

Estratégias de gestão em políticas sociais: Instrumentos e arranjos de governança como contribuição do ativismo institucional

Management strategies in social policies: Instruments and governance arrangements as a contribution of institutional activism

Erica Aparhyan Stella 

Fundação Getúlio Vargas (FGV)

E-mail: erica.stella@usp.br

Marina Carvalho Marcelli Ruzzi

Universidade de São Paulo (USP)

E-mail: marina.ruzzi@usp.br

Resumo: Em políticas que envolvem problemas sociais complexos, observa-se um movimento de aproximação entre burocracias estatais e movimentos sociais. Observa-se também a atuação de militantes que, em busca de uma representatividade ativa, procuram inserir-se em cargos governamentais. A partir de duas políticas públicas, o Programa Casa Abrigo Regional e o Cataforte III, são analisados os processos de construção e de negociação em torno dos instrumentos e dos arranjos de governança dessas políticas, processos esses que foram conduzidos por ativistas burocráticos. As análises evidenciam que as escolhas por certos instrumentos decorrem das compreensões dessas burocracias em relação à melhor maneira de mobilizar o aparelho estatal em prol das agendas defendidas e que os arranjos de governança permitiram o compartilhamento de diferentes recursos dos atores envolvidos para a implementação das políticas públicas.

Palavras-Chave: Ativismo institucional; movimentos sociais; instrumentos de políticas públicas; arranjos de governança.

Abstract: In the context of policies that involve complex social problems, there is a movement of approximation of state bureaucracies and social movements. It is also observed the activity of militants who, in search of an active representativeness, seek to insert themselves in governmental positions. Based on two public policies, the Programa Casa Abrigo Regional (Regional Home and Shelter Program) and Cataforte III, we analyze the processes of construction and negotiation regarding the governance instruments and arrangements. These processes were led by state bureaucrats. We provide evidence that the choice for certain instruments was derived from these bureaucrats' comprehensions of the best way to mobilize the state apparatus in favor of their own agenda and that the governance arrangements allowed

the sharing of different resources of the actors involved for the implementation of public policies.

Keywords: Institutional activism; social movements; public policy instruments; governance arrangements.

1. Introdução

Em políticas que envolvam problemas sociais complexos, tem havido um movimento de aproximação entre burocracias estatais e movimentos sociais. Neste artigo, é analisada a atuação de ativistas institucionais no sentido da mobilização de múltiplos atores a fim de produzir políticas públicas que atendam às expectativas dos movimentos sociais que representam. Em particular, são analisados os processos de construção e de negociação relativos aos instrumentos e aos arranjos de governança dessas políticas.

Cada vez mais a literatura aponta para a importância dos movimentos sociais para a produção de políticas públicas. Nesse sentido, a literatura recente tem dado destaque às relações não-conflituosas estabelecidas entre movimentos sociais e burocracia estatal e à atuação de militantes que, em busca de uma representatividade ativa, procuram inserir-se nos quadros da administração pública para garantir que parte das demandas ganhe aderência do poder estatal. Essa nova configuração permitiu o desenvolvimento de novas formas de interação socioestatais, com importantes consequências em termos de políticas públicas.

Essas questões são abordadas neste artigo a partir das análises de dois casos, que apresentam políticas construídas de maneira integrada entre diversos atores e que respondem às reivindicações de movimentos sociais que conseguiram trazer à administração pública a patente necessidade de oferecer os programas analisados.

O primeiro caso é o Programa Casa Abrigo Regional, que tem o objetivo de proteger e promover a reintegração à vida social e econômica de mulheres vítimas de violência doméstica com risco de morte, acompanhadas de seus filhos menores de dezoito anos. O núcleo da política, assim, é o combate à violência de gênero, antecipando os efeitos programáticos da Lei

Maria da Penha de articulação de políticas que visem a proteger a mulher em situação de violência.

Trata-se de um programa que envolve sete municípios, que compõem o Consórcio Intermunicipal do Grande ABC. O programa funciona a partir de dois equipamentos públicos, um inaugurado em suas condições “finais” em 2004 e o outro inaugurado em 2006. São duas casas abrigo secretas, que cumprem a função de acolher e abrigar mulheres em situação de risco. Nessas casas, as mulheres dispõem não apenas de camas para dormir, como também de outros elementos de garantia de primeiras necessidades, como alimentação, saúde, tratamento psicossocial e até mesmo a capacitação para ocupar novos postos de trabalho. Contam também com a segurança provida por profissionais da guarda civil metropolitana.

O segundo caso é o Cataforte III – Negócios Sustentáveis em Redes Solidárias, uma política pública federal de apoio aos catadores de materiais recicláveis, cujo objetivo foi a estruturação de redes solidárias de empreendimentos de catadores, a fim de propiciar o avanço desses empreendimentos na cadeia de valor (âmbito da produção) e a ampliação dos espaços de inclusão produtiva dos catadores no mercado da reciclagem. Esse programa foi articulado no âmbito do Comitê Interministerial para Inclusão Social e Econômica dos Catadores de Materiais Reutilizáveis e Recicláveis (CIISC) e agregou sete membros desse comitê, que compunham o comitê estratégico do Cataforte III, coordenado pela Secretaria-Geral da Presidência da República (SG/PR).

Sua implementação se iniciou em meados de 2013 e almejava-se que as diferentes redes de empreendimentos alcançassem maior autonomia financeira e aproveitamento de oportunidades viabilizadas pela Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS), sancionada em 2010. Assim, o recorte estabelecido para sua análise foi o período de 2012 a 2014, que compreende sua formulação e o início de sua implementação. É importante pontuar que, nesse período, também ocorre a transferência da coordenação do CIISC (e de sua secretaria executiva) do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) para a SG/PR.

2. Revisão de literatura

2.1. Instrumentos e arranjos de governança de políticas públicas

Problemas sociais complexos tendem a gerar grandes discussões na esfera pública, uma vez que não apenas são muitas as soluções vislumbradas como possíveis, como também, de modo geral, essas soluções parecem insuficientes para tratá-los. Esses problemas são multidimensionais e multideterminados (Bronzo, 2010) e normalmente envolvem pluralismo social (múltiplos interesses e valores), complexidade institucional (intersectorialidade e governança em vários níveis) e incerteza científica (fragmentação e lacunas no conhecimento confiável) (Head & Alford, 2015).

As políticas públicas que visem a superá-los exigem diversos olhares e atuações, desde a formulação até a implementação, e devem necessariamente atuar em diversas frentes, sendo necessário que se construam consensos para que tenham continuidade. Estratégias colaborativas são defendidas na literatura como sendo mais eficientes para lidar com esses problemas, pois argumenta-se que propiciam soluções mais comprometidas e racionalizam os recursos dos atores envolvidos. Entretanto, podem também aumentar os custos de transação, e, no pior dos casos, o diálogo pode se tornar conflito (Briggs, 2015).

Nesses contextos, a atuação estatal passa a envolver atores da sociedade civil e do mercado, que têm se tornado fundamentais para a efetividade das ações do governo desde o final do século XX. O conceito de governança se coloca, então, como relevante, à medida que as relações que o Estado passa a estabelecer com novos atores sociais, econômicos e políticos influenciam os processos de produção das políticas públicas. Dentre os desafios analíticos impostos por essa nova realidade está a dimensão relacional da ação estatal, associada aos processos de negociação e articulação entre atores estatais e não-estatais, mas também entre atores internos ao Estado, em suas diferentes organizações (Pires & Gomide, 2018).

Assim, propõe-se que as análises abordem não apenas a dimensão técnico-administrativa – associada à burocracia e aos recursos estatais, bem como às noções de eficiência e eficácia –, mas também a dimensão político-relacional – associada “às habilidades e aos procedimentos de inclusão dos múltiplos atores [...] nos processos de políticas públicas, visando à construção de consensos mínimos e a coalizões de suporte aos planos, aos programas

e aos projetos governamentais” (Pires & Gomide, 2018, p. 28), o que se associa às noções de legitimidade, aprendizagem e inovação estatais.

Essa dimensão político-relacional pode ser observada nos processos de escolha de instrumentos para a implementação de políticas públicas. É importante destacar que os instrumentos de políticas públicas não são neutros, e a análise dos seus processos de escolha pode revelar interesses, justificativas e disputas dos diferentes atores envolvidos (Lascoumes & Le Galès, 2012).

Lascoumes e Le Galès (2012) argumentam que à semelhança do fato de que instituições estruturam políticas públicas, também os instrumentos são capazes de estruturá-las, à medida que organizam relações sociais e políticas, bem como distribuem recursos entre os atores. Assim, diferentes relações de poder poderão determinar diferentes mobilizações dos instrumentos, estruturando as políticas públicas de formas variadas; desse modo, o conceito de instrumentos pode ser articulado com o conceito de arranjos de governança.

A partir das dimensões analíticas de coordenação e controle, Ollaik e Medeiros (2011) chamam a atenção para a articulação entre teorias sobre implementação e estudos sobre instrumentos. Partindo da perspectiva da “nova governança” (Salamin, 2002 *apud* Ollaik & Medeiros, 2011), as autoras argumentam que a incorporação de novos instrumentos e de novos atores na implementação das políticas públicas desloca as análises no sentido de dar maior relevância à dimensão da coordenação em relação à do controle.

Segundo Pires e Gomide (2018), a abordagem analítica dos arranjos de governança e instrumentos de implementação contribui para a compreensão de políticas que se dão em ambientes político-institucionais complexos, à medida que são mapeados seus atores, processos e instrumentos, possibilitando a análise das estratégias para a condução dessas políticas. No cotidiano de implementação, os arranjos são estruturados a partir dos instrumentos, que organizam relações e recursos entre os atores, estabelecendo o funcionamento, bem como os potenciais resultados das políticas.

Assim, arranjos e instrumentos definem uma configuração específica para a articulação dos atores envolvidos, contribuindo (ou não) para a produção e a manutenção da ação coletiva necessária à realização de políticas

governamentais. Eles podem assumir contornos dos mais variados, em função da mobilização de diferentes recursos organizacionais, financeiros, tecnológicos e humanos, condicionados pelas trajetórias passadas dos diferentes atores envolvidos (Pires & Gomide, 2018, pp. 29-30).

A próxima seção discute a questão das trajetórias dos atores, em particular, das burocracias ativistas e seus vínculos com movimentos sociais.

2.2. Ativismo institucional

Cada vez mais a literatura aponta para a importância da influência de movimentos sociais sobre políticas públicas. Os primeiros estudos sobre movimentos sociais destacavam a externalidade destes em relação ao Estado e à institucionalidade política, e, assim, sua busca para influenciar políticas públicas a partir de uma posição externa às arenas institucionais (Alonso, 2009; Silva & Oliveira, 2011).

Abers e Bülow (2011) afirmam que a ênfase nas relações de conflito entre movimentos sociais e Estado desvia a análise dos encontros não conflituosos e da atuação de ativistas por dentro do Estado. Assim, as autoras defendem a importância de estudar o ativismo através da fronteira entre Estado e sociedade.

É possível observar que o Estado e a sua burocracia têm recebido pouca atenção dos teóricos dos movimentos sociais. Abers e Bülow (2011) trazem uma importante contribuição aos estudos sobre movimentos sociais, argumentando que, a princípio, não se deve excluir da unidade de análise os atores que estão dentro do Estado, uma vez que “a distinção entre ativista em movimentos sociais e ator estatal pode ser pouco clara.” (Abers & Bülow, 2011, pp. 64-65).

Segundo Cayres (2015), observa-se, no Brasil, o crescimento de estudos que analisam sistematicamente esse ponto, demonstrando como os movimentos têm apostado na inserção na burocracia estatal como meio para atingir seus objetivos. A chegada do Partido dos Trabalhadores (PT) ao executivo de municípios, estados e à Presidência da República tem sido apontada como um marco de inflexão nessa agenda de pesquisa, ainda que esse fenômeno não seja totalmente inédito.

Novos elementos se fazem necessários para descrever as interações via instituições entre movimentos e Estado (Lavalle, Carlos, Dowbor & Swako, 2017). Dentre eles, destacam-se o fato de que os movimentos sociais se engajam em um conjunto de atividades que não necessariamente implicam a relação de conflito com os detentores de poder; e o fato de que movimentos sociais combinam uma pluralidade de formas de relação com o Estado, em modelos híbridos e criativos que promovem a articulação circunstancial entre ação institucionalizada e não institucionalizada.

Nesse sentido, Abers, Serafim e Tatagiba (2014) examinam as dinâmicas internas de três políticas setoriais no governo Lula, identificando diferentes repertórios de interação Estado-sociedade, a saber: protestos e ação direta; participação institucionalizada; política de proximidade; e ocupação de cargos na burocracia. Segundo o argumento central das autoras,

essa variação [de práticas e rotinas] pode ser explicada por dois fatores: padrões históricos de relação Estado/movimentos em cada setor, que expressa a heterogeneidade do Estado brasileiro, e a abertura no contexto do governo Lula a um experimentalismo inédito resultante da presença de aliados dos movimentos em postos-chave no interior do Estado. (ABERS *et al.*, 2014, p. 327)

Isso é facilitado quando ligações diretas entre os movimentos sociais e o Executivo se ampliam, como é tendência em governos de esquerda, em que os militantes assumem posições no Estado (Abers *et al.*, 2014; Silva & Oliveira, 2011).

Embora essa interpenetração no Estado de ativistas provenientes dos “novos movimentos sociais” – como o ambiental e o feminista – se faça mais presente, não é característica exclusiva desses movimentos (Abers & Bülow, 2011). Segundo essas autoras, essa prática é observada desde a redemocratização brasileira, com o movimento sanitarista, bem mais tradicional que os demais.

Segundo Abers *et al.* (2014), a abertura ao experimentalismo que permitiu o surgimento das diferentes práticas e rotinas de interação Estado-sociedade não decorreu de um compromisso da Presidência com a participação, mas da maturidade dos movimentos sociais

brasileiros, bem como das “oportunidades providas pela presença de ativistas e aliados dos movimentos dentro de certos órgãos” (Abers *et al.*, 2014, p. 348).

Contudo, havia espaço para que movimentos sociais e ativistas estatais reinterpretassem criativamente padrões históricos de interações Estado-sociedade. Nesse sentido, deve-se notar que a literatura destaca a importância de autoridades políticas que possuam legitimidade e que atuem no sentido de abrir a agenda governamental às pautas dos movimentos sociais, bem como de induzir o envolvimento dos diferentes setores (Veiga & Bronzo, 2014).

Abers *et al.* (2014) privilegiam o ponto de vista dos atores estatais tanto como forma de inverter a tendência de parte da literatura que apresenta o ponto de vista da sociedade civil, quanto como forma de abrir a “caixa-preta” do Estado e apresentar seus atores como militantes e não meras engrenagens burocráticas.

Abers (2015) estabelece uma ampliação da compreensão de ativismo, de modo que a militância passa a independe de uma participação prévia em redes de movimentos sociais e o ativismo é entendido como “um tipo de ação que visa promover projetos políticos ou sociais percebidos pelo ator como de natureza pública ou coletiva” (Abers, 2015, p. 146). Assim, independentemente de terem participação em redes de movimentos sociais anterior aos cargos que ocupam na burocracia estatal, esses atores revelam um senso de comprometimento com as ações governamentais por eles desenvolvidas, bem como revelam compromissos políticos com ideários mais amplos que o próprio autointeresse.

Buscando aproximar as lentes analíticas da realidade das interações socioestatais, importa trazer algumas reflexões sobre essas fronteiras entre a sociedade civil, destacadamente os movimentos sociais, e as estruturas estatais, em especial, suas burocracias. Conforme Carlos, Dowbor e Albuquerque (2017) propõem, destaca-se o engajamento de movimentos sociais, ativistas e organizações da sociedade civil nos processos de produção e implementação de políticas públicas.

Nesse sentido, cabe destacar que a atuação das burocracias implementadoras e o seu papel nos processos de tomada de decisão relativos à execução das políticas têm sido cada vez mais estudados (Cavalcante & Lotta, 2015) e os movimentos sociais têm investido em relações com esses atores estatais. Lotta e Ferreira (2016) argumentam que burocratas podem agir

enquanto mediadores no processo de implementação, construindo a porosidade das fronteiras do Estado, traduzindo ou interpretando os processos para as comunidades, o que decorre da complexificação do aparato estatal. A operação desses processos de mediação depende de construções relacionais e performativas entre os burocratas, as organizações que representam e a sociedade para a qual prestam serviços públicos.

3. Metodologia

Esta pesquisa teve por objetivo analisar de que forma o ativismo institucional se constitui como elemento relevante para os processos de construção e de negociação em torno dos instrumentos e dos arranjos de governança de políticas públicas relacionadas a problemas sociais complexos. As metodologias empregadas foram a revisão bibliográfica e os estudos de casos¹, que incluíram entrevistas semi-estruturadas com atores relevantes.

Assim, foram analisados dois programas que, aparentemente, apresentam mais diferenças do que similitudes: o Programa Casa Abrigo Regional, do Consórcio Intermunicipal do Grande ABC e o Cataforte III, articulado no âmbito do CIISC, anteriormente descritos. A escolha de dois casos permite mergulhar com mais profundidade em cada um, mas também buscar exemplos distintos entre si, evitando representar apenas uma única realidade, com pouca variação nas estratégias utilizadas e nos possíveis resultados.

A escolha pelos casos mais diferentes (*the most different cases*) é uma aposta metodológica possível (Seawright & Gerring, 2008), pois apesar de suas diferenças óbvias, como a magnitude dos programas – um intermunicipal e outro federal –, o período analisado, o escopo e o desenho das políticas, há semelhanças que são suficientes para justificar a escolha desses programas. Cada um dos casos aborda a atuação dos ativistas institucionais na construção e na negociação dos instrumentos e dos arranjos de governança dos programas analisados.

¹ Este artigo é um recorte de duas pesquisas de mestrado (ver Ruzzi, 2018; Stella, 2018) desenvolvidas entre 2016 e 2018 no Programa de Mestrado em Análise de Políticas Públicas da EACH-USP. Trata-se, pois, da consolidação dessas pesquisas, exploradas aqui sob as lentes analíticas de instrumentos e arranjos de governança e de ativismo institucional.

Na pesquisa de campo que subsidiou o estudo do Programa Casa Abrigo Regional, foram realizadas quatro entrevistas com gestoras da Prefeitura de Santo André (responsáveis pela implementação da política em sua origem) e do Consórcio Intermunicipal do Grande ABC. Já na pesquisa que subsidiou o estudo do Cataforte III, foram realizadas sete entrevistas com gestores da Senaes/MTE, da secretaria executiva do CIISC (quando esta esteve alocada na SG/PR) e da SG/PR; foi também realizada uma entrevista com um ator externo ao Estado que prestou serviços de consultoria para a secretaria executiva do CIISC.

A fim de preservar o anonimato dos entrevistados, foram definidos os seguintes códigos, que são utilizados ao longo do texto para identificar suas falas:

Tabela 1: Entrevistas realizadas na pesquisa e seus códigos de identificação.

Data da entrevista	Registro	Códigos
18/10/2016	Não gravada	Senaes-1
22/11/2017	Gravada e transcrita	Senaes-2
24/08/2017	Gravada e transcrita	SG/PR-1
19/09/2017	Gravada e transcrita	SG/PR-2
12/10/2017	Gravada e transcrita	SG/PR-3
20/10/2017	Gravada e transcrita	SG/PR-4
19/10/2017	Gravada e transcrita	Unitrabalho-1
27/12/2017	Gravada e transcrita	MMA-1
05/09/2016	Gravada e transcrita	PMSA-1
05/09/2016	Gravada e transcrita	PMSA-2
17/08/2017	Não gravada	CIGABC-1
18/01/2018	Gravada e transcrita	PMSA-3

Fonte: Elaborado pelas autoras.

4. Análises e resultados

Os casos apresentados a seguir foram comparados em três principais dimensões. Inicialmente, coloca-se a importância de autoridades políticas para a abertura da agenda governamental às agendas dos movimentos sociais, em meio a diferentes pautas concorrentes.

Revista Brasileira de Políticas Públicas e Internacionais, v. 04, n. 03, dezembro/2019, pp. 53-76.

São apresentadas, então, as atuações das burocracias ativistas, destacando-se a dimensão relacional nos processos de articulação e de construção de consensos entre múltiplos atores envolvidos. Por fim, são apresentados os instrumentos e os arranjos de governança de políticas públicas, explorando-se os processos relativos às escolhas por esses instrumentos e as interações nesses arranjos.

4.1. O Programa Casa Abrigo Regional

É importante destacar o papel do prefeito de Santo André, Celso Daniel (PT), como protagonista e articulador dessa governança metropolitana como um todo, mas principalmente para a formação do GT de Gênero e Raça. Segundo a entrevistada PMSA-1, sem que ele tivesse aberto as portas para as ativistas do movimento Fé-minina, cujas militantes tinham relações com o PT e com a Central Única dos Trabalhadores (CUT), nenhuma das políticas de gênero impetradas pela prefeitura ou pelo consórcio teria ocorrido. Em suas palavras, o prefeito “comprou a briga e abriu muitas portas”.

A prefeitura de Santo André já tinha uma casa abrigo que havia sido aberta durante a sua primeira gestão (1989-1993), mas ela foi fechada e destituída na gestão seguinte (Newton Brandão, PTB e depois PSDB), assim como a Assessoria da Condição da Mulher, que era o órgão responsável pela agenda no nível municipal. A Assessoria estava diretamente ligada ao gabinete do prefeito, de modo que sua burocracia era de alto escalão, demonstrando a relevância que foi concedida à agenda das militantes, que tinham com Celso Daniel uma relação direta e bastante apoio institucional.

Visando evitar esse tipo de descontinuidade, no segundo mandato (1997-2002), Celso Daniel e os grupos que o acompanharam assumiram uma nova postura para assegurar a continuidade da política e evitar que ficasse exposta às mudanças provenientes do resultado das urnas. Assim, um primeiro passo foi a criação do GT de Combate à Violência contra a Mulher no Consórcio Intermunicipal, visando a um futuro compartilhamento dessa agenda entre os municípios da região metropolitana. Até então o consórcio estava apenas empreendendo ações relacionadas à destinação dos resíduos sólidos e à lei de incentivos seletivos, por meio dos GT Ambiental e GT Desenvolvimento Urbano. A criação do GT sobre gênero abriu o horizonte do

consórcio para trabalhar problemas relativos a direitos humanos e inclusão social. Num primeiro momento, priorizou-se a pauta da desigualdade de gênero e racial.

A estratégia escolhida pelas ativistas do Grande ABC foi de se inserir nas burocracias estatais, por meio principalmente de cargos comissionados no setor público voltados para políticas de mulheres. A proximidade com a CUT e com o PT favoreceram o trânsito e a nomeação dessas ativistas na gestão do prefeito Celso Daniel.

Após a instituição do GT, observou-se que a posição permitia um trânsito mais fluido com os municípios, vez que dialogavam diretamente com os prefeitos. À época, apenas Santo André e Diadema tinham órgãos municipais especializados de gênero. Com a criação do GT, todos os municípios eram obrigados a indicar uma pessoa para comporem o grupo. As atrizes políticas envolvidas na primeira gestão do prefeito também notaram que o *status* de gerente que a Assessoria da Mulher lhes conferia, apesar da proximidade com o gabinete do prefeito, era insuficiente para garantir a implementação de políticas que fossem pertinentes à causa, uma vez que havia muitos graus hierárquicos acima delas barrando diálogo com as demais secretarias. A experiência no consórcio foi importante para lhes mostrar que seria possível ter maior fluidez, uma vez que no consórcio dialogavam diretamente com prefeitos e burocratas de primeiro escalão.

Dessa forma, nota-se que pode haver uma relação entre certos arranjos institucionais e os fluxos de relações e ideias². O espaço institucional que as ativistas ocupam importa à fluidez de suas ideias, uma vez que podem estabelecer relações diretas com burocratas de níveis elevados que podem proporcionar mais recursos às políticas que desejam concretizar. Por mais que possa haver uma resposta do Estado a eventuais mobilizações, estabelecer articuladores dessas ideias dentro do aparato estatal, especialmente em cargos que lhes confirmam visibilidade e recursos pode ser determinante para o sucesso de certas empreitadas.

As burocratas ativistas também apostaram no convencimento de outros funcionários, em especial os de carreira. Isso porque, nas palavras da PMSA-1, seus cargos poderiam ser transitórios, enquanto aqueles servidores permaneceriam após as eleições e competiria a eles dar continuidade à pauta. Assim, uma das estratégias das militantes foi a realização de

² Para a discussão completa sobre os fluxos de ideias, ver Ruzzi (2018).

capacitações para servidores públicos em temas sobre gênero, a fim de sensibilizá-los para a matéria.

Num primeiro momento, o financiamento e a viabilização da Casa Abrigo Regional se deram de maneira informal e desarranjada. Uma das entrevistadas, PMSA-1, membra do GT à época, relata que elas acabavam “passando o Pires” de município em município, pedindo que contribuíssem da maneira que pudessem para a sua manutenção. As prefeituras viabilizavam alguns recursos, mas praticamente nenhum deles em espécie: Santo André oferecia o imóvel, os oficiais da Guarda Civil e o veículo com motorista; Ribeirão Pires, alimentos hortifrutigranjeiros; Diadema emprestava sua psicóloga duas vezes na semana etc. Foi dessa forma que, de 1997 a 2002, a casa abrigo foi viabilizada, com alguma segurança institucional, mas de forma ainda bastante precária. Era necessário estruturá-la, em especial seu orçamento, para que pudesse funcionar adequadamente.

Foi então que o cenário político nacional deu uma reviravolta que foi muito benéfica para as políticas de gênero de modo geral. Após a eleição do governo Lula e a criação da Secretaria Nacional de Políticas para Mulheres, houve disponibilização de recursos federais para implementação de uma série de políticas que versassem sobre o tema, coadunadas com as diretrizes nacionais.

O processo de aceite de consorcialização dos recursos foi um marcante exemplo de autoridade prática. A formulação do projeto foi feita na ponta do lápis pelas menos de 10 pessoas envolvidas no GT e integrantes da sociedade civil, que tiveram de estruturar os seus primeiros desenhos de forma a adequá-lo às diretrizes federais e com isso provocar os prefeitos envolvidos a assinar o ato normativo que o instituiu. A Assessoria Jurídica do Consórcio contribuiu com a criação de uma rubrica “Casa Abrigo” que abriu a possibilidade de financiamento direto dos municípios.

As gestoras responsáveis conversaram diretamente com cada um desses prefeitos, com alguns deles por várias vezes, a fim de convencê-los a assumir esse compromisso. O objetivo era que a assinatura coletiva se desse na data do lançamento do Plano Nacional de Políticas para Mulheres, em um evento que teve espaço no consórcio. A relação com a então ministra da Igualdade Racial, Matilde Ribeiro, que havia sido anteriormente responsável pelo GT Gênero e

Raça do Consórcio, foi essencial para a comunicação com a esfera federal, conforme atestaram as entrevistas realizadas.

Ademais, os recursos federais eram suficientes para a construção de uma nova casa. O município de Diadema, em uma gestão petista à época, cedeu o terreno no qual seria instalada a nova casa. Assim, o compartilhamento dos recursos para manter a casa não é apenas financeiro. Envolve disponibilização de pessoal e de recursos específicos, como, por exemplo, automóveis e instalações. A primeira casa foi oferecida pela prefeitura de Santo André, que foi a que ofereceu a maior parte dos recursos envolvidos, inclusive financeiros. Novamente, destaca-se que a relação com a então ministra foi fundamental para que tivessem o amparo necessário.

Havia uma preocupação da prefeitura de Santo André de não relegar a gestão das casas a algum órgão do terceiro setor, que poderia não ser ideologicamente comprometido, afetando sua continuidade. Queriam garantir que fosse, nas palavras de uma entrevistada, “uma política efetivamente pública”, com uma “perspectiva que fosse efetivamente feminista, questionadora da ordem social, e não apenas uma postura meramente assistencialista”. Essa escolha importa para o desenho da política, uma vez que a relação com a sociedade civil poderia transformar os arranjos políticos presentes.

A solução foi a criação de um Conselho Gestor, vinculado ao GT de Gênero do consórcio, contando com representantes de todos os municípios e também da sociedade civil. A manutenção do programa é feita por meio de rateio entre as sete prefeituras, de forma proporcional ao orçamento municipal – não tendo as cotas de contribuição a ver com o uso feito dos equipamentos, mas com as possibilidades financeiras dos municípios, ganhando o programa um caráter redistributivo, em sintonia com o modo como se dá a cotização para custeio do consórcio (Alves, 2015).

Unanimemente, as entrevistas apontaram para aquele que é considerado um dos principais ganhos do gerenciamento comum de políticas – a otimização de recursos, de modo que municípios menores que, isoladamente, não teriam condições de manter um serviço deste tipo, ganhem acesso ao mesmo (é sempre reservada ao menos uma vaga por município nas casas de abrigo). Municípios maiores, que têm porte para manter um serviço municipal,

ganham ao dividirem custos, gerando sinergias – os municípios de cidades menores ganham o acesso, enquanto os contribuintes dos municípios maiores economizam (Alves, 2015).

4.2. O Cataforte III

Embora o recorte estabelecido para o estudo do caso dos catadores não contemple o período Lula (2003-2010), é importante destacar que é a relação que esse Presidente estabelece com esses trabalhadores que determina a prioridade que a agenda da catação ganha no governo federal. Essa relação remonta à sua primeira participação no “Natal dos Catadores e da População em Situação de Rua” na baixada do Glicério na cidade de São Paulo em 2003. O fato de que Lula participou em todos os anos de seus mandatos desse evento de Natal evidencia a força simbólica dessa participação (SG/PR-1, SG/PR-2, SG/PR-4).

Segundo Pereira e Teixeira (2011, p. 908), “[...] o ex-presidente assumiu o compromisso de, em sua gestão, desenvolver políticas voltadas à inclusão social e produtiva de catadores.”. Esses autores argumentam que a recepção das demandas dos catadores por Lula, contribuiu para a inclusão desse tema na agenda governamental. Nesse sentido, no discurso do evento de assinatura da PNRs, o Presidente afirmou que “[o] maior mérito dessa lei é a inclusão social de trabalhadores e trabalhadoras que, por muitos anos, foram esquecidos e maltratados pelo Poder Público.” (Richard, 2010).

Em princípios de 2008, Lula designou ao então Chefe de Gabinete Pessoal da Presidência da República, Gilberto Carvalho, que a agenda da catação fosse tratada com prioridade máxima, "como se fosse a agenda mais importante que tivesse que tocar aqui [no Gabinete Pessoal da Presidência da República]" (SG/PR-4). Gilberto Carvalho, por sua vez, designou essa agenda a seu Secretário Executivo, Diogo de Sant’Ana, e ambos conduziram-na não apenas no mandato do Presidente Lula, como também no primeiro mandato da Presidente Dilma (no cargo de Ministro Chefe da Secretaria-Geral da Presidência da República). É possível afirmar que Gilberto Carvalho realiza a transição da agenda da catação entre os governos de Lula e Dilma. Assim, essa agenda também esteve muito associada à figura de Gilberto Carvalho, particularmente no que tange às articulações e aos encaminhamentos dentro do governo federal (Cayres, 2015; Pereira & Teixeira, 2011).

Existiam três níveis de engajamento³ dentro do CIISC (SG/PR-2) entre 2012 e 2014. No nível mais alto de engajamento – o “núcleo do CIISC”, como era conhecido – estavam: Senaes/MTE, FBB, Petrobras, BNDES e Funasa (SG/PR-1, SG/PR-2, SG/PR-4, Unitrabalho-1, SENAES-2). Esse núcleo possuía destaque na condução da agenda da catação no governo federal, foi “muito protagonista e o peso da integração das ações ficava com ele” (SG/PR-2). Eram os membros que aportavam os maiores volumes de recursos financeiros, que executavam as políticas públicas mais robustas e com os quais a secretaria executiva do comitê mantinha o contato mais próximo; não por acaso, esse núcleo coincide com o núcleo do Cataforte III.

É importante notar ainda que duas organizações se destacavam dentro desse “núcleo do CIISC”, Senaes e FBB. Entretanto, uma característica da Senaes a diferencia da FBB: seus gestores possuíam trajetórias de militância na Economia Solidária. Essa secretaria possuía um contato semanal, quando não diário, com a secretaria executiva do CIISC, de modo que havia diálogos e reflexões constantes para a construção das políticas de apoio aos catadores, inclusive em situações que não envolviam diretamente a secretaria.

A análise do perfil do coordenador à frente do CIISC também contribui para compreender a maior ou menor integração das organizações que compunham o comitê. De maneira geral, os coordenadores do CIISC já atuavam com a agenda de resíduos sólidos, da catação e com o MNCR. Dado o recorte temporal estabelecido para este artigo, será aprofundada a coordenação de Daniela Metello.

Daniela assumiu a coordenação do CIISC em finais de 2012, quando ocorreu a transferência da coordenação do CIISC (bem como de sua secretaria executiva) para a SG/PR. Antes de se tornar coordenadora desse comitê, Daniela foi Coordenadora Geral de Fomento da Senaes e, em razão da organização interna dessa secretaria, foi também coordenadora do segmento de resíduos sólidos.

Segundo as entrevistas, a coordenadora possuía uma visão ampla sobre políticas públicas e compreendia bem o funcionamento do CIISC e do Programa Pró-Catador. Sua coordenação no CIISC buscou, então, que este não se limitasse a ações pontuais, mas que consolidasse políticas duradouras; nesse sentido, a execução do Cataforte III foi citada como

³ Para a discussão completa sobre os três níveis de engajamento, ver Stella (2018).

um exemplo dessa consolidação, ainda que fossem reconhecidas as fragilidades dessa fase do projeto (SG/PR-2).

Ao longo de toda a sua atividade (2003-2015), o CIISC não possuiu um orçamento próprio para a implementação de políticas de apoio aos catadores. Sua secretaria executiva deveria, então, atuar como mobilizadora dos recursos de seus membros, buscando fomentar o desenvolvimento de políticas conjuntas e articuladas entre estes. Essa estratégia adotada pelo CIISC buscava aumentar as oportunidades, em diferentes órgãos e entidades governamentais, de financiamento para a agenda da catação. Nesse sentido, defendeu-se que:

Numa agenda muito específica, difícil de entrar, difícil de ser incorporada pela administração pública e com atores muito vulneráveis socialmente, como são os catadores de materiais recicláveis, essa estratégia de criação, a meu ver, era totalmente equivocada, porque iria ficar brigando por orçamentos muito pequenos e iria perder muitas oportunidades em outras agências de governo que poderiam ser melhor exploradas, melhor coordenadas no sentido de pegar esses recursos que, de alguma maneira, eram voltados para populações vulneráveis e aplicar na agenda de catador (SG/PR-4).

A mobilização de recursos para financiar as diversas ações dessa agenda se dava em função das especificidades que cada um dos membros do comitê possuía em relação aos gastos (SG/PR-1, SG/PR-2). Havia membros capazes de mobilizar recursos reembolsáveis e aqueles capazes de mobilizar recursos não-reembolsáveis. Havia aqueles que poderiam destinar crédito às cooperativas e aqueles que poderiam fornecer patrocínios para os diversos eventos realizados. Essa estratégia de alocação de recursos buscava também garantir maior eficiência e maior agilidade na gestão destes.

A construção do Cataforte III é um importante exemplo dessa estratégia. Nesse processo, foi importante a atuação inicial da secretaria executiva do CIISC no sentido da mediação de conflitos; além disso, a secretaria executiva fez a articulação com importantes parceiros e se comprometeu com a coordenação e o monitoramento do projeto. Havia um interesse da coordenação do CIISC, bem como da SG/PR, de que o Cataforte III fosse um programa mais robusto, de peso (SG/PR-1). Nesse sentido, o fato de a secretaria executiva ter

assumido esse compromisso facilitou significativamente a articulação entre as organizações e, inclusive, o maior aporte de recursos destas (SG/PR-1).

A somatória dos recursos de todos os parceiros envolvidos no Cataforte III resultou em um montante originalmente previsto no valor de R\$ 170 milhões de reais (BRASIL, 2013). Esses recursos seriam repassados e centralizados na FBB, uma vez que essa fundação dispunha dos instrumentos jurídicos mais ágeis para a execução dos gastos (SG/PR-1). As decisões quanto à utilização dos recursos para a implementação das ações passavam por um comitê gestor, o que evidencia o caráter integrador dessa centralização de recursos.

Dentre outras, eram funções do comitê gestor do Cataforte III (composto por Senaes, FBB, Funasa, MMA, BNDES, Petrobras e Banco do Brasil, e coordenado pela SG/PR através da secretaria executiva do CIISC) avaliar e aprovar os planos de negócios elaborados pelas redes solidárias de empreendimentos de catadores, definindo os valores que seriam investidos (Brasil, 2013). Assim, é possível associar a esse comitê gestor a coordenação horizontal relacionada não apenas ao orçamento do projeto como à sua implementação, através da apreciação dos planos de negócios das redes solidárias.

Entretanto, embora a mobilização de recursos realizada pela secretaria executiva do CIISC tenha sido uma estratégia consciente com objetivos claros, ela revelou uma fragilidade: o efeito negativo sobre a implementação integral da política pública caso algum dos parceiros não empenhasse os recursos acordados no momento da formulação. As entrevistas situaram o princípio das dificuldades de acesso aos recursos da Petrobras e do BNDES no ano de 2014 (SG/PR-2). Com a crise política e econômica do governo federal em 2015, ocorreu a intensificação dessas dificuldades e, afinal, BNDES e Petrobras não “assinaram o cheque” destinado ao Cataforte III, “abandonando” o projeto (SENAES-1, SG/PR-1, SG/PR-2). Uma vez que cada fase da implementação do Cataforte seria financiada por um parceiro diferente, algumas delas não foram executadas.

Senaes e FBB executaram praticamente todo o recurso com o qual se comprometeram, de modo que foram executadas as capacitações, consultorias e assistências técnicas para organização das redes. Já os recursos para bens de investimento não foram empenhados por BNDES e Petrobras, de modo que as ações relacionadas a construção e reforma de galpões e

aquisição de maquinários não ocorreram. Uma vez que o Cataforte III dependia essencialmente dos bens de investimento para alcançar seus objetivos de avanços na cadeia produtiva e de aumento da inserção das redes no mercado da reciclagem (Brasil, 2013), houve um prejuízo significativo sobre o objetivo geral do projeto.

Foi possível verificar que mesmo a atuação de outros parceiros que dispunham de recursos para investimento foi comprometida. Situa-se aqui o caso da Funasa, que poderia aportar recursos para a compra de equipamentos, porém, uma vez que as cooperativas não possuíam estrutura física adequada para recebê-los, não foi possível executar integralmente essa compra (SG/PR-2). Por fim, a própria atuação da Senaes teve seu sentido comprometido, uma vez que foram desenvolvidos com as redes de empreendimentos planos de negócios que, entretanto, não conseguiriam operar plenamente na prática (SENAES-2).

Observa-se, então, a fragilidade da estratégia de mobilização de recursos desempenhada pela secretaria executiva do CIISC, fragilidade essa que evidencia os próprios limites da atuação do comitê interministerial e de sua coordenação em relação à autonomia de seus membros.

5. Considerações finais

Os casos aqui analisados abordam a atuação do Estado, por meio de suas políticas públicas, no sentido de responder às demandas dos movimentos sociais. Estes, por sua vez, têm desenvolvido novas estratégias de interação com o Estado, investindo em relações não conflituosas com suas burocracias e, inclusive, apostando na ocupação de cargos governamentais a fim de garantir o atendimento às demandas colocadas (Abers *et al.*, 2014). Nesses processos, ganham relevância os diferentes vínculos construídos entre múltiplos atores, estatais e não-estatais, bem como os processos de coordenação, negociação e de construção de consensos para a produção de políticas públicas (Ollaik & Medeiros, 2011; Pires & Gomide, 2018).

Observou-se, inicialmente, a importância da legitimação das pautas dos movimentos sociais dada por autoridades políticas. Como mostram Bichir e Canato (2018, p. 3), “[...] figuras com autoridade política são importantes para dar sustentação a esses arranjos – seja na

legitimação original da agenda, seja na coordenação rotineira das ações, ou ainda na promoção de visões compartilhadas sobre os problemas que são enfrentados.”. No nível municipal, observa-se a atuação de Celso Daniel, prefeito de Santo André, enquanto no nível federal, observa-se a atuação do Presidente Lula. Essas autoridades políticas contribuíram no sentido de abrir espaços na agenda governamental para as agendas defendidas pelos ativistas, respaldando também a atuação das burocracias e a consequente articulação de órgãos e entidades em torno dos programas.

Os casos analisados permitem discutir também a atuação das burocracias ativistas, destacando-se seus esforços para a mobilização de diferentes atores no sentido da construção de políticas públicas mais robustas e que respondessem às demandas dos movimentos sociais que representavam. Em ambos os casos, observou-se o ativismo institucional em suas concepções iniciais (Abers & Bülow, 2011; Abers *et al.*, 2014), à medida que tanto as militantes feministas, quanto os militantes da economia solidária passaram a ocupar cargos governamentais. Ademais, observou-se também o ativismo institucional em seu sentido mais amplo (Abers, 2015), uma vez que os gestores da secretaria executiva do CIISC não possuíam histórico de militância em movimentos sociais relacionados à causa dos catadores anteriormente à sua atuação nesse comitê.

Foi possível observar que embora o objetivo das burocracias de ambos os casos fosse obter uma maior efetividade das políticas públicas apresentadas, esses gestores escolheram diferentes instrumentos. Por um lado, a opção pelo consórcio justificava-se pelo fato de esse instrumento possuir maior formalidade e rigidez, o que poderia garantir a continuidade do Programa Casa Abrigo, blindando-o em relação ao jogo político; ademais, havia uma aposta na manutenção de uma implementação focada no setor público para evitar que a gestão da casa fosse relegada a uma organização social que não necessariamente compactuasse com os valores feministas que as ativistas acreditavam ser essenciais ao programa.

Por outro lado, a opção pela captação de recursos diretamente em órgãos e entidades federais justificava-se pela busca de maiores volumes financeiros e de maior agilidade na aplicação destes para a agenda da catação, aproveitando-se do contexto federal de expansão dos recursos para políticas voltadas às populações vulneráveis. Assim, a análise das escolhas desses

instrumentos revelou as diferentes concepções dos gestores envolvidos, embasadas em suas trajetórias e em suas compreensões quanto ao funcionamento do aparelho estatal e à melhor maneira de mobilizá-lo em função das agendas defendidas.

Observa-se que os instrumentos escolhidos resultaram em arranjos de governança mais compartilhados, que demandaram articulações e negociações realizadas pelas burocracias ativistas tanto em suas escolhas e consolidações, quanto em suas manutenções. É possível observar, conforme indicam Lascoumes e Le Galès (2012), que os instrumentos escolhidos organizaram as relações sociais e políticas e estabeleceram uma dada distribuição dos recursos, estruturando, assim, as políticas públicas analisadas.

Nesse sentido, no que tange à Casa Abrigo, foram compartilhados tanto recursos financeiros, de maneira proporcional às capacidades orçamentárias de cada município envolvido no consórcio, quanto recursos não financeiros, como terrenos, automóveis e funcionários. No que tange ao Cataforte III, houve a centralização de recursos financeiros em um único membro, a FBB, formando uma espécie de orçamento conjunto, cuja alocação era definida pelo comitê gestor desse projeto em um processo de coordenação horizontal.

Finalmente, fazem-se necessárias algumas considerações quanto à descontinuidade de ambos os programas, que reflete a conjuntura política federal de desmonte das políticas sociais, iniciada com o *impeachment* da Presidente Dilma Rousseff. Essa conjuntura permite observar um desmonte mais amplo de instituições, a exemplo do Decreto nº 9.759, de 11 de abril de 2019 (Brasil, 2019), que extinguiu não apenas as diversas instâncias de participação social – dentre as quais está o CIISC –, como também a própria Política Nacional de Participação Social, sancionada por Dilma.

Cavalcante e Pires (2018) apresentam um rol de estudos que, a partir da análise detida de arranjos institucionais de implementação de políticas federais, “[...] têm revelado os processos de desconstrução das capacidades estatais em curso [...]” (Cavalcante & Pires, 2018, p. 10). Já Grisa *et al.* (2017) apresentam processos observados nas políticas de agricultura familiar, concluindo que “[...] as capacidades estatais direcionadas para grupos sociais historicamente marginalizados podem ser vulneráveis às mudanças no contexto político.” (GRISA *et al.*, 2017, p. 31).

Enquanto as fragilidades do instrumento e do arranjo de governança estabelecidos para o Cataforte III ficaram evidentes já nos anos de 2014 e 2015, em decorrência da crise econômica iniciada nesse período, o consórcio no qual se insere o Programa Casa Abrigo foi, de fato, capaz de resistir por um período mais longo. Entretanto, esse programa tem enfrentado um processo de desmonte, decorrente de uma conjuntura política de ascensão de prefeitos vinculados a partidos de direita na região do consórcio. Portanto, é possível observar que embora burocracias ativistas consigam produzir políticas públicas que efetivamente atendam às expectativas dos movimentos sociais que representam, isso só é possível em regimes democráticos nos quais os representantes políticos estejam minimamente comprometidos com os problemas sociais enfrentados por suas populações.

Referências

Abers, R. (2015). Ativismo na burocracia? O médio escalão do Programa Bolsa Verde. In: Cavalcante, P. L. C., & Lotta, G. S. (Orgs.). *Burocracia de médio escalão: perfil, trajetória e atuação*. Brasília: ENAP.

Abers, R., & Bülow, M. Von. (2011). Movimentos sociais na teoria e na prática: como estudar o ativismo através da fronteira entre Estado e sociedade. *Sociologias*. Porto Alegre, ano 13, n. 28, 52-84.

Abers, R., Serafim, L., & Tatagiba, L. (2014). Repertórios de Interação Estado Sociedade em um Estado Heterogêneo: a Experiência na Era Lula. *Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 57, n. 02, 325-357.

Alonso, A. (2009). As teorias dos movimentos sociais: um balanço do debate. *Lua Nova*, São Paulo, 76, 49-86.

Alves, L. G. (2015). Consórcio Intermunicipal do Grande ABC e a Construção de Políticas Públicas: A casa abrigo regional. *Revista dos Estudantes de Públicas*. v. 1 n. 2. 108-124.

Bichir, R., & Canato, P. (2018) Considerações sobre a intersetorialidade nas políticas sociais. *Paper apresentado no XI Encontro da ABCP – AT Estado e Políticas Públicas*. Curitiba, PR, Brasil, 11.

Brasil. (2013). Secretaria-Geral da Presidência da República. *Termo de Referência do CATAFORTE – Negócios Sustentáveis em Redes Solidárias (Anexo I)*. Brasília: DF.

_____. (2019). Decreto nº 9.759, de 11 de abril de 2019. Extingue e estabelece diretrizes, regras e limitações para colegiados da administração pública federal. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF. Recuperado em 31/05/2019, de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D9759.htm.

Briggs, H. (2015). *Tackling wicked problems: a public policy perspective*. Melbourne: APSC.

Bronzo, C. (2010). Intersetorialidade, autonomia e território em programas municipais de enfrentamento da pobreza: experiências de Belo Horizonte e São Paulo. *Revista Planejamento e Políticas Públicas*, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, n. 35, 119-159.

Carlos, E., Dowbor, M., & Albuquerque, M. do C. A. (2017). Movimentos sociais e seus efeitos nas políticas públicas: balanço do debate e proposições analíticas. *Civitas: Revista de Ciências Sociais*, Porto Alegre, v. 17, 360-378.

Cayres, D. C. (2015). *Ativismo Institucional no coração da Secretaria-Geral da Presidência da República: A Secretaria Nacional de Articulação Social no Governo Dilma Rousseff (2011-2014)* (Tese de Doutorado). Universidade Federal de Santa Catarina, Programa de Pós-Graduação em Sociologia Política, Florianópolis, SC, Brasil.

Cavalcante, P., & Pires, R. (2018). Governança Pública: Construção de Capacidades para a Efetividade da Ação Governamental. Nota Técnica nº 24, *Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia*. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.

Grisa, C., Kato, K. Y. M., Flexor, G. G., & Zimmermann, S. A. (2017). Capacidades estatais para o desenvolvimento rural no Brasil: análise das políticas públicas para a agricultura familiar. *Sociedade e Cultura*, v. 20, n. 1, 13-38.

Head, B. W., & Alford, J. (2015). Wicked Problems: Implications for Public Policy and Management. *Administration & Society*, v. 47, n. 6, 711-739.

Lascoumes, P., & Le Galès, P. (2012). A ação pública abordada pelos seus instrumentos. *Revista Pós Ciências Sociais*, v. 9, n. 18, 19-44.

Lavalle, A., Carlos, E., Dowbor, M., & Szwako, J. (2017) Movimentos sociais, institucionalização e domínios de agência. Texto para Discussão nº 019/2017, *Centro de Estudos da Metrópole*, São Paulo.

Lotta, G.; Cavalcante, P. (2015). *Burocracia de médio escalão: perfil, trajetória e atuação*. Brasília: Enap.

Lotta, G., & Ferreira, D. (2016). Burocratas: atores entre as fronteiras do Estado e da sociedade. *40º Encontro Anual da Anpocs*, Caxambu, MG, Brasil, 40.

Ollaik, L., & Medeiros, J. (2011). Instrumentos governamentais: reflexões para uma agenda de pesquisas sobre implementação de políticas públicas no Brasil. *RAP*. Rio de Janeiro 45(6), 1943-1967.

Pereira, M. C. G., & Teixeira, M. A. C. (2011). A inclusão de catadores em programas de coleta seletiva: da agenda local à nacional. *Caderno EBAPE.BR*, v. 9, n. 3, 895- 913.

Pires, R. R. C., & Gomide, A. (2018). Governança e Capacidades Estatais a partir da Abordagem dos Arranjos e Instrumentos de Políticas Públicas. *Boletim de Análise Político-Institucional - Governança*, nº 19, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.

Richard, I. (2010, agosto 02). *Lula sanciona Política Nacional dos Resíduos Sólidos*. Estadão – Portal do Estado de S. Paulo. Seção Sustentabilidade. Recuperado em 27/01/2018, de <https://sustentabilidade.estadao.com.br/noticias/geral,lula-sancionapolitica-nacional-dos-residuos-solidos,589456>.

Ruzzi, M. C. M. (2018) *O papel das ideias feministas nas políticas públicas de gênero: estratégias na implementação de políticas para mulheres* (Dissertação de Mestrado). Escola de Artes, Ciências e Humanidades, Universidade de São Paulo, São Paulo, SP, Brasil.

Seawright, J., & Gerring, J. (2008). Case Selection Techniques in Case Study Research. *Political Research Quarterly*, v. 61, n. 2, 294-308.

Silva, M. K., & Oliveira, G. de L. (2011) A face oculta(da) dos movimentos sociais: trânsito institucional e intersecção Estado Movimento – uma análise do movimento de Economia Solidária no Rio Grande do Sul. *Sociologias*, Porto Alegre, ano 13, no 28, 86-124.

Stella, E. A. (2018) *Interações intersetoriais nas políticas públicas de apoio aos catadores: a atuação do Comitê Interministerial para Inclusão Social e Econômica dos Catadores de Materiais Reutilizáveis e Recicláveis (CIISC) entre 2008 e 2014* (Dissertação de Mestrado). Escola de Artes, Ciências e Humanidades, Universidade de São Paulo, São Paulo, SP, Brasil.

Veiga, L., & Bronzo, C. (2014) Estratégias intersetoriais de gestão municipal de serviços de proteção social: a experiência de Belo Horizonte. *Rev. Adm. Pública*. Rio de Janeiro, v. 48, n. 3, 595-620.