

# Desafios da implementação de políticas públicas em contextos complexos

10 DE OUTUBRO DE 2021 – 10H ÀS 12H  
APRESENTAÇÃO E MEDIAÇÃO:  
PROF. DRA. GABRIELA LOTTA (FGV-EAES)

## A Ciência e o mundo da implementação de políticas públicas



1. Ao longo de pesquisas conduzidas junto a Agentes Comunitários de Saúde (ACS), Lotta mostra que nas visitas domiciliares os profissionais mudam e adaptam o atendimento ao perfil e realidade de cada família visitada. Das práticas que adotam, apenas 1/3 estão descritas e previstas em protocolos de atendimento, as outras acabam sendo adaptações que precisam fazer no cotidiano, como por exemplo, ensinar uma família a como usar menos sal no preparo das refeições. Ver mais em: <https://www.scielo.br/lj/sausoc/a/FSXpnft7s6NyFzzKgqjrYFK/abstract/?lang=pt>

### O que é implementação?

É materializar o que está previsto nos principais marcos regulatórios (leis, planos, etc) enquanto política pública à população. É, por exemplo, transformar o que diz uma lei em um serviço público concreto,

• Isso envolve pensar em como transformamos a Base Nacional Comum Curricular (BNCC) em uma boa aula ou mesmo o Sistema Único de Saúde (SUS) em consulta de qualidade.

Porém, a lei não se torna realidade de forma automática...



### Quais são os seus desafios?

- O mundo da implementação é caótico, imprevisível e incontrolável.
- Há uma distância grande entre o plano e o mundo real, sobretudo observando as diversas realidades existentes no país.

Devemos lembrar também que a implementação é feita de pessoas, pessoas e pessoas:

**USUÁRIOS:** indivíduos e famílias que são o público-alvo da política pública e atendidos por seus serviços.

**BUROCRATAS DE MÉDIO ESCALÃO:** gestores de equipamentos públicos, como UBS, escolas, CRAS, etc.

**BUROCRATAS DE NÍVEL DE RUA:** profissionais que atuam na ponta, na linha de frente e no atendimento ao usuário, como professores, assistentes sociais, policiais, profissionais da UBS, etc.

- São atores fundamentais para garantir que as políticas se concretizem e que os serviços públicos tenham qualidade.
- Representam cerca de 75% do contingente do funcionalismo público, ao mesmo tempo em que são quase INVISÍVEIS: pouco ouvidos e, na maioria dos casos, recebem os salários mais baixos.

Os problemas, os contextos, as pessoas são diversos. O que demanda também interpretação, adaptação e criatividade na implementação!

- Envolve lidar com múltiplos atores, organizações e regimes de colaboração no processo de implementação.

Por isso, precisamos gerir a implementação das políticas...



É papel dos gestores gerir a implementação, para não delegar ou sobrecarregar os profissionais que atuam na ponta com decisões que não lhes cabem.

O que envolve:

• **ELABORAR** políticas, procedimentos e protocolos.

• **COMUNICAR** de forma constante e interativa tais protocolos e procedimentos. Importante: Não basta sair uma publicação no Diário Oficial.

• **GERENCIAR** as pessoas da ponta: **SELECIONAR, FORMAR** e **CAPACITAR** os profissionais para serem bons tomadores de decisão em seu cotidiano de trabalho<sup>1</sup>.

• **MONITORAR** e **CRIAR** formas de feedback que permitam avaliar como a política está sendo implementada.

Precisamos, portanto, de bons gestores que:

- Conheçam a realidade (saiam do Gabinete).
- Usem evidências científicas.
- Conversem com as pessoas.
- Construam espaços de escuta.
- Olhem para quem atua na ponta.

## Implementação de políticas públicas em contextos de crise

Crises tendem a:

- Exacerbar condições críticas de normalidade.
- Colocar regras e rotinas em suspensão.

• Exigir decisões rápidas e mais conectadas com a ponta.

• Fazer com que aprendizados anteriores percam o sentido.

A ciência vai aprendendo e os gestores também precisam rever seus protocolos e orientar novas práticas.

### O que a crise da Covid-19 nos mostrou:

- Que o **distanciamento físico** foi desafiador para os profissionais da ponta: muitos tiveram dificuldade em se adaptar aos novos protocolos sanitários e em estar longe do público que atendem.
- **Regras importam!** Excesso de liberdade não é bom nem para gestores, nem para quem atua na ponta. Muita liberdade para decidir gera sofrimento. Exemplo: médicos precisam de regras claras sobre a destinação dos leitos, não de terem que tomar esta decisão por conta própria.
- Regras e direcionamento precisam ser **experimentais** e com **escuta ativa** de quem atua na ponta. Precisamos perguntar muitas vezes: essa regra faz sentido para a realidade de vocês?
- **Feedback rápido** é necessário para que adaptações e melhorias sejam possíveis com a mesma rapidez.
- **Identidade profissional e qualificação** fazem diferença em como os profissionais lidarão com a crise<sup>2</sup>.

### O que compartilharam os gestores...

#### Crianças vulneráveis tornaram-se ainda mais vulneráveis:

Aumento das desigualdades, empobrecimento das famílias, aumento da insegurança alimentar, da violência doméstica e o desafio em identificá-las durante o isolamento.



#### Baixa integração e intersetorialidade entre as políticas:

Formato e estrutura do setor público, compartimentalizada e fragmentada, atrapalha e cria obstáculos para que haja iniciativas intersetoriais que solucionem problemas complexos como os que surgiram durante a pandemia. A falta de um sistema integrado entre as secretarias, com dados e informações atualizados sobre as famílias, também dificulta o trabalho intersetorial na ponta.

*“Lidar com o aumento da fome e da violência - fenômenos que exigem ações ágeis e articuladas.”*

*“Articulação intersetorial é um desafio entre saúde, educação. [...] O desafio está na mudança da máquina gerencial.”*

### Quais são os desafios para implementação de políticas de primeira infância em contextos de crise?



**Mudança e transição de governo em meio à crise:** As eleições municipais impactaram em mudanças de equipe de governo, nas secretarias e na descontinuidade de políticas públicas e ações que estavam em curso em algumas cidades.

**Falta de coordenação na elaboração de diretrizes e normativas:** Falta de alinhamento e até disputa entre as áreas para a elaboração e publicação de normativas e procedimentos durante a pandemia, sobretudo, em nível federal.

#### Dificuldades no acesso à internet e uso de tecnologias:

Muitas famílias de baixa renda não possuíam acesso à tecnologia ou à internet, o que as tornaram ainda mais excluídas. Já no setor público, muitas regiões brasileiras não possuíam conexão de qualidade ou os servidores enfrentaram dificuldade em conciliar o uso de tantas ferramentas de comunicação.

*“Dificuldades com a conexão da internet e com a adaptação do uso das plataformas digitais para reunião”*

*“Violência doméstica aumentou e as crianças foram muito afetadas. Mas, tivemos pouco acesso a dados para saber a dimensão e isto traz a dificuldade para endereçar o problema”*

### O que compartilharam os gestores...

#### A importância de construir iniciativas intersetoriais:

Os problemas que surgiram com a pandemia evidenciaram ainda mais a necessidade de se fomentar e estabelecer planos e comitês intersetoriais de políticas públicas. É preciso aumentar a conexão entre gestores das pastas de governo, órgãos de controle e de quem atua na ponta.



#### Reconhecimento da importância dos profissionais da ponta:

Profissionais como professores e agentes de saúde precisaram se reinventar e se adaptar ao contexto de pandemia para continuar assegurando os direitos das crianças e suas famílias. Precisamos oferecer mais apoio e suporte a eles, como por meio de qualificação e valorização profissional.



O que aprendemos, a partir da crise, para os momentos de transição que estamos vivendo?



#### A capilaridade e rapidez de resposta das organizações locais:

Organizações sociais locais demonstraram uma rapidez na resposta à crise e no conhecimento que detêm sobre o território e famílias que nele residem. Aprender com essas organizações e articular ações conjuntas mostram-se caminhos potenciais.



#### A primeira infância como prioridade na retomada:

Os riscos e vulnerabilidades a que estiveram expostas diversas crianças reiteraram a importância de se efetivar de forma concreta o que prevê o Marco Legal da Primeira Infância, como forma de mitigar o impacto da pandemia. O que envolve também a criação de comitês e planos de primeira infância pelos estados e municípios, com estabelecimento de metas e destinação orçamentária específica a ações para esse público. A agenda da primeira infância deve perpassar, sobretudo, decisões no âmbito do orçamento anual e do PPA.

#### O uso da tecnologia e reuniões virtuais:

O setor público percebeu a importância de investir e apostar mais no uso da tecnologia. Desde a realização de reuniões quanto formações no formato virtual, o que reduz tempo e custos, além de conectar um número grande de profissionais que, se não fosse por este meio, jamais se encontrariam.

*“Os profissionais da ponta foram muito criativos e muito disponíveis para fazer a política pública acontecer.”*

*“Nunca foi tão clara a importância de garantir o suporte aos profissionais. Podemos alcançar mais gente de forma virtual, assegurando formações de boa qualidade também à distância”*

*“A organização das comunidades, e as OSC se destacaram e trouxeram muitos aprendizados.”*

*“Não temos metas estabelecidas no Marco Legal da Primeira Infância, não sabemos onde queremos chegar! E não tem planejamento orçamentário prévio, e nem objetivos, metas e prioridades. Não temos diagnóstico, não sabemos quem tem comitê intersetorial de PI, como é o sistema de avaliação.”*