

# AGENTES DE IMPLEMENTAÇÃO: MEDIAÇÃO, DINÂMICAS E ESTRUTURAS RELACIONAIS

## RESUMO

O presente trabalho aborda a implementação das políticas públicas no nível local, em áreas de alta concentração de pobreza, a partir do estudo da mediação estrutural e dinâmica estabelecida pelos agentes implementadores entre a população e o poder público. Analisamos como esses agentes de implementação realizam suas práticas a partir da construção de mecanismos relacionais, da sua estrutura de redes pessoais e da interface entre a ação pública e a sociedade, e suas consequências no acesso da população aos serviços públicos. Os resultados pretendem contribuir para a compreensão da implementação local no resultados das políticas públicas no arranjo federativo brasileiro. Os resultados empíricos usados para a reflexão da temática do trabalho foram gerados em estudos qualitativos, com base etnográfica, e de análise de redes sociais desenvolvidos com Agentes Comunitários de Saúde em distintas regiões do Brasil, entre 2004 e 2005. Foram estudados ACS dos municípios de Sobral, São Paulo, Taboão da Serra e Santo André, a partir de acompanhamento etnográfico de suas ações e com levantamento das redes sociais dos agentes e da comunidade de implementação do Programa Saúde da Família.

**PALAVRAS-CHAVE** Redes sociais, políticas públicas, implementação de políticas, gestão pública e saúde, Agentes Comunitários de Saúde.

**Gabriela Spanghero Lotta** gabriela.lotta@gmail.com

Doutora pela usp, mestree graduada em administração pública pela FGV. Atua com formação de servidores para Fundap e ENAP.

**Thais Regina Pavez** thaispavez@gmail.com

Centro de Estudos da Metrópole/Centro Brasileiro de Planejamento (CEM/CEBRAP)

Artigo recebido em 15/09/2009. Aprovado em 10/07/2010.

**ABSTRACT** *This paper discusses the implementation of public policies at the local level in areas of high concentration of poverty by the study of mediation and structural dynamics established by the implementing agents in the population and government. We analyze how these agents perform their practical implementation and by the construction of relational mechanisms and their network structure and its consequences in people's access to public services. The results are intended to contribute to the understanding of the explanatory role of location in the results of public policies in the Brazilian federal arrangement. The empirical results were generated in qualitative studies and analysis of social networks developed with Community Health Workers in different regions of Brazil between 2004 and 2005. We studied Agents from four Brazilian municipalities: Sobral, São Paulo, Taboão da Serra and Santo André. We did ethnographic research to understand their practices and also social network research, considering the networks from the agents and also from the implementation policy.*

**KEYWORDS** *Social networks, public policy, implementation policy, health public policy, Community Health Workers.*

## INTRODUÇÃO

A discussão mais ampla sobre as políticas públicas e a desigualdade social tem como um dos principais desafios explicitar os mecanismos inseridos no processo de formulação e implementação dessas políticas, que levam à variação dos seus resultados e consequências não antecipadas. Especial relevância têm aquelas políticas que podem ter como resultado o estabelecimento de níveis distintos de acesso e qualidade dos serviços e programas públicos entre os moradores de áreas com alta concentração de pobreza, ou, de modo contrário, facilitam o acesso ao poder público.

Os modelos teóricos tradicionalmente usados na análise de políticas públicas dão atenção restrita à observação dos efeitos do processo de sua implementação, especialmente dos que decorrem da interação entre os distintos níveis administrativos e o contexto local. A análise centra-se comumente na formulação e na tomada de decisão desses formuladores. A partir daí, o que ocorre nos distintos níveis administrativos da cadeia de formulação-implementação de uma política pública deixa de ser relevante em termos analíticos; e considera-se que a burocracia implementadora limita-se à execução do explicitamente formulado. De forma geral, a implementação comparece na teoria das políticas públicas como uma esfera meramente administrativa e deixa, portanto, de considerar importantes consequências das dinâmicas de implementação.

Carecemos, assim, de reflexões teóricas e estudos que expliquem as dinâmicas e os efeitos de todo o processo de formulação e implementação das políticas públicas, passando pelos diversos atores da cadeia dessas políticas até chegar à menor unidade do sistema de implementação: os profissionais da linha de frente ou “burocratas do nível de rua”. A literatura sobre esses agentes mostrou sua influência no processo de implementação das políticas e seus resultados (LIPSKY, 1980;

WILDAVSKY, 1979). A influência decorreria da capacidade de eles agirem com discricionariedade, realizando escolhas alocativas, adaptando critérios e julgando situações específicas a partir de seus próprios valores e referenciais, e não só a partir das regras predefinidas. Apesar da disseminação dessas afirmações na literatura, persiste uma lacuna teórica e de estudos empíricos que iluminem o papel do processo de implementação e das práticas da burocracia, em seus distintos níveis administrativos, nos resultados das políticas públicas.

Este artigo retoma essa discussão ao apresentar considerações sobre o processo de implementação das políticas públicas no nível local, em áreas de alta concentração de pobreza, a partir do estudo da mediação relacional e dinâmica estabelecida pelos agentes implementadores entre a população e o poder público. O objetivo é compreender *como* esses agentes de implementação realizam suas práticas e *o que* as influencia, e suas consequências no acesso da população aos serviços públicos.

O modelo atual de construção de políticas públicas, denominado por alguns autores coordenação ou recentralização federativa, se constitui de políticas pensadas nacionalmente, como grandes padrões gerais (ABRUCIO, 2005; ARRETICHE, 2004), e implementadas localmente, a partir da apropriação desses padrões e regras pelos governos e atores locais. Nessa lógica, as políticas passam por uma cadeia de atores ao longo da qual são transformadas, adaptadas e ressignificadas, construindo em cada nível administrativo contextos institucionais de implementação.

Quando os agentes “implementadores da ponta”, ou burocratas de rua, vão realizar suas práticas na entrega dos serviços aos cidadãos, já têm por trás todo o arcabouço institucional das políticas, com as transformações realizadas pela cadeia de atores, que se soma ainda à discricionariedade que adotam no momento da implementação.

Uma política implementada não pode, assim, ser entendida como “uma única realidade”. Como se fosse, por exemplo, um único processo implementado homogeneamente em todas as escolas, unidades básicas de saúde, e demais políticas públicas, em todas as regiões de uma cidade ou de um país. Embora a formulação e o desenho de uma política explicitem regras universais ou procedimentos técnicos passíveis de se aplicar regularmente, observam-se, frequentemente, resultados não necessariamente previsíveis ou homogêneos durante o processo que perpassa a formulação e a implementação.

A partir de políticas públicas transformadas, adaptadas e implementadas de forma heterogênea é que encontramos, na prática, consequências diferentes, inclusive opostas, de uma mesma política pública. Nesse sentido, a heterogeneidade dos resultados pode ter consequências mais ou menos positivas em termos da equidade de acesso aos serviços públicos. Por um lado, pode facilitar a apropriação e adequação das políticas à realidade ou contexto em que são implementadas, e à dinâmica e complexidade dos territórios (LOTTA, 2006, SPINK, 2001). Por outro lado, podem reforçar desigualdades sociais na oferta de serviços diferenciados, em termos de qualidade, em contextos de intensa segregação espacial, em que a distribuição dos grupos socioeconômicos no espaço é muito heterogênea, como no caso das metrópoles brasileiras (TORRES, PAVEZ e GONÇALVES, 2008).

Desse modo, como apontam Torres *et al.* (2008), os processos de implementação de políticas e as escolhas dos profissionais que as executam localmente podem contribuir para a diferenciação territorial da oferta das políticas sociais, criando, reforçando ou combatendo processos de segregação e desigualdade.

A discricionariedade dos agentes implementadores, para além de um julgamento normativo, transforma as políticas, adaptando-as ao contexto

local. Isso fica evidente quando trabalhamos com agentes implementadores que são, ao mesmo tempo, pessoas que moram e convivem na comunidade onde implementam a política pública. No presente artigo, analisamos o papel desse tipo de agente implementador na figura dos Agentes Comunitários de Saúde (ACS) do Programa Saúde da Família. Ao serem os atores da ponta, responsáveis pela entrega das ações do PSF nos domicílios dos usuários, os ACS acabam atuando da forma descrita por Lipsky (1980) ao conceituar uma *street level bureaucracy*.

Eles tomam decisões alocativas, exercem discricionariedade e têm grande impacto sobre o processo de implementação. No entanto, esses atores têm uma particularidade que merece ainda mais análise a respeito de sua forma de implementação. Pelo fato de serem selecionados entre moradores da própria comunidade, os ACS acabam se tornando atores híbridos, burocratas comunitários que, ao implementar suas ações, têm ainda mais mudanças na construção de mecanismos e dinâmicas relacionais que modificam a forma como as políticas foram concebidas, garantindo a elas novas potencialidades, mas de forma heterogênea em cada local onde são implementadas.

Como veremos, são essas práticas e estruturas relacionais dos ACS que possibilitam aos agentes implementadores construir políticas mais adaptáveis às realidades locais, que, por sua vez, transformam as fronteiras do Estado em algo mais permeável. E a permeabilidade do Estado, em conjunto com as consequências não esperadas dessas políticas, cria situações específicas para que as políticas públicas permitam aumento ou diminuição da inclusão social, mudança das relações entre Estado e sociedade, e políticas públicas mais ou menos permeadas das características locais.

Seguimos as afirmações de Tilly (2006) de que a política pública de fato consiste não em grandes estruturas e funções prescritas, mas em dinâmicas

e interações contingentes entre pessoas, famílias e pequenos grupos. As considerações deste trabalho orientam-se, assim, pelo conhecimento da realidade das políticas públicas efetivamente implementadas, destacando em particular o impacto dos processos no resultado das políticas, suas consequências não intencionadas e seus efeitos, principalmente no acesso da população a recursos e serviços públicos.

O artigo divide-se em quatro partes, além desta introdução. Na primeira seção, apresentamos uma breve discussão sobre o processo de implementação das políticas públicas no modelo brasileiro de coordenação federativa, destacando os momentos de adaptação da política formulada ao longo da cadeia de implementação/formulação entre os distintos níveis de governo. Em seguida, realizamos uma análise dos efeitos produzidos por mudanças estruturais nos padrões de acesso às políticas públicas dos grupos que acumulam desvantagens sociais pelas dinâmicas de implementação das políticas, no estabelecimento de barreiras ou de ampliação aos recursos ofertados pelo poder público, discutindo principalmente o papel do agente implementador “da ponta”. Depois, apresentamos dados empíricos sobre o Programa Saúde da Família e a atuação dos Agentes Comunitários de Saúde a fim de iluminar o papel dos agentes implementadores nos resultados das políticas públicas. E, por fim, análises e reflexões gerais.

### **Notas sobre metodologia**

Analisamos, neste trabalho, a atuação dos Agentes Comunitários de Saúde (ACS) do Programa Saúde da Família (PSF) a partir do estudo de dados qualitativos e da análise de redes sociais de três municipais brasileiros, entre 2004 e 2010.

Os dados qualitativos foram construídos a partir de pesquisas etnográficas, acompanhando o trabalho de 24 Agentes Comunitários nos mu-

nicípios de Sobral (CE), Taboão da Serra (SP) e São Paulo (SP). Essas informações permitiram a construção de reflexões sobre os ACS e como eles desenvolvem suas práticas com base em mecanismos relacionais.<sup>1</sup>

Cada ACS foi acompanhado por cerca de duas semanas. As pesquisas etnográficas se constituíram a partir do acompanhamento do trabalho dos ACS em todas as suas atividades: as visitas domiciliares, as reuniões e demais ações dentro das Unidades Básicas de Saúde, suas interações com a equipe, eventos oficiais da Prefeitura e encontros da associação dos ACS, além de algumas festas e encontros informais. Dessas observações, são coletadas todas as interações que ocorrem, a partir das falas estabelecidas (com outros ACS, com usuários e outros profissionais), das ações desenvolvidas e, inclusive, das formas como se comportam nesses ambientes.

A partir do levantamento dessas informações, foram organizadas sistematizações que contemplessem: 1) O exercício da discricionariedade dos ACS a partir da observação e levantamento de práticas; 2) Os processos de interação que eles estabelecem com usuários e outros profissionais – organizados a partir de estilos relacionais observados e sistematizados. A síntese dessas informações permitiu comparar o perfil de atuação dos ACS, bem como analisar o exercício de sua discricionariedade.

Os dados relacionais (quantitativos) possuem duas fontes distintas. Uma delas foi o levantamento das redes pessoais com os 24 ACS acima citados. Para tanto, foi usada uma metodologia própria para o levantamento das redes sociais que considera os contatos dos agentes e também a origem, esferas de encontro e tempo de relação existente.

O levantamento se deu a partir de entrevistas nas quais os ACS foram questionados a respeito de suas esferas de atividade. Assim, tiveram de apresentar nomes de pessoas referentes a cada

uma das esferas, sem limite no número de nomes citados e, em seguida, nomes de outras três pessoas relacionadas a cada nome citado inicialmente. Isso ocorreu sucessivamente até o esgotamento de nomes novos na rede social dos ACS. Depois, para cada nome citado, foram questionados atributos referentes a: local de residência do indivíduo; onde conheceu; quando conheceu; se trata ou não dele; onde encontra o indivíduo.

A segunda fonte dos dados relacionais corresponde a um estudo desenvolvido por Pavez (2006)<sup>2</sup> para analisar a rede da interface entre o poder público e a população de uma área de favela no município de Santo André (Região Metropolitana de São Paulo), e eles foram elaborados a partir da metodologia de Análise de Redes Sociais. Com o levantamento e análise dos dados da rede de interação, foi observada a posição relacional e o poder de conexão dos Agentes Comunitários, e como se tornaram, a partir do exercício da função, novos mediadores.

## IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Os analistas de políticas públicas comumente se deparam com grandes diferenças quando comparam o modo como as políticas públicas foram formuladas, seus planos e normas, com a maneira como foram colocadas em prática e implementadas. Essas diferenças afetam muitas vezes a própria avaliação das políticas públicas, na medida em que se comparam as expectativas anteriores aos resultados alcançados e se encontra grande distância entre eles.

Isso é ainda mais comum quando os analistas observam políticas públicas concebidas no nível federal, com diretrizes e/ou padrões gerais de funcionamento, implementadas no nível local. Nesse caso, há ainda maior distanciamento entre os planos e os resultados efetivos, e uma distância

também considerável entre os resultados da implementação nos diferentes locais onde a política foi efetivada.

Nos últimos anos, várias políticas sociais brasileiras têm passado por esse processo, que alguns autores denominam recentralização ou coordenação federativa. A lógica é de políticas desenhadas no nível federal, com grandes parâmetros e regras gerais de funcionamento, e, a partir de uma lógica de incentivos e induções, elas vão sendo implementadas no nível local (ARRETCHE, 2004, ABRUCIO, 2005, GONÇALVES, LOTTA e BITELMAN, 2008).

No entanto, ao longo deste processo de formulação e implementação, a política pública passa por uma cadeia de atores (instituições e indivíduos) que transformam, adaptam, interpretam e criam novas regras que vão transformando as políticas centralmente definidas. Essas várias transformações, para além da ideia de erros ou interesses escusos dos atores, são consequência do próprio processo que liga a formulação à implementação.

A essa ideia de regras e normas centralizadas e operações descentralizadas está ligada a lógica de que as políticas públicas podem ser adaptadas às necessidades, dinâmicas e complexidades dos territórios. Ou seja, analisando o contexto atual de coordenação federativa para alguns setores de política, percebemos que, na medida em que as políticas são concebidas de forma generalizada no nível federal, possibilitam que a cadeia de atores realize transformações e adaptações de maneira que elas se aproximem das necessidades locais, dialogando com as diferentes realidades e contextos, se enraízem e se territorializem.

A aparente ambiguidade dessa situação, entre a necessidade de homogeneizar padrões no nível federal e heterogeneizar a implementação no nível local, está na raiz da própria concepção das políticas públicas atuais, na medida em que permitem um balanço entre a homogeneidade de

acesso a direitos e a heterogeneidade de soluções.

Mesmo considerando esse quadro, no entanto, o processo de análise de políticas públicas parece ainda não avançar no sentido de incorporar a diversidade nas maneiras de implementação – o que reforça a ideia de diferença entre as políticas concebidas e os resultados alcançados. Qualquer processo de análise e avaliação de políticas públicas deveria olhar para o que de fato acontece na implementação a fim de compreender como os programas são realizados e quais são seus resultados reais. E, para tanto, uma das ferramentas necessárias para uma análise de políticas públicas é compreender e observar as diversas transformações pelas quais elas passam até serem colocadas em prática. Dessa forma, podemos avançar na construção de um arcabouço teórico em que as dinâmicas de implementação encontrem um lugar, permitindo entender as causas, processos e consequências das políticas públicas.

Entre o processo de formulação no nível federal e o de implementação local, há uma extensa cadeia de atores em momentos diferentes que têm poder diverso para transformar elementos da política pública. De forma geral, podemos apontar o conjunto de atores responsáveis pela formulação de regras e normas gerais (normalmente, atores federais em diálogo com representantes de outras instâncias); o conjunto de atores responsáveis pela formulação das operações e processos de implementação (normalmente locais); há os atores responsáveis por coordenar a implementação; e, por fim, os atores responsáveis por implementar a política pública, que denominamos “agentes no nível de rua”, ou *street level bureaucrats*. Dessa forma, a cadeia entre a formulação e a implementação das políticas é um fenômeno multiplexo, ou seja, ocorre em distintos níveis, e cada um desses níveis administrativos e burocráticos constitui em si um locus de formulação-implementação mediante o qual a política é traduzida e adequada de acordo com seus próprios recursos, linguagens,

interações e referenciais da comunidade de profissionais alocados em cada um desses níveis

Nesse sentido, as políticas podem sofrer ao menos três processos de adaptação: (1) o momento em que as regras são transformadas em rotinas e operações, (2) o momento em que as rotinas e operações são coordenadas e passadas para os implementadores; e o (3) momento em que elas de fato são colocadas em prática, a partir dos burocratas implementadores (LOTTA, 2009).

Todas essas transformações são suscetíveis de diferentes interpretações por parte dos atores. É ao longo dessa cadeia de adaptações, transformações, interpretações e decisões que as políticas vão tomando caras diferentes, vão sendo colocadas em prática de diferentes maneiras e, portanto, vão gerando resultados heterogêneos que podem gerar certas consequências, como maior ou menor permeabilidade das políticas às questões locais, maior adaptabilidade das ações às necessidades, entre outras.

## MUDANÇAS ESTRUTURAIS E DINÂMICAS NA PERMEABILIDADE DO ESTADO

Estudos orientados aos efeitos da implementação das políticas públicas na ampliação ou restrição do acesso a serviços públicos destacam que o papel da comunidade de profissionais envolvida no processo de implementação e as conexões entre distintos níveis governamentais condicionam significativamente o processo de implementação, induzindo a uma expressiva variabilidade na adoção de programas sociais (HILL, 2003; DATNOW, 2007; COBURN e STEIN, 2007). Especial atenção tem sido dada ao locus de interação entre o profissional da ponta ou burocrata de rua e a população na forma de alocação de recursos e serviços públicos, especialmente aos grupos e indivíduos que apresentam acúmulos de desvan-

tagens categóricas (sexo, raça, nível de rendimento, local de moradia, condição de migrante, etc.) responsáveis pela perpetuação das desigualdades sociais.

Alguns estudos sobre a política de educação e a desigualdade no rendimento entre alunos e escolas localizadas em áreas de alta concentração de pobreza sugerem que as atitudes, valores, expectativas e crenças dos professores em relação a seus alunos têm impactos substanciais sobre o resultado acadêmico destes (ROMÁN, 2003; TORRES *et al.*, 2008). Além disso, Torres *et al.* (2008) mostraram que a interação entre as regras de operação do sistema de ensino e as preferências dos agentes formuladores e implementadores da política de ensino fundamental (diretores, supervisores e professores) em distintos níveis administrativos de implementação da política tem como consequência uma alta instabilidade do quadro de profissionais em escolas de áreas mais pobres, de difícil acesso e estigmatizadas pela violência. Nessas escolas, como também aponta Peregrino (2006), observa-se menor tempo de permanência das crianças na escola, mecanismos classificatórios e de homogeneização de salas de aula, dentre outros.

Outros estudos que objetivam a compreensão das dinâmicas de implementação verificaram a centralidade dos agentes implementadores como mediadores entre o governo e os moradores de áreas com alta concentração de pobreza, ampliando o acesso da população a serviços públicos. As conclusões do trabalho de Lotta e Pavez (2008) indicam que, quando temos um agente implementador que também pertence à comunidade em que a política é executada, ou seja, que vem “de dentro” e circula em ambos os mundos, o da administração pública e a população local, podemos estabelecer dinâmicas e relações sociais que têm impacto nas relações entre sociedade e Estado, ampliando e diversificando as fronteiras da ação do poder público. Desse modo, essa discus-

são mostra a importância de verificar os efeitos produzidos nos padrões de acesso às políticas sociais dos grupos que acumulam desvantagens sociais pelas *dinâmicas de implementação das políticas*, no estabelecimento de barreiras ou na ampliação aos recursos ofertados pelo poder público. Esses grupos apresentam desvantagens não só categóricas, como apontamos anteriormente, mas também relacionais; grupos segregados socialmente apresentam um padrão de interação caracterizada pela homogeneidade dos seus contatos, que tendem a apresentar características semelhantes às de outros membros do seu grupo, partilhando as mesmas informações e outros recursos sociais (SUNKEL, 2003; BRIGGS, 2001; FILGUEIRA, 1998).

Para avançar na compreensão dessas dinâmicas, é importante descrever e analisar a lógica da conexão entre as redes sociais e as dinâmicas de interação dos agentes implementadores, indagando como essas dimensões convergem ou combinam na prática e nos processos de implementação das políticas públicas, especificamente na execução de políticas em áreas de alta concentração de pobreza e pessoas segregadas.

A segregação, entendida como a separação dos diferentes grupos sociais no espaço, pode ter efeito sobre o padrão de sociabilidade de indivíduos de grupos mais pobres. Embora processos distintos, pobreza e segregação podem se apresentar na realidade como fenômenos correlatos. Alguns estudos (CEM, 2004; SABATINI, 2004) têm mostrado que novas formas de pobreza urbana envolvem um maior grau de segregação espacial e menor oportunidade de mobilidade social, uma vez que existem áreas com um acúmulo de indicadores negativos e com alto grau de homogeneidade social.

A redução do contato entre os diferentes grupos sociais (MARQUES, 2005; TORRES, 2005; SUNKEL 2003; BRIGGS, 2001) tem efeitos sobre as redes sociais, interferindo na extensão e

diversidade dos vínculos de indivíduos de comunidades segregadas, e na restrição dos contatos ou *pontes* para fora delas, e com isso do acesso a recursos materiais (por exemplo, empréstimos financeiros) e imateriais (por exemplo, informação, influência, prestígio), que podem ser veiculados em uma dada rede de relações.

Pode-se dizer, então, que a moradia num local com uma composição social homogênea e características socioeconômicas negativas gera efeito sobre o acesso individual a recursos, devido à baixa diversificação de seus vínculos. Isso porque indivíduos do mesmo grupo social tendem a apresentar características semelhantes às de outros membros do seu grupo, partilhando as mesmas informações e outros recursos sociais, o que é conhecido na literatura como *princípio de interação homofílica* (GRANOVETTER, 1973). Quando precisam de informações “diferentes”, acessíveis apenas a outros grupos sociais, devem estabelecer vínculos ou pontes que unam seu grupo social a outro grupo social. Vê-se, então, estabelecido o *princípio de interação heterofílica*, isto é, o contato entre atores de círculos sociais ou grupos sociais diferentes. Essas “pontes” são *vínculos fracos*, menos intensos e frequentes, por oposição aos *vínculos fortes*, mantidos dentro do próprio grupo. Daí, o autor falar em “força dos vínculos fracos”.

Para Burt (1992), a coesão e os vínculos fortes providenciam benefícios de informação redundantes devido à similaridade entre os contatos.<sup>3</sup>

Por oposição, os vínculos fracos, isto é, os contatos não redundantes, oferecem benefícios que se adicionam.

Lin (2001) observa que os indivíduos que fazem essas “pontes” tendem a estar na fronteira de seu respectivo grupo social, ocupando uma posição estratégica. Ideia semelhante é a de Burt (1992), ao falar dos “buracos estruturais” (*structural holes*), ou seja, “a separação entre contatos não redundantes”.<sup>4</sup>

Desse modo, observa-se que o conceito de

pontes e de buracos estruturais aponta para a importância estratégica de certas posições numa configuração social. No caso das comunidades caracterizadas pela segregação, existe uma escassez desses vínculos devido à homogeneidade e redundância dos laços sociais. Nesse sentido, Figueira (1998) assinala que “comunidades homogeneamente pobres apresentam uma estrutura de oportunidades para a obtenção de capital social notoriamente limitada”.

Ainda que a interação e o contato entre atores de círculos sociais diferentes possam facilitar o acesso a outros recursos sociais, o indivíduo despenderá maior esforço para isso, pois precisa interagir direta ou indiretamente com indivíduos de outras (e melhores) posições. Nesse sentido, Woolcock (1998) agrega indivíduos com distintos graus de poder sociopolítico – por exemplo, com acesso aos recursos controlados nas esferas políticas, por órgãos públicos – e com indivíduos pertencentes a grupos similares, mas localizados em distintas geográficas.

Assim, adverte-se a necessidade de uma *intensa ação* que gere uma ruptura desse padrão de vinculação para que, por um lado, possam interagir com indivíduos de outros grupos sociais e, por outro lado, possam acessar recursos sociais por meio de seus vínculos. Isso conduz à reflexão sobre a influência da ação dos governos locais na transformação das relações sociais dos indivíduos que pertencem a grupos segregados.

Trabalhos como os Salum (1999) e os de Pavez (2006) têm demonstrado que a ação de um programa social, dependendo da sua modalidade de implementação, pode ter influência nos vínculos de indivíduos pertencentes a grupos de baixa renda e que moram em áreas segregadas, tanto no fortalecimento de vínculos entre indivíduos da comunidade, quanto na criação de vínculos com indivíduos pertencentes a outros grupos sociais.

O trabalho de Salum, que compara a organização de quinze favelas em São Paulo antes e depois



da intervenção do poder local, mostrou que, em decorrência da ação do programa de urbanização e das atividades participativas ocorridas, houve um fortalecimento da capacidade organizacional e uma abrangência da atuação das associações com comunidades vizinhas. Além disso, as informações sobre o programa foram democratizadas e houve uma maior interface entre os técnicos da Prefeitura e os moradores.<sup>5</sup>

Comparando-se as observações de Kuschnir (2000), Salum (1999) e Pavez (2006), foi possível verificar certa regularidade no estabelecimento de contatos entre funcionários da Prefeitura e vereadores com a população local. Os primeiros estabelecem contato com “lideranças comunitárias” das áreas de baixa renda. Reconhecidos como pessoas de “ligação” pelos indivíduos da burocracia e da política local, realizam um papel de mediadores “entre universos distantes”, nas palavras de Kuschnir (2000). Geralmente, esses mediadores distribuem informação que vêm de atores externos para os indivíduos da comunidade, usando diferentes mecanismos de difusão de informação – convite impresso, organização de mutirão, carro de som – e criando um sistema de transmissão e repasse de informação na comunidade.

A respeito dos vínculos entre funcionários públicos e a população local, não é possível restringi-los a relações clientelísticas. Como constatado por Salum (1999), há *complexidade* nessas relações, diferentemente do afirmado por boa parte da literatura das ciências sociais: no discurso desses autores, bem como no das agências internacionais, haveria apenas “troca de favores” para a obtenção de votos. Nunes (1997), partindo de quatro padrões institucionalizados ou “gramáticas” que estruturam os laços entre sociedade e Estado no Brasil – clientelismo, corporativismo, insulamento burocrático e universalismo de procedimentos –, afirma que, embora sejam constituídas por princípios diferentes e até mesmo antagonicos, “são empiricamente compatíveis”,

ou seja, as gramáticas *convivem* na realidade. Da mesma forma, Kuschnir (2000) conclui que as práticas políticas observadas no seu estudo, que poderiam ser caracterizadas como clientelismo, convivem com instituições e práticas políticas construídas a partir de princípios democráticos. Portanto, as práticas observadas não são de um “outro mundo”, elas estão sempre *convivendo*, com diferentes graus de harmonia e tensão, combinando-se segundo contextos e circunstâncias específicas. Assim, as relações entre funcionários da Prefeitura e a população local podem apresentar múltiplas dimensões, ou seja, envolver outras características que se encontram mais bem *imbriçadas*.

## ENTRE FORMULAÇÃO E IMPLEMENTAÇÃO: PROGRAMA SAÚDE DA FAMÍLIA

Como afirmamos anteriormente, a construção de um modelo teórico que leve em consideração o processo de implementação nos distintos níveis administrativos até encontrar seu usuário final permitiria avançar no conhecimento do processo de implementação e das práticas da burocracia em seus distintos níveis e sua influência nos resultados das políticas públicas. Reconhecendo a especial importância da ação do agente implementador “da ponta”, destacada convincentemente pela literatura e em estudos empíricos, é necessário descrever as dinâmicas de implementação e relacionais para a identificação de padrões e mecanismos inseridos na execução de políticas públicas em áreas de alta concentração de pobreza e segregadas. Nesta seção, apresentamos uma análise do Programa Saúde da Família, refletindo sobre a cadeia de implementação e as dinâmicas de implementação dos Agentes Comunitários de Saúde. Observamos, também, seu efeito na estru-

tura de relações e nas características do acesso a serviços do poder público entre a população moradora de uma área de alta concentração de pobreza.

Analisando as características do Programa Saúde da Família, podemos enquadrá-lo como um dos frutos do processo de coordenação federativa apontado anteriormente.

O PSF atende a essa mesma lógica de concepções no nível federal e adaptações no nível local para a sua implementação (LOTTA, 2009). O Programa foi criado em 1994, constituindo-se em uma diretriz federal a ser implementada pelos municípios. O programa busca garantir atenção básica com a prestação do serviço nos próprios domicílios – com o objetivo de humanizar o atendimento, abordar a saúde dentro do contexto social e intervir nos fatores de risco das residências (MINISTÉRIO DA SAÚDE, 2006).<sup>6</sup>

Segundo a lógica apontada acima de incentivos e induções, os municípios podem optar por aderir ao Programa desde que sigam as normas e regulamentos comuns, determinados no nível federal. E os próprios municípios, em especial as secretarias municipais de saúde, é que são os agentes responsáveis pela implementação efetiva do Programa.

O PSF é estruturado a partir de equipes de profissionais responsáveis por uma área territorial e por todas as famílias que vivem dentro dela. As equipes são formadas por: um médico, um (a) auxiliar de enfermagem, um (a) enfermeiro(a)-coordenador(a) da equipe e de quatro a seis Agentes Comunitários de Saúde. Cada equipe é, em tese, responsável por uma área geográfica que engloba de 600 a 800 famílias.

As equipes ficam situadas dentro de uma Unidade Básica de Saúde, um equipamento público onde são realizados procedimentos básicos e onde se localizam algumas equipes e profissionais que não participam diretamente do PSF.

Pela lógica do programa, a figura central é o

Agente Comunitário de Saúde (ACS), um morador da comunidade que se torna responsável por ajudar as famílias a cuidarem de sua própria saúde e da saúde comunitária. O ACS deve ter ensino médio, mais de 18 anos e residir no bairro há pelo menos dois anos. O enfoque do processo seletivo é uma determinação dos municípios, podendo priorizar ACS que tenham histórico de liderança comunitária ou que tenham mais conhecimentos ou formação técnica. Também fica a cargo dos municípios a gestão da formação dos ACS, sendo que em certos casos eles passam por um curso técnico, em outros por uma pequena formação e em alguns casos não passam por nenhuma capacitação antes de exercerem a profissão. Em conjunto com sua equipe, o ACS atende os moradores de cada residência da região onde mora e que esteja sob a sua responsabilidade.

Como outros programas, a arquitetura institucional do PSF é composta por uma cadeia complexa de atores com responsabilidades e abrangências diferentes, que podem tomar decisões nos níveis mais diversos, que, por sua vez, impactam a forma como o programa será implementado.

Em primeiro lugar, as normas e regulamentos são decididos no nível federal, a partir de ampla negociação com outros níveis de governo e entidades como conselhos de secretários de saúde estaduais e municipais. Após a normatização federal, os municípios, quando aderem aos PSF, passam a receber repasse de recursos federais, mas, ao mesmo tempo, são obrigados a cumprir com as regras e normas estabelecidas.

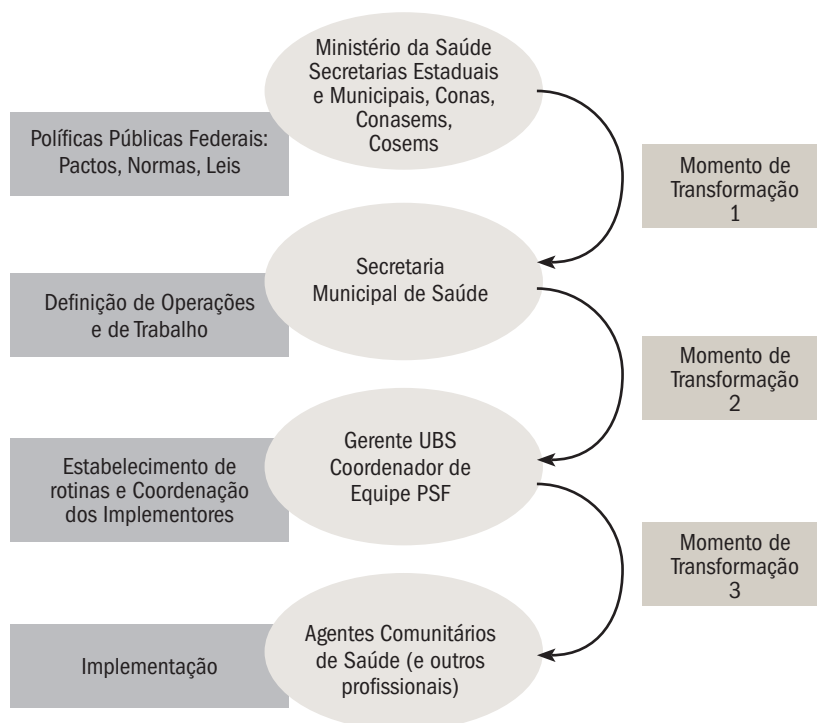
A partir dessas normas gerais, as secretarias municipais determinam suas rotinas de trabalho, organizam equipes, unidades básicas e outras necessidades gerenciais. Essas rotinas são repassadas aos gerentes das unidades, que, por sua vez, as repassam aos coordenadores de equipe. Por fim, as rotinas serão colocadas em prática pelos agentes comunitários de saúde, os implementadores no nível de rua, que terão acesso direto à

população.

Pensando na cadeia de transformações pela

qual passa o Programa, podemos imaginar o seguinte esquema, exposto no Quadro 1, abaixo:

Quadro 1 - Cadeia de transformações do Programa Saúde da Família



Assim, ao longo dessa cadeia, o Programa vai passando por todas as decisões, adaptações, discricionariedades e interpretações até que chega ao momento efetivo de implementação, ou seja, às mãos dos Agentes Comunitários de Saúde.

Como já apontamos acima, os implementadores de rua, que é o caso dos Agentes Comunitários de Saúde, têm uma grande importância por serem os elos finais da cadeia de implementação. Dessa forma, analisar como esses agentes transformam e adaptam as políticas é essencial na medida em que eles influenciam o acesso da população a direitos e benefícios governamentais e são o canal pelo qual a população consegue acessar a administração pública, pois interagem continua-

mente com a população em seu trabalho. Eles, portanto, se tornam o lócus da ação pública, já que são responsáveis pela mediação das relações cotidianas entre o Estado e os cidadãos.

Como será observado neste trabalho, no caso dos ACS, o fato de serem burocratas e, ao mesmo tempo, pertencerem à comunidade, acaba potencializando a capacidade que esses atores têm em exercer a discricionariedade para adaptar as políticas ao cotidiano e ser mediadores. Quando pensamos no papel que esses burocratas de rua exercem enquanto mediadores, podemos tomar ao menos duas dimensões diferentes: a da mediação dinâmica e da mediação estrutural relacional. A primeira refere-se às práticas implementadas

pelos agentes e a segunda, à posição que ocupam na interface de interação entre poder público e comunidades locais.

Os estudos desenvolvidos por Lotta (2006, 2008 e 2010) têm demonstrado que esses agentes implementadores se utilizam de diversas dinâmicas interativas para estabelecer relação com os usuários das políticas públicas. A partir do uso de mecanismos de interação e da criação e adoção de práticas, os ACS adaptam sua linguagem de forma a torná-la acessível aos usuários com os quais interagem.

A partir da análise etnográfica de diversos ACS em diferentes Unidades Básicas de Saúde, Lotta (2006, 2008 e 2010) identifica que os Agentes Comunitários realizam uma transição entre a comunidade e o poder público na hora de criar e utilizar seus saberes. O acompanhamento dos trabalhos dos ACS permitiu a sistematização de quatro mecanismos centrais de interação, comuns e correntes nas práticas dos ACS, que ajudam a compreender como eles constroem suas ações: a) os ACS utilizam referências da comunidade em suas práticas; b) os ACS intercalam saberes adquiridos enquanto profissionais de saúde e saberes próprios de suas vivências; c) os ACS realizam a tradução desses saberes; d) os ACS fazem triangulação.

Além disso, a pesquisa conseguiu identificar aproximadamente 1.080 diferentes práticas realizadas pelos ACS em seu trabalho. As práticas foram levantadas a partir de observação etnográfica dos ACS acompanhados e categorizadas posteriormente a partir de seu uso e objetivo. Após a síntese das práticas, comparamos aquelas que são previstas em lei e as que não o são, e chegamos à seguinte constatação: em média, 36% das práticas desempenhadas pelos ACS estão previstas na legislação (definidas nas portarias e leis federais que regem o programa), enquanto cerca de 64% não estão previstas. Ou seja, são práticas que não estão explicitamente colocadas na legis-

lação ou que estão evidentemente proibidas, mas que são exercidas mesmo assim. Isso demonstra o alto poder de adaptação exercido tanto pelos Agentes Comunitários como pelos enfermeiros, pela equipe ou pela própria Secretaria de Saúde no processo de implementação do Programa Saúde da Família (LOTTA, 2010).

Ao mesmo tempo, uma análise mais acurada dessas práticas nos levou a perceber que cerca de 5% delas são exercidas por todos os ACS, ou seja, são realmente fruto de decisões do programa que padronizam as ações. Já os outros 95% de práticas são adaptações de exercícios de discricionariedade que não levam a padrões e, portanto, são reflexos de decisões dos ACS. Assim, percebemos que, em termos dinâmicos, os ACS realizam um processo de mediação ligado a adaptar a forma como interagem com as famílias, seja por meio de mecanismos de interação, seja pela adaptação de suas práticas. Vemos, portanto, no trabalho dos ACS, uma criação e uma intercalação de saberes que permitem aos agentes legitimar suas práticas tanto com a população como com o poder público. Além dessa legitimidade, a intercalação permite que os ACS estabeleçam um elo, ou uma ponte, entre esses atores, facilitando o diálogo e a troca de saberes e de conhecimentos (LOTTA, 2010).

Ao mesmo tempo, esses atores conectam as políticas públicas às comunidades na medida em que, por um lado, possuem ambas as linguagens que possibilitam um diálogo e, por outro, conhecem o cotidiano das pessoas, o que lhes possibilita inserir as práticas da saúde nesse cotidiano.

Sobre a dimensão da mediação estrutural, o estudo de Pavez (2006) avançou ao analisar o papel de mediação entre o poder público e a população local dos agentes implementadores de uma política pública, no caso dos Agentes Comunitários de Saúde e outros agentes locais (de habitação, educação) que também são moradores da área em que a política é implementada. Com o uso da me-

metodologia de Análise de Redes Sociais.<sup>7</sup>

A autora identificou distintos padrões de interação entre o poder público e os moradores de uma comunidade com alta concentração de população pobre ao longo do período de estudo.<sup>8</sup>

Ao compreender como se organizam essas práticas a partir de uma perspectiva relacional, ou seja, como se inserem esses atores no âmbito da implementação de uma política pública, o estudo demonstrou que, após a intensificação das atividades do governo local na área, a rede tornou-se mais democrática em termos dos atores que têm a exclusividade de realizar o papel de mediação, que, segundo Wolf (1956), sempre existem em número limitado.

Com a ampliação dos mediadores – encarnados principalmente pelos Agentes Comunitários de Saúde e por técnicos da

Prefeitura –, houve uma distribuição do poder de conexão entre mais atores em função da presença de agentes implementadores que são moradores da área de ação dos programas e circulam “em ambos os mundos”, o da administração pública e o da população local, o que lhes outorga características diferenciadoras. Esses aspectos, também relacionais, permitiram aos agentes construir suas práticas, que envolviam a tradução, referências a questões locais e triangulações.

O estudo também mostrou que, a partir do estabelecimento de contatos verticais e horizontais em instâncias ou eventos de interação (da Prefeitura e/ou do cotidiano) entre diferentes atores, deu-se a formação de distintas maneiras de mediação, que envolviam, na definição de Mische (2007), a coordenação e articulação de ações, e a amplificação de informações tanto em um sistema vertical como entre indivíduos com características semelhantes às de outros membros do seu grupo em um sistema que podemos chamar de horizontal. Assim, além das “lideranças locais”, os agentes implementadores que eram moradores da comunidade tornaram-se uma ponte entre os

funcionários da Prefeitura e a população local, de modo que esses vínculos se estenderam e se diversificaram.

Com base nesses resultados, a autora observou que indivíduos que se encontravam segregados passaram a ter novas pontes fora da área em que se agrupavam. Desse modo, a ação do Estado e dos agentes implementadores possibilitou mudanças na configuração das relações sociais de moradores da favela. Houve intensificação dos vínculos no interior dessas comunidades e, principalmente, a construção de pontes que favorecem a disseminação de informações e o acesso a recursos e benefícios. Ou seja, mesmo mantendo a localização geográfica, construíram-se vínculos estratégicos entre grupos que circulam em fluxos de informação diferentes. Nesse sentido, revela-se a importância do desenho do programa público e do modo de implementação das atividades nessas áreas. Também se mostrou relevante a operacionalização dos programas a partir de indivíduos que atuam nas áreas, mantendo contato direto com a população. A autora conclui que a ação dos atores do governo local – técnicos e agentes comunitários – envolvidos na implementação de uma política pública tinha impacto significativo na forma como se executavam as atividades e a entrega dos benefícios e serviços públicos, e nos resultados não só em termos das metas de gestão e processo dos programas sociais implantados, mas também nos resultados produzidos em termos de acesso da população aos serviços públicos, e nos padrões de interação entre o poder público e a comunidade local.

## ANÁLISES E REFLEXÕES GERAIS

Este trabalho teve como objetivo inicial compreender o processo de implementação de políticas públicas no nível local em áreas de alta concentra-

ção de pobreza, analisando como as dinâmicas, práticas e relações dos agentes implementadores permitem conectar o poder público à população. Para tanto, estudamos a atuação dos Agentes Comunitários de Saúde (ACS) e do Programa Saúde da Família, e procuramos avançar na discussão sobre os “burocratas de rua” e a particularidade do ACS enquanto tal, refletindo sobre a maneira como se dão esses aspectos na realidade quando, em especial, temos um agente implementador que é também morador da área de ação da política.

Como vimos, os ACS, mediante o uso de mecanismos linguísticos, cognitivos e relacionais imbricados em suas práticas, realizam uma mediação entre a população local e o poder público que permite conectar a política pública ao cotidiano da comunidade. Esse processo facilita a inserção das práticas da saúde e de outros serviços do poder público no dia a dia da população. Além disso, verificamos que esses agentes têm um poder de conexão vertical que decorre dos contatos tanto com a população local – enquanto moradores e agentes de saúde – como com os funcionários do poder local, e, ao mesmo tempo, um poder de conexão horizontal, que gera mobilização e trocas de informação interna na comunidade, e articulação com outros agentes de outras áreas. Viu-se dinamizada, assim, a interface relacional entre a sociedade e o poder público, e entre os distintos atores envolvidos na implementação das políticas; isso a partir do adensamento dos contatos entre esses atores, sendo que o papel de mediação dos Agentes Comunitários de Saúde tornou-se um fator-chave na transformação das características dessa interface relacional.

Ademais, o estudo permitiu especificar o papel e as dinâmicas de mediação que os Agentes Comunitários de Saúde realizam, verificando que nesse caso há uma sobreposição tanto de conexão estrutural – dados os contatos sociais estabelecidos – como de conteúdo – dadas as práti-

cas comunicativas implementadas pelos agentes. Dessa forma, podemos dizer que esses agentes implementadores realizam não só uma mediação relacional, mas também simbólica. Nesse sentido, a mediação realiza-se não na tradução “fiel da realidade”, mas sim na combinação subjetiva de sentimentos e de pensamentos, que tomam sentido mediante a linguagem. Isso nos permite pensar que a mediação entre o poder público e a população não ocorre de forma automática, mas é construída nas suas práticas de implementação, uma vez que esses agentes transitam entre grupos sociais e instituições em que circulam fluxos de informações distintas e compreendem as crenças, conhecimentos, etc. que os distinguem. Dessa forma, esses agentes apresentam características específicas que lhes outorgam grande poder de mediação.

É possível afirmar também que a ação e a posição relacional dos agentes enquanto mediadores permitem que as políticas de saúde não se restrinjam apenas à ideia da saúde como cura de doenças, mas também signifiquem que a promoção da saúde esteja ligada à ideia de ambientes e situações melhores para as pessoas e à ampliação do acesso à informação entre os moradores das comunidades, pois esses bens, muitas vezes, constituem benefícios ou serviços oferecidos pelo poder público. Geram-se, portanto, a partir da atuação dos agentes, distintas consequências, tanto para as políticas públicas como para as dinâmicas locais. Em relação às políticas públicas, na medida em que são implementadas dialogando com as necessidades e a realidade do território, garantem melhores resultados, já que as pessoas se apropriam do conteúdo das políticas como parte de seu cotidiano. Além disso, a atuação dos Agentes Comunitários permite que as próprias dinâmicas se apropriem das práticas, aumentando a aceitação e o envolvimento da população com algo que ela reconhece como legítimo e benéfico para si.

Em seguida, observamos que esses processos

ampliam o número de mediadores entre o poder público e a população local e, portanto, geram uma distribuição ou democratização do poder de conexão entre mais atores em função da presença dos agentes comunitários. Por último, constatamos também que a presença e o papel desempenhado por esses mediadores diminuem o custo da comunicação entre o governo e a população, tornando-a mais eficiente e oportuna. Dessa forma, constatamos consequências tanto esperadas como não previstas, vindas da formulação e desenho da política que se estabeleceu ao longo do processo de implementação.

É possível concluir, portanto, que a ação desses agentes permite uma inserção do Estado dentro das redes relacionais locais. Pensando no enfoque desses agentes implementadores enquanto mediadores, podemos nos apropriar dos ensinamentos de Lipsky (1980), segundo os quais, em função de sua discricionariedade, o burocrata de rua pode distribuir e alocar os recursos, outorgando maior ou menos acesso. Isso pode ocorrer para ambos os lados (administração pública e população) quando pensamos nesses agentes como mediadores. Ou seja, os agentes implementadores escolhem quais os recursos que levarão para ambos “os mundos” e constroem as dinâmicas de mediação desses recursos, tornando, portanto, mais permeável, ou “mais próxima”, a fronteira entre Estado e sociedade.

Em termos de análise de políticas públicas, o presente trabalho avança nas discussões apresentadas sobre agentes implementadores. Assim, considerando as descobertas de Lipsky sobre a discricionariedade dos agentes de rua, neste trabalho apresentamos uma questão inovadora: a dos agentes pertencentes às comunidades. Vale destacar que a literatura até então considerava os agentes implementadores como pessoas de “fora do mundo” dos beneficiários dos programas sociais, como é o caso dos médicos, professores ou policiais estudados pela literatura. Este novo ob-

jeto de análise, no entanto, traz consigo a questão dos agentes implementadores que constroem pontes relacionais justamente por viverem nas comunidades em que implementam as ações. Assim, a partir desse novo olhar, avançamos tanto na discussão sobre a discricionariedade desses atores como, principalmente, na maneira como constroem suas ações, e na relação das regras e instituições criadas pelos programas públicos com a ação desses agentes.

## NOTAS

<sup>1</sup> Dados construídos para a tese de doutorado de Gabriela Lotta, apresentada ao Departamento de Ciência Política da USP em agosto de 2010.

<sup>2</sup> PAVEZ, T. (2006) Políticas Públicas e Ampliação do Capital Social em Comunidades Segregadas: o Programa Santo André Mais Igual. Dissertação de mestrado apresentada ao programa de Ciência Política da Universidade de São Paulo, São Paulo.

<sup>3</sup> Os vínculos fortes entre indivíduos de um grupo social podem significar diferencial de poder, controle e hierarquização. No caso de comunidades mais pobres, Almeida e D'Andrea (2005) mostraram numa favela de São Paulo a relevância dos laços familiares e dos vínculos entre conterrâneos para a obtenção de diversos tipos de recursos.

<sup>4</sup> Os indivíduos que atravessam esses buracos (*gatekeepers*) ganham uma vantagem, o que não significa que os grupos não tenham consciência da existência uns dos outros, e sim que as pessoas que se encontram de cada lado do buraco estrutural circulam em diferentes fluxos de informação.

<sup>5</sup> A urbanização de favela é uma política característica dos governos municipais do Partido dos Trabalhadores (PT), que teve início na década de 1980.

<sup>6</sup> Atualmente, o Programa tem cerca de 28 mil equipes atuando em 80% dos municípios brasileiros, o que abrange cerca de 65 milhões de pessoas (35% da população brasileira).

<sup>7</sup> A metodologia de Análise de Redes Sociais permite identificar padrões de relacionamento entre atores numa determinada situação social e suas mudanças no tempo. No Brasil, estudos como os de Pavez, Toledo e Gonçalves (2009), Marques (2003) e Marques (2000) usaram a metodologia para explicitar o padrão de relações dos atores envolvidos com temática de uma determinada política.

<sup>8</sup> O programa estudado envolvia a coordenação das atividades de diferentes programas sociais e de serviços urbanos, inclusive o Programa de Agentes Comunitários da Saúde (PACS), circunscrevendo-a territorialmente em áreas de favela do município. A execução dos programas envolvia técnicos da Prefeitura e agentes implementadores locais, inclusive os oito Agentes Comunitários de Saúde do PACS.

## REFERÊNCIAS

- ABRUCIO, F. L. A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula. *Revista de Sociologia e Política*, n. 24, p. 41-67, jun. 2005.
- ALMEIDA R.; D'ANDREA T. Estrutura de oportunidades em uma favela de São Paulo. In: *São Paulo: segregação, pobreza e desigualdade sociais*. São Paulo: Senac, 2005. p. 195-209.
- ARRETCHE, M. Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. *São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, v. 18, n. 2, p. 17-26, 2004.
- BRIGGS, X. Ties that bind, bridge and constrain: social capital and segregation in the American metropolis. In: *International Seminar on Segregation and the City*. Lincoln Institute for Land Policy, Cambridge, MA, July 2001. Disponível em: <<http://www.lincolninst.edu>>.
- BURT, R. *Structural holes in the social structure of competition*. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1992.
- COBURN C.; STEIN M. K. Communities of practice theory and the role of teacher professional community in policy implementation. In: HONIG, M. (Ed.) *New Directions in Education Policy Implementation: Confronting Complexity*. Albany, NY: SUNY Press, 2007.
- CEM-CEBRAP, SAS-PMSP. Mapa da vulnerabilidade social da população da cidade de São Paulo. São Paulo: SESC-SP, 2004.
- DATNOW, A. Connections in the policy chain: the “co-construction” of implementation in comprehensive school reform. In: HONIG, M. (Ed.) *New Directions in Education Policy Implementation: Confronting Complexity*. Albany, NY: SUNY Press, 2007. p. 105-123.
- FILGUEIRAS, F.; KATZMAN, R. Una mirada crítica al “assets-vulnerability approach” –Orígenes, aplicaciones y posibles innovaciones. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal), 1998.
- GONÇALVES, R.; LOTTA, G.; BITELMAN, M. A coordenação federativa de políticas públicas duas décadas após a Constituição Federal de 88. In: ENCONTRO NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E GOVERNANÇA, 3., 2008, Salvador. *Anais...* Salvador: EnAPG, 2008.
- GRANOVETTER, M. The strength of weak ties. *American Journal of Sociology*, v. 91, n. 3, 1973.
- HILL, M. (Org.) *New Agendas in the Study of the Policy Process*. Hertfordshire, UK: Harvester Wheatsheaf, 1982.
- KUSCHNIR, K. *O cotidiano da política*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2000.
- LIN, N. *Social Capital: A Theory of Social Structural and Action, Structural Analysis in the Social Science*, v. 19. Cambridge: Cambridge University Press. 2001
- LIPSKY, M. *Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Service*. New York: Russell Sage Foundation, 1980.
- LOTTA, G. *Saber e poder: agentes comunitários de saúde aproximando saberes locais e políticas públicas*. 2006. Dissertação (Mestrado) – Programa de Administração Pública e Governo da EAESP/FGV, São Paulo, 2006.
- LOTTA, G. Agentes de implementação: um olhar para as políticas públicas. ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE CIÊNCIA POLÍTICA, 6., 2008, Campinas. *Anais...* Campinas, ABCP, 2008.
- LOTTA, G. Estilos de implementação: ampliando o olhar para análise de políticas públicas. In: ENCONTRO NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E GOVERNANÇA, 3., 2008, Salvador. *Anais...* Salvador: EnAPG, 2008.
- 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) – Departamento de Ciência Política da USP, São Paulo, 2010.
- LOTTA, G.; PAVEZ, T. Burocracia implementadora: dinâmicas e estruturas relacionais das políticas públicas. ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM CIÊNCIAS SOCIAIS, 32., 2008, Caxambu. *Anais...* Caxambu, MG: ANPOCS, 2008.
- MARQUES, E. C. *Estado e redes sociais: permeabilidade e coesão nas políticas urbanas no Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Revan; São Paulo: Fapesp, 2000.
- \_\_\_\_\_. *Redes sociais, instituições e atores políticos no governo da cidade de São Paulo*. São Paulo: Annablume; Fapesp, 2003.
- \_\_\_\_\_. Elementos conceituais da segregação, da pobreza urbana e da ação do Estado. In: *São Paulo: segregação, pobreza e desigualdade sociais*. São Paulo: Senac, 2005. p. 19-56.
- MINISTÉRIO DA SAÚDE. *Portaria 648 de 2006*. Brasília: Ministério da Saúde, 2006.
- MISCHE, A. *Partisan Publics: Communication and Contention across Brazilian Youth Activist Networks*. Princeton, NJ: Princeton University Press, 2007.
- NUNES, E. *A gramática política do Brasil: clientelismo e insulamento burocrático*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar; Enap, 1997.
- PAVEZ, T.; TOLEDO, D.; GONÇALVES, R. Redes sociais,



mobilização e segurança pública: evolução da rede de atores da segurança pública no processo preparatório da 1ª Conferência Nacional de Segurança Pública. Brasília: Ministério da Justiça, 2009.

PEREGRINO, M. *Desigualdade numa escola em mudança: trajetórias e embates na escolarização pública de jovens pobres*. 2006. Tese (Doutorado) – Curso de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal Fluminense, Rio de Janeiro, 2006.

ROMÁN, M. ¿Por qué los docentes no pueden desarrollar procesos de enseñanza-aprendizaje de calidad en contextos sociales vulnerables? In: *Persona y Sociedad*, Santiago, v. 17, n. 1, p. 113-128, 2003.

SABATINI, F. Medición de la segregación residencial: reflexiones metodológicas desde la ciudad latinoamericana. In: CÁCERES, G.; SABATINI, F. (Eds.) *Barrios cerrados en Santiago de Chile: entre la exclusión y la integración residencial*. Cambridge, MA; Santiago de Chile: Lincoln Institute of Land Policy; PUC-Chile, 2004.

salum, m. l. *Avaliação da política de urbanização de favelas em São Paulo no período (1989-1992)*. 1999. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) – Fundação Getúlio Vargas/EAESP, São Paulo, 1999.

SPINK, P. O lugar do lugar na análise organizacional. *Revista de Administração Contemporânea*, v. 5, Edição Especial, p. 11-34, 2001.

SUNKEL, G. La pobreza en la ciudad: capital social y políticas públicas. In: ATRIA, R.; SILES, M. (Orgs.) *Capital social y reducción*

*de la pobreza en América Latina y el Caribe: en busca de un nuevo paradigma*. Libros de la Cepal, n. 71. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe, 2003. cap. IX, p. 303-338.

TILLY, C. Afterword: political ethnography as art and science. *Qualitative Sociology*, v. 29, n. 3, p. 409-412, 2006a.

TORRES, H. Medindo a segregação. In: *São Paulo: segregação, pobreza e desigualdade sociais*. São Paulo: Senac, 2005. p. 81-99.

TORRES, H.; PAVEZ, T.; GONÇALVES, R. *Segregação residencial: um problema para as políticas públicas?* In: CUNHA, C. E.; FARIA, M. *Governo local e políticas urbanas na América do Sul*. Belo Horizonte: PUC-MG. No prelo.

TORRES, H. G.; PAVEZ, T.; GOMES, S. E.; BICHIR, R. M. Educação na Periferia de São Paulo: ou como pensar as desigualdades educacionais? In: RIBEIRO, L. C. Q.; KAZTMAN, R. *A cidade contra a escola: segregação urbana e desigualdades educacionais*. Rio de Janeiro: Letracapital, 2008. p. 59-90.

WILDAVSKY, A. *Speaking Truth to Power: The Art and Craft of Policy Analysis*. Boston: Little Brown, 1979.

WOLF, E. Aspects of group relations in a complex society: Mexico. *American Anthropologist*, New Series, v. 58, n. 6, p. 1065-1078, Dec. 1956.

WOOLCOCK, M. Social capital and economic development: toward a theoretical synthesis and policy framework. *Theory and Society*, n. 27, 1998.