecidas entre esses atores tanto podem resultar na inclusão e na efetivação de direitos sociais quanto no não acesso e na reprodução das desigualdades. Não por acaso, densa parte dos estudos que descrevem e analisam a implementação de políticas públicas são estudos de cunho etnográfico. Há que se considerar que as bases onde se constroem essas relações variam de acordo com as características sociais, econômicas, regionais, políticas e ideológicas, tanto do agente público quanto do usuário do bem ou do serviço público. Se, nesse processo, existem variáveis que

10. Fala da pesquisadora Gabriela Lotta durante o *workshop Desafios da implementação de políticas públicas em contextos de crise*, realizado em 2022. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=xdkB3fx1pos&t=313s&pp=ygVVIFdvcmtzaG9wIHwgRGVzYWZpb3MgZGEgaW1wbGVtZW50YcOnw6NvIGRIIHBvbMOtdGJjYXMgcMO6YmXpY2FzIGVtIGNvbnRleHRvcyBkZSBjcmlzZQ%3D%3D>. Acesso em: 30 mar. 2024.

podem influenciar a forma com que a política pública é ofertada e experimentada, podemos dizer também que grupos sociais distintos podem ter maior facilidade ou maior dificuldade para acessar os bens e os serviços públicos.

Dessa forma, ao considerar que a transformação de uma norma em política pública requer a organização de diversas etapas que demandam decisões e o estabelecimento de relações entre pessoas e grupos com posições e com perspectivas distintas, podemos concluir que a “entrega” da política pública nunca é realizada da mesma forma para todos e todas. Quando situamos esses procedimentos de implementação das políticas públicas no contexto das desigualdades sociais que caracterizam o país, visualizamos um lócus propenso ao reforço, ao aprofundamento e à estabilização de relações sociais desiguais bem como à perpetuação de posições subordinadas em estruturas de dominação (Pires, 2017). Conforme destacamos na introdução deste estudo, embora mais complexas, abordagens que levem em consideração valores como os da interseccionalidade tendem a alcançar experiências mais completas em termos de redução das desigualdades sociais a partir das intervenções públicas.

Destaca-se também que, uma vez estando os servidores públicos dotados de poder discricionário e imbuídos da sua visão de mundo particular, é usual que ocorram resistências e divergências entre aquilo que prescrevem as normativas e os regramentos e o que de fato se operacionaliza em termos de oferta no cotidiano dos serviços. A interlocução entre agentes públicos e cidadãos, canalizada pelo serviço público, também abre espaço para classificações e julgamentos dos primeiros em relação aos segundos, que podem produzir efeitos adversos sobre os usuários, como a discriminação e o reforço de estigmas. Este poder de incluir, manter ou retirar um usuário da possibilidade de acessar um serviço público, muitas vezes, transcende os protocolos de implementação e adentram no campo da regulação moral e do controle sobre os usuários, o que pode impactar significativamente os resultados da política pública e a experiência do beneficiário.

QUADRO 7**Indicadores para avaliação das interações e das experiências do usuário**

Indicador 8: exigências sobre os usuários.	Consequência 8: um elevado nível de exigências e de custos (exemplos: informação, tempo e dinheiro) pode levar à exclusão de pessoas vulnerabilizadas.
Indicador 9: normas e instrumentos que regulam a relação com os públicos.	Consequência 9: instrumentos que não considerem as especificidades dos públicos podem provocar violência simbólica, tratamento inferiorizante, invisibilização de públicos, de territórios, de culturas e de modos de vida.
Indicador 10: comportamentos e práticas dos agentes públicos.	Consequência 10: o desconhecimento dos critérios, dos comportamentos e das práticas informais adotados por agentes públicos pode inibir ações voltadas para a inclusão e para a atenção diferenciada a grupos vulnerabilizados.

Elaboração dos autores.

5.1 Exemplo dos desafios quanto às interações e à experiência dos usuários

Um dos estudos que nos auxilia na tarefa de explorar a complexidade das interações entre usuários e servidores públicos nos contextos de execução de uma oferta pública é o de Luciana Jaccoud e Maria Cristina Abreu (2019),¹¹ que analisaram o discurso produzido por trabalhadores do Sistema Único de Assistência Social (Suas) em relação à população assistida. O estudo de abrangência nacional, realizado entre 2015 e 2016, ouviu 924 profissionais de nível superior que atuavam junto aos Centros de Referência em Assistência Social (Cras), aos Centros de Referência Especializados em Assistência Social (Creas) e aos beneficiários do Programa Bolsa Família (PBF). As autoras analisaram as diferentes classes discursivas sobre os usuários e o trabalho social do Cras, bem como sobre os usuários do PBF e o próprio programa – nesse esforço, interessa-nos frisar apenas o discurso sobre os usuários. Para operacionalizar um material textual volumoso, as autoras optaram por um tratamento quantitativo em relação às respostas. Um dos achados da pesquisa apontou para a coexistência de diferentes padrões discursivos tanto a respeito do público quanto das ofertas prioritárias que integram a política de assistência social.

11. O estudo intitulado *Entre o direito e a culpabilização das famílias: o que pensam os trabalhadores do Sistema Único de Assistência Social (Suas) sobre as ofertas e os beneficiários* configura-se como capítulo 20 da publicação *Implementando desigualdades: reprodução de desigualdades na implementação de políticas públicas* (Pires, 2019).

Conforme mencionado, para além dos regramentos que sustentam uma política pública, a literatura especializada em implementação reflete que os elementos cognitivos, as visões de mundo e a própria interação entre as pessoas na linha de frente do serviço público impactam os resultados e o alcance das ofertas. Nesse caso, Jaccoud e Abreu (2019) partiram do entendimento de que a intervenção no social é atravessada por categorias discursivas, percepções e valores heterogêneos e, em alguns casos, divergentes ou em disputa, apesar dos esforços governamentais em delimitar normas e orientações técnicas sobre o perfil dos usuários e os objetivos dos serviços do Suas. Ao analisar as representações dos profissionais, que norteiam e interferem na interação com os usuários, as autoras verificaram a existência de perspectivas conservadoras e tradicionais com potencial de influenciar na execução da política. As autoras mencionam que tais concepções podem constranger ou alterar critérios de acesso aos programas e impor barreiras sobre o alcance dos objetivos dessas ofertas no campo da assistência social.

Em um esforço de sintetizar um amplo quadro de resultados, pode-se destacar que, no que se refere à visão dos profissionais sobre os usuários do Cras, a classe discursiva que mais aglutinou respostas dava vazão a uma visão crítica sobre os usuários, que envolvia a desconfiança ou o desconhecimento sobre o público. Esses enunciados colocavam os usuários em um perfil passivo, quando a procura pelo serviço era limitada à obtenção do PBF, do Benefício de Prestação Continuada (BPC), de algum benefício eventual ou de cestas básicas. Em outras situações, eram categorizados como aproveitadores, quando, na visão dos agentes públicos, as pessoas sabidamente não teriam o direito ao benefício, mas tentavam ludibriá-los para consegui-lo. Em contraposição a essa visão, as outras três classes discursivas avaliavam positivamente o usuário, ao sopesar a insuficiência do Estado na proteção social, a influência dos vínculos familiares fragilizados sobre os usuários e a grande diversidade das vulnerabilidades associadas aos ciclos de vida do público.

A respeito da visão dos operadores da assistência social sobre os usuários do PBF, foram encontradas três classes discursivas com grandezas aproximadas. Uma delas realçava os critérios administrativos para o acesso ao programa, tais como a situação de pobreza e a inscrição no Cadastro Único para Programas Sociais (CadÚnico). Nesses casos, a ênfase está na situação de pobreza dos usuários, situados como incapazes de suprir financeiramente suas necessidades básicas. A segunda classe discursiva privilegiava as condicionalidades para a permanência no programa. Na abordagem, tais condicionalidades são vistas como positivas, por produzirem responsabilidade nos usuários – ao exigir, por exemplo, a frequência escolar e a vacinação infantil – e os estimularem ao desenvolvimento e à busca por novas oportunidades por meio da participação em oficinas profissionalizantes. Em sentido oposto, a terceira classe discursiva situava os

TEXTO para DISCUSSÃO

usuários como predispostos à acomodação e à dependência do programa. É a partir desta visão que surgiram classificações moralizantes sobre os usuários – encaixando-os como bons e maus beneficiários, famílias merecedoras e famílias aproveitadoras – e se cobrava maior rigor na seleção dos usuários e na fiscalização do programa.

O estudo ajuda a compreender os efeitos sociais da implementação, que podem promover resistências e divergências entre as prescrições formais e as decisões em âmbito local; atribuir valorações negativas e julgamentos sobre os usuários no acesso aos serviços; bem como revestir de caráter moralizante as interações entre o público e os trabalhadores. As classes discursivas tiveram êxito em apreender percepções estigmatizantes e que responsabilizavam os usuários sobre a situação de pobreza. Esse conjunto variado de percepções, de interpretações e de valores oferece margem a uma variedade de ações dotadas de poder discricionário, que podem impactar diretamente os resultados da política de assistência social.

QUADRO 8

Outros estudos no livro *Implementando desigualdades* (Pires, 2019) que abordam as temáticas das interações e da experiência do usuário

Título do estudo	Autoria
Interações e experiências dos usuários – práticas, interações, categorização e julgamentos: análise da ação discricionária dos agentes comunitários de saúde	Gabriela Lotta
Famílias “da fila” versus famílias “da ocupação”: a reprodução institucional de <i>status</i> diferenciado entre famílias atendidas pelo Programa Minha Casa Minha Vida em Curitiba	Maria Tarcisa Silva Bega e Viviane Vidal Pereira dos Santos
Estigma e repercussões do <i>status</i> de beneficiária	Mani Tebet A. Marins
Parceria e construção do “perfil de cliente da reforma agrária” como estratégias para a implementação de políticas públicas pelo Incra	Camila Penna

Elaboração dos autores.

6 DIMENSÃO 5 – MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO

A última dimensão de análise sobre os riscos de reprodução de desigualdades na implementação de políticas públicas enfatiza os sistemas de monitoramento e a avaliação. Ambos contribuem para o aperfeiçoamento das etapas anteriores do ciclo das políticas públicas e das dimensões que compõem o diagnóstico situacional da Inlua,

pois podem identificar ajustes necessários nos arranjos institucionais, contribuir para uma maior abertura à participação social, refletir sobre as estratégias de comunicação e pensar sobre os protocolos para o atendimento do público e a interação deste com os trabalhadores nos serviços públicos.

Sistemas de monitoramento e de avaliação de políticas públicas constituem uma estratégia de coleta e de organização de informações, com a finalidade de gerar conhecimento sobre os resultados de uma política; de compreender os métodos de trabalho; e de construir aprendizado, de modo a permitir a correção de falhas e a promover melhorias. Esses sistemas são fundamentais para a gestão informada das políticas e dos serviços públicos, porque evitam decisões baseadas exclusivamente em percepções dos gestores públicos. Para que um sistema funcione, é preciso ter metas, instrumentos de medida, objetivos e critérios definidos (Garcia, 2001; Lassance, 2023).

Na prática, a reunião de informações para avaliação e para monitoramento de políticas públicas requer um entendimento sobre as características do contexto local e do público-alvo. Levam-se em consideração as atividades e os custos envolvidos, a previsão de resultados de curto e de longo prazo, os possíveis problemas e soluções, as atribuições de funções, a responsabilidade de cada participante e o planejamento do monitoramento. Em síntese, são processos complementares que têm o mesmo objetivo: subsidiar a tomada de decisão dos gestores públicos. O ideal é que as políticas públicas tenham sistemas integrados de monitoramento e de avaliação que, juntos, construam e mantenham indicadores para acompanhar ações e fluxos, demandas sociais, ambientais, financeiras e outros aspectos específicos de cada política (Ipea, 2018; Jannuzzi, 2014).

Para isso, são necessárias condições técnicas que permitam uma rotina de registro de informações a partir de uma definição prévia dos objetivos da política a ser avaliada, bem como dos indicadores de funcionamento (Garcia, 2001; Lassance, 2023). Os indicadores servem tanto para informar quanto para medir e funcionam como uma orientação em relação aos resultados esperados da política pública. Para que funcionem, os indicadores devem refletir a realidade, de modo a permitir a produção de conhecimento, ao longo do tempo, sobre o contexto no qual a política vai atuar. Para que sejam assertivos, devem medir o problema que originou a política pública desde a sua elaboração e recomenda-se que sejam específicos, mensuráveis, alcançáveis, relevantes e estejam conectados aos momentos adequados do ciclo da política pública. Dessa forma, permitem tanto que seja realizado o monitoramento, acompanhando-se os processos e indicando-se ajustes necessários ao longo destes, quanto a avaliação, que verifica os resultados da política ao final da execução (Bahia, 2021).

TEXTO para DISCUSSÃO

Embora, muitas vezes, monitoramento e avaliação sejam tratados como sinônimos, a literatura especializada aponta para diferenças importantes: o primeiro deve estar presente em praticamente todo o processo, enquanto a segunda é uma etapa do ciclo das políticas públicas. O monitoramento deve ser frequente e rotineiro e é feito para obter informações sobre as ações, interações e resultados para a sociedade, de modo a permitir a percepção de problemas que podem ser corrigidos de forma mais imediata ao longo do tempo. A avaliação, por sua vez, verifica se a política pública atingiu os seus objetivos e, além disso, produz informações para orientar e, eventualmente, adequar a prestação dos serviços públicos (Januzzi, 2014; Ipea, 2018).

Mais especificamente, avaliar significa analisar o valor de algo em relação a algum objetivo ou expectativa que se usa como referência. No caso da avaliação de uma política ou de um serviço público, as referências são suas metas e objetivos. Dessa forma, é fundamental haver uma percepção do que se pretende alcançar em cada ação e atividade envolvida, de modo a definir os critérios de avaliação e orientar quais aspectos deverão ser observados, os momentos, os tipos de informação e o próprio método de avaliação (Garcia, 2001). Tervisan (2008), por exemplo, aponta quatro formas de emprego da avaliação nas políticas públicas: i) de modo instrumental, utilizada para a correção de procedimentos; ii) de modo conceitual, como forma de modificar a maneira como os agentes públicos compreendem o serviço que prestam; iii) enquanto um instrumento de persuasão, quando os instrumentos de avaliação são mobilizados para apoiar mudanças vistas como necessárias; e iv) como forma de esclarecimento, uma vez que é empregada para alterar crenças e formas de ação das instituições.

Assim, a avaliação se utiliza das informações colhidas e sistematizadas durante o monitoramento, mas se diferencia deste por envolver análise, julgamento e atribuição de valor à política – geralmente por meio de indicadores de desempenho – para permitir a tomada de decisões na condução da política pública. Para tanto, são necessárias informações relativas a um período estendido, monitorado, no qual seja possível observar os efeitos da política (Ipea, 2018; Jannuzzi, 2014). Por sua vez, o monitoramento é um acompanhamento sistemático e contínuo que, ao avaliar cada situação, aponta, ao longo do tempo, se os produtos, os resultados e os impactos esperados surtiram efeito. A partir desse acompanhamento, produzem-se informações e identificam-se necessidades de correção na etapa avaliativa. O monitoramento permanente, portanto, é condição necessária para realizar uma avaliação e permite identificar as mudanças provocadas pelas ações envolvidas no serviço público.

Os sistemas de monitoramento e de avaliação também podem identificar efeitos do serviço que não foram previstos na sua etapa de formulação assim como resultados não pretendidos, como, por exemplo, um impacto negativo sobre a imagem do usuário,

situações que envolvam invasão da intimidade ou constrangimentos, como exposição indevida das informações sobre os usuários. Incluir os(as) usuários(as) dos serviços públicos na estratégia de monitoramento e de avaliação pode ajudar a promover políticas públicas mais diversas. Portanto, considerar o ponto de vista do(a) usuário(a), para verificar os efeitos do serviço público, sejam eles positivos ou negativos, e ouvir possíveis sugestões de melhoria são esforços que qualificam a capacidade inclusiva das políticas públicas. Assim, ouvidorias, canais de atendimento ao usuário ou outras formas de comunicação em funcionamento para envio de denúncia, de reclamação, de recurso ou de sugestão podem compor o sistema de monitoramento e de avaliação das ações, dos programas ou dos serviços.

QUADRO 9

Indicadores para aferição do monitoramento e avaliação

Indicador 11: sistemas de monitoramento	Consequência 11: a ausência de monitoramento, com foco explícito na experiência de segmentos específicos, pode contribuir para a invisibilização das experiências desses grupos, ocultando possíveis situações de exclusão e de desatenção.
Indicador 12: avaliação de efeitos não pretendidos sobre os usuários	Consequência 12: a ausência de identificação e de processamento dos possíveis efeitos negativos derivados do envolvimento com o programa pode contribuir para a invisibilização e a inação em relação a efeitos não pretendidos, prejudicando a efetiva inclusão de grupos desfavorecidos.
Indicador 13: envolvimento dos usuários	Consequência 13: a ausência de envolvimento de usuários, especialmente de segmentos específicos e desfavorecidos do público atendido, nos esforços de monitoramento e de avaliação prejudicam a compreensão de suas experiências com o programa/serviço e contribuem para a invisibilização e para a manutenção de formas de desatenção e de exclusão.

Elaboração dos autores.

6.1 Exemplo dos desafios frente ao monitoramento e à avaliação

Para refletir sobre os desafios frente aos sistemas de monitoramento e de avaliação, que, por sua vez, integram a quinta dimensão do diagnóstico situacional da Inlclua, optamos por realçar o quanto as práticas informais endereçadas aos usuários por parte

dos atores que executam as ofertas públicas têm potencial de impactar os resultados esperados e de reproduzir desigualdades.

O estudo de Flávio Eiró (2019)¹² sobre os usuários do PBF em um município de médio porte do estado do Ceará reflete o quanto os agentes implementadores encarregados de acompanhar as famílias beneficiárias estavam excedendo as práticas formalmente previstas e adotando critérios informais de avaliação sobre o uso do benefício. Em seu estudo, o autor privilegiou as relações entre o poder discricionário dos agentes públicos e as representações sobre a pobreza, bem como o impacto da ação dos agentes sobre a forma como o programa é experimentado pelos usuários. Após ouvir as famílias beneficiárias e os agentes de implementação, o argumento do autor dá conta de que os esforços dos assistentes sociais na execução do programa estavam enraizados nas suas representações sobre a pobreza, de modo a construir entendimentos sobre os usuários “merecedores” e “não merecedores”. O principal impacto dessa ação sobre as famílias beneficiárias é o fato de estas não verem o benefício que o programa oferece como um direito social, o que produzia a insegurança.

Vale frisar que o PBF é um programa que transfere renda diretamente às famílias, com o objetivo de lhes retirar da pobreza mediante condicionalidades vinculadas à saúde e à educação. Os cadastros do PBF são organizados mediante autodeclaração de informações cadastrais sobre os rendimentos da família, cuja característica predominante é a de que esses recursos advêm do trabalho informal – o que, por sua vez, é de difícil comprovação. O governo federal repassa os valores mensalmente aos beneficiários, enquanto, ao nível local, os municípios são responsáveis pelo cadastro de novas famílias e pelo acompanhamento das assistidas. A ação discricionária escolhida por Eiró (2019) para o estudo é justamente a que pode colocar sob suspeição a renda declarada pelas famílias, o que pode implicar a redução do valor do benefício ou o desligamento do programa, uma vez que estão sob um arranjo que não está completamente regulado, abrindo margem à subjetividade e à discricionariedade dos agentes.

No caso estudado por Eiró (2019), a representação predominante sobre a pobreza por parte dos assistentes sociais situava determinados usuários como “preguiçosos” e “acomodados”. Tais representações também eram mobilizadas para determinar procedimentos burocráticos de implementação do programa, a partir do esforço de categorizar as famílias “merecedoras” e as “não merecedoras”. Procedia-se à penalização sobre

12. O estudo intitulado *A “boa implementação” do Programa Bolsa Família: a interação entre assistentes sociais e beneficiárias para além das regras burocráticas* configura-se como capítulo 26 da publicação *Implementando desigualdades: reprodução de desigualdades na implementação de políticas públicas* (Pires, 2019).

as segundas, como forma de privilegiar aquelas que melhor se adequavam à primeira categoria, por meio de práticas informais que serviam para monitorar e avaliar a forma como os usuários empregavam os recursos transferidos pelo programa.

O autor faz a ressalva de que, formalmente, ao basear-se na autodeclaração de informações cadastrais, o programa não dota os agentes implementadores de nenhuma atribuição investigativa. Na prática, contudo, os assistentes sociais utilizavam a formação superior como legitimadora de uma sensibilidade que era capaz de lhes fazer discernir, de forma mais apropriada, sobre aqueles que mais necessitariam do benefício. Para isso, promoviam uma “avaliação qualitativa”, que excedia a aplicação rigorosa das regras do programa. Esse sistema informal de monitoramento sobre os usuários, notadamente, permitia que a subjetividade dos assistentes sociais fosse o critério de manutenção ou de exclusão das famílias no programa, abrindo-se margem para que avaliações distintas entre casos semelhantes produzissem decisões equivocadas ou desiguais.

Observa-se, nesse caso, que a ausência de uma estratégia formal de monitoramento, que considere as especificidades e as necessidades envolvidas no trato com o público em situação de vulnerabilidade atendido pelo programa, facilita que imagens preconcebidas e discriminações existentes na sociedade se reflitam ou se reproduzam na implementação dessa política pública. Assim, o diagnóstico Inclua busca reforçar a necessidade da existência de sistemas de monitoramento e de avaliação que levem em consideração os efeitos não pretendidos sobre os usuários e, principalmente, promovam a participação destes no acompanhamento da política.

QUADRO 10

Outros estudos no livro *Implementando desigualdades* (Pires, 2019) que abordam as temáticas de monitoramento e de avaliação

Título do estudo	Autoria
Enfrentando o fracasso escolar no nível local: a atuação discricionária de professores e de diretores escolares na implementação de uma política educacional	Marina Oliviera e Cynthia Carvalho
Trazendo à tona aspectos invisíveis no processo de implementação de políticas públicas: uma análise a partir do Programa Oportunidades	Breyner Ricardo de Oliveira e Maria do Carmo de Lacerda Peixoto

Elaboração dos autores.

7 CONCLUSÃO

O diagnóstico Inlua parte do entendimento de que o Estado, ao não olhar de forma cuidadosa e prioritária para grupos vulnerabilizados, muitas vezes, agrava desigualdades já existentes por meio da própria ação dos agentes públicos. Para evitar que as desigualdades se reproduzam, é necessário inovar nos instrumentos de implementação, no sentido de tornar a perspectiva pró-equidade um componente central em todas as ações de governo. Faz-se necessário, portanto, que a promoção da equidade supere o improvisado, as ações paliativas e temporárias, para que ela mesma seja um valor presente desde a etapa de formulação das políticas públicas.

Assim, a partir do enfoque sobre as consequências materiais e simbólicas que os efeitos sociais da implementação produzem na realidade, a literatura especializada se propõe a identificar os principais mecanismos e riscos de reprodução de desigualdades nos processos de implementação. Nesse esforço, pretendeu-se contextualizar cada uma das cinco dimensões que compõem o diagnóstico situacional da plataforma Inlua com esse debate teórico (Pires, 2019), de modo a demonstrar o potencial de se pensar sobre cada uma dessas dimensões separadamente e sobre o seu conjunto, por meio de exemplos concretos de estudos que, direta ou indiretamente, circularam por essas temáticas nos seus esforços de pesquisa.

Quando nos debruçamos sobre os potenciais efeitos dos arranjos e dos instrumentos de implementação, podemos citar as três primeiras dimensões do diagnóstico, que versam sobre as relações institucionais, a gestão inclusiva, a participação social, a comunicação e o acesso à informação. A partir dos exemplos que os estudos consubstanciaram, podemos visualizar que desequilíbrios de poder, falhas de conectividade entre os atores e assimetrias na representação institucional podem acarretar problemas na execução de ações, de serviços, de programas e de benefícios. Da mesma maneira, a fixação de sentidos, métodos e papéis das instituições nos instrumentos que organizam os arranjos requer um cuidado redobrado, de modo a antecipar os potenciais efeitos nocivos frente aos objetivos da intervenção pública.

Por sua vez, as práticas de implementação levadas a cabo pelos atores bem como as interações nas linhas de frente do serviço público estão contempladas nas dimensões que versam sobre as experiências dos usuários, o monitoramento e a avaliação. Ao refletir sobre o poder discricionário, visualizamos que pode haver resistências e divergências entre aquilo que as regras prescrevem e a ação dos agentes públicos. Assim como essas prescrições podem carregar estereótipos sobre as populações-alvo da atenção pública, os atores responsáveis pela execução podem mobilizar classificações e julgamentos que extrapolam as normativas que orientam a intervenção. Tais

situações podem acarretar regulação moral, invasão da privacidade e assédio institucional, que podem vir a provocar efeitos não pretendidos e mesmo comprometer os objetivos previstos para o serviço público em questão.

Desenvolvida para ser um instrumento formativo baseado na autorreflexão, a plataforma Inclua pode auxiliar na compreensão sobre esses riscos e mecanismos de reprodução de desigualdades na implementação de políticas públicas. Desse modo, qualquer profissional, técnico ou gestor que atue diretamente na execução de serviços públicos pode realizar o diagnóstico como forma de identificar e de avaliar situações que envolvam desatenção, tratamento inadequado ou exclusão de segmentos do público atendido – com especial atenção aos grupos vulnerabilizados – que podem impactar a sua efetiva inclusão.

Esperamos que o diagnóstico possa ser útil para identificar as possíveis necessidades de aperfeiçoamento na execução dos serviços analisados, auxiliando na elaboração de estratégias coletivas para a inclusão em políticas públicas – como, por exemplo, protocolos de atendimento, planejamento estratégico e planos de equidade. Desejamos que essa ferramenta contribua para que as políticas públicas cumpram seus objetivos e para que auxiliem na construção de um país onde os direitos da população sejam efetivados.

REFERÊNCIAS

- ABERS, R. Ativismo na burocracia? O médio escalão do Programa Bolsa Verde. *In*: CAVALCANTE, P.; LOTTA, G. (org.). **Burocracia de médio escalão**: perfil, trajetória e atuação. 1. ed. Brasília: Enap, 2015.
- ABRANCHES, S. Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. **Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, vol. 31, n. 1, p. 5-34, 1988.
- BAHIA, L. **Guia Referencial para construção e análise de indicadores**. Brasília: Enap, 2021.
- BOBBIO, N. **A era dos direitos**. 8ª reimpr. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.
- BRANDÃO, E. Conceito de comunicação pública. *In*: DUARTE, J. (org.). **Comunicação pública**: estado, mercado, sociedade e interesse público. São Paulo: Atlas, 2012.
- CAVALCANTE, P.; LOTTA, G. **Burocracia de médio escalão**: perfil, trajetória e atuação. Brasília: Enap, 2015.
- CAVALCANTE, P.; LOTTA, S.; OLIVEIRA, V. Do insulamento burocrático à governança democrática: as transformações institucionais e a burocracia no Brasil. *In*: PIRES, R.; LOTTA, G.; OLIVEIRA, V. (org.). **Burocracia e políticas públicas no Brasil**: interseções analíticas. Brasília: Ipea; Enap, 2018.

CAVALCANTE, P.; PIRES, R. Desigualdades: a dimensão esquecida nas reformas administrativas no Brasil. *In*: CAVALCANTE, P.; SILVA, M. (org.). **Reformas do Estado no Brasil: trajetórias, inovações e desafios**. Rio de Janeiro: Ipea, 2020.

COSTA, F. Brasil: 200 anos de Estado; 200 anos de administração pública; 200 anos de reformas. **Revista de Administração Pública**, v. 42, n. 5, p. 829-874, set.-out. 2008.

DUARTE, J. Comunicação pública. *In*: LOPES, B. (org.). **Gestão da comunicação empresarial: teoria e técnica**. São Paulo: Mauad, 2007.

DUBOIS, V. Políticas no guichê, políticas do guichê. *In*: PIRES, R. (org.). **Implementando desigualdades: reprodução de desigualdades na implementação de políticas públicas**. Rio de Janeiro: Ipea, 2019.

EIRÓ, F. A “boa implementação” do Programa Bolsa Família: a interação entre assistentes sociais e beneficiárias para além das regras burocráticas. *In*: PIRES, R. (org.). **Implementando desigualdades: reprodução de desigualdades na implementação de políticas públicas**. Rio de Janeiro: Ipea, 2019.

FARRANHA, A. Equidade e política pública: anotações para uma metodologia de avaliação. **Revista Interdisciplinar de Gestão Social**, [s.l.] v. 3, n. 3, p. 179-198, set.-dez. 2014.

FARRANHA, A.; SENA, L. Interseccionalidade e políticas públicas: avaliação e abordagens no campo do estudo do direito e análise de políticas públicas. **Revista Aval**, Fortaleza, v. 5, n. 19, p. 44-67, jan./jun. 2021.

FERRAZ, L. S. **Acesso à justiça**: uma análise dos juizados especiais cíveis no Brasil. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2010.

FRASER, N. Da redistribuição ao reconhecimento? Dilemas da justiça numa era “pós-socialista”. **Cadernos de Campo**, São Paulo, v. 15, n. 14-15, p. 231-239, 2006.

GARCIA, R. **Subsídios para organizar avaliações da ação governamental**. Brasília: Ipea, 2001. (Texto para Discussão, n. 776).

GENG, D. Desigualdades en la gobernanza del agua en un contexto de extractivismo minero: el caso de la cuenca alta del río Locumba (Tacna, Perú). *In*: PIRES, R. (org.). **Implementando desigualdades: reprodução de desigualdades na implementação de políticas públicas**. Rio de Janeiro: Ipea, 2019.

GOMIDE, A.; MACHADO, R.; PEREIRA, A. Implementação de projetos de infraestrutura e (re)produção de desigualdades: os casos de Belo Monte e da Transnordestina. *In*: PIRES, R. (org.). **Implementando desigualdades**: reprodução de desigualdades na implementação de políticas públicas. Rio de Janeiro: Ipea, 2019.

GOMIDE, A.; PIRES, R. (ed.). **Capacidades estatais e democracia**: arranjos institucionais de políticas públicas. Brasília: Ipea, 2014.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Avaliação de políticas públicas**: guia prático de análise *ex ante*. Brasília, v. 1, 2018.

JACCOUD, L.; ABREU, M. Entre o direito e a culpabilização das famílias: o que pensam os trabalhadores do Sistema Único de Assistência Social (Suas) sobre as ofertas e os beneficiários. *In*: PIRES, R. (org.). **Implementando desigualdades**: reprodução de desigualdades na implementação de políticas públicas. Rio de Janeiro: Ipea, 2019.

JANNUZZI, P. Avaliação de programas sociais: conceitos e referenciais de quem a realiza. **Estudos em Avaliação Educacional**, São Paulo, v. 25, n. 58, p. 22-42, maio/ago. 2014.

LASSANCE, A. **Sistemas e ciclos de monitoramento e avaliação**: recomendações da análise *ex-ante* de políticas públicas e de programas governamentais. Rio de Janeiro: Ipea, 2023. (Texto para Discussão, n. 2858).

LOTTA, G. **Implementação de políticas públicas**: o impacto dos fatores relacionais e organizacionais sobre a atuação dos burocratas de nível de rua no Programa Saúde da Família. 2010. Tese (Doutorado) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010.

LOTTA, G.; FAVARETO, A. Desafios da integração nos novos arranjos institucionais de políticas públicas no Brasil. **Revista de Sociologia e Política**, Paraná, v. 24, n. 57, p. 49-65, mar. 2016.

LOTTA, G.; PIRES, R.; OLIVEIRA, V. Burocratas de médio escalão: novos olhares sobre velhos atores da produção de políticas públicas. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 64, n. 4, p. 463-492, out.-dez. 2014.

LOTTA, G.; VAZ, J. Arranjos institucionais de políticas públicas: aprendizados a partir de casos do Brasil. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 66, n. 2, p. 171-194, 2015.

PEREIRA, L. Reflexões sobre a reforma gerencial brasileira de 1995. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 50, n. 4, p. 5-29, out.-dez., 1999.

PESSOA, O. Interações no Juizado Especial Cível: quem fala com quem? *In*: PIRES, R. (org.). **Implementando desigualdades**: reprodução de desigualdades na implementação de políticas públicas. Rio de Janeiro: Ipea, 2019.

PIRES, R. (org.). **Implementando desigualdades**: reprodução de desigualdades na implementação de políticas públicas. Rio de Janeiro: Ipea, 2019.

PIRES, R. (org.). **Implementando desigualdades?** Introdução a uma agenda de pesquisa sobre agentes estatais, representações sociais e (re)produção de desigualdades. Brasília, n. 13, 2017.

PIRES, R.; LOTTA, G. Burocracia de nível de rua e (re)produção de desigualdades sociais: comparando perspectivas de análise. *In*: PIRES, R. (org.). **Implementando desigualdades**: reprodução de desigualdades na implementação de políticas públicas. Rio de Janeiro: Ipea, 2019.

PIRES, R.; LOTTA, G.; JÚNIOR, R. Burocracias implementadoras e a (re)produção de desigualdades sociais: perspectivas de análise no debate internacional. *In*: PIRES, R.; LOTTA, G.; OLIVEIRA, V. (org.). **Burocracia e políticas públicas no Brasil**: interseções analíticas. 1. ed. Brasília: Ipea; Enap, 2018. 422 p.

PIRES, R.; LOTTA, G.; OLIVEIRA, V. (org.). **Burocracia e políticas públicas no Brasil**: interseções analíticas. 1. ed. Brasília: Ipea; Enap, 2018. 422 p.

PIRES, R.; VAZ, A. **Participação social como método de governo?** Um mapeamento das “interfaces socioestatais” nos programas federais. Rio de Janeiro: Ipea, 2012. (Texto para Discussão, n. 1707).

ROLANDO, S. A dinâmica evolutiva da comunicação pública. *In*: KUNSCH, M. (org.). **Comunicação pública, sociedade e cidadania**. São Caetano do Sul: Difusão Editora, 2011.

SCOTT, J. O enigma da igualdade. **Estudos Feministas**, Florianópolis, v. 13, n. 1, p. 11-30, jan.-abr. 2005.

SOUZA, C.; CARVALHO, I. Reforma do Estado, descentralização e desigualdades. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, São Paulo, [s.v.], n. 48, p. 187-212, dez. 1999.

TERVISAN, A.; VAN BELLEN, H. Avaliação de políticas públicas: uma revisão teórica de um campo em construção. **Revista de Administração Pública – RAP**, Rio de Janeiro, v. 42, n. 3, p. 529-50, maio/jun. 2008.

WORKSHOP desafios da implementação de políticas públicas em contextos de crise. São Paulo: NCPI, 2022. Palestra por Gabriela Lotta. 1 vídeo (39 min). Acesso em: 5 nov. 2011.

ZÉMOR, P. **La Communication Publique**. Paris: PUF, 1995.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

CAVALCANTI, S.; LOTTA, G.; PIRES, R. Contribuições dos estudos sobre burocracia de nível de rua. *In*: PIRES, R.; LOTTA, G.; OLIVEIRA, V. (org.). **Burocracia e políticas públicas no Brasil**: interseções analíticas. Brasília: Ipea; Enap, 2018.

GOMIDE, A.; PIRES, R. **Capacidades estatais a partir da abordagem dos arranjos e instrumentos de políticas públicas**, Brasília, n. 24, p. 15-28, 2018.

JANNUZZI, P. Sistema de monitoramento e avaliação de programas sociais: revisitando mitos e recolocando premissas para sua maior efetividade na gestão. **Revista Brasileira de Monitoramento e Avaliação**, Rio de Janeiro, [s.v.], n. 5, p. 4-27, jan.-jun. 2013.

ANEXO A

DIAGNÓSTICO INCLUA

O diagnóstico visa identificar e avaliar riscos de desatenção, tratamento inadequado ou exclusão de segmentos do público atendido, especialmente aqueles grupos vulnerabilizados. A realização do diagnóstico contribui para a identificação de possíveis falhas ou de problemas que possam prejudicar a inclusão desses grupos e seu acesso e usufruto dos serviços públicos. Qualquer profissional, técnico ou gestor que atue na execução de serviços públicos pode realizar o diagnóstico.

1. Qual serviço público você quer analisar? (exemplo: atendimento pré-natal)
2. Qual público específico você quer analisar? (exemplos: mulheres negras grávidas)

Responda às questões, tendo sempre em mente o serviço e o público específico escolhidos.

DIMENSÃO 1 – RELAÇÕES INSTITUCIONAIS E GESTÃO INCLUSIVA**Indicador 1.1: divisão do trabalho, coordenação e conflito entre instituições**

1. Como você avalia essa afirmação:

Existem estratégias de coordenação entre as organizações (ou unidades de uma organização) responsáveis pelo serviço público em suas diferentes etapas (por exemplo: reuniões de planejamento, comitês gestores, mediação, grupo de monitoramento e de avaliação etc.)

- Sim
- Não
- Não se aplica

2. Como você avalia essas afirmações:

A atual divisão do trabalho entre as organizações (ou unidades da mesma organização) que atuam no serviço público em análise é adequada para dar cobertura a todos os públicos e/ou territórios alvos. Nesse sentido, é possível afirmar que nenhum segmento do público/território-alvo sabidamente ficou desatendido (1 – discordo totalmente; e 5 – concordo totalmente).

3. Qual é o risco de que desarticulações entre organizações ou entre unidades de uma mesma organização gerem insuficiência na cobertura de territórios e/ou no atendimento a grupos vulnerabilizados? (dê uma nota de 1 a 10, em que 1 indica pouco risco e 10, muito risco).

Indicador 1.2: instrumentos de gestão inclusiva

4. Existem metas de atendimento para grupos vulnerabilizados? Por exemplo, quantidade de atendimentos, considerando-se categorias como raça/cor, etnia, identidade de gênero, território etc.

() Sim

() Não

5. De forma geral, como você avalia os esforços para introduzir e manter procedimentos para inclusão e para diminuição das desigualdades no serviço público em análise? (sendo 1 – baixíssimo compromisso; e 10 – altíssimo compromisso).

DIMENSÃO 2 – PARTICIPAÇÃO SOCIAL

Indicador 2.1: participação

1. Como você avalia essa afirmação?

Existem mecanismos formais que garantem a participação dos usuários na gestão do serviço público em análise (sendo 1 – discordo totalmente; e 5 – concordo totalmente).

2. Considerando a relevância do envolvimento direto de grupos vulnerabilizados na gestão do serviço público analisado, como você avalia a influência dos canais de participação social existentes? (sendo 1 – baixíssima influência; e 10 – altíssima influência).

Indicador 2.2: representatividade

3. Como você avalia essa afirmação?

Organizações governamentais e/ou da sociedade civil associadas às agendas de grupos vulnerabilizados têm papel formal ou podem influenciar na execução do serviço público (sendo 1 – discordo totalmente; e 5 – concordo totalmente).

4. Existem representantes de grupos vulnerabilizados (ex.: mulheres negras, pessoas com deficiência, indígenas etc.) em postos de chefia e/ou coordenação das ações governamentais desse serviço público?

Sim

Não

5. Os pontos de vista, pautas e interesses de grupos vulnerabilizados são considerados no processo de implementação do serviço público analisado? (sendo 1 – pouco considerado; e 10 – muito considerado).

DIMENSÃO 3 – COMUNICAÇÃO E ACESSO À INFORMAÇÃO**Indicador 3.1: comunicação/divulgação**

1. Como você avalia essa afirmação?

A estratégia geral de comunicação e de divulgação do serviço público é adequada para atingir grupos vulnerabilizados (sendo 1 – discordo totalmente; e 5 – concordo totalmente).

Indicador 3.2: acesso à informação

2. Como você avalia essa afirmação?

Além das estratégias de divulgação, existem outros esforços para fazer com que a informação chegue ao público vulnerabilizado. Por exemplo: parcerias com ONGs, com equipes de abordagem especializada (sendo 1 – discordo totalmente; e 5 – concordo totalmente).

Indicador 3.3: linguagem adequada e adaptada

3. Como você avalia essa afirmação?

São feitos esforços de adaptação da linguagem dos materiais de divulgação, como formulários de cadastramento, plataformas *online*, cartas/*e-mails* e notificações etc. (sendo 1 – discordo totalmente; e 5 – concordo totalmente).

4. De forma geral, como você avalia as estratégias de comunicação e de divulgação e a linguagem adotadas para facilitar o acesso e a inclusão do público vulnerabilizado? (sendo 1 – estratégias não funcionam; e 10 – funcionam muito bem).

DIMENSÃO 4 – INTERAÇÕES E EXPERIÊNCIAS DO USUÁRIO**Indicador 4.1: exigências sobre os usuários**

1. Como você avalia essa afirmação?

Para ter acesso ao serviço público oferecido, é necessário fornecer grande quantidade de documentos e outros tipos de informações que podem ser difíceis ou custosos para a *usuária* (sendo 1 – discordo totalmente; e 5 – concordo totalmente).

2. Como você avalia essa afirmação?

Existem estratégias eficazes para alcançar grupos espacialmente isolados ou distantes dos pontos de atendimento – exemplo: busca ativa, fornecimento de vale-transporte, parcerias com ONGS, mutirões e ações coletivas etc. (sendo 1 – discordo totalmente; e 5 – concordo totalmente).

3. Como você avalia essa afirmação?

Existem normas ou protocolos que definem claramente o que pode ser exigido do cidadão para acessar ou se manter no serviço público (sendo 1 – discordo totalmente; e 5 – concordo totalmente).

Indicador 4.2: normas e instrumentos que regulam a relação com os públicos

4. Como você avalia essa afirmação?

Atos normativos que regulamentam o serviço público (decretos, portarias, resoluções, instruções normativas etc.) contêm definições e classificações dos públicos atendidos. No caso do serviço público em análise, pode-se dizer que essas definições podem levar a reducionismos e à reprodução de estereótipos e de preconceitos sobre grupos vulnerabilizados (sendo 1 – discordo totalmente; e 5 – concordo totalmente).

5. Como você avalia a adaptação de atos normativos, de formulários, de sistemas etc. às características específicas dos públicos atendidos? (Sendo que 1 indica que não há adaptação e 10, que há adaptação satisfatória).

Indicador 4.3: comportamentos e práticas dos agentes públicos

6. Como você avalia essa afirmação?

Nos processos de recrutamento para trabalhar no serviço público em análise, buscou-se selecionar pessoas que tenham experiência (pessoal ou profissional) com a realidade do público atendido. Marque uma opção abaixo (sendo 1 – discordo totalmente; e 5 – concordo totalmente).

7. Como você avalia essa afirmação?

Reconhecendo que preconceitos, valores e visões de mundo influenciam as decisões cotidianas dos servidores públicos, são feitos esforços para compreender como usuários que pertencem a grupos vulnerabilizados são vistos por esses servidores (ex.: “merecedores”, “pacientes fáceis ou difíceis”, “aderentes ou resistentes” etc.). Marque uma opção abaixo (sendo 1 – discordo totalmente; e 5 – concordo totalmente).

8. Considerando os trabalhadores que prestam o serviço público em análise, como você avalia os esforços existentes para lidar com resistências, com divergências de entendimento e com falta de compromisso para com objetivos de inclusão? (sendo que 1 indica que não há nenhum esforço e 10, que há esforço suficiente).

DIMENSÃO 5 – MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO

Indicador 5.1: sistemas de monitoramento

1. Como você avalia essa afirmação?

Há levantamentos regulares de informações sobre características da população atendida (ex: raça/cor, sexo/identidade de gênero, etnia, território etc.).

Marque uma opção abaixo (sendo 1 – discordo totalmente; e 5 – concordo totalmente).

2. Como você avalia essa afirmação?

Existem avaliações regulares sobre os riscos conhecidos – e também sobre aqueles não previstos – que podem provocar exclusão e desatenção aos grupos vulnerabilizados.

Marque uma opção abaixo (sendo 1 – discordo totalmente; e 5 – concordo totalmente).

3. Considerando que a ausência de monitoramento pode contribuir para invisibilizar grupos vulnerabilizados, como você avalia os esforços atuais para monitorar a execução dos serviços em análise? (sendo 1 o que não monitora nada; e 10 o que monitora satisfatoriamente).

Indicador 5.2: avaliação de efeitos não pretendidos sobre os usuários

4. Como você avalia essa afirmação?

Reconhecendo que ter acesso a determinados bens ou serviços públicos pode provocar uma imagem negativa sobre os usuários, existem esforços de identificação desses efeitos (exemplo de esforços de avaliação: acompanhamento qualitativo de usuários, avaliação de egressos, grupos focais etc.)

Marque uma opção abaixo (sendo 1 – discordo totalmente; e 5 – concordo totalmente).

5. Como você avalia essa afirmação?

Quando esses efeitos negativos são identificados na imagem dos beneficiários/usuários, existem procedimentos ou práticas voltadas para a diminuição desses danos.

Marque uma opção abaixo (sendo 1 – discordo totalmente; e 5 – concordo totalmente).

Indicador 5.3: envolvimento dos usuários

6. Como você avalia essa afirmação?

Existem ouvidorias, canais de atendimento ao usuário ou outras formas de comunicação em funcionamento para envio de denúncia, de reclamação, de recurso ou de sugestão.

Marque uma opção abaixo (sendo 1 – discordo totalmente; e 5 – concordo totalmente).

7. Como você avalia os atuais esforços de inclusão dos usuários, em especial, dos grupos vulnerabilizados nos processos de monitoramento e de avaliação no serviço em análise?

Dê uma nota de 1 a 10 (em que 1 indica nenhum esforço e 10 indica esforço suficiente de inclusão).

Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

EDITORIAL

Coordenação

Aeromilson Trajano de Mesquita

Assistentes da Coordenação

Rafael Augusto Ferreira Cardoso

Samuel Elias de Souza

Supervisão

Alice Souza Lopes

Everson da Silva Moura

Revisão

Amanda Ramos Marques Honorio

Cláudio Passos de Oliveira

Denise Pimenta de Oliveira

Emilly Dias de Matos

Gisela Carneiro de Magalhães Ferreira

Letycia Luiza de Souza

Lucas Sales Lyra

Nayane Santos Rodrigues

Olavo Mesquita de Carvalho

Reginaldo da Silva Domingos

Susana Sousa Brito

Yally Schayany Tavares Teixeira

Jennyfer Alves de Carvalho (estagiária)

Katarinne Fabrizzi Maciel do Couto (estagiária)

Editoração

Anderson Silva Reis

Augusto Lopes dos Santos Borges

Cristiano Ferreira de Araújo

Daniel Alves Tavares

Danielle de Oliveira Ayres

Leonardo Hideki Higa

Capa

Aline Cristine Torres da Silva Martins

Projeto Gráfico

Aline Cristine Torres da Silva Martins

The manuscripts in languages other than Portuguese published herein have not been proofread.

Ipea – Brasília

Setor de Edifícios Públicos Sul 702/902, Bloco C

Centro Empresarial Brasília 50, Torre B

CEP: 70390-025, Asa Sul, Brasília-DF

Acesse nossas publicações



Acompanhe nossas redes sociais



Missão do Ipea
Qualificar a tomada de decisão do Estado e o debate público.

ipea Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada

MINISTÉRIO DO
PLANEJAMENTO
E ORÇAMENTO

GOVERNO FEDERAL
BRASIL
UNIÃO E RECONSTRUÇÃO