

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
ESCOLA DE ARTES, CIÊNCIAS E HUMANIDADES
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GESTÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

VINICIUS DUQUE

**Como um programa social se torna um instrumento: o caso do Programa
Operação Trabalho em São Paulo**

São Paulo

2021

VINICIUS DUQUE

**Como um programa social se torna um instrumento: o caso do Programa
Operação Trabalho em São Paulo**

Versão corrigida

Dissertação apresentada à Escola de Artes,
Ciências e Humanidades da Universidade de
São Paulo para obtenção do título de Mestre
em Ciências pelo Programa de Pós-graduação
em Gestão de Políticas Públicas.

Área de Concentração:

Análise de Políticas Públicas

Orientadora:

Prof. Dra. Renata Mirandola Bichir

São Paulo

2021

Autorizo a reprodução e divulgação total ou parcial deste trabalho, por qualquer meio convencional ou eletrônico, para fins de estudo e pesquisa, desde que citada a fonte.

Ficha catalográfica elaborada pela Biblioteca da Escola de Artes, Ciências e Humanidades,
com os dados inseridos pelo(a) autor(a)
Brenda Fontes Malheiros de Castro CRB 8-7012; Sandra Tokarevicz CRB 8-4936

Duque, Vinicius

Como um programa social se torna um instrumento:
o caso do Programa Operação Trabalho em São Paulo /
Vinicius Duque; orientadora, Renata Mirandola
Bichir. -- São Paulo, 2021.
126 p.

Dissertacao (Mestrado em Ciencias) - Programa de
Pós-Graduação em Gestao de Políticas Públicas, Escola
de Artes, Ciências e Humanidades, Universidade de
São Paulo, 2021.
Versão corrigida

1. Programa Operação Trabalho. . 2. Mudança
institucional gradual. . 3. Instrumentação.. 4.
Instrumento de política pública.. 5. Conversão. . 6.
. I. Bichir, Renata Mirandola, orient. II. Título.

Nome: DUQUE, Vinicius

Título: Como um programa social de torna um instrumento: o caso do Programa Operação Trabalho em São Paulo.

Dissertação apresentada à Escola de Artes, Ciências e Humanidades da Universidade de São Paulo para obtenção do título de Mestre em Ciências do Programa de Pós-Graduação em Gestão de Políticas Públicas.

Área de Concentração:

Análise de Políticas Públicas

Aprovado em: ___ / ___ / _____

Banca Examinadora

Prof. Dr. _____

Julgamento: _____

Instituição: _____

Assinatura: _____

Prof. Dr. _____

Julgamento: _____

Instituição: _____

Assinatura: _____

Prof. Dr. _____

Julgamento: _____

Instituição: _____

Assinatura: _____

À Sofia, que explicou o mundo para mim.

AGRADECIMENTOS

À minha orientadora, Renata Bichir, pela paciência e o cuidado ao longo desses três anos, em um percurso que fez com que eu admirasse ainda mais sua dedicação e sensibilidade com as pessoas.

A todos os colegas, trabalhadores da Prefeitura de São Paulo, dessa e de outras gerações, que foram fundamentais para a conclusão deste trabalho, contribuindo com seus relatos, memórias e saberes, que permitiram a reconstrução do objeto desta pesquisa.

Aos professores membros das bancas examinadoras de qualificação e final, momentos que contribuíram para o amadurecimento e desenvolvimento desta pesquisa: Eduardo Marques, Roberto Pires, Gabriela Lotta. Um agradecimento especial à Professora Ursula Peres, por integrar ambas as bancas, colaborando com sua visão acerca de dois momentos distintos dessa pesquisa, e pelas conversas e trocas que tivemos nesse período. Ao professor Fernando Coelho, pelas importantes conexões feitas sobre um período que estava nublado.

Aos amigos, em que os encontros já são tantos, de forma que é impossível definir um único lugar: Tales Fontana, Juliana Quarenta, Paulo Sampaio, Tomás Magalhães, Giulia Patitucci; e Marina Luna.

A todos os colegas do Grupo de Pesquisa Governança Multinível do Centro de Estudos da Metrópole, pelos debates e reflexões. Em especial, à Jessica Duquini, por dividir comigo a agenda de instrumentos e suas reflexões sobre a Secretaria do Trabalho.

Aos colegas que me acompanharam na Coordenação de Políticas para Imigrantes e Promoção do Trabalho Decente da Prefeitura de São Paulo, pelos cafés, bolos e mates: Luciana Elena, Bryan Sempertegui, Ana León, Fábio Ando, Nádia Ferreira, Juliana Tubini, Camila Breitenvieser, Andrea Zamur e Ebenézer Oliveira.

À Mariana Zocchi, pela revisão ortográfica desta pesquisa e por me acompanhar nessa jornada que é criar uma pequena ser humana nesse mundo de incertezas e angústias.

Aos meus pais, Claudia e Carlos, e ao meu irmão, Vitor, sem os quais nada é possível.

À Sofia, pela paciência nas horas roubadas, por me ensinar tanto e encher meu mundo de cores.

“Y al fin y al cabo, actuar sobre la realidad y cambiarla, aunque sea un poquito, es la única manera de probar que la realidad es transformable.”

(GALEANO, 2010, p. 73)

RESUMO

DUQUE, Vinicius. **Como um programa social se torna um instrumento**: o caso do Programa Operação Trabalho em São Paulo. 2021. 123 p. Dissertação (Mestrado em Ciências) – Escola de Artes, Ciências e Humanidades, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2021. Versão corrigida.

Essa pesquisa teve como objetivo articular duas lentes teóricas a fim de compreender, a partir de um ângulo analítico inovador, as transformações na instrumentação de políticas públicas, por meio do estudo empírico do caso do Programa Operação Trabalho (POT) da Prefeitura de São Paulo. Criado em 2001, como um programa social e parte de uma estratégia de desenvolvimento social, o POT passa a ser instrumentado, ao longo dos últimos vinte anos, para estruturar diferentes ações públicas, revelando-se um recurso útil para os administradores atingirem diferentes objetivos, que vão desde o atendimento de públicos específicos até a uma forma alternativa de contratação de pessoal na administração pública, tornando-se uma solução possível para problemas que são transversais. Para compreender as características que permitem essa operacionalização, analiso o POT enquanto um instrumento de política pública, a partir da abordagem da sociologia da ação pública (LASCOUMES; LE GALÈS, 2007), lente analítica que aporta uma dimensão cognitiva e encara os instrumentos como um tipo de micro instituição. Já para compreender as transformações na instrumentação do POT, me apoio na teoria da mudança gradual institucional (MAHONEY; THELLEN, 2010), reconhecendo a necessidade de utilizar uma abordagem que permita observar os momentos de aparente estabilidade, mas que são marcados por diversos passos incrementais implicando importantes transformações. Para tanto, adoto o recorte temporal de 2001-2016, englobando quatro gestões municipais distintas, analisando as formas de instrumentação praticadas em cada um desses períodos, a partir das ações desenvolvidas que mobilizaram o POT. A partir desta análise, observo a ocorrência de processos de mudança por conversão, em que antigas instituições são mobilizadas para novos propósitos, ressaltando a capacidade de novos atores redirecionarem instituições, que permanecem formalmente inalteradas, mas geram novos resultados. No caso em estudo, aponto como as características do próprio instrumento, em especial suas disposições normativas vagas e ambíguas, que dotam o POT de flexibilidade, contribuem para esse processo de mudança. Além disso, assinalo como os instrumentos são independentes dos objetivos atribuídos a eles, ecoando a abordagem da sociologia da ação

pública, de Lascoumes e Le Galès (2007) e analiso também os efeitos da instrumentação, em especial nas relações que são mediadas pelo POT. No caso em questão, ao ser operacionalizado como uma forma de contratação, é acentuada a assimetria entre o trabalhador e a administração pública. Por sua vez, ao ser instrumentado para promover o atendimento a públicos específicos, nota-se como essa instrumentação do POT permite contornar antagonismos muito presentes em arenas, como o Legislativo. Em todos os casos, a abordagem da ação pública (LASCOUMES; LE GALÈS, 2007) enriquece a análise ao se debruçar sobre o efeito dessas escolhas, ao passo que a lente da mudança institucional gradual (MAHONEY; THELEN, 2010) confere um olhar mais apurado sobre as transformações ocorridas ao longo do processo.

Palavras-chave: Programa Operação Trabalho. Mudança institucional gradual. Conversão. Instrumentação. Instrumento de política pública.

ABSTRACT

DUQUE, Vinicius. **How a social program becomes an instrument:** the case of the Programa Operação Trabalho in São Paulo. 2021. 120 p. Dissertation (Master of Science) – School of Arts, Sciences and Humanities, University of São Paulo, São Paulo, 2021. Corrected version.

This research aimed to articulate two theoretical lenses to understand, from an innovative analytical angle, the transformations in the instrumentation of public policies, through the empirical study of the case of the Work Operation Program (POT) of the City of São Paulo. Created in 2001, as a social program and part of a social development strategy, the POT has been instrumentalized, over the last twenty years, to structure different public actions, proving to be a useful resource for administrators to achieve different goals, ranging from serving specific audiences to an alternative form of hiring personnel in public administration, becoming a possible solution to cross-cutting problems. To understand the characteristics that allow this operationalization, I analyze the POT as an instrument of public policy, from the approach of the sociology of public action (LASCOUMES; LE GALÈS, 2007), an analytical lens that provides a cognitive dimension and views the instruments as a type of micro institution. In order to understand the transformations in the instrumentation of the POT, I rely on the theory of institutional gradual change (MAHONEY; THELLEN, 2010), recognizing the need to use an approach that allows us to observe the moments of apparent stability, but which are marked by several incremental steps implying important transformations. Therefore, I adopt the 2001-2016 time frame, encompassing four distinct municipal administrations, analyzing the forms of instrumentation practiced in each of these periods, based on the actions developed that mobilized the POT. From this analysis, I observe the occurrence of change processes by conversion, in which old institutions are mobilized for new purposes. This process, characterized by old institutions serving new purposes, is marked by the capacity of new actors to redirect institutions, which remain formally unchanged, but generate new results. In the case under study, I point out how the characteristics of the instrument itself, especially its vague and ambiguous normative provisions, which provide the POT with flexibility, contribute to this process of change. In addition, I sign it as the instruments are independent of the objectives assigned to them, echoing the approach of the sociology of public action by Lascoumes and Le Galès (2007) and also analyze the effects of

instrumentation, especially in the relationships that are mediated by the POT. In the case in question, when operationalized as a form of hiring, the asymmetry between the worker and the public administration is accentuated. In turn, by being instrumented to promote service to specific audiences, it is possible to notice how the instrumentation of the POT allows to overcome antagonisms present in arenas, such as the legislative. In all cases, the public action approach (LASCOURMES; LE GALÈS, 2007) enriches the analysis by looking at the effect of these choices, while the lens of gradual institutional change (MAHONEY; THELEN, 2010) takes a closer look ascertained about the transformations that occurred during this process.

Keywords: Programa Operação Trabalho. Gradual institutional change. Conversion.
Instrumentation. Public Policy Instrum

LISTA DE QUADROS

Quadro 01 – Relação de entrevistados.....	21
Quadro 02 – Tipos de mudança institucional: processos e resultados.....	35
Quadro 03 – Origem contextual e institucional da mudança institucional. Erro! Indicador não definido.	39
Quadro 04 – Arcabouço normativo do POT e alterações entre 2001-2016.....	45
Quadro 05 – Relação de ações desenvolvidas no âmbito do Programa Operação Trabalho (POT) com execução orçamentárias entre os anos de 2011 e 2016.....	51
Quadro 06 – Descritivo das ações realizadas no âmbito de cada projeto.....	54
Quadro 07 – Relação de prefeitos e secretários do trabalho entre 2001-2016.....	58
Quadro 08 – Nomenclatura da pasta do trabalho ao longo dos anos. Erro! Indicador não definido.	59
Quadro 09 – Eixos programáticos da estratégia paulistana de inclusão social entre 2001- 2004.....	61

LISTA DE TABELAS

Tabela 01 – Cálculo do benefício do POT, para 30 horas semanais de atividades.....	46
Tabela 02 – Gastos por tipo de instrumentação do POT, entre 2011 e 2016.	49
Tabela 03 – Evolução do orçamento da Secretaria do Trabalho em relação ao total.	59

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADESAF	Associação de Desenvolvimento Econômico às Famílias
AMA	Assistência Médica Ambulatorial
CADS	Coordenadoria de Assuntos de Diversidade Sexual
CATe	Centro de Apoio ao Trabalho e Empreendedorismo
CERET	Centro Esportivo, Recreativo e Educativo do Trabalhador
CEU	Centro Educacional Unificado
CLT	Consolidação das Leis do Trabalho
COSAN	Coordenadoria de Segurança Alimentar e Nutricional
COVID-19	Doença do Coronavírus
CRAS	Centro de Referência e Assistência Social
CREAS	Centro de Referência Especializado de Assistência Social
DBA	Programa De Braços Abertos
DEM	Democratas
DST	Doenças Sexualmente Transmissíveis
EJA	Educação para Jovens e Adultos
e-Sic	Sistema Eletrônico de Informações ao Cidadão
FUNDATEC	Fundação Universidade Empresa de Tecnologia e Ciência
GPA	Grupo Pão de Açúcar
LGBT	Lésbicas, Gays, Bissexuais e Transgênero
LOA	Lei Orçamentária Anual
OSC	Organização da Sociedade Civil

ONU	Organização das Nações Unidas
PDT	Partido Democrático Trabalhista
PED	Pesquisa de Emprego e Desemprego
PFL	Partido da Frente Liberal
POT	Programa Operação Trabalho
PR	Partido da República
PREVIN	Programa de Prevenção e Combate a Incêndios
PSB	Partido Socialista Brasileiro
PSD	Partido Social Democrático
PSOL	Partido Socialismo e Liberdade
PT	Partido dos Trabalhadores
PTN	Partido Trabalhista Nacional
PTR	Programas de Transferência de Renda
SAS	Supervisões de Assistência Social
SDTS	Secretaria do Desenvolvimento, Trabalho e Solidariedade
SEME	Secretaria Municipal de Esporte e Lazer
SEMPLA	Secretaria Municipal de Planejamento, Orçamento e Gestão
SENAC	Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial
SENAI	Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial
SES	Secretaria Municipal de Serviços
SINTHORESP	Sindicato dos Trabalhadores em Hotéis, Bares, Restaurantes e Similares de São Paulo e Região
SMADS	Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social
SMDET	Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico e Trabalho

SMDHC	Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania
SME	Secretaria Municipal de Educação
SMG	Secretaria Municipal de Gestão
SMPP	Secretaria Municipal de Participação e Parcerias
SMS	Secretaria Municipal de Saúde
SMSUB	Secretaria Municipal das Subprefeituras
SMTRAB	Secretaria Municipal do Trabalho
SOF	Sistema de Orçamento e Finanças
SUAS	Sistema Único de Assistência Social
SUB	Subprefeituras
SUDENE	Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste
SUS	Sistema Único de Saúde
SVMA	Secretaria Municipal do Verde e do Meio Ambiente
UBS	Unidade Básica de Saúde
UMAPAZ	Universidade Aberta do Meio Ambiente e da Cultura de Paz
UNISOL	Central de Cooperativas e Empreendimentos Solidários do

Brasil

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	15
1.1 ASPECTOS METODOLÓGICOS	18
2. COMO INSTRUMENTOS SE TRANSFORMAM? MUDANÇA INSTITUCIONAL NA ABORDAGEM INSTRUMENTAL DA SOCIOLOGIA POLÍTICA	24
2.1 INCREMENTALISMO E O MODELO DA LATA DE LIXO	24
2.2 INSTRUMENTOS DE POLÍTICA PÚBLICA: DA VISÃO FUNCIONALISTA À SOCIOLOGIA DA AÇÃO PÚBLICA	26
2.3 COMO AS INSTITUIÇÕES MUDAM? UM PANORAMA SOBRE O TEMA	30
2.3.1 MUDANÇA INSTITUCIONAL GRADUAL	34
2.3.1.1 A mudança por conversão	39
2.4 ARTICULANDO REFERENCIAIS TEÓRICOS	40
3. AFINAL, O QUE É O POT?	43
3.1 A SECRETARIA DO TRABALHO AO LONGO DE QUATRO MANDATOS.	58
4. MOMENTO INICIAL (2001-2004): O POT COMO PARTE DE UMA ESTRATÉGIA DE INCLUSÃO SOCIAL.	61
4.1 E AS FRENTES DE TRABALHO, O QUE SÃO?	67
4.2 ENTRE A TRANSFERÊNCIA DE RENDA E AS FRENTES DE TRABALHO: A INDEPENDÊNCIA DOS INSTRUMENTOS DE SEUS OBJETIVOS PRETENDIDOS	69
5. GESTÃO SERRA-KASSAB (2005-2008): A DESARTICULAÇÃO DA ESTRATÉGIA DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL.	73
6. KASSAB 2 (2009-2012) – CONTRATAÇÕES E NOVOS USOS.	79
6.1 FORTALECENDO INICIATIVAS DE ECONOMIA SOLIDÁRIA: O POT COMO INSTRUMENTO PARA FOMENTO.	84
6.2 CASOS ATÍPICOS DE CONTRATAÇÃO: AS PARCERIAS COM EMPRESAS.	85
6.3 A INSTRUMENTAÇÃO E A DIMENSÃO DO PODER: O CASO DOS ZELADORES COMUNITÁRIOS	87

7. GESTÃO FERNANDO HADDAD (2013-2016): A COEXISTÊNCIA DE MÚLTIPLOS USOS E O RETORNO A USOS ANTIGOS.	89
7.1 A CONTINUIDADE DOS MODELOS VOLTADOS PARA CONTRAÇÃO: DO TRAVESSIA SEGURA AOS TELECENTROS COMUNITÁRIOS	92
7.1.1 TRAVESSIA SEGURA: DAS TENTATIVAS DE REMODELAÇÃO À DESCONTINUIDADE.	92
7.1.2 ZELADORES DE PRAÇA: REORGANIZAÇÃO E CONTINUIDADE DE USOS PARA CONTRATAÇÃO.	93
7.1.3 TELECENTROS COMUNITÁRIOS: NOVAS DEMANDAS PARA CONTRATAÇÃO DE FORMA CÉLERE.	95
7.1.4 JOVEM SUS E O AGENTE SUAS: A RETOMADA DA FIGURA DO AGENTE COMUNITÁRIO.	97
7.2 USOS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA FOCALIZADA APROFUNDADOS: O CASO DO TRANSCIDADANIA E DO DE BRAÇOS ABERTOS.	99
7.2.1 O PROGRAMA TRANSCIDADANIA	100
7.2.2 O PROGRAMA DE BRAÇOS ABERTOS	102
7.3 FOMENTO À ECONOMIA SOLIDÁRIA E ÀS COOPERATIVAS	105
8. COMO UM PROGRAMA SE TORNA UM INSTRUMENTO: UMA ANÁLISE DAS TRANSFORMAÇÕES NA INSTRUMENTAÇÃO PROGRAMA OPERAÇÃO TRABALHO.	107
9. CONSIDERAÇÕES FINAIS	112
REFERÊNCIAS	117
APÊNDICE A - ROTEIRO DE PESQUISA SEMIESTRUTURA	122
APÊNDICE B - TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO	123

1. INTRODUÇÃO

Como um programa social se torna um instrumento? E como esse instrumento pode se transformar ao longo do tempo? O caso do Programa Operação Trabalho (POT), na cidade de São Paulo, é analiticamente interessante para identificar algumas respostas.

Criado em 2001, no início da gestão Marta Suplicy, e vigente até hoje, o POT já passou por cinco gestões de diferentes colorações partidárias, sendo responsável por uma execução orçamentária anual média de R\$ 15 milhões.

Sem destaque na agenda e no debate público, mesmo entre aqueles que interagem de alguma forma com ele, o POT foi originalmente concebido como um programa de atenção especial ao trabalhador desempregado, com a previsão de ofertar uma bolsa auxílio (em valor próximo a um salário-mínimo) como contrapartida à execução de atividades práticas e teóricas visando à formação profissional e cidadã, e integrava uma estratégia de desenvolvimento econômico composto por outros oito programas.

Após sua criação, o POT adquire certa autonomia e passa a operar não como uma política em si, mas como um instrumento de política pública (LASCOUMES; LE GALÈS, 2007, 2012), que pode ser instrumentado para atingir outros fins, que destoam dos inicialmente previstos por aqueles que o criaram.

Argumento que isso ocorre em virtude de o POT ser constituído, em meu entendimento, por um binômio composto por um mecanismo de transferência monetária combinado com a execução de atividades por parte do beneficiário, sendo que esse desenho comporta um grande grau de ambiguidade. Dentro deste binômio podem ser contempladas ações que vão para além dos objetivos inicialmente propostos – desde viabilizar a remuneração de trabalhadores em frentes de trabalho, até permitir os pagamentos em um programa de transferência de renda condicionada –, o que denota a autonomia deste instrumento. Aqui está um aspecto importante desta análise: esses diferentes usos a partir do POT, que não foram previstos destarte pelo gestor, foram sendo criados e se tornando possíveis com o transcorrer do tempo, a partir da interação com diferentes atores, de diferentes Secretarias Municipais e de organizações da sociedade civil. Isto é, temos aqui um instrumento de política pública, compreendido enquanto uma instituição (LASCOUME; LE GALÈS, 2007, 2012), que, a partir de redirecionamentos e disputas em torno da sua

utilização, passará por um processo de transformação e terá sua gama de usos admitidos ampliadas pelos atores envolvidos, tornando-se polivalente.

Para melhor compreender essas características e sua operacionalização, iremos analisá-lo enquanto um instrumento de política pública, a partir da abordagem da sociologia da ação pública (LASCOURMES; LE GALÈS, 2007, 2012). Ou seja, para além de analisarmos o POT como um instrumento que viabiliza a estruturação e operacionalização de outras políticas públicas, em razão de seus dispositivos que permitem a transferência monetária, adotaremos uma lente analítica que aporta uma dimensão cognitiva e que aponta para a autonomia dos instrumentos em relação aos seus objetivos originais.

Já para compreender o desenvolvimento das diferentes formas de utilizar o POT, nos apoiaremos na teoria da mudança gradual institucional (STREECK; THELEN, 2005) (MAHONEY; TELLEN, 2010), reconhecendo a necessidade de utilizar uma abordagem que permita observar os mecanismos endógenos, que operam em momentos de aparente estabilidade, de forma gradual, mas implicando importantes transformações. Neste caso específico, observamos um potencial analítico no tipo de transformação por conversão para explicar as mudanças na instrumentação do POT (HACKER; PIERSON; THELEN, 2015).

No entanto, é escassa a literatura que trata sobre o objeto de análise. Pouco se produziu sobre o POT, salvo análises sobre o seu momento inicial, enquanto parte de uma estratégia de desenvolvimento mais robusta. Não foi identificada, na literatura, nenhuma análise sistemática sobre sua utilização ao longo dos anos. Para suprir essa lacuna, recorro a documentos oficiais, legislação e normativos, bem como a realização de entrevistas semiestruturadas com burocratas de diferentes escalões que trabalharam e interagiram com o POT ao longo dos últimos 20 anos. A partir dessa triangulação de informações, esta pesquisa pretende, também, contribuir para sistematizar informações ainda não organizadas sobre o POT, bem como com a identificação de suas formas de instrumentação.

Adotamos aqui o recorte temporal de 2001, ano de criação do POT, até o final da gestão de Fernando Haddad, em 2016, englobando quatro gestões municipais distintas. Essa seleção visa assegurar a análise da diversidade de usos, em linha com os pressupostos da literatura sobre a instrumentação da ação pública.

Espero contribuir também no campo teórico, tanto com a literatura que analisa os instrumentos de políticas públicas, sob a perspectiva da sociologia da ação pública, como com o campo da mudança institucional gradual.

Primeiramente, ressalto o ganho analítico ao aplicar a abordagem da instrumentação em programas de política pública. No caso em estudo, observamos como o POT adquire, desde o início, um caráter instrumental e a utilização dessa lente analítica permite compreender como sua instrumentação afeta dinâmicas de poder que são por ele mediadas, bem como influencia os atores que são confrontados com estruturas de oportunidades, de uma maneira não prevista inicialmente.

Ademais, como veremos no capítulo teórico, pouco foi explorada na literatura a aplicabilidade das teorias da mudança para compreender processos transformativos em instrumentos de política pública. Encarando os instrumentos como micro instituições (LEGALÈS; LASCOUMES, 2007, 2012), pretendo analisar a aplicabilidade da mudança institucional gradual ao observar o surgimento de novas formas de instrumentação.

A partir desse exercício, identificamos algumas características dos instrumentos que estão associadas a esse potencial transformativo. O POT é dotado de uma plasticidade funcional, fruto de lacunas e ambiguidades em seu desenho institucional. Essas características são exploradas por atores que buscam reinterpretá-las conforme seus próprios interesses, produzindo processos de mudança por conversão e esculpindo novas instrumentações, que podem ser influenciadas por mudanças no topo decisório da agenda municipal.

Desta forma, esse trabalho seguirá o percurso detalhado a seguir. Iniciaremos com uma seção que apresentará os principais aspectos metodológicos desta pesquisa. O segundo capítulo se debruçará sobre a parte teórica, apresentando as literaturas que nos apoiarão na condução desta leitura: primeiro, de forma breve, a literatura básica sobre incrementalismo; a seguir, os estudos sobre instrumentos de política pública e a abordagem oferecida pela sociologia política para este tema; por fim, apresentaremos um panorama geral sobre as discussões institucionalistas no que se refere à mudança, nos debruçando, em especial, sobre a teoria da mudança institucional gradual e o tipo de mudança por conversão; finalizando o capítulo, tentaremos costurar esses referenciais teóricos, argumentando pela potência de sua análise conjunta. No capítulo terceiro, passaremos ao objeto: abriremos com uma seção apresentando o POT e suas principais características; em seguida, iniciaremos uma análise de seu percurso ao longo de cada uma das gestões municipais, do momento de sua criação até o final do recorte temporal aqui proposto. Nesta direção, observaremos os processos transformativos percorridos, sobretudo, em sua instrumentação, identificando mudanças por conversão. Ao final, retomaremos a pergunta-chave deste trabalho, para que possamos rever

os principais mecanismos observados ao longo deste percurso analítico. Concluiremos, então, com nossas considerações finais.

1.1 ASPECTOS METODOLÓGICOS

A presente pesquisa foi motivada pela minha experiência profissional, ao longo dos últimos seis anos, na Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania (SMDHC) da Prefeitura de São Paulo. Durante a realização do trabalho final de uma disciplina sobre Direito e Políticas Públicas, como aluno especial, em 2018, ao analisar duas políticas acompanhadas pela SMDHC, o Transcidadania e o De Braços Abertos, com as quais tinha tido contado de forma indireta enquanto servidor, notei que a execução de ambas estava baseada em uma outra política: o Programa Operação Trabalho (POT).

Assim, em meu projeto de pesquisa, apresentado no processo seletivo para cursar o presente mestrado, busquei analisar essas três políticas públicas, tentando compreender de que forma o Transcidadania e o De Braços Abertos, políticas então atuais e consideradas inovadoras, foram construídas a partir do Programa Operação Trabalho, pouco conhecido e existente desde 2001.

Com o amadurecimento da pesquisa, percebemos que haveria um grande potencial analítico em compreender o POT enquanto um instrumento de política pública, ao invés de analisá-lo como uma política em si. A partir de uma revisão teórica, entendemos que faria sentido adotar a lente de análise da sociologia da ação pública para esta pesquisa, como aprofundarei na seção teórica.

Naquele momento, também optamos por recortar temporalmente essa pesquisa nos projetos desenvolvidos ao longo da gestão de Fernando Haddad (2013-2016), decisão esta que foi revista posteriormente.

Após o exame de qualificação, dois importantes ajustes foram realizados: I - a opção por analisar as formas de instrumentação do POT, ao invés de analisar casos específicos, agrupando assim os tipos de uso semelhantes; II – a incorporação da Teoria da Mudança Institucional no arcabouço teórico, para analisar transformações nas formas de instrumentação; e III - a ampliação do recorte temporal, para poder analisar essas formas de

utilização desde a criação do POT, em 2001, considerando que esses usos foram sendo desenvolvidos ao longo de mais de uma década e que o recorte anterior limitaria essa análise.

Ao longo de todo esse percurso, um dos principais entraves enfrentados foi a escassez de literatura sobre o objeto de pesquisa. A partir de uma revisão bibliográfica, não foram localizadas pesquisas que analisassem o POT de forma central, apenas poucas menções nas quais aparece de forma acessória, no contexto da análise de outras políticas (como o próprio Transcidadania e o De Braços Abertos). A literatura produzida de forma mais organizada é aquela referente à gestão Marta Suplicy, com uma quantidade significativa de materiais produzidos por membros da própria gestão, sobretudo pelo Secretário. Essas publicações, no entanto, fazem uma análise das políticas públicas de desenvolvimento econômico propostas por Márcio Pochmann entre 2001 e 2004 de forma ampla, e a escassa informação produzida sobre o POT se limita a repetir termos previstos na legislação, agregando pouca análise qualitativa e quantitativa sobre o próprio programa.

Frente a este cenário, buscou-se ter acesso a informações sobre o POT sobretudo a partir de fontes primárias, com a análise da legislação e de textos normativos, de documentos oficiais e de processos administrativos. Não há, no entanto, qualquer relatório com informações mais completas sobre o POT, mas apenas algumas menções sobre projetos construídos a partir de seu arcabouço.

No site oficial da Secretaria do Trabalho, há uma seção dedicada ao POT que traz algumas informações padronizadas, conceituando o POT a partir da definição prevista em lei, informando o valor da bolsa, os requisitos para participar do programa e a relação de projetos ativos. Para cada projeto ativo, há um link no qual é possível consultar algumas informações complementares, como o objetivo, uma lista com o nome dos beneficiários e as atividades executadas por eles no âmbito de cada projeto. Essas informações, no entanto, estão frequentemente desatualizadas e não guardam registros históricos. Assim, quando há uma atualização, o dado anterior é perdido.

Diante disso, buscando obter registros mais completos, encaminhei um pedido de informação via Sistema e-SIC, do Portal da Transparência Municipal, questionando:

Em relação ao Programa Operação Trabalho (POT), gostaria de solicitar as seguintes informações, considerando o período de 2001 a 2016. 1. Relação completa de todos os POT já realizados, desde 2001 até 2016, indicando: a. Nome de identificação do projeto (ex: Praças Mais Cuidadas, POT PopRua etc.). b. Tempo de vigência de cada

POT (indicando data de início e termo final). c. Quantidade de vagas disponíveis. d. Quantidade de beneficiários atendidos durante todo o período. 2. Orçamento total.

O pedido de informação foi respondido parcialmente, com um relatório, emitido pelo Sistema de Orçamento e Finanças (SOF), de execução orçamentária do período de 2011-2016, em função do extrato de empenho por credor¹. Segundo o órgão técnico da Secretaria do Trabalho, esse tipo de relatório só estava disponível a partir de 2011, não sendo possível extrair dados de anos anteriores.

A partir desses relatórios, iniciou-se um longo trabalho de consolidação e sistematização dos dados, a fim de se organizar uma base comum que permitisse estimar o número de bolsas e valores praticados ao longo do período em questão. Esses dados foram um importante subsídio para identificar a relação de todas as ações executadas utilizando o POT entre 2011 e 2016, contribuindo, portanto, para a construção do objeto empírico.

Busquei preencher a lacunas de informações com a realização de entrevistas com atores que de alguma forma trabalharam com o POT ou com ações desenvolvidas a partir dele. Essas entrevistas tiveram o objetivo de agregar dados empíricos sobre a interação dos burocratas com o POT, seja na construção de novas ações, na manutenção de antigas ou no acompanhamento das rotinas que envolviam essas ações.

Para a etapa das entrevistas, localizei burocratas que tiveram alguma proximidade com o tema durante o recorte temporal selecionado (2001-2016). Em razão da pandemia da COVID-19 e das medidas de isolamento social, quase a totalidade das entrevistas foi realizada de forma virtual, utilizando a plataforma Google Meet.

Foram entrevistados, sobretudo, profissionais que trabalharam na pasta do Trabalho, considerando que essa é a Secretaria responsável pela gestão do POT, mas também foram realizadas entrevistas com burocratas das pastas de Direitos Humanos e de Finanças.

Importante destacar que a minha posição enquanto burocrata na SMDHC facilitou alguns desses contatos, sobretudo com pessoas que trabalharam em períodos recentes, em especial após 2015, data em que ingressei na Prefeitura como estagiário.

Ao todo, foram entrevistados 15 burocratas, de diferentes níveis, conforme relação de entrevistas organizada a seguir:

¹ No caso, todos os pagamentos do POT são transferidos à mesma conta do Banco do Brasil, que distribui os pagamentos entre os beneficiários.

Quadro 01: Relação de entrevistados.

Código	Período	Perfil²	Órgão	Data da entrevista
E_01	2015 – 2016	Médio Escalão	Trabalho	Dez.2019
E_02	2014 – 2016	Médio Escalão	Trabalho	Jan.2020
E_03	2015 – 2017	Médio Escalão	Trabalho	Fev.2020
E_04	2002 – 2003 / 2013	Alto Escalão	Finanças/ SEMPLA	Ago.2020
E_05	2003 – 2004 / 2016 – presente	Médio Escalão	Trabalho	Out.2020
E_06	2007 – 2011 / 2018 – presente	Médio Escalão	SMPP/SMDHC	Mar.2021
E_07	2009 – 2011	Médio Escalão	SMPP	Mar.2021
E_08	2011 – presente	Nível de Rua	Trabalho	Mar.2021
E_09	2005 – 2009	Alto Escalão	Trabalho	Mar.2021
E_10	2007 – 2016	Nível de Rua	Trabalho	Junho.2021
E_11	2001 – 2004	Médio Escalão	Trabalho	Abr.2021
E_12	2015 – 2017	Médio Escalão	SMDHC	Julho.2021
E_13	2013 – presente	Médio Escalão	Trabalho	Julho.2021
E_14	2001 – 2012	Nível de Rua	Trabalho	Julho.2021
E_15	2001 – 2004	Alto Escalão	Trabalho	Julho.2021

Fonte: elaboração própria.

² Seguindo a classificação proposta por Lotta, Pires e Oliveira (2015) e reconhecendo os desafios de sua aplicação em relação a burocracias complexas de grande porte, como é o caso da Prefeitura de São Paulo, como apontam Hoyler e Campos (2019), escalonamos a composição dos escalões da seguinte forma: Alto Escalão - cargos de prefeito e vice; secretários; adjuntos; chefes de gabinete; subprefeitos; vice subprefeitos; Médio Escalão – ocupantes de cargos em comissão (DAI 02-08 e DAS 09-16); Nível de Rua – assistentes sociais, professores, guardas civis, dentre outros.

Foram atribuídos códigos de identificação para cada entrevistado, que serão utilizados ao longo do texto, a fim de preservar sua identidade pessoal. Foram assinados Termos de Consentimento Livre e Esclarecido, na forma do apêndice deste trabalho.

As entrevistas foram, em sua maioria, gravadas e, posteriormente, transcritas. A partir desse material, realizei uma análise do conteúdo, organizando os excertos em função do período de governo a que se referiam e a qual tipo de instrumentação estavam associados. Utilizarei esses trechos ao longo desse trabalho, identificando-os com seus respectivos códigos.

Com essa composição de entrevistados, foi possível dialogar com burocratas que trabalharam em diferentes períodos do recorte temporal selecionado, o que contribuiu para uma visão geral sobre o objeto empírico. Além disso, os diferentes níveis de burocracia permitiram um olhar sobre variadas formas de interação com o programa. Por um lado, a visão do alto escalão, composta por Secretárias/os Municipais, permitiu observar a interação do topo decisório com o objeto e sua centralidade, ou não, na agenda pública. O médio escalão, que envolve coordenadores de área, assessores técnicos e supervisores, em sua maior parte em cargos de comissão, tinha o contato gerencial com o POT, acompanhando também tarefas administrativas, como trâmites processuais, pagamentos e celebração de parcerias. Já o nível de rua era composto, em sua totalidade, por assistentes sociais de carreira, responsáveis pelo acompanhamento *in loco* dos projetos realizados a partir do POT e pela elaboração de relatórios de monitoramento.

As entrevistas foram realizadas com base em um roteiro previamente estabelecido (ver Apêndice A), em que pese cada uma ter tomado caminhos próprios em razão do grau de contato que o burocrata tinha com o tema. Na primeira parte da entrevista, eram feitas perguntas relacionadas à trajetória profissional da pessoa e ao contexto no qual trabalhou na administração municipal, enquanto a segunda parte estava relacionada à sua interação com o POT, como os projetos acompanhados, o processo de criação de novas ações, as rotinas envolvidas na gestão das ações estruturadas, sua visão sobre as ações realizadas, bem como a indicação de outros atores que poderiam contribuir com a pesquisa.

A partir desse conjunto de entrevistas, foi possível levantar um material empírico que contribuiu significativamente para a análise realizada nesse trabalho, em conjunto com o levantamento bibliográfico efetuado, a pesquisa de notícias do período, relatórios de gestão e dados obtidos por meio de pedidos de informação.

Essa construção de objeto empírico será triangulada com a lente analítica aqui construída, que busca costurar os referenciais teóricos da mudança institucional gradual com a abordagem da sociologia política sobre instrumentos, para responder as seguintes perguntas: como um programa de política se transforma em um instrumento? Como esses instrumentos se transformam, a partir de seus usos? Quais características contribuem com esse processo?

A seguir, apresento os referenciais teóricos no qual apoiamos esta pesquisa, para depois passarmos à análise do objeto empírico.

2. COMO INSTRUMENTOS SE TRANSFORMAM? MUDANÇA INSTITUCIONAL NA ABORDAGEM INSTRUMENTAL DA SOCIOLOGIA POLÍTICA

Este capítulo visa apresentar os principais referenciais teóricos que orientam o trabalho, com destaque para a teoria da mudança institucional gradual e para os instrumentos de políticas públicas, na acepção da sociologia da ação pública. Adicionalmente, alguns outros conceitos e referenciais basilares também são discutidos, como o incrementalismo e o modelo da lata do lixo, apresentados a seguir.

2.1 INCREMENTALISMO E O MODELO DA LATA DE LIXO

De início, cabe destacar alguns modelos analíticos basilares no campo da análise de políticas públicas que podem ser úteis para compreender o fenômeno aqui abordado.

A primeira perspectiva é a do incrementalismo, apresentada por Charles Lindblom (1959) para analisar as tomadas de decisão. O trabalho de Lindblom foi uma das primeiras críticas ao viés racionalista.

Predominante até a década de 60, a perspectiva racionalista enfatiza a construção de modelos analíticos que permitem maximizar o raciocínio dos gestores. Herbert Simon (1965) foi responsável por introduzir o conceito de racionalidade limitada, segundo o qual uma série de fatores – como as informações disponíveis, o tempo disponível para a tomada de decisão e a limitação cognitiva – restringem a racionalidade dos administradores. O autor entende que o papel dos pesquisadores é compreender de que forma ocorrem esses constrangimentos para se desenvolver modelos que potencializem a racionalidade na tomada de decisão.

Já na abordagem incrementalista, Lindblom (1959) defende que, diante da opacidade de informações e dos custos relacionados ao processo decisório, não se pode esperar que tais escolhas sejam precedidas de uma análise exaustiva de todas as alternativas e custos envolvidos (MARQUES, 2013).

A partir da contraposição entre os modelos de decisão³, apresentados como perspectiva acadêmica-racional (ou método da raiz, na tradução original⁴), e da perspectiva

³ Considerando um caso hipotético de um gestor responsável por estabelecer uma política para inflação, Lindblom (1959, p.161) compara como seria o processo de decisão em cada um dos métodos. No primeiro, o gestor buscaria considerar todos os valores relacionados com o assunto para classificar todos os resultados e consequências e delinear todas as opções de ação para, então, compará-las e assim compreender qual maximizaria os valores. No segundo método, seria estabelecida uma meta relativamente simples, ignorando uma série de outros valores e consequências de suas decisões. Seria levada em consideração sua experiência própria e

incrementalista (método da ramescência), Lindblom (1959, p. 165) defende que o método incrementalista permite compreender de forma mais apurada como os administradores públicos de fato tomam suas decisões, por meio de um processo marcado por sucessivas comparações limitadas.

No método incremental há uma simplificação por parte do gestor para viabilizar essa análise, já que o método racional, com uma leitura completa de todos os resultados, alternativas e valores, seria inviável na prática. Nesse sentido, a viabilidade técnica da ação pretendida e o conhecimento já disponível são determinantes na tomada das decisões. Assim, como explica Lindblom (1959), o realismo do incrementalismo faz com que o gestor mantenha seus pés no chão.

Além disso, Charles Lindblom aponta que as decisões já tomadas no passado restringem as possibilidades futuras. Por esta razão, a criação de novas políticas a partir de grandes transformações é um processo custoso e a maior parte das decisões tomadas vão no sentido de fazer pequenos ajustes em políticas já existentes.

A política incrementalista, por sua vez, não significa estagnação ou conservadorismo. Pelo contrário, Lindblom (1979) aponta que mudanças significativas podem surgir a partir de uma série de passos incrementais, já esses podem ser dados em uma velocidade maior que movimentos de ruptura. Aqui, há um aspecto importante a ser observado. Mudanças incrementais podem ser decisivas para viabilizar a construção de políticas em temas em que há resistências mobilizadas. Isso porque, conforme explica Lindblom (1979, p. 189), por não acarretarem mudanças drásticas, as políticas incrementais “não suscitam grandes antagonismos e grandes dissidências paralisantes”.

Outro modelo que se contrapõe à perspectiva racionalista é o modelo da lata de lixo, proposto por Cohen, March e Olsen (1972). Como explica Marques, o modelo critica o viés racionalista, por considerar que este consistia em uma péssima descrição da realidade:

considerando as restrições orçamentárias e operacionais que cercam a produção de políticas públicas na quase totalidade das vezes, o processo de decisão ocorreria ao contrário, com os gestores escolhendo os problemas a enfrentar em função das capacidades administrativas já instaladas (MARQUES, 2013, p. 32).

se analisariam propostas relativamente escassas para, então, tomar sua decisão, definindo valor e instrumentos de maneira simultânea.

⁴ Os termos método da raiz e da ramescência são os utilizados por Francisco Heidemann na tradução do texto original. Conforme o próprio tradutor aponta, essas denominações foram substituídas por outras posteriormente. O método raiz passou a ser denominado como sinóptico ou racional. Já o método da ramescência passou a ser denominado como método das sucessivas comparações limitadas ou como incrementalismo.

Em contraposição, os autores definem as organizações públicas como anarquias organizadas, ambientes nos quais são tomadas as decisões com pouca clareza dos objetivos e com recursos e capacidades limitadas, frente a uma série de demandas. Assim, a tomada de decisão se aproximaria de uma lata de lixo, em que há vários tipos de problemas e soluções gerados e despejados por diferentes participantes que passaram pelas organizações. A mistura desse lixo na lata dependerá de quantas latas existem e de como elas estão rotuladas, além do tipo de lixo que está sendo produzido e a frequência com que esse lixo é levado embora (COHEN; MARCH; OLSEN, 1972, p.2).

Existem vários problemas e poucas soluções, sendo que as soluções disponíveis irão definir os problemas a serem tratados. Neste modelo, o tempo é um fator determinante ao influenciar tanto as soluções ainda disponíveis, como a capacidade dos participantes. Invertendo a lógica racionalista, seriam as soluções que definiriam as perguntas.

O modelo da lata de lixo será importante em nossa análise sobre a transformação de instrumentos de política pública, uma vez que auxilia a compreender o processo de escolha e mobilização de instrumentos para resolução de problemas dentro da administração pública, para além da perspectiva da racionalidade instrumental e sem assumir a anterioridade da definição de problemas, considerando os filtros da capacidade e da viabilidade, em um ambiente ambíguo, que condiciona as escolhas. No caso em tela, essa perspectiva enriquece a análise da instrumentação do POT entre 2001-2016. A seguir, apresentaremos a abordagem dos instrumentos de política pública.

2.2 INSTRUMENTOS DE POLÍTICA PÚBLICA: DA VISÃO FUNCIONALISTA À SOCIOLOGIA DA AÇÃO PÚBLICA

O interesse nos instrumentos que estruturam a política é antigo e, como explicam Hood e Margarets (2007), desperta o interesse dos pensadores políticos há séculos:

debater alternativas possíveis de manter a ordem pública, fazer cumprir as leis ou coletar recursos é uma preocupação clássica de pensamento político. No iluminismo, a discussão sobre a efetividade dos instrumentos de política era uma preocupação da “ciência política” europeia, desde o início da literatura sobre ciência política em 1530 (HOOD; MARGARETS, 2007, p. 128).

Já os estudos sobre o papel de instrumentos nas políticas públicas são mais recentes. A partir dos anos 80, as abordagens que analisam as políticas públicas com base em seus

instrumentos ganham fôlego, com os trabalhos de Lester Salamon (1981), Christopher Hood (1986), Michael Howlett (1991) e Peter Hall (1993), e Stephen Linder e Guy Peters (1993). Isso se dá no contexto dos estudos sobre a reforma do Estado e sobre modelos de gestão como o *new public management* e a nova governança.

De maneira geral, esses estudos enquadram os instrumentos como uma forma de intervenção estatal, regulando as relações entre governo e governados, e buscam compreender, dentro de uma lógica de caixa de ferramentas, quais são os instrumentos mais apropriados para atingir as metas definidas, como classificá-los e como selecioná-los da forma mais eficiente possível.

Essa vertente de estudos, baseada em instrumentos, trouxe importantíssimas contribuições para os debates sobre governança e ecoa também em outros temas clássicos das políticas públicas, como nos estudos sobre implementação, nos quais a busca por novos instrumentos desponta como uma forma de melhorar a implementação de políticas públicas e superar falhas identificadas em processos anteriores (KASSIM; LE GALÈS, 2010, p.3).

Apesar dessas contribuições, Lascoumes e Le Galès (2007, p.3) apontam que a abordagem predominante nesse campo possui algumas deficiências que limitam a profundidade analítica dos estudos.

Em primeiro lugar, os autores apontam que essas abordagens partem do pressuposto de que instrumentos são objetos naturais, cabendo ao gestor a única tarefa de escolher, a partir de uma perspectiva de racionalidade instrumental, qual instrumento é mais adequado, dentro de um arcabouço pré-existente, para determinado objetivo.

Diante disso, a única questão a ser ponderada na escolha do instrumento seria quanto à sua eficácia, sendo esse o ponto chave dessa vertente, que acaba por adotar um viés puramente funcionalista (LASCOUMES; LE GALÈS, 2007, p. 3) (KASSIM; LE GALÈS, 2010).

Uma alternativa a essa abordagem, a qual nos filiaremos nesta pesquisa, encara os instrumentos dentro de uma lógica institucional. Trata-se da vertente da sociologia da ação pública, proposta por Lascoumes e Le Galès (2007, 2012). Os autores reafirmam o papel dos instrumentos⁵ como mediadores de relações, mas ampliam essa dimensão de análise adotando

⁵ Vale notar que o Lascoumes e Le Galès (2007, p.4) propõem uma distinção entre instrumentos (instrument), técnicas (technique) e ferramentas (tool). Instrumento é um tipo de instituição social (recenseamento, cartografia, regulamentação estatutária, tributação); a técnica é o dispositivo concreto que

um viés institucionalista. Nesse sentido, os instrumentos não são objetos pré-existentes, mas frutos de uma construção social, sendo moldados e ressignificados na interação com os atores envolvidos.

Ao analisar a instrumentação da ação pública, sobretudo em um cenário marcado pela diversidade de mecanismos, técnicas e instrumentos, Lascoumes e Le Galès (2007, 2012) defendem que esse não é um processo técnico e despolitizado, uma vez que essas escolhas implicarão processos e resultados distintos que não necessariamente são os mesmos dos objetivos pretendidos. Aqui, desvestimos os instrumentos de uma suposta neutralidade, nos atentando aos efeitos, desejados ou não, produzidos por suas escolhas.

Além disso, a eficácia é apenas um entre vários fatores que podem levar à seleção de um instrumento e tampouco é o principal critério levado em consideração pelos atores envolvidos. Os autores chamam atenção também para a importância de se considerar a dimensão do poder desses atores para melhor analisar o processo de escolha dos instrumentos.

Segundo os autores, os instrumentos de política pública podem ser definidos como:

[...] um dispositivo técnico e social, que organiza relações sociais específicas entre Estado e seus destinatários, de acordo com representações e significados próprios. É um **tipo particular de instituição**, um dispositivo técnico com uma finalidade genérica de carregar uma concepção concreta da relação entre política e sociedade e sustentado por um conceito de regulação (LASCOUMES; LE GALÈS, 2007, p. 4).

Kassim e Le Galès (2010) destacam a importância, para essa perspectiva sociológica, da reconceitualização de instrumentos como instituições. Esta abordagem aporta a ideia de que os instrumentos estão em constante interação com os atores, que tentam extrair deles vantagens e oportunidades, mas que, ao mesmo tempo, são afetados por sua existência e seu formato.

Assim, enquanto instituições, os instrumentos oferecem, aos atores envolvidos, estruturas de oportunidade, e vão influenciar o comportamento destes, podendo privilegiar certos atores e interesses em detrimento de outros. Aqui, encontramos eco nos trabalhos de Lowi, segundo o qual "as políticas (*policies*) determinam a política (*politics*)" (1972, p. 299).

Outro aspecto importante desta abordagem é que os instrumentos são independentes dos objetivos pretendidos que lhes foram atribuídos. Isto é, os instrumentos possuem uma existência independente das decisões que os criaram e, após a sua criação, podem adquirir algum grau de autonomia (LASCOUMES; LE GALÈS, 2007, 2012).

operacionaliza o instrumento (nomenclatura estatística, uma espécie de representação gráfica, uma espécie de lei ou decreto) e a ferramenta é um microdispositivo dentro de uma técnica (categoria estatística, a escala de definição de um mapa, o tipo de obrigação prevista em um texto legal, presença ou ausência de sanção).

Aqui, observamos um importante paralelo com a abordagem da lata de lixo (COHEN; MARCH; OLSEN, 1972). A autonomia dos instrumentos em relação aos objetivos iniciais possibilita que, em dado momento, os instrumentos estejam à disposição como soluções possíveis em outras combinações de problemas e soluções (em outras latas do lixo), por vezes sendo instrumentados em temas bastante distintos daqueles mobilizados no contexto de origem.

Desta forma, para a abordagem da sociologia política, o ponto de maior interesse é a análise da **instrumentação**, que se refere “*ao conjunto de problemas colocados pela escolha e uso de instrumentos (técnicas, métodos de operação, dispositivos) que permitem que a política governamental se torne material e operacional*” (LE GALES, 2011, p. 9) e se trata de uma questão de suma importância, na medida em que revela a relação entre governante e governado.

Neste processo, observam-se não só as motivações que levaram à escolha ou não de determinado instrumento, mas também os efeitos causados por essa decisão. Os estudos de caso têm mostrado alguns pontos dignos de nota, tanto relacionados ao momento de escolha quanto ao efeito dessas escolhas.

Em relação ao momento de seleção, os estudos de casos têm demonstrado que a escolha do instrumento não necessariamente é precedida pela definição de metas. Essa contestação endossa o questionamento sobre a eficiência dos instrumentos e ecoa, novamente, o modelo da lata de lixo (*garbage can model*) proposto por Cohen, March e Olsen (1972), em que as soluções disponíveis podem nortear a escolha dos problemas que serão enfrentados.

Esse momento de seleção de instrumentos pode ser antecipado também para postergar discussões substanciais sobre objetivos e metas, como aponta pesquisa feita por Renaud Dehousse⁶ sobre o caso da União Europeia, possibilitando que se chegue a um consenso com maior facilidade (2004 *apud* KASSIM, LE GALÈS, 2010, p. 10).

Já em relação ao impacto dessa seleção, os estudos que partem da abordagem da sociologia política apontam que os instrumentos oferecem estruturas de oportunidade de maneiras que não estavam previstas inicialmente, podendo privilegiar ou restringir certos atores e interesses. Nesse sentido, é possível indicar que os instrumentos podem afetar as dinâmicas entre atores, redistribuindo o poder dentro de relações específicas.

⁶ DEHOUSSE, R. “La méthode ouverte de coordination, quand l’instrument tient lieu de politique”, in LASCOUMES; P. LE GALÈS, P., *Gouverner par les instruments*. Paris: Presses de Sciences Po, p. 331–356. 2004.

Por fim, um aspecto importante é que os instrumentos moldam o discurso político, estruturando o debate público e, por consequência, podem influenciar os rumos da política. Nesse sentido, Kassim e Le Galès (2010, p.12) apontam que, se na seleção de instrumentos a política (*politics*) afeta as políticas (*policies*), na operacionalização de instrumentos a política (*policy*) afeta a política (*politics*).

Lascoumes e Le Galès (2007) propõem uma categorização dos instrumentos em cinco tipos diferentes, podendo ser: legislativos e regulatórios; econômico e fiscal; baseado em acordos e incentivos; baseado em informação e comunicação; e padrões de boa prática *de facto* ou *de jure*. Dentro destas categorias, o POT mais se aproxima do tipo econômico e fiscal⁷, visto que é justamente um dispositivo de transferência monetária que o torna relevante para os objetivos pretendidos.

No Brasil, uma abordagem que foque o papel dos instrumentos na análise de políticas públicas é recente (SPÍNOLA, OLLAIK, 2019). Marcos Campos (2016, 2018), ao analisar a política municipal de provisão de transporte público viário, demonstra a relevância de se olhar para os instrumentos que são utilizados para realizar a cobrança da tarifa, sobretudo para compreender como isso medeia a relação entre os atores envolvidos. Já Telma Hoyler e Pedro Campos (2019), analisando o papel dos processos administrativos enquanto instrumentos na produção de políticas públicas, com foco na burocracia de médio escalão, indicam como as características destes documentos os tornaram um mecanismo de registro e controle.

Erika Kasai Yamada (2021), por sua vez, analisando o caso do Sistema Integrado de Gestão de Relacionamento com o Cidadão, da Prefeitura de São Paulo, investiga como partes de algoritmos, enquanto instrumentos de política pública, produzem efeitos sobre a implementação dessas políticas, analisando as decisões e escolhas envolvidas que permeiam processos e são tidas como puramente técnicas.

Adiante, pretendemos contribuir com esse debate analisando o POT como um instrumento de política pública. Mas, antes, contextualizaremos a literatura sobre mudança institucional.

2.3 COMO AS INSTITUIÇÕES MUDAM? UM PANORAMA SOBRE O TEMA

⁷ Segundo Lascoumes e Le Galès (2007, p.12), instrumentos do tipo econômico e fiscal podem ser encontrados em políticas redistributivas.

Ao mirarmos nas abordagens neo-institucionais na ciência política, nos deparamos com um amplo campo de estudos. Hall e Taylor (2003) indicam que esse termo engloba ao menos três escolas de pensamento institucionalista, que ganharam corpo entre as décadas de 80 e 90: o institucionalismo da escolha racional, o institucionalismo histórico e o institucionalismo sociológico. Estes modelos se contrapuseram à perspectiva behaviorista, que avançou na década de 60, e buscaram analisar “o papel desempenhado pelas instituições na determinação de resultados sociais e políticos” (HALL; TAYLOR, 2003, p. 194).

Podemos destacar a contribuição de diversos autores para os novos estudos institucionais, tais como Douglass North (1990), James March e Johan Olsen (1989) e Elinor Ostrom (1990). Os debates desse campo circulam em torno de três grandes problemáticas: a criação das instituições, seu funcionamento e/ou desenvolvimento e a questão da mudança institucional (REZENDE, 2012a, 2012b, 2015).

É no último ponto que me debruçarei com maior atenção, considerando o escopo desta pesquisa. Como explica Rezende (2015, p. 33), buscar teorias que expliquem a mudança institucional a partir de uma lógica institucional tem sido ponto de grande relevância nos debates contemporâneos, em razão da complexidade do tema.

Os novos modelos institucionais, seja na vertente histórica, sociológica ou da escolha racional, possuem significativas limitações para tratar da mudança institucional e acabam se apoiando em um modelo explicativo baseado no equilíbrio pontuado, proposto por Baumgartner e Jones (1993). Nesta visão, há uma dicotomia entre os longos períodos de estabilidade institucional, marcados pela inércia e adaptações incrementais, que eventualmente são interrompidos, geralmente em razão de choques externos.

Em outras palavras, essas abordagens tradicionais pressupõem que as instituições são estáveis, sendo a mudança tratada como atípica e ocasionada por fatores exógenos. Nesse sentido, Robert Lieberman aponta que

embora cada tipo de institucionalismo tenha seus próprios pontos cegos, em seus contornos mais amplos eles compartilham essas características - reducionismo, a exogeneidade de certos elementos fundamentais da vida política e um privilégio da estrutura sobre a agência (LIEBERMAN, 2002, p. 698).

Essas características dificultam um olhar apurado sobre o processo de mudança institucional e é justamente na esteira desses debates que ganham terreno as abordagens institucionais de segunda geração, no início dos anos 2000 (REZENDE, 2012a, 2012b, 2015).

Os estudos neo-institucionalistas da segunda geração enfocam elementos endógenos como variáveis explicativas para analisar a mudança institucional. Isto é, não se trata de minorar o peso dos choques exógenos em processos de rupturas, mas reconhecer também que mecanismos causais oriundos das próprias instituições podem ocasionar as transformações.

Outro aspecto importante é assumir que a mudança pode ocorrer de forma contínua e gradual. A asserção de que instituições são estáveis e a mudança é algo episódico e eventual dificulta a observação daquelas mudanças que ocorrem de forma constante e gradativa e que podem implicar em transformações inclusive mais amplas que aquelas ocorridas de forma abrupta.

Desta forma, seria possível afirmar que as:

instituições políticas não são apenas contestadas periodicamente; elas são **objeto de disputa constante por atores tentando tirar vantagem pela interpretação ou redirecionamento das instituições na busca de seus objetivos**, ou pela subversão ou contorno das regras que conflitam com seus interesses (STREECK; THELEN, 2005, p. 19).

Neste campo, Flávio da Cunha Rezende (2012a, 2012b, 2013, 2015) aporta importantes contribuições para construção de uma teoria sobre a mudança institucional. Buscando identificar pontos de convergência, o autor analisa de forma comparativa algumas das principais teorias sobre mudança⁸ no campo do novo institucionalismo. As teorias analisadas se acercam da concepção de mudança como algo complexo e incremental (REZENDE, 2012a). Além disso, ressaltam a importância dos mecanismos institucionais neste processo. Assim, reconhecem que **mecanismos causais endógenos podem ser** um fator relevante para compreender a mudança institucional, na medida em que os atores estão situados dentro de um contexto institucional no qual interagem entre si, buscando promover alterações que os beneficiem. Como bem sintetiza Rezende (2012a, p. 50), “as instituições são

⁸ No artigo publicado “Convergências e controvérsias sobre a mudança institucional: Modelos tradicionais em perspectiva comparada”, o autor analisa quatro tradições clássicas da pesquisa institucional: *Rediscovering Institutions*, de March e Olsen, publicado em 1989; *Institutions, Institutional Change, and Economic Performance*, de Douglass North; *Governing the Commons*, de Elinor Ostrom, ambos publicados em 1990; e *Institutions and Social Conflict*, de Jack Knight, publicado em 1992.

concebidas (...) como engrenagens que geram incentivos para os agentes, seja pela via das oportunidades, seja pelas restrições.”.

O autor destaca três linhas de análise que emergiram neste cenário de estudos de segunda geração: o modelo de mudança quasi-paramétrica de Greif (2006)⁹, o modelo de mudança gradual proposto por Mahoney e Thelen (2010)¹⁰ e o modelo das ordens múltiplas sugerido por Lieberman (2002)¹¹ (REZENDE, 2012b, p. 118). Esses novos modelos avançam, em relação às teorias clássicas, ao tratar de forma mais clara a endogeneidade como um elemento central para a análise da mudança institucional. Examinando de forma comparativa essas três linhas de estudo, Rezende (2012b, p. 124) aponta que esses modelos reforçam a ideia de que as instituições são mais dinâmicas e complexas do que pressupunha as abordagens clássicas e que se transformam por múltiplos mecanismos.

Lieberman (2002, p. 698) destaca como a ênfase das teorias institucionais em torno de elementos de estabilidade e coerência, buscando extrair padrões ordenados e regularidades, implica em limitações para explicar a mudança institucional.

Vale ressaltar que reconhecer que há dinamicidade institucional não pressupõe descartar a estabilidade como um elemento da análise institucional. Isto quer dizer:

assumir que as instituições mudam com frequência não implica necessariamente que a ordem e a estabilidade não sejam variáveis necessárias para entender a mudança. Pelo contrário, ordem e mudança estão profundamente interligadas, e não se deve supor que exista um claro divisor analítico entre as duas situações (REZENDE, 2012b, p. 125).

Nessa mesma linha, Streeck e Thelen (2005, p. 3) argumentam que “uma tipologia de mudança institucional com base empírica que faça justiça à complexidade e versatilidade do assunto pode oferecer insights importantes sobre os mecanismos de estabilidade e evolução social e política em geral”.

⁹ O modelo de Greif propõe conceitos maleáveis para a análise da mudança institucional em contraposição às abordagens clássicas marcadas pela rigidez, propondo a utilização dos quasi-parâmetros e do reforço institucional para compreender processos de mudança, como explica REZENDE (2012b, p. 121). Para mais, conferir GREIF (2006).

¹⁰ Mahoney e Thelen (2010) sugerem categorias analíticas que permitam compreender o processo de mudança institucional a partir de elementos endógenos, centrando na constante interação entre os atores envolvidos, que disputam continuamente a alocação de recursos escassos. Esse modelo será explorado com maior profundidade ao longo deste capítulo.

¹¹ Como explica Flávio Rezende (2012, p.121), este modelo introduz categorias analíticas associadas a dimensão cognitiva, enfocando o papel das ideias na escolha dos agentes em ambientes institucionais. Para mais, conferir LIEBERMAN (2002).

A seguir, nos aprofundaremos justamente no modelo da mudança institucional gradual (STREECK; THELEN, 2005) (MAHONEY; THELEN, 2010), o qual utilizaremos como lente de análise para o objeto desta pesquisa. A escolha desta abordagem é motivada pelo interesse em testar a categoria de mudança por conversão, e seu modelo causal explicativo, para explicar as transformações ocorridas na instrumentação do POT.

2.3.1 Mudança institucional gradual

O modelo da mudança institucional gradual (STREECK; THELEN, 2005) (MAHONEY; THELEN, 2010) está inserido dentro dos trabalhos neo-institucionais de segunda geração (REZENDE, 2012a, 2012b), que buscam explicar a mudança institucional questionando o viés da estabilidade institucional e ressaltando a limitação de explicações causais que se apoiam exclusivamente em elementos exógenos.

Nesse sentido, os autores tecem fortes críticas ao modelo do equilíbrio pontuado como explicação para a mudança institucional, argumentando que as mudanças são também ocasionadas por processos institucionais endógenos, inerentes ao próprio desenho das instituições, que são um objeto de disputa constante entre os atores envolvidos.

Na linha das explicações sobre a mudança institucional com foco em elementos endógenos, os autores chamam a atenção para algumas características do próprio desenho institucional nas quais sustentam seu modelo explicativo.

A principal é de que as instituições são marcadas por ambiguidades internas e por lacunas, que são produzidas em seu próprio processo de constituição, do qual negociações, acordos e construções de consenso são inerentes.

Essas lacunas são naturais às instituições, visto que as regras que as conformam jamais serão capazes de abarcar e antever todas as situações futuras possíveis e prever formas de lidar com esses conflitos. Além disso, os indivíduos que propõem as regras não serão, necessariamente, os mesmos que as aplicaram, o que também abrirá margem para variações interpretativas, gerando ambiguidades.

Essas características vão ser exploradas, ao longo da existência destas instituições, pelos diferentes atores envolvidos, que tentarão reinterpretá-las de acordo com sua visão e

objetivos, a fim de obter vantagens. Nesse sentido, Streeck e Thelen (2005, p. 19, tradução nossa) argumentam que mudanças significativas podem emanar destas “ambiguidades inerentes e lacunas que existem por design ou emergem ao longo do tempo entre instituições formais e sua implementação ou aplicação real”.

Isso porque os atores irão explorar esse cenário, reinterpretando ou redirecionando as regras existentes a seu favor ou, ainda, contornando e subvertendo aquelas que os contrariam. Assim, a mudança vai sendo cultivada em um contexto de oportunidades e restrições, em que alguns elementos serão tencionados ao passo que, outros, serão contornados.

Mas, ao contrário do modelo do equilíbrio pontuado, em que o incrementalismo é um processo adaptativo, visando à continuidade, na teoria da mudança gradual os autores argumentam que esse processo incremental pode resultar também em descontinuidade, ocasionando uma **transformação** gradual.

Nesse sentido, Streeck e Thelen (2005) esquematizam um quadro explorando os tipos de mudança institucional possíveis, concebendo que elas podem ocorrer forma incremental¹² ou abrupta e podem gerar continuidade ou provocar descontinuidade.

Quadro 02: Tipos de mudança institucional: processos e resultados.

		<i>Resultados da mudança</i>	
		Continuidade	Descontinuidade
<i>Processo de mudança</i>	Incremental	Reprodução por adaptação	Transformação gradual
	Abrupta	Sobrevivência e retorno	Colapso e substituição

Fonte: STREECK; THELEN, 2005, p. 09.

Na mesma linha, Mahoney e Thelen (2010) propõem uma teoria para conjugar essa discussão e apresentam quatro espécies identificáveis de transformação gradual, que são as mudanças por: deslocamento (*displacement*); sobreposição (*layering*); deslizamento (*drift*); e conversão (*conversion*).

¹² Importante observar que, ao apresentar o modelo de análise incrementalista, Charles Lindblom (1979) destaca a possibilidade de transformações por passos incrementais, defendendo que “política incrementalista” não significa estagnação ou conservadorismo. Pelo contrário, Lindblom (1979, p. 188) aponta que mudanças significativas podem surgir a partir de uma série de passos incrementais, já que esses podem ser dados em uma velocidade maior que movimentos de ruptura, que podem suscitar “antagonismos e grandes dissidências paralisantes”.

O deslocamento seria motivado pela substituição de regras antigas a partir do surgimento de novos modelos organizacionais que disputam aquele previamente estabelecido. Nesse sentido, são disseminadas novas lógicas de ação dentro de contextos institucionais já existentes.

Como explicam Mahoney e Thelen (2010, p. 16), o deslocamento pode ocorrer de forma brusca em contextos de ruptura, como em situações de colapso institucional. Mas pode ocorrer, também, de maneira lenta e gradual, quando novas instituições surgem em um contexto que competem com instituições antigas.

Essas instituições, em geral, são inseridas pelos perdedores do sistema antigo e tentam atrair desertores desse sistema, sendo que o deslocamento ocorre quando a instituição original não consegue evitar essa fuga de atores. Nesse cenário, quando um número significativo de atores deserta para um novo sistema, as práticas anteriormente tidas como desviantes ou anacrônicas ganham destaque em relação aos comportamentos institucionais tradicionais (STREECK; THELEN, 2005, p.20).

Já na **sobreposição em camadas**¹³ (*layering*), observamos a intensificação de novas práticas e o acréscimo de novas camadas normativas sem a remoção das regras anteriores, de modo não necessariamente coerente, mas promovendo uma mudança efetiva no funcionamento e no comportamento. Isso se dá através de um crescimento diferencial, que promove o surgimento de uma nova instituição sobreposta a antiga.

Ao contrário do deslocamento¹⁴, a sobreposição não introduz instituições ou regras totalmente novas, mas envolve emendas, revisões ou acréscimos às existentes, podendo, em dado momento, alterar a lógica institucional. A mudança por sobreposição, em geral, ocorre em contextos nos quais os atores interessados na mudança não possuem capacidade de mudar as regras vigentes e, por isso, trabalham no sentido de adicionar novas regras dentro da instituição em questão, contornando os elementos imutáveis centrais (MAHONEY; THELEN, 2010 p. 17).

¹³ Tradução livre do termo *layering*. Outros autores utilizam termos como “acrécimo de camadas”, “estratificação” ou “adensamento”.

¹⁴ Mahoney e Thelen (2010, p. 35) sublinham a diferença entre o conceito de deslocamento e sobreposição. Apesar de ambos tratarem de um crescimento diferencial em sistemas paralelos, em um processo em que o comportamento marginalizado pode crescer de tal forma a destruir o central, como no caso do deslocamento, o que está sendo cultivado é uma instituição inteiramente nova às margens de uma instituição existente, proporcionando uma competição entre duas lógicas distintas. No caso da sobreposição, são acrescentados novos elementos a uma instituição existente, buscando sua transformação de forma gradual dentro do próprio arranjo institucional.

O exemplo clássico de uma mudança por deslocamento fornecido por Streeck e Thelen (2005, p. 23) é o de sistemas de previdência privada voluntários sobrepostos a antigos sistemas de previdência pública.

O **deslizamento**¹⁵ (*drift*), por sua vez, ocorre quando as regras permanecem formalmente iguais, mas seu impacto muda em razão de mudanças no cenário externo (MAHONEY; THELEN, 2010, p. 17)¹⁶. O deslizamento ocorre, assim, pela negação deliberada às mudanças ocorridas no ambiente institucional, que demandariam adaptações nas regras existentes para que essas continuassem produzindo os efeitos desejados. Ou seja, não há nenhuma mudança nas regras existentes, mas sim uma opção dos autores de ignorar transformações no mundo externo, e essa inação implica em alterações nos resultados produzidos por atrofia ou erosão.

No deslizamento, como alerta Streeck e Thelen (2005), a mudança pode ser mascarada por uma estabilidade superficial e ocorre sem uma manobra política explícita. Os autores citam como exemplos de mudança por deslizamento o caso de desacoplamento em programas sociais, no qual “mudanças lentas nas estruturas familiares podem alterar a composição do risco e, portanto, também a cobertura de fato do estado de bem-estar” (STREECK; THELEN, 2005, p. 24).

Por fim, na **conversão** (*conversion*), as regras permanecem inalteradas, mas são interpretadas de nova maneira. Temos aqui as instituições sendo redirecionadas para servir a novos objetivos, funções e propósitos (MAHONEY; THELEN, 2010, p. 17). Neste caso, ao contrário do deslizamento, a mudança não ocorre por transformações no ambiente externo, mas sim pela atuação ativa de atores que exploram ambiguidades no desenho institucional a fim de promover reinterpretações e redirecionamentos, podendo ocorrer através da contestação política dos propósitos anteriores.

Hacker, Pierson e Thelen (2015) apontam como o deslizamento e a conversão compartilham da mesma fonte: a dificuldade de se mudar regras institucionais formais ou de se criar instituições novas. Assim como a deriva, a conversão combina elementos de constância na forma institucional com mudanças no impacto institucional.

¹⁵ Também traduzido como “deriva”.

¹⁶ Outros atores que também tratam sobre mudança institucional por deslizamento são Hacker (2004) e Galvin e Hacker (2020).

Os autores explicam que, em contextos de democracia estabelecida, é comum se estabelecer uma série de fatores que tornam a mudança de regras uma tarefa dura:

regras institucionais que exigem altos níveis de acordo ou capacitação de atores específicos com poder de veto, a presença de defensores investidos de acordos existentes e ação coletiva e problemas de coordenação enfrentados por aqueles que defendem a reforma (HACKER; PIERSON; THELEN, 2015, p. 183, tradução nossa).

Streeck e Thelen (2005) destacam que a conversão pode ocorrer por meio de mudanças nas dinâmicas de poder, quando atores ganham protagonismo dentro de um ambiente institucional, assumindo o controle e explorando brechas no desenho institucional que permitam redirecioná-las para novos fins. Ou seja, se no caso da deriva o gatilho está na descontinuidade do contexto institucional, na conversão está na descontinuidade dos atores, quando aqueles que não faziam parte do grupo que criou as regras formais as reorientam para atingir seus próprios objetivos (HACKER; PIERSON; THELEN, 2015, p. 181).

Interessante notar que, na conversão, também temos elementos de estabilidade. Mas, ao contrário de uma visão clássica “na qual os atores adaptam suas estratégias às instituições existentes, na conversão a lógica é oposta: as instituições existentes são adaptadas para servir a novos objetivos ou atender aos interesses de novos atores” (STREECK; THELEN, 2005, p. 26).

Assim, os autores apontam quatro fontes para as lacunas (*gaps*) institucionais: I – os limites cognitivos daqueles que criam as instituições associado ao problema das consequências não previstas; II – o próprio processo de construção institucional, que envolve negociação e acomodação de interesses conflitantes em acordos políticos, podendo resultar em ambiguidades; III – o comportamento dos atores em um ambiente institucional, que tendem a fazer tudo que é possível para interpretar as regras de acordo com seu próprio interesse; e IV – as mudanças no equilíbrio de poder ou na natureza dos desafios com os quais os atores lidam.

Mahoney e Thelen (2010) esquematizam os tipos de mudança institucional no quadro a seguir:

Quadro 03: Origem contextual e institucional da mudança institucional.

		Características da instituição alvo	
		Baixo grau de discricção para interpretação /cumprimento	Alto grau de discricção para interpretação /cumprimento
Características do contexto político	Fortes chances de veto	Sobreposição	Deslizamento
	Fracas chances de veto	Deslocamento	Conversão

Fonte: MAHONEY; THELEN, 2010, p. 19.

No caso em análise, como abordaremos nos capítulos seguintes, observamos um período de manutenção das regras vigentes – na medida em que, desde 2004, o POT não sofre alterações significativas no seu arcabouço normativo –, em que são criadas formas novas de instrumentação, a partir do redirecionamento institucional, em um processo possível de se classificar como mudança por conversão. Para que possamos aprofundar a análise desses processos transformativos, na subseção a seguir trataremos de forma mais detalhada desse tipo de mudança institucional.

2.3.1.1 A mudança por conversão

Como dito anteriormente, a conversão é marcada pela manutenção das regras institucionais, que são, entretanto, reinterpretadas para servir a novos objetivos, mudando, assim, os resultados produzidos. Hacker, Pierson e Thelen (2015) apontam que a conversão ocorre quando:

(1) as instituições ou regras são suficientemente maleáveis para servir a múltiplos fins; (2) esses fins são contestados politicamente; e (3) os atores políticos são capazes de redirecionar uma instituição ou política para servir a novas funções enquanto (4) deixam suas regras formais em vigor (p.185, tradução nossa).

A ambiguidade do desenho institucional é uma condição importante para a ocorrência da conversão. Se, por um lado, a ambiguidade pode facilitar acordos políticos que viabilizam a criação de instituições e tornam as regras formais mais maleáveis e menos frágeis, por outro

lado, a imprecisão¹⁷ proporciona um terreno fértil para estratégias de conversão (HACKER; PIERSON; THELEN, 2015). Além disso, contextos marcados por forte capacidade de veto podem induzir os atores a buscarem a conversão como forma de promover mudanças nos resultados sem precisar promover transformações formais nas estruturas das instituições.

Outro ponto importante levantado pelos autores é que os processos de conversão costumam ocorrer em outras arenas de disputa que não a legislativa. É comum que a conversão tome lugar em tribunais ou dentro das burocracias políticas, espaços que muitas vezes não recebem o holofote das análises institucionais. Dessa forma,

esses conflitos cruciais frequentemente **escapam não apenas da atenção dos cientistas políticos, mas também do controle dos eleitores**, que enfrentam graves desvantagens quando a formulação de políticas passa das legislaturas para **arenas políticas menos visíveis** (HACKER; PIERSON; THELEN, 2015, p. 198)

Como veremos na análise do caso empírico, os processos de conversão analisados ocorreram no âmbito da própria burocracia da Prefeitura de São Paulo, tanto na Secretaria do Trabalho com em outras pastas, o que dificulta o acompanhamento externo e o debate público em torno do tema. Nesse sentido, Hacker, Pierson e Thelen (2015, p. 190) apontam que a conversão opera como uma forma da gestão atender interesses com risco eleitoral reduzido, maximizando ganhos políticos-eleitorais.

Tendo apresentado de forma mais aprofundada a mudança institucional por conversão, passarei a analisar a possibilidade de articular os referenciais teóricos aqui apresentado na construção de uma lente analítica que nos ajude a observar os processos de transformação pelos quais passa o objeto empírico desta pesquisa.

2.4 ARTICULANDO REFERENCIAIS TEÓRICOS

Ao longo dos últimos anos, é possível notar uma aproximação das abordagens da sociologia política que tratam de instrumentos de política pública e as teorias de mudança institucional. Parte da literatura está focada em compreender os efeitos dos instrumentos nas

¹⁷ Precisão e imprecisão, como explicam Hacker, Pierson e Thelen (2015), criam oportunidades diferentes. Se no caso de regras imprecisas os atores tendem a promover mudanças pela reinterpretação, através de processos de conversão, no caso das regras precisas elas podem ser afetadas por mudanças no contexto institucional, em processos de deriva.

mudanças das políticas. Como bem apontam Halpern, Lascoumes e Le Galès (2021), em artigo recentemente publicado:

as abordagens por instrumentos servem de orientação para analisar a mudança, com todas as combinações possíveis: mudança de instrumentos sem alteração dos objetivos, mudança da utilização ou do grau de utilização dos instrumentos existentes, mudança dos objetivos por meio da alteração dos instrumentos ou mudança dos instrumentos que alteram os resultados, levando gradualmente à mudança dos objetivos (HALPERN; LASCOUMES; LE GALES, 2021, p.44).

Bruno Palier (2007) foi pioneiro nesse campo de análise ao abordar a relação entre a escolha de novos instrumentos de política pública e as mudanças institucionais promovidas na política previdenciária francesa, desafiando a lógica inercial da dependência de trajetória. O autor aponta que:

Enquanto as abordagens dominantes se concentram em uma análise causalista clássica da política dessas reformas (análise de restrições causais demográficas, financeiras e econômicas; estudo das posições políticas e ideológicas dos atores do governo; análise de mobilizações de coalizões de interesses; consideração das restrições exercidas por instituições políticas), este artigo pretende demonstrar que, por uma abordagem diferente, centrada no rastreamento intelectual de um determinado instrumento (no caso, as pensões capitalizadas), podemos apreender e chegar a compreender esse tipo de mudança (PALIER, 2007, p. 75).

Ao trazer a análise para o plano instrumental, o autor evidencia como as mudanças institucionais podem ocorrer de forma gradual, com a introdução de novos instrumentos nas margens do sistema, que avançam paulatinamente até assumir o protagonismo interno. Aqui, o autor faz referência ao trabalho de Thelen (2003), indicando a ocorrência de uma mudança por sobreposição (PALIER, 2007, p. 88). Bruno Palier (2007) destaca que nem sempre os instrumentos desempenham o papel inicialmente previsto, indicando sua autonomia e a ocorrência de consequências não desejadas no processo de instrumentação.

Em sentido próximo, é possível citar também, como exemplos recentes dessa agenda, os trabalhos de: Marcelo Marques (2018), que analisa mudanças institucionais na pesquisa educacional inglesa através de seus instrumentos, apoiado na abordagem da sociologia política; Hamadi e Datoussaid (2019), que estudam mudanças institucionais endógenas através dos instrumentos de política pública, no caso da política de acesso a medicamentos na Argélia; e

Capano e Lippi (2016), que analisam mudanças no padrão de seleção de instrumentos pelos tomadores de decisão.

Esses trabalhos se centram em entender mudanças nas políticas a partir de um olhar para seus instrumentos. Pouco se empreendeu, no entanto, para compreender a mudança dos próprios instrumentos, enquanto instituições. Afinal, se analisamos que os instrumentos são instituições, ainda que em uma escala micro, podemos assumir que eles estão sujeitos ao mesmo dinamismo que outras instituições. Seguindo nesse raciocínio, poderíamos identificar tipos de mudança institucional, como deslocamento, sobreposição, deslizamento e conversão, atuando sobre eles e também mecanismos causais endógenos que podem explicar essa transformação.

Um exemplo desse enfoque é o trabalho de Stefano Abreu (2017), que analisou a ocorrência de um processo de mudança institucional por sobreposição nos instrumentos das Operações Urbanas Consorciadas da política de habitação de interesse social, na cidade de São Paulo.

Kassim e Le Galès (2010, p. 7), ao tratar das potencialidades da lente da sociologia política para a análise dos instrumentos de política pública, indicaram, nesta abordagem, um caminho promissor para entender como instrumentos de política pública mudam ao longo do tempo, quais suas consequências – desejadas ou não –, e seus efeitos para a política e para as políticas públicas.

Já Hacker, Pierson e Thelen (2005, p. 185, tradução e grifo nosso), ao tratarem da mudança institucional por conversão, destacam que “a conversão nos lembra que as instituições são **ferramentas polivalentes** que podem ser usadas para diferentes fins – e cujos objetivos e funções são, portanto, contestados por grupos tanto fora quanto dentro deles”. Apesar de não dialogarem de forma explícita com a abordagem da sociologia da ação pública sobre instrumentos, é possível observar pontos de contato nas literaturas em questão.

E é nessa esteira de debates que a presente pesquisa pretende se inserir, contribuindo com um estudo de caso empírico do Programa Operação Trabalho (POT), entendido aqui enquanto um instrumento de política pública. A partir deste caso, esperamos compreender processos de mudança institucional, sobretudo em termos graduais, que ocorrem nos próprios instrumentos, bem como os mecanismos e causas endógenas que ajudam a explicar esse percurso.

3. AFINAL, O QUE É O POT?

O Programa Operação Trabalho, conhecido de forma mais recorrente por sua sigla POT ou até como Operação Trabalho é, segundo a sua lei instituidora, um programa de atenção especial ao trabalhador desempregado. Aqui, sustento que, apesar de batizado como um programa, o POT pode ser entendido antes como um instrumento de política pública, que passou a ser utilizado de diferentes formas ao longo dos anos, como aprofundaremos na análise a seguir. Mas, como um primeiro passo, apresentarei suas características, bem como contextualizarei o momento de sua criação.

O POT conta com um arcabouço normativo instituído pela Lei Municipal 13.178/2001, com modificações feitas pela Lei 13.689/2003¹⁸ e regulamentação disposta pelo Decreto nº 44.484/2004. Segundo o texto da legislação vigente, o POT tem “o objetivo de conceder atenção especial ao trabalhador desempregado, residente no Município de São Paulo, pertencente à família de baixa renda, visando estimulá-lo à busca de ocupação, bem como à sua reinserção no mercado de trabalho”, conforme o caput do artigo 1º da Lei 13.178/2001 (com redação dada pela Lei 13.689/2003).

Nos termos do artigo 2º da Lei 13.178, o POT consiste:

- I - no exercício de atividades, realizadas e ministradas pelos órgãos municipais ou por entidades conveniadas ou parceiras, vedada toda e qualquer atividade insalubre, nos termos das normas trabalhistas vigentes;
- II - no desenvolvimento de atividades de capacitação ocupacional e de cidadania, ministradas pelos órgãos municipais ou por entidades conveniadas ou parceiras;
- III - em ações de incentivo à conduta do beneficiário e de orientação sobre seu comportamento no sentido de buscar ocupação;
- IV - na concessão de auxílio pecuniário, correspondente a, no máximo, um e meio salário mínimo nacional vigente;
- V - na garantia de seguro de vida coletivo;
- VI - em subsídio para despesas de alimentação, destinadas à prática de atividades do Programa, cujos critérios de concessão serão estipulados em decreto regulamentar;
- VII - em subsídio para despesas de deslocamento destinadas à prática de atividades do Programa, cujos critérios de concessão serão estipulados em decreto regulamentar.

¹⁸ A Lei 13.689/2001 renomeou o POT, que antes se chamava “Programa Ação Coletiva do Trabalho” Além de alterar o título da política, a Lei 13.689 flexibilizou os requisitos para participação no programa: exclusão da indicação de pessoas na faixa etária de 21 a 39 anos como público preferencial; redução do requisito de tempo mínimo de desemprego pela metade; revogação da exigência de residir na cidade de São Paulo há pelo menos um ano; e aumento do tempo de participação no programa, que antes era limitado a nove meses e passou a ter duração de doze meses prorrogáveis por período igual.

§ 1º - Os beneficiários do Programa desenvolverão suas atividades junto aos órgãos da Administração Municipal Direta e Indireta ou em outras instituições com as quais a Secretaria do Desenvolvimento, Trabalho e Solidariedade - SDTS estabeleça convênios ou parcerias.

§ 2º - A participação no Programa Operação Trabalho não gerará quaisquer vínculos empregatícios ou profissionais entre o beneficiário e a Prefeitura do Município de São Paulo.

Assim, em resumo, o POT consiste em um programa de atenção especial ao trabalhador desempregado, que prevê a concessão de auxílio pecuniário em contrapartida à realização de atividades práticas e formativas (POCHMANN, 2003, p. 93). Para participar do Programa, o beneficiário deve atender a alguns critérios, como estar desempregado há pelos 4 meses (e não estar recebendo seguro-desemprego); residir no município de São Paulo; pertencer à família de baixa renda (renda familiar de até meio salário-mínimo mensal por pessoa) e ter mais de 18 anos. A carga horária de atividades pode variar, ocorrendo, geralmente, em dois formatos, de 20 ou 30 horas semanais – sendo esta última a mais usual. O valor do auxílio pecuniário é atualizado anualmente com base em indexação ao salário-mínimo e corresponde a pouco mais que um salário-mínimo mensal na modalidade da atividade de 30 horas semanais. Esse é, desde o início, o núcleo duro que compõem o POT: uma fundamentação legal para transferência monetária para pessoas físicas que, em contrapartida, devem executar algum tipo de atividade.

Apesar de haver três incisos na lei tratando da realização das atividades, como se observa pela leitura do trecho da legislação acima, elas são abordadas de forma vaga, não havendo um rol exemplificativo que traga parâmetros precisos para sua definição. É justamente essa indefinição e polissemia do termo que dá margem a reinterpretações por parte dos burocratas, de modo a abarcar uma gama ampla de significados possíveis, instrumentando o POT para atingir novos objetivos.

Ao longo do período em análise, o arcabouço normativo sofreu poucas alterações, sendo que as principais ocorreram ainda no primeiro período analisado, durante a gestão Marta Suplicy (2001-2004), momento de sua criação. Entretanto, essas mudanças normativas fazem parte do seu contexto inicial, ainda compondo uma estratégia ampla de inclusão social, da qual trataremos com maior detalhe no quarto capítulo desta pesquisa. Além destas mudanças, observamos novas alterações somente em 2014, durante o governo Fernando Haddad (2013-2016), última gestão analisada no recorte desta pesquisa. Essas mudanças ocorrem no âmbito da criação de duas políticas específicas: o Transcidadania, tratado na

seção 7.2.1, e o De Braços Abertos, que abordarei na seção 7.2.2. A única exceção é uma mudança de caráter infralegal, com a edição de uma Portaria, em 2006, para atualização do valor do auxílio pecuniário. O quadro a seguir sistematiza as transformações normativas ocorridas no período de 2001-2016, recorte temporal que adotamos nesta pesquisa:

Quadro 04: Arcabouço normativo do POT e alterações ocorridas entre 2001-2016.

Ano	Tipo	Nº	Mudança	Status
2001	Lei	13.178	Instituiu o POT	Vigente
2001	Decreto	41.207	Regulamenta o POT	Revogado ¹⁹
2002	Decreto	41.777	Acrescenta a possibilidade de afastamento em razão de acidente no trabalho, sem prejuízo do recebimento da bolsa	Revogado ²⁰
2002	Decreto	42.586	Estabelece que o pagamento do auxílio será feito em conta bancária, retirado por meio de cartão magnético ²¹	Revogado ²²
2003	Lei	13.689	Flexibiliza os critérios de participação	Vigente
2004	Decreto	44.484	Revoga Decreto anterior, flexibilizando os critérios de participação	Vigente
2004	Portaria	012	Indexa o valor do benefício em 113% do S.M.	Revogado ²³
2004	Portaria	014	Atualiza o valor do benefício, indexado em 121 % do S.M.	Revogado ²⁴
2006	Portaria	024	Atualiza o valor do benefício, indexado em 105 % do S.M.	Vigente
2014	Decreto	55.067	Regulamenta o programa De Braços Abertos ²⁵ , flexibilizando critérios de participação e permanência no POT	Revogado ²⁶
2015	Decreto	55.784	Institui o Transcidadania ²⁷ e altera o Decreto regulamentador do POT, prevendo a possibilidade de a SMDHC estabelecer parcerias para realização das atividades.	Revogado

¹⁹ Revogado pelo Decreto 44.484/2004.

²⁰ Idem.

²¹ O Decreto anterior era silente quanto a esse ponto. Conforme relato de E_15, burocrata de alto-escalon na Secretaria do Trabalho entre 2001-2004, os pagamentos, no início, eram feitos em dinheiro vivo aos beneficiários.

²² Revogado pelo Decreto 44.484/2004.

²³ Revogada pela Portaria 014/SDTS/2004.

²⁴ Revogada pela Portaria 024/SMTRAB/2006.

²⁵ Tratarei mais do programa De Braços Abertos na seção 7.2.1 desta pesquisa.

²⁶ Revogado pelo Decreto 58.760/2019.

²⁷ Tratarei do programa Transcidadania na seção 7.2.2 desta pesquisa.

Fonte: Catálogo Legislativo Municipal. Prefeitura de São Paulo. Elaboração própria.

A realização de atividades é condição para o recebimento de uma transferência monetária, na forma de um auxílio pecuniário. A legislação limita essa transferência ao valor de um salário-mínimo e meio e, desde o início, esse valor está indexado ao valor do Salário-Mínimo. Quando da sua criação, por força do Decreto 41.207/2001, primeiro a regulamentar o POT, o valor foi indexado em um Salário-Mínimo²⁸. Em 2004, com a edição do novo Decreto regulamentador (44.484/2004), o texto passa a trazer parâmetros para o valor do auxílio pecuniário, passando sua definição a ser matéria tratada em Portaria. Na ocasião, a Portaria SDTS-G 012/2004 indexou o valor em 113% do Salário-Mínimo, que foi ampliado para 121% no mesmo ano, com a Portaria SDTS-G 014/2004, e reduzido para 105% em 2006, pela Portaria SMTRAB 04/2006. Desde 2006, esse valor não passa por reajustes na sua forma de cálculo, sendo atualizado automaticamente nos termos da referida Portaria. O valor do benefício equivale a 105% do valor do Salário-Mínimo Nacional vigente, na modalidade de carga de 30 horas semanais, e 70,6%, quando da carga de 20 horas semanais. A tabela a seguir ilustra os valores de referência dessa transferência desde 2006:

Tabela 01: Cálculo do benefício do POT, para 30 horas semanais de atividades (2006-2016)

Ano	Salário-Mínimo Nacional ²⁹ (SMN)	Auxílio Pecuniário (AP)	Auxílio Alimentação (AA)	Auxílio Deslocamento (AD)	Total do benefício
	Base de Cálculo	80% do valor do SMN	10% do AP	21,25% do AP	AP + AA + AD
2006	R\$350,00	R\$280,00	R\$28,00	R\$59,50	R\$367,50
2007	R\$380,00	R\$304,00	R\$30,40	R\$64,60	R\$399,00
2008	R\$415,00	R\$332,00	R\$33,20	R\$70,55	R\$435,75
2009	R\$465,00	R\$372,00	R\$37,20	R\$79,05	R\$488,25
2010	R\$510,00	R\$408,00	R\$40,80	R\$86,70	R\$535,50
2011	R\$545,00	R\$436,00	R\$43,60	R\$92,65	R\$572,25
2012	R\$622,00	R\$497,60	R\$49,76	R\$105,74	R\$653,10

²⁸ Conforme artigo 6º do Decreto 41.207/2001.

²⁹ Valor do salário-mínimo referente ao respectivo ano em questão.

2013	R\$ 678,00	R\$542,40	R\$54,24	R\$115,26	R\$711,90
2014	R\$ 724,00	R\$579,20	R\$57,92	R\$123,08	R\$760,20
2015	R\$ 788,00	R\$630,40	R\$63,04	R\$133,96	R\$827,40
2016	R\$ 880,00	R\$704,00	R\$70,40	R\$149,60	R\$924,00

Fonte: Elaboração própria a partir do disposto na Portaria nº 024/SMTRAB/2006.

Nesta pesquisa, analisaremos, de maneira cronológica, a instrumentação do POT dentro do recorte temporal proposto, dedicando um capítulo para analisar as formas de instrumentação dentro de cada gestão governamental específica. Em um breve panorama geral, o POT foi criado de forma articulada com outras ações que constituíam, nas palavras do então Secretário Márcio Pochmann, uma estratégia paulistana de inclusão social. Essa estratégia era composta por nove ações que se articulavam em torno de três eixos³⁰. Mais a frente, apresentarei de maneira mais atenta esse contexto de criação e a forma como o POT era operacionalizado dentro dessa estratégia.

Com o término da gestão da petista Marta Suplicy (2001-2004) e a eleição de José Serra (PSDB), em 2005, esse conjunto de ações é desarticulado. O POT é reduzido drasticamente em escala e passa por um processo de conversão, começando a ser utilizado para a estruturação de frentes de trabalho pontuais ou como uma forma de contratação de pessoal.

Após a saída de Serra, em 2006, para concorrer ao governo estadual e a posse do então vice-prefeito Gilberto Kassab (PFL/PSD/DEM)³¹, reeleito em 2008, e até o fim de seu mandato, em 2012, observamos diferentes processos de instrumentação: a utilização do POT predominantemente como forma de contratação de pessoal, em maior escala que na gestão anterior, e a estruturação de ações voltadas para qualificação profissional, transferência de renda para públicos específicos e fomento de iniciativas de economia solidária, em menor escala. Essas últimas, desenvolvidas em parceria com organizações da sociedade civil ou outras secretarias.

Já na gestão de Fernando Haddad (PT), de 2013 a 2016, vemos uma tentativa de redirecionamento, buscando ampliar ações de qualificação profissional, mesmo em projetos com foco na contratação de pessoal, e intensificando e diversificando ações que instrumentam o POT para promover a transferência de renda para públicos específicos, com a criação do

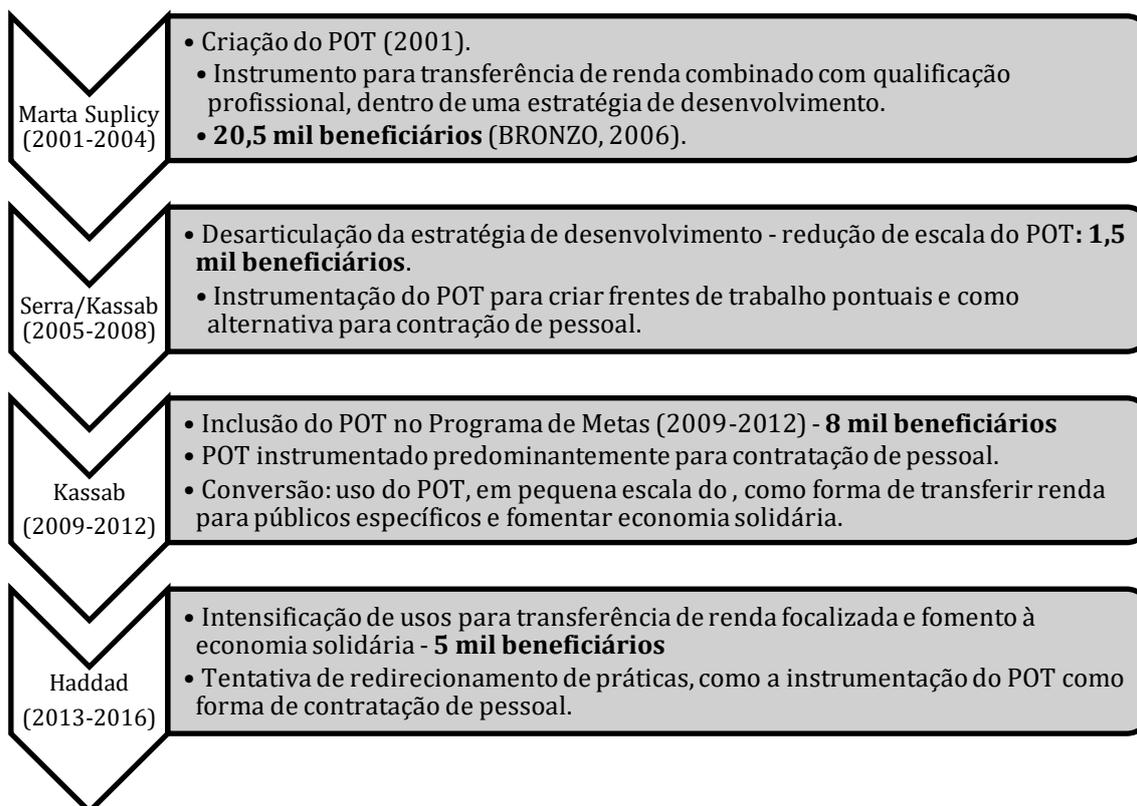
³⁰ A estratégia completa e os outros programas integrantes está apresentada no Quadro 09, na página 61.

³¹ Gilberto Kassab foi filiado, entre 1995 e 2011, ao então Partido da Frente Liberal (PFL), partido político que, em 2007, foi renomeado para Democratas (DEM). Em 2011, Gilberto Kassab se desfilou do DEM para fundar o Partido Social Democrático (PSD), ao qual é filiado até hoje.

Transcidadania e do De Braços Abertos, e o fomento à economia solidária. Esse redirecionamento, no entanto, não significou uma retomada à estratégia de desenvolvimento gestada no governo Marta Suplicy (2001-2004), sobretudo pela redução significativa em termos de escala, elemento central da estratégia anterior.

Esse percurso pode ser simplificado na linha do tempo a seguir:

Figura 01: Linha do tempo do POT, entre 2001 e 2016, em razão das diferentes gestões.



Fonte: elaboração própria.

Ao longo deste período, identifiquei cinco usos predominantes de instrumentação do POT, para os quais proponho a seguinte tipologia: I - o uso inicial, baseado na transferência de renda, combinada com a qualificação profissional; II – o segundo uso, para estruturar frentes de trabalho, como medida de combate ao desemprego em massa; III – o terceiro uso, para contratação de pessoal, a fim de suprir funções necessárias para o serviço público; IV – o quarto uso, como forma de fomento a atividades econômicas como a economia solidária e o associativismo; V – o quinto uso, para estruturação de políticas de atendimento a públicos específicos, como a população em situação de rua, LGBTI+ ou em situação de uso abusivo de substâncias psicoativas.

Ainda que a análise aqui realizada seja cronológica, importante destacar que essa não se trata de uma tipologia temporal. Isto quer dizer que esses diferentes usos listados podem coexistir dentro de uma mesma gestão, como observaremos nos capítulos a seguir. Tentarei identificar, ao longo deste trabalho, quais tipos de uso predominaram em cada período governamental. A tipologia proposta não esgota todas as formas possíveis de instrumentação, apenas tenta organizar esse universo, na medida em que pode haver variações de espécies dentro do mesmo gênero. Há, sobretudo, uma linha tênue entre algumas formas de operacionalização, ocasionada pela variação da intensidade, que pode aproximar duas espécies de um mesmo gênero. Se por um lado, temos tipos ideais para cada uma destas formas, como seriam as frentes de trabalho para contratação de milhares de trabalhadores ou a instrumentação para contratações pontuais em pequena escala, temos um meio do caminho, em casos como a contratação de trabalhadores em média escala, que se aproxima dos modelos de frentes de trabalho.

A partir de pedido de informação realizado junto à Secretaria do Trabalho, recebemos os dados de execução orçamentária relacionados ao POT no período entre 2011 e 2016³², por projeto realizado. A partir de exercício de classificação, chegamos à seguinte relação de gastos por tipo de instrumentação por período.

Tabela 02: Gastos por tipo de instrumentação do POT, entre 2011 e 2016³³.

	2011		2012		2013		2014		2015		2016	
Ano	Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%
TR para Qualificação	1,37	7,5	1,09	5,3	0,86	6,8	1,32	18,4	0,89	6,9	-	-
Contratação	16,73	90,0	18,98	92,5	11,46	91,2	5,19	72,5	8,64	66,3	17,51	81,1
Fomento	0,22	1,3	0,40	2,0	0,05	0,4	0,45	6,3	2,55	19,6	2,07	9,6
TR para Populações	0,21	1,2	0,09	0,5	0,20	1,6	0,20	2,8	0,94	7,2	2,01	9,3
Total Geral	18,55	100	20,56	100	12,57	100	7,16	100	13,02	100	21,59	100

Fonte: Secretaria do Trabalho (2021). Elaboração própria.

³² A solicitação havia requerido os dados do período de 2001 a 2016, mas a Secretaria do Trabalho informou só possuir os registros com esse grau de especificidade a partir de 2011. Para a relação completa de dados recebidos, consultar o Quadro 05.

³³ Valores corrigidos com base no IGP-M (FGV), com data de referência em dez/16, calculado 06.set.2021.

Importante observar que a execução orçamentária do Programa de Braços Abertos não consta nessa relação de gastos, visto que o recurso, neste caso específico, era transferido para uma organização da sociedade civil, que geria os valores antes de repassá-los aos beneficiários.

Em relação aos projetos desenvolvidos a partir da instrumentação do POT, não existem dados sistematizados sobre o período de análise. Através do mesmo pedido de informação supracitado e após a sistematização e consolidação das informações prestadas, elaborei os Quadros 05 e 06, dispostos na próxima página. O primeiro contém as seguintes informações: nome da ação; processo administrativo relacionado; ano de início e término; órgão parceiro; tipo de uso; escala; quantidade de beneficiários; e orçamento executado, no período de 2011 a 2016. Complementando este, o Quadro 06 traz a descrição das ações em questão. Essas ações serão analisadas, sobretudo, a partir do capítulo sexto e sétimo, nos quais utilizaremos essas ações para abordar os tipos de instrumentação praticados em cada momento.

Quadro 05 – Relação de ações desenvolvidas no âmbito do Programa Operação Trabalho (POT), com execução orçamentárias, entre os anos de 2011 e 2016.

Nome da ação	Nº processo	Ano inicial	Ano final	Órgão parceiro	Tipo de uso	Escala ³⁴	Quant Benef ³⁵	Orçamento total (2011-2016)
POT na Secretaria	2005-0.012.604-2	2005	2014	---	Contratação	Micro	10	R\$ 128.037,25
Projeto Caoby	2008-0.097.069-8	2008	2013	SVMA; OSC	Fomento	Micro	10	R\$ 176.052,75
Zeladores - Sub Mooca	2008-0.100.343-8	2008	2019	SUB	Contratação	Micro	10	R\$ 588.942,64
Zeladores - Sub Casa Verde	2008-0.100.369-1	2008	2019	SUB	Contratação	Pequena	20	R\$ 862.207,34
Zeladores - Sub Aricanduva	2008-0.100.395-0	2008	2019	SUB	Contratação	Micro	10	R\$ 481.338,84
Zeladores - Sub Cidade Tiradentes	2008-0.112.204-6	2008	2013	SUB	Contratação	Média	90	R\$ 1.387.240,58
Zeladores - Sub Jaraguá / Pirituba	2008-0.112.257-7	2008	2013	SUB	Contratação	Pequena	30	R\$ 429.377,34
Zeladores - Sub São Mateus	2008-0.112.268-2	2008	2013	SUB	Contratação	Média	90	R\$ 1.337.227,46
Zeladores - Sub Perus	2008-0.112.338-7	2008	2013	SUB	Contratação	Média	70	R\$ 1.054.740,45
Vivência e Prática na Gestão de Documentos	2008-0.184.604-4	2008	Atual	SMG	Contratação	Pequena	40	R\$ 1.475.709,53
Zeladores de Equipamentos Esportivos	2009-0.025.734-5	2009	2015	SEME	Contratação	Pequena	20	R\$ 736.363,06
Zeladores - Sub Itaim Paulista	2009-0.150.704-7	2009	2013	SUB	Contratação	Média	75	R\$ 1.002.382,47
Zeladores - Sub Jabaquara	2009-0.198.195-4	2009	2013	SUB	Contratação	Média	90	R\$ 1.317.539,62
Projeto Cosmética e Beleza	2009-0.222.715-3	2009	2011	SMADS; OSC	Qualificação	Pequena	25	R\$ 191.982,34
Estações da Reciclagem	2009-0.244.802-8	2009	2013	EMPRESA	Contratação	Média	100	R\$ 1.518.280,25

³⁴ Para definição de escala, considere: micro – até 10 beneficiários; pequena – de 11 a 50 beneficiários; média – de 51 a 250 beneficiários; larga – a partir de 251 beneficiários.

³⁵ Quantidade de participação sincrônica de beneficiários.

POT LGBTT	2009-0.245.507-5	2009	2013	SMPP; SMADS	TR pop	Pequena	20	R\$	399.392,29
POT Transcidadania	2013-0.374.034-2	2014	atual	SMDHC; SMADS	TR pop	Média	100	R\$	3.049.423,40
Travessia Segura	2009-0.247.146-1; 2013-0.022.997-3; 2014-0.041.988-0	2009	2016	SMT	Qualificação	Larga	500	R\$	15.251.613,18
Fábrica Verde - Adventista	2009-0.253.085-9	2009	2011	OSC	Qualificação	Pequena	30	R\$	1.690,77 ³⁶
Fábrica de Madeira	2010-0.135.052-5	2010	2011	OSC	Qualificação	Média	60	R\$	64.083,88
Fábrica Gastronômica	2010-0.153.583-5	2010	2011	OSC	Qualificação	Pequena	45	R\$	79.054,24
Zeladores - Sub Santo Amaro	2010-0.163.062-5	2010	2013	SUB	Contratação	Média	85	R\$	1.162.094,23
Zeladores - Sub Sé	2010-0.163.081-1	2010	2013	SUB	Contratação	Média	55	R\$	810.491,65
Zeladores - Sub Pinheiros	2010-0.163.084-6	2010	2013	SUB	Contratação	Pequena	30	R\$	377.196,43
Zeladores - Sub Vila Maria	2010-0.163.104-4	2010	2013	SUB	Contratação	Pequena	55	R\$	822.917,49
Zeladores - Sub Vila Mariana	2010-0.163.116-8	2010	2013	SUB	Contratação	Pequena	50	R\$	718.367,89
Zeladores - Sub São Miguel	2010-0.163.141-9	2010	2013	SUB	Contratação	Pequena	45	R\$	696.192,03
Zeladores - Sub Vila Prudente	2010-0.163.142-7	2010	2013	SUB	Contratação	Pequena	40	R\$	511.886,05
Zeladores - Sub Butantã	2010-0.163.157-5	2010	2013	SUB	Contratação	Pequena	35	R\$	637.423,05
Zeladores - Sub Lapa	2010-0.163.165-6	2010	2013	SUB	Contratação	Pequena	40	R\$	580.788,28
Zeladores - Sub Penha	2010-0.163.171-0	2010	2013	SUB	Contratação	Média	90	R\$	1.425.253,98
Fábrica Gastronômica	2010-0.246.921-6	2010	2011	OSC	Qualificação	Pequena	40	R\$	26.759,16
Emprego Verde Escola	2010-0.295.921-3	2010	2013	SVMA; OSC	Contratação	Média	120	R\$	1.261.693,91
Fundação Jovem Profissional	2010-0.328.375-2	2010	2015	OSC	Qualificação	Média	100-400	R\$	3.376.762,55
Excelência na Hospitalidade	2010-0.329.220-4	2010	2014	OSC	Qualificação	Pequena	40	R\$	320.531,93

³⁶ Projeto em encerramento com término no início de 2011.

PREVIN - Zeladores Comunitários	2011-0.074.743-1; 2013-0.321.304-0	2011	2017	SUB	<i>Sui Generis</i> ³⁷	Média	150-250	R\$	4.683.225,83
Qualificação Profissional em Construção Civil	2011-0.124.476-0	2011	2012	EMPRESA	Contratação	Média	100	R\$	105.853,74
Futuro em Nossas Mãos	2011-0.172.951-8	2011	2014	OSC	Qualificação	Pequena	30	R\$	332.392,20
Zeladores - Sub Guaianases	2011-0.236.377-0	2011	2013	SUB	Contratação	Micro	5	R\$	194.375,16
Zeladores - Sub Itaquera	2011-0.236.393-2	2011	2013	SUB	Contratação	Pequena	40	R\$	418.304,09
Zeladores - Sub Santana/Tucuruvi	2011-0.236.409-2	2011	2013	SUB	Contratação	Micro	10	R\$	133.998,51
Zeladores - Sub Capela do Socorro	2011-0.236.424-6	2011	2013	SUB	Contratação	Pequena	20	R\$	183.894,66
Zeladores - Sub Campo Limpo	2011-0.236.444-0	2011	2013	SUB	Contratação	Pequena	15	R\$	211.884,95
Zeladores - Sub Aricanduva	2011-0.236.456-4	2011	2013	SUB	Contratação	Pequena	15	R\$	259.628,11
Zeladores - Sub M'boi Mirim	2011-0.236.464-5	2011	2013	SUB	Contratação	Pequena	50	R\$	665.559,59
Zeladores - Sub Jaçanã/Tremembé	2011-0.242.040-5	2011	2013	SUB	Contratação	Pequena	10	R\$	163.625,29
Projeto Cabruêra	2011-0.319.188-4; 2012-0.092.875-6	2011	2012	OSC	Fomento	Média	70	R\$	352.865,26
Projeto Maria Bonita	2013-0.309.295-2	2013	2014	OSC; SENAC	Qualificação	Pequena	40	R\$	69.763,35
Projeto Resíduos Sólidos	2013-0.341.798-3	2013	2015	OSC	Fomento	Pequena	25	R\$	216.826,30
Cidade Sem Fome/ Horta Comunitária	2014-0.064.702-5	2014	2015	OSC	Fomento	Pequena	50	R\$	928.960,96
Telecentros Comunitários	2014-0.157.850-7; 2015-0.154.338-1	2014	atual	SES	Contratação	Média	200	R\$	3.297.338,30
Programa Praças Mais Cuidadas	2014-0.297.859-2	2014	atual	SMSUB; SVMA; SES	Contratação	Larga	300	R\$	5.639.599,88
Jovem SUS	2015-0.143.006-4	2015	2016	SMS	Contratação	Larga	800	R\$	8.580.972,46

³⁷ Abordo a razão de classificar esse tipo específico como *sui generis* na seção 6.3 desta pesquisa.

Agente SUAS	2015-0.175.205-3	2015	atual	SMADS	Contratação	Larga	370	R\$	4.534.953,64
Hortas e Viveiros Urbanos	2015-0.185.483-2	2015	2020	COSAN	Fomento	Média	80	R\$	1.336.717,20
Economia Popular e Solidária	2015-0.268.788-3; 2016-0.145.472-0	2015	2016	OSC	Fomento	Média	245	R\$	2.082.182,61
Construindo uma Morada para o Futuro	2016-0.074.583-7	2016	2016	OSC	Fomento	Pequena	40	R\$	251.389,60
Capacitação em Jardinagem - CEN Guarapiranga	2016-0.243.738-2	2016	2017	SEME	Contratação	Micro	12	R\$	14.784,00

Fonte: Secretaria do Trabalho (2021). Dados obtidos via e-Sic. Elaboração própria.

Quadro 06: Descritivo das ações realizadas no âmbito de cada projeto.

Nome da ação	Tipo de uso	Escala	Descrição atividades
POT na Secretaria	Contratação	Micro	Atividades administrativas realizadas dentro da Secretaria de Trabalho e nos Centros de Apoio ao Trabalho e Emprego (CATE).
Projeto Caoby	Fomento	Micro	Ação com o objetivo de promover o desenvolvimento sustentável na região da represa Guarapiranga, através de um modelo de ocupação sustentável das áreas degradadas de mananciais. Beneficiários participavam de cursos de cultivo orgânico de hortaliças.
Zeladores de Praça ³⁸	Contratação	Larga	Atividades de limpeza, manutenção de vegetação e pequenos reparos. Em alguns casos, há a realização de cursos de qualificação em jardinagem, mas que ocorre de maneira espontânea, a depender de parcerias realizadas pela Secretaria de Subprefeituras ou do Verde e Meio Ambiente.
Vivência e Prática na Gestão de Documentos	Contratação	Média	Projeto desenvolvido no Arquivo Municipal de Processos, localizado na Rua da Balsa, para capacitação e execução de etapas de organização e classificação de arquivos municipais, com atividades de organização, classificação, preparação, digitação, avaliação e arquivamento de processos e documentos.

³⁸ Considerando todos os projetos de Zeladores de Praça, nas diferentes subprefeituras, de forma única.

Zeladores de Equipamentos Esportivos	Contratação	Pequena	Ação desenvolvida no Parque Municipal CERET, para realização de atividades práticas de manutenção, zeladoria e jardinagem, em parceria com a SEME. Escalas de trabalho aos finais de semana e feriados.
Projeto Cosmética e Beleza	Qualificação	Pequena	Ação realizada pela ONG Cosmética, Beleza e Cidadania, com a capacitação de 30 munícipes na área da estética, por meio de cursos de corte de cabelo masculino e feminino, maquiagem, manicure e pedicure, entrelaçamento de cabelo, depilação e massagem, com duração de 21 meses.
Estações da Reciclagem	Contratação	Média	Ação realizada em parceria com o Grupo Pão de Açúcar (GPA) para o desenvolvimento sustentável da reciclagem em lojas do GPA em São Paulo. Os participantes realizam atividades de coleta e separação de materiais para serem reciclados e participam de curso técnico de reciclagem de materiais e atendimento ao cliente.
POT LGBTT	TR pop	Pequena	Ação de reinserção social da população de LGBT, principalmente travestis e transexuais, com participação dos beneficiários em cursos profissionalizantes e apoio para ingresso no mercado de trabalho.
POT Transcidadania	TR pop	Média	Programa destinado à reinserção social de travestis e transexuais em situação de vulnerabilidade social, por meio da transferência de renda condicionada à execução de atividades relacionadas à conclusão da escolaridade básica, preparação para o mundo do trabalho e formação profissional e cidadã.
Travessia Segura	Qualificação	Média	Ação com o objetivo de reduzir o índice geral de mortes no trânsito da cidade. Os participantes realizam atividades de orientação dos pedestres a atravessar nas faixas de travessia destinadas a eles.
Fábrica Verde - Adventista	Qualificação	Pequena	Formação dos participantes para exercer trabalho profissional nos ramos de jardinagem, paisagismo e cultivo urbano, incentivando um empreendedorismo mais sustentável, através da realização de curso da Ecologia Urbana com Ênfase em Empreendedorismo.
Fábrica de Madeira	Qualificação	Pequena	Ação realizada com o Instituto Leo Madeiras, que oferece um curso de curta duração (3 meses, com carga horária de 240 horas) de qualificação profissional na área da marcenaria, com realização de atividades teóricas e práticas, que depois foram aplicadas na fabricação de móveis, brinquedos e objetos de decoração.
Fábrica Gastronômica	Qualificação	Pequena	Curso, com duração de dois meses e meio e carga horária de 4 horas diárias, na área da gastronomia. Foi realizado em duas edições diferentes: a primeira em parceria

			com o BOMPAR e, a segunda, com o SINTHORESP,
Emprego Verde Escola	Contratação	Média	Ação desenvolvida com jovens nos bicicletários municipais da cidade de São Paulo, para que realizem atividades de cadastro de beneficiário e atendimento e também recebam cursos de formação em: economia doméstica e consumo; política, cidadania e meio ambiente; gestão de processos e liderança.
Fundação Jovem Profissional	Qualificação	Média	Oferta, em parceria com o SENAI, de cursos profissionalizantes de Assistente Administrativo, Operador de Serigrafia e Manufatura de Produtos em PVC.
Excelência na Hospitalidade	Qualificação	Pequena	Oferta, em parceria com a Associação Paulista de Apoio a Família (APAF), de cursos profissionalizantes para camareiras, garçonetes e profissionais de cozinha fria, confeitaria e lavanderia.
PREVIN - Zeladores Comunitários	Sui Generis ³⁹	Média	Capacitação de pessoas em brigadas de incêndio, para atuar como zeladores comunitários nos assentamentos onde residem, visando a reduzir a incidência de incêndios nestes locais.
Qualificação Profissional em Construção Civil	Contratação	Média	Ação de curta duração (dois meses), realizada em parceria com a Odebrecht, no canteiro de construção do Estádio do Corinthians, para carpinteiros, armadores e pedreiros assentadores. Após o término desse período, havia a possibilidade de contratação pela empreiteira.
Futuro em Nossas Mãos	Qualificação	Pequena	Ação de curta duração (três meses), realizada em parceria com o Instituto Votorantim, com oferta de cursos de qualificação divididos em três módulos: habilidades básicas; serralheria de alumínio e gestão.
Projeto Cabruêra	Fomento	Média	Oferta de curso de capacitação avançada nas áreas de corte e costura, princípios da economia solidária e cooperativismo para 70 mulheres no Jardim Pantanal, com a proposta de proporcionar a formação de uma cooperativa de costureiras.
Projeto Maria Bonita	Qualificação	Pequena	Projeto de curta duração (quatro meses), realizado em parceria com a APAF, para a oferta de cursos profissionalizantes para assistente de cabeleireiro e manicure e pedicure.
Projeto Resíduos Sólidos	Fomento	Pequena	Ação em parceria com a Cooperativa de Reciclagem Crescer, com oferta de cursos de educação ambiental, coleta seletiva, manuseio de equipamentos de reciclagem e abordagem da Política Nacional de Resíduos Sólidos.
Cidade Sem Fome / Horta	Fomento	Pequena	Capacitação de 50 pessoas para exercer a função de agricultor urbano, com cursos

³⁹ Abordo a razão de classificar esse tipo específico como *sui generis* na seção 6.3 desta pesquisa.

Comunitária			sobre: produção de verduras e legumes orgânicos; agroecológica de hortaliças; manejo do solo; técnicas de plantio; compostagem de material orgânico; e aproveitamento integral dos alimentos.
Telecentros Comunitários	Contratação	Média	Formação dos participantes para atuarem como agentes de apoio nas unidades dos Telecentros nas diferentes regiões da cidade.
Programa Praças Mais Cuidadas	Contratação	Larga	Atividades de manutenção e limpeza de praças, com a oferta de curso em jardinagem.
Jovem SUS	Contratação	Larga	Atividades de acolhimento nas Unidade Básicas de Saúde (UBS), com a capacitação de jovens para atuar no acolhimento aos usuários e seus acompanhantes, além de fornecer a eles informações sobre os procedimentos e serviços prestados no local.
Agente SUAS	Contratação	Larga	Qualificação de jovens e adultos como agentes SUAS (Sistema Único de Assistência Social), para desenvolverem atividades de orientação ao público que procura os serviços socioassistenciais nas unidades do CRAS, CREAS e SAS.
Hortas e Viveiros Urbanos	Fomento	Pequena	Formação de agentes multiplicadores locais, para atuarem junto às organizações comunitárias e coletivos sociais na implantação de projetos de agricultura urbana, que devem gerar trabalho e renda e contribuir para preservar e recuperar recursos naturais na cidade.
Economia Popular e Solidária	Fomento	Média	Fomento e consolidação de empreendimentos econômicos que possuam iniciativas de associativismo e cooperativismo, e redes e cadeias produtivas na cidade de São Paulo. Formação específica em diferentes segmentos econômicos: Economia das Culturas, Prestação de Serviços, Cimentícios, Costura, Artesanato, Alimentação, Ecoturismo e Agricultura Familiar.
Construindo uma Morada para o Futuro	Fomento	Pequena	Formação em produção de cimentícios (blocos, revestimentos) para construção civil, conhecimentos de engenharia, empreendedorismo e economia solidária.
Capacitação em Jardinagem - CEN Guarapiranga	Contratação	Micro	Atividades práticas, para conservação do CEN Guarapiranga, de jardinagem e conservação do gramado e das áreas verdes.

Fonte: Secretaria do Trabalho (2021). Elaboração Própria

Sobre esses quadros, é possível observar a variedade de ações desenvolvidas, em um período de seis anos, a partir do POT. Essas ações podem ser agrupadas em diferentes tipos de instrumentação, conforme tipologia proposta nessa seção e que será desenvolvida nos capítulos a seguir. Neles, analisarei, de forma cronológica, os tipos de instrumentação desenvolvidas em cada gestão, ilustrando com alguns dos casos que compõem os quadros acima. A seleção de casos foi norteada pela quantidade de material empírico coletado, a partir do levantamento bibliográfico e entrevistas realizadas.

Antes de avançarmos para a análise da instrumentação em cada gestão, vamos apresentar, de maneira sucinta, uma visão geral sobre a Secretaria do Trabalho ao longo do recorte temporal proposto, considerando a importância deste ator no processo, uma vez que o POT está vinculado à sua estrutura.

3.1 A SECRETARIA DO TRABALHO AO LONGO DE QUATRO MANDATOS.

Ao longo do período de análise, a cidade de São Paulo foi governada por quatro prefeitos diferentes, sendo que a pasta responsável pela temática do trabalho esteve sob a chefia de sete titulares distintos. O quadro a seguir sistematiza uma linha do tempo com a relação entre os diferentes prefeitos e os titulares da pasta de trabalho.

Quadro 07: Relação de prefeitos e secretários do trabalho no período entre 2001-2016.

Período	jan.2001 dez.2004	jan.2005 mar.2006	mar.2006 dez.2012			jan.2013 dez.2016	
Prefeito/a	Marta Suplicy (PT)	José Serra (PSDB)	Gilberto Kassab (PFL /DEM/PSD)			Fernando Haddad (PT)	
Período	jul.2001 dez.2004	jan.2005 mar.2007	mar.2007 mar.2008	mar.2008 jan.2009	jan.2009 dez.2012	jan.2013 mar.2014	mar.2014 dez.2016
Secretário	Márcio Pochmann (PT)	Gilmar Viana (PDT)	Geraldo Vinholi (PDT)	Nelson Hervey (DEM)	Marcos Cintra (PR/ PSD)	Eliseu Gabriel (PSB)	Artur Henrique da Silva Santos (PT)

Fonte: Elaboração própria.

Dentro do organograma da Prefeitura de São Paulo, somente em julho de 2001 tivemos a criação de uma pasta para tratar de forma específica a temática do trabalho. De

2001 a 2016, essa pasta recebeu diferentes nomenclaturas, com denominações envolvendo os seguintes termos: trabalho; desenvolvimento; desenvolvimento econômico; empreendedorismo; solidariedade. Para fins de padronização e facilitação da leitura, nos referiremos, via de regra, como Secretaria do Trabalho, considerando este ser o único termo que se repete em todas as nomenclaturas ao longo do período. O quadro a seguir sistematiza essas diferentes nomenclaturas ao longo desses anos:

Quadro 08: Nomenclatura da pasta do trabalho ao longo dos anos.

Ano	Denominação	Sigla	Norma
2001	Secretaria do Desenvolvimento, Trabalho e Solidariedade	SDTS	L 13.164
2005	Secretaria Municipal do Trabalho	SMTRAB	D 45.683
2009	Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico e do Trabalho	SEMDET	D 50.995
2013	Secretaria Municipal do Desenvolvimento, Trabalho e Empreendedorismo	SDTE	D 54.588

Fonte: Elaboração própria.

Já a tabela a seguir apresenta a evolução do orçamento da Secretaria do Trabalho em relação ao orçamento total da Prefeitura de São Paulo no período de análise, a partir dos dados da Lei Orçamentária Anual (LOA) de cada ano⁴⁰.

Tabela 03: evolução do orçamento da Secretaria do Trabalho em relação ao total⁴¹.

Ano	Orçamento - Secretaria do Trabalho (ST)	Orçamento - Prefeitura de São Paulo (PMSP)	% do orçamento ST/PMSP
2002	R\$ 537.635.132,90	R\$ 27.657.345.998,00	1,9%
2003	R\$ 523.919.502,60	R\$ 24.407.080.228,97	2,1%
2004	R\$ 517.379.051,06	R\$ 30.294.319.091,40	1,7%
2005	R\$ 497.352.617,10	R\$ 30.367.579.920,00	1,7%
2006	R\$ 154.124.800,20	R\$ 32.103.918.106,84	0,5%

⁴⁰ O ano de 2001 não foi incluído na relação, pois, por ter sido criada no ano em questão, a Secretaria do Trabalho não constava no orçamento na LOA de 2001.

⁴¹ Valores atualizados com base no IGP-M (FGV), tendo como data de referência jan./2016. Cálculo feito em 06.set.2021.

2007	R\$ 107.330.236,40	R\$ 38.595.849.152,22	0,3%
2008	R\$ 228.528.735,32	R\$ 42.098.708.629,29	0,5%
2009	R\$ 192.119.862,71	R\$ 41.707.042.200,55	0,5%
2010	R\$ 159.609.537,27	R\$ 43.040.703.198,25	0,4%
2011	R\$ 182.904.044,16	R\$ 49.368.691.775,77	0,4%
2012	R\$ 213.854.278,31	R\$ 51.077.889.099,72	0,4%
2013	R\$ 129.608.543,96	R\$ 51.418.901.948,71	0,3%
2014	R\$ 106.034.455,34	R\$ 58.618.222.635,65	0,2%
2015	R\$ 217.234.016,31	R\$ 57.456.170.067,48	0,4%
2016	R\$ 156.197.370,00	R\$ 54.407.300.347,00	0,3%

Fonte: Portal de Transparência da Prefeitura de São Paulo. Elaboração própria.

A seguir, dividiremos a análise entre as diferentes gestões, para que possamos compreender as transformações nas formas de instrumentação do POT, desde o momento de sua criação até a gestão de Fernando Haddad (2013-2016), passando pelas gestões Serra/Kassab (2005-2008) e Kassab 2 (2009-2012). Em cada seção, apresentaremos as formas de instrumentação do POT no período, analisando o contexto político, quais atores estavam envolvidos nessa instrumentação e quais eram os objetivos pretendidos.

4. MOMENTO INICIAL (2001-2004): O POT COMO PARTE DE UMA ESTRATÉGIA DE INCLUSÃO SOCIAL.

Quando o POT foi criado, em 2001, o cenário econômico era marcado pelo desemprego em massa, tanto na cidade como no país. Era o primeiro ano da gestão municipal da prefeita Marta Suplicy, do Partido dos Trabalhadores (2001-2004). O POT foi concebido dentro da recém-criada Secretaria do Desenvolvimento, Trabalho e Solidariedade (SDTS)⁴², instituída com a proposta de estruturar as bases do desenvolvimento econômico da cidade e chefiada, em todo esse período, pelo economista Márcio Pochmann⁴³.

Nesse período, a Secretaria do Trabalho concebeu uma estratégia de desenvolvimento e inclusão, da qual o POT era uma das partes. Tratava-se de “um conjunto articulado e integrado de intervenções públicas destinadas ao enfrentamento da pobreza” (POCHMANN, 2003, p. 35). Ao todo, foram previstos nove programas sociais organizados dentro de três eixos programáticos: o primeiro contendo os programas de redistribuição de renda, o segundo composto por programas emancipatórios⁴⁴ e, o terceiro, por programas de apoio ao desenvolvimento local⁴⁵. Essa estratégia pressupunha ser necessário o estabelecimento de políticas de redistribuição de renda como porta de entrada para que famílias em situação de pobreza extrema tivessem acesso a educação e formação para o trabalho. O quadro a seguir exemplifica a divisão destes programas, conforme POCHMANN (2003, p. 39):

Quadro 09 – Eixos programáticos da estratégia paulistana de inclusão social entre 2001-2004.

PROGRAMAS REDISTRIBUTIVOS			
Renda Familiar Mínima	Bolsa-Trabalho	Operação Trabalho	Começar de Novo
Famílias pobres com dependentes	Desempregados de 16 a 29 anos idade.	Desempregados de 21 a 39 anos de	Desempregados com 40 anos ou mais

⁴² Até então, não havia uma pasta específica para pensar a temática do trabalho na cidade. A pasta em questão passou por uma série de reformulações ao longo dos últimos vinte anos, mas sempre manteve a temática do trabalho e do desenvolvimento econômico dentre suas atribuições.

⁴³ Márcio Pochmann inicia seu trabalho na Prefeitura, no começo de 2001, como um Secretário Especial dentro da Secretaria de Finanças e Desenvolvimento. Conforme seu relato (E_15): “aquela Secretaria tinha por lógica cobrar impostos, arrecadar dinheiro, e nós queríamos fazer o inverso. Foi justamente daí que vimos a necessidade de construir uma outra Secretaria”.

⁴⁴ O eixo de políticas emancipatórias era composto pelos seguintes programas: Programa Oportunidade Solidária; São Paulo Confia – Central de Crédito Popular; e Capacitação Ocupacional e de Utilidade Coletiva (POCHMANN, 2003).

⁴⁵ Composto pelos programas Desenvolve São Paulo e São Paulo Inclui (POCHMANN, 2003).

(0 a 15 anos), vinculado a saúde, cultura, educação e organização social.	Bolsa-Trabalho Renda Capacitação da ocupação ou comunitária. Bolsa-Trabalho Cursinho Pré-vestibular. Bolsa-Trabalho Estágio Formação no local de trabalho. Bolsa-Emprego Formação na empresa.	idade, direcionado à capacitação e formação de empreendimentos populares.	Começar de novo renda Capacitação da ocupação ou negócios Começar de novo emprego Formação na empresa
PROGRAMAS EMANCIPATÓRIOS			
Oportunidade Solidária Incubadoras de cooperativas e de pequenos negócios	Central de Crédito Popular – São Paulo Confia Banco do povo e microcrédito	Capacitação Ocupacional e de Utilidade Coletiva Setores assalariado, autônomo e agente comunitário.	
PROGRAMAS DE APOIO AO DESENVOLVIMENTO LOCAL			
Desenvolvimento Local Reconstrução de elos das cadeias econômicas e construção de arranjos produtivos		São Paulo Inclui Apoio e articulação local e alocação de trabalho e intermediação de negócios	

Fonte: Pochmann (2003, p. 39)

O POT estava inserido dentro do eixo de políticas redistributivas, que era composto por outras três políticas de redistribuição de renda⁴⁶. Cada uma buscava atender a distintas condições de pobreza, considerando a necessidade de tratamento diferenciado para os segmentos etários⁴⁷. Eram elas: o Renda Familiar Mínima⁴⁸, para famílias de baixa renda com

⁴⁶ Importante observar que, naquele contexto, as políticas de transferência de renda não eram difundidas e tampouco um consenso. Trata-se de um momento anterior à bem-sucedida experiência do Programa Bolsa-Família a nível nacional. A experiência do Renda Mínima dentro da Secretaria do Trabalho foi basilar para inspirar a ação do governo federal, com a eleição de Lula para a presidência, em 2002. Como explica E_04, burocrata de alto-escalão da Secretaria de Finanças no período, a proposta de criação de programas de transferência de renda encontrava resistência dentro de setores do próprio Partido dos Trabalhadores, que enxergava esse tipo de medida como de cunho liberal.

⁴⁷ Importante recordar que o Programa Operação Trabalho foi desenhado tendo como foco a população desempregada entre 21 e 40 anos de idade.

⁴⁸ O Renda Familiar Mínima foi criado em 2001 e consiste em um Programa de Transferência de Renda (PTR) municipal. Ao contrário dos PTR federais existentes na época (a saber, BPC e PETI), o Renda Familiar

dependentes de 0 a 15 anos; o Bolsa Trabalho, para a faixa etária de 16 a 29 anos com baixa renda e desemprego; e o Começar de Novo, voltado para o segmento de pessoas acima de 40 anos.

Vale destacar que o POT apresentava um papel de complementariedade em relação aos demais programas do eixo, não possuindo uma centralidade dentro desse conjunto de ações. Para fins comparativos, em termos de cobertura, o eixo de políticas redistributivas atendeu, entre 2001 e 2004, 466 mil beneficiários, sendo: 323 mil no Renda Mínima, 63 mil no Bolsa Trabalho, 59 mil no Começar de Novo e 20,5 mil no POT (representando menos de 5% do total) (BRONZO, 2006, p. 10).

O Programa Operação Trabalho atendia inicialmente o público de 21 a 39 anos, mas esse recorte foi ampliado com a atualização legislativa realizada em 2003. O foco inicial era prestar atendimento à pessoa desempregada de longa duração⁴⁹, sendo que o critério que norteava a seleção do público era o maior tempo de desemprego, tentando operar na lógica oposta à dominante no mercado que costuma privilegiar pessoas mais jovens, com menor tempo de desemprego e maior experiência profissional (POCHMANN, 2003, p. 96).

Um aspecto importante é que o POT foi pensado como um programa para atender em escala, ainda que em quantitativos relativamente menores que os outros programas redistributivos: em um levantamento realizado com base nos dados da Pesquisa de Emprego e Desemprego (PED), do segundo semestre de 2000, a Secretaria identificou que o público-alvo do programa correspondia ao universo de 47.535 pessoas. Entre os anos de 2001 e 2002, o POT atendeu 12.821 beneficiários⁵⁰, o que correspondia à mais de 25% do público-alvo (POCHMANN, 2003, p. 100). Esse grau de escala é uma importante característica da instrumentação no período que será abandonada nos anos seguintes.

Neste período, o perfil dos beneficiários atendidos era condizente com o perfil identificado na PED das pessoas desempregadas de longa duração: 56,7% eram pessoas analfabetas ou que não concluíram o ensino fundamental; 24,5% possuíam o fundamental

Mínima ficou a cargo da SDTS (composta, sobretudo, por economistas) ao invés da SMADS. Essa cisão da gestão dos PTR em duas secretarias no município de São Paulo implica em problemas de coordenação e integração dos serviços e contraria o princípio de comando único do SUAS. (BICHIR, 2011).

⁴⁹ Ao contrário de outros programas sociais, o principal critério de seleção era o maior tempo de desemprego e não a renda. Com isso, no público do POT neste período era possível identificar pessoas com baixa renda, mas elevada escolaridade, conforme aponta Pochmann (2003, p. 96).

⁵⁰ Segundo Pochmann (2003), havia sido realizado um levantamento prévio da capacidade de atendimento do POT, junto à todos os órgãos da Prefeitura, e sido identificada a capacidade de atendimento de 13.750 pessoas.

grau completo; 18,2% o ensino médio e 0,6% o ensino superior⁵¹. Em relação à renda, 88,5% dos beneficiários recebiam até dois salários mínimos de renda familiar. Além disso, 72% indicavam nunca ter participado de cursos de qualificação profissional. Uma diferença importante entre o perfil identificado na PED e os beneficiários atendidos no POT no período era em relação ao gênero: entre os beneficiários foi identificado uma maior presença do público feminino (67,9%) que na PED, onde as proporções eram equivalentes (POCHMANN, 2003, p. 100).

Uma vez selecionado, o beneficiário passava por um ciclo de atividades de capacitação teórica e prática. A capacitação teórica era realizada por meio do Programa de Capacitação Ocupacional e Aprendizagem em Atividades de Utilidade Pública (PROCAP) ou do Programa Oportunidade Solidária, que integrava o eixo de programas emancipatórios, e correspondia a 20% da carga total das atividades. No primeiro, era oferecido um módulo básico, de formação sobre cidadania⁵², e um módulo específico, com capacitações voltadas para geração de emprego e renda⁵³ e para o mercado de trabalho. Já o Programa Oportunidade Solidária⁵⁴ contava com ações formativas sobre temas como cooperação, economia solidária e popular⁵⁵.

Segundo Pochmann (2003) e Bronzo (2006), um dos objetivos da capacitação teórica era reforçar a autoestima e a recuperação da cidadania a partir da valorização das habilidades e conhecimentos pessoais. Essa metodologia buscava enfrentar as condições deletérias, especialmente do ponto de vista da saúde mental, que acompanhavam os indivíduos que se encontravam envolvidos nessa condição de desemprego de longa duração e exclusão do mercado de trabalho. Assim, como aponta Pochmann (2002, p. 125), nessa estratégia evitava-

⁵¹ Pochmann (2003, p. 96) aponta que a presença de universitários no POT indica a incidência de uma nova forma de exclusão social, que acometia inclusive aqueles com altos níveis de escolaridade.

⁵² Conforme Pochmann (2003, p. 119), a formação cidadã compreendia um módulo 160 horas de atividades divididas em módulos com os seguintes temas: I – Integração (16h); II – a questão social: o mercado e trabalho (32h); III – Cidadania e deveres (30h); IV - meio ambiente e qualidade de vida (30h); V – Formas alternativas de geração de renda (32h) e VI – projeto comunitário (16h).

⁵³ Interessante notar que no módulo específico havia uma ampla gama de cursos oferecidos que iam para além do mercado de trabalho. Destaque para atividades como foco comunitário, como Agentes Comunitários de Saúde DST/AIDS; Dengue; Arte-Educadores; Agente Comunitário de Coleta Seletiva; Agente Comunitário de Lazer e Recreação; além de outras atividades no campo das artes, como oficina de gravura; artesanato ecológico; artesanato; DJ, Grafite e dança de rua. Esse módulo contou com cerca de 40 entidades parcerias, entre públicas e privadas (POCHMANN, 2003, p. 134)

⁵⁴ Esse eixo comportava também o Programa Oportunidade Solidária, instituído pela Portaria SDTS, nº 003, de 15 de agosto de 2001. O projeto contava com um Termo de Cooperação Técnica Internacional com a Organização das Nações Unidas para a Agricultura e a Alimentação (ONU/FAO).

⁵⁵ Vale notar que, apesar de os beneficiários do Operação Trabalho serem um dos públicos prioritários, o Oportunidade Solidária focou apenas nos beneficiários do Bolsa Trabalho e do Começar de Novo.

se a culpabilização do indivíduo por sua condição de desempregado, algo comum quando se focaliza exclusivamente a baixa escolaridade e a ausência de capacitação profissional como responsáveis em última instância por essa condição.

A capacitação prática, por sua vez, era realizada em diferentes órgãos municipais e tinha como objetivo proporcionar conhecimento e experiência prática dentro de um equipamento público, através do contato com rotinas de trabalho, expedientes administrativos, organização interna, fluxos e procedimentos, técnica e logísticas na prestação de um serviço público (POCHMANN, 2003, p. 97). Para isso, foram realizadas parcerias com diversos órgãos da Administração Pública Municipal Direta e Indireta⁵⁶. A gama de atividades possíveis dentro desse universo de capacitações práticas era ampla e não havia um conjunto padronizado. O foco, segundo os gestores entrevistados, era promover experiência de vivência laboral na gestão pública, em parceria com outros órgãos municipais.

Era um programa que tinha como contrapartida essa **vivência no local de trabalho**, em um equipamento público. E a gente tinha que encontrar uma maneira de poder receber essa pessoa. Então não era simplesmente a Secretaria cria, mas onde elas iam vivenciar isso? Era mega importante para a gente que ela pudesse ter esse acolhimento de servidores públicos, que iam capacitar, iriam orientar, iriam ter essa convivência mais estreita com o trabalhador (E_11, burocrata de médio-escalão na Secretaria do Trabalho entre 2001-2004)

Essas atividades buscavam assumir o caráter de utilidade coletiva e comunitária, com o objetivo de estimular o “pertencimento do cidadão e a melhoria da qualidade de vida da comunidade” (POCHMANN, 2003, p. 119), destacando se, sobretudo a figura de agentes comunitários nas áreas da saúde, meio ambiente, habitação, cultura e trânsito, com atividades que envolviam desde o atendimento à população em serviços públicos, nos casos dos agentes comunitários na área da saúde e cultura, à orientação da população em áreas como trânsito e meio ambiente. A própria Secretaria do Trabalho contava com beneficiários do POT para realizar atividades administrativas de cadastramento de beneficiários, como aponta o relato de E_11, burocrata de médio-escalão na Secretaria do Trabalho entre 2001-2004.

Um ponto importante para compreender esse processo de parceria com diferentes órgãos municipais é que esse diálogo era conduzido a nível de gabinete e contava com o respaldo do topo decisório. É interessante observar que neste período, a própria Secretaria do

⁵⁶ Pochmann (2003, p. 95) cita “parcerias com as 28 Administrações Regionais, as Secretarias de Educação, Saúde, Esportes, Habitação, Verde e Meio Ambiente, Cultura, Finanças, Assistência Social, Gestão Pública, além das seguintes Empresas e Autarquias: CET, SPTrans, COHAB, Anhembi Turismo, IPREM, PRODAM e Serviços Funerários”.

Trabalho tinha grande capital político em relação as demais, o que facilitou esse processo de acolhimento de beneficiários:

e esse foi um processo muito interessante porque a própria Prefeita comprou e fez com que os Secretários, a mais alta cúpula da prefeitura, não tivessem como não aceitar. Então foi um processo muito nível de cima para baixo (E_11, burocrata de médio-escalão na Secretaria do Trabalho entre 2001-2004).

no começo, todas as Secretarias precisavam nos ajudar, para qualificar essas pessoas. (...) A Secretaria do Trabalho tinha uma posição de Secretaria de destaque. (E_14, burocrata de nível-de-rua na Secretaria do Trabalho entre 2001 e 2012).

Temos aqui um ponto que merece atenção: o respaldo político que a Secretaria do Trabalho tinha em relação às demais, em razão de sua centralidade e da estratégia de inclusão social dentro da agenda municipal naquele momento. Isso se explicava tanto em termos orçamentários como em políticos, embora ambos os elementos estejam associados.

Conforme relatado por E_04, um importante episódio nesse período foi a Emenda nº 024/2001 à Lei Orgânica do Município de São Paulo. Essa emenda permitiu que o executivo destinasse parte dos recursos vinculados à área de educação para ações de educação inclusiva, como o Renda Familiar Mínima. Essa possibilidade resultou em uma ampliação significativa do orçamento da Secretaria do Trabalho, como é possível observar pela Tabela 03.

Ele (Pochmann) conseguiu recursos com os outros programas porque ele estava politicamente muito cacifado com o Renda Mínima e ele conseguiu pleitear dinheiro para os outros programas. Eles começam pequeninhos, mostram que aquilo faz sentido, ganham a briga da educação, no segundo ano eles têm um superorçamento e com isso conseguem ampliar seus outros programas. E em 2003, eles têm um orçamento vigoroso. (E_04, burocrata de alto-escalação da Secretaria de Finanças no período).

Retornando às atividades executadas no âmbito do POT, em especial as práticas, observamos terreno para diferentes interpretações e disputas. Nesse período, havia grande preocupação, por parte dos gestores da Secretaria do Trabalho, em promover uma qualificação voltada não só para o mercado de trabalho, mas que promovesse a autonomia dos beneficiários, distanciando-se dos modelos das frentes de trabalho (POCHMANN, 2003, p. 93).

quando a gente pensou no Programa, uma das experiências que eu tinha eram as Frentes de Trabalho do Estado de São Paulo, do governo Walter Borelli e tem até hoje isso. E aí sim é um desvio de rota, de função, de tudo que você pode imaginar, que era exatamente o que a gente não queria. Quando a gente pensou, a gente tinha

uma referência crítica, uma experiência ruim, em relação àquilo (E_11, burocrata de médio-escalão na Secretaria do Trabalho entre 2001-2004).

As frentes de trabalho estavam presentes na gestão anterior do prefeito Celso Pitta (1998-2001) e estavam em voga no Estado de São Paulo e em outros municípios. Aqui, vale abrir breves parênteses para contextualizar no que consistiram essas frentes de trabalho, que predominaram no contexto paulista no final dos anos 90 e que voltam à tona com o cenário de desemprego massivo durante a atual pandemia⁵⁷.

4.1 E AS FRENTES DE TRABALHO, O QUE SÃO?

Frentes de trabalho é um termo polissêmico, mas que aqui iremos nos utilizar para referir às políticas de promoção de emprego e renda promovidas pelo poder público através da criação de postos de trabalho em áreas de interesse público, buscando proporcionar alívio econômico para pessoas em situação de pobreza ao mesmo tempo em que é prestado algum serviço de interesse público, em “atividades como construção de casas, obras de saneamento, limpeza urbana, redução do risco de deslizamento de encostas e criação de cinturões verdes” (GUIMARÃES, 2013, p. 334). Essas atividades eram, em geral, de caráter mais braçal e exigiam baixa qualificação, atraindo grande visibilidade pública com potencial retorno político.

Esse tipo de medida remete ao receituário keynesiano do *New Deal*, política de recuperação econômica estadunidense após a crise de 1929 por meio de obras públicas. No Brasil, esse tipo de política ganha forma na década de 70, na região nordeste (QUETES, 2015) (PASTORE, 1999) em operações financiadas pela Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE) para amenizar os efeitos devastadores da seca. No

⁵⁷ O Governo de SP anunciou a criação de 100 mil vagas em frentes de trabalho em 22 de fevereiro de 2021, como medida para atenuar os efeitos da pandemia. Além disso, no debate político das eleições municipais para Prefeito de São Paulo em novembro de 2020, ao menos dois candidatos propuseram a criação de frentes de trabalho como medida para combater o desemprego massivo, foram eles: Márcio França (PSB) e Guilherme Boulos (PSOL).

final da década de 90 as frentes de trabalho se disseminam no contexto urbano⁵⁸, sobretudo na região sudeste⁵⁹, como uma medida para fazer frente ao desemprego em massa.

No entanto, há aqui um importante aspecto a ser destacado. Embora, em tese, as pessoas sejam contratadas por um órgão da administração pública para prestar algum tipo de serviço público, em geral, não há vínculo empregatício⁶⁰ estabelecido com a administração. Os trabalhadores são considerados beneficiários e são remunerados por uma espécie de bolsa auxílio, em valor geralmente inferior ao salário-mínimo, pelos serviços prestados. A concepção é de que o trabalhador seria uma espécie de aprendiz, sendo que a atividade prestada uma forma de capacitação para um futuro trabalho (GAMBA, 2007) (QUETES, 2013).

No final dos anos 90, o governo do Estado de São Paulo, na gestão Mário Covas (PSDB; 1995-2001), como a gestão do prefeito Celso Pitta (PTN; 1998-2001), no município de São Paulo, lançaram frentes de trabalho para lidar com o desemprego no contexto paulista.

No caso da cidade de São Paulo, foi criado, em 1999, o Programa de Incentivo ao Trabalho e Requalificação Profissional do Município de São Paulo⁶¹, que previa a criação de 20 mil postos em frentes de trabalhos⁶² urbanas, como a conservação e limpeza de ruas. Esse programa foi extinto em 2001

Já no caso do governo paulista, no mesmo ano, foi criado o Programa Emergencial de Auxílio Desemprego⁶³, que pretendia a criação da 50 mil postos em um período de 06 meses. O Programa continua vigente até os dias de hoje. Segundo informações disponíveis no site do governo do Estado, o “beneficiário permanece no programa por até nove meses, com jornada de atividades de até seis horas diárias na prestação de serviços de interesse local, quatro dias

⁵⁸ Artigo na Folha de S. Paulo cita medidas de governos municipais paulistas como São José dos Campos e Franca, que instituíram frentes que previam a contratação de desempregados em áreas como limpeza urbana (KORMANN, 1999).

⁵⁹ Quetes (2015) cita que nos inícios do ano 2000, São Paulo tornou-se o Estado com maior número de município que aprovaram leis para implementação de Frentes de Trabalho, nos moldes do Programa Emergencial de Auxílio Desemprego (PEAD).

⁶⁰ Gamba (2007) e Quetes (2015) apresentam uma visão crítica quanto esse ponto, apontando que tais medidas consistiriam em uma fraude em relação à legislação trabalhista.

⁶¹ Instituído pela Lei Municipal nº 12.831 de 30 de abril de 1999, com o objetivo de “proporcionar a requalificação profissional do trabalhador desempregado, de forma a torná-lo apto a atender as exigências do mercado de trabalho e incentivando o combate ao desemprego”.

⁶² Há divergência sobre o número efeito de vagas criadas. A legislação prevê 20.000 bolsas auxílios, o Prefeito anunciou 10.000 e o Secretário encarregado pela pasta falava em 3.000 pessoas. Para mais, consultar: <https://www.folhadelondrina.com.br/geral/pitta-e-secretario-divergem-sobre-numeros-das-frentes-170899.html>

⁶³ Instituído pela Lei 10.321, de 08 de junho de 1999 e regulamentado pelo Decreto nº 44.034, da mesma data.

por semana, além do quinto dia ser dedicado à cursos de qualificação profissional ou alfabetização”⁶⁴.

No contexto da criação dessas medidas na cidade e no Estado de São Paulo, José Pastore (1999), classifica-as como adequadas para contextos emergenciais marcados pelo desemprego em massa, mas alerta para os riscos advindos do “efeito de substituição”⁶⁵.

Uma vez contextualizado esse cenário de criação, passarei agora a analisar como o POT se inseriu nesse cenário, considerando que ele compartilha de algumas características com as frentes de trabalho, como a realização de atividades para o recebimento de um auxílio pecuniário e a ausência de vínculo empregatício com a administração, ao mesmo tempo que se distancia em outros aspectos, sobretudo no tipo e conteúdo das atividades realizadas.

4.2 ENTRE A TRANSFERÊNCIA DE RENDA E AS FRENTE DE TRABALHO: A INDEPENDÊNCIA DOS INSTRUMENTOS DE SEUS OBJETIVOS PRETENDIDOS

Como tratamos na seção anterior, a literatura aponta para a autonomia dos instrumentos e sua independência em relação aos objetivos pretendidos. Ao analisar o período entre 2001 e 2004, é possível observar como o POT, já neste momento, era tensionado por diferentes atores que observam, em sua estrutura, formas de solucionar antigos problemas.

O relato de E_14 indica como o POT, que foi encarado em um primeiro momento como uma demanda da Secretaria do Trabalho, passou a despertar interesse das demais Secretarias, que começam a enxergar de forma positiva o recebimento de beneficiários do POT em seus órgãos, já que eles acabavam por cobrir demandas de trabalho interno.

Então as Secretarias atendiam (esse pedido de acolher os beneficiários) e era um favor ficar com essas pessoas. Depois, deixou de ser favor, tanto que havia repasse financeiro das outras Secretarias para poder pagar a bolsa (...) depois quando o pessoal queria manter as pessoas, eles faziam repasse (E_14, burocrata de nível-de-rua na Secretaria do Trabalho entre 2001 e 2012)

⁶⁴ Em 2019, o beneficiário recebia bolsa auxílio de R\$ 210, crédito para a compra de alimentos no valor de R\$ 86 e seguro de acidentes pessoais. Para mais informações, acessar: <https://www.saopaulo.sp.gov.br/ultimas-noticias/frente-de-trabalho-proporciona-qualificacao-profissional-e-renda-em-sp/>

⁶⁵ O efeito de substituição ocorreria situações em que a criação das frentes implicasse em tributos adicionais ou produzissem bens e serviços que são produzidos pelo setor privado, sem o aumento da demanda agregada. Nestes casos, as frentes poderiam indiretamente destruir postos de trabalho do setor privado (Pastore, 1999b).

O trecho acima aponta na direção de como, dentro da administração pública, um processo que inicia como um caráter piloto e experimental torna-se rotineiro e incorporado dentro das dinâmicas internas de cada Secretaria. Vale notar que esses atores não compartilhavam necessariamente da mesma visão sobre os objetivos do POT, o que se justifica, na medida em que a formulação não contou com um amplo arco setorial, mas sua operacionalização sim. Assim, as percepções em torno do POT, por parte das outras Secretarias, foram formadas no momento de sua implementação. Nesse processo de implementação, as Secretarias tinham necessidades específicas a serem atendidas, em geral relacionadas com a falta de recursos humanos para a prestação de um serviço público, e, assim, iam tentando direcionar o POT para que pudessem também atender aos seus interesses. Se, por um lado, o objetivo da Secretaria do Trabalho é promover o atendimento da maior quantidade de beneficiários possíveis, dentro de sua estratégia de inclusão e desenvolvimento, os demais órgãos estão perseguindo diferentes objetivos, dentro de suas áreas de atribuição e observam no POT um instrumento para atingir essas metas.

Nessas parcerias intersecretariais observamos a existência de consensos ambíguos (KASSIM, LE GALES, 2010), que acomodam diferentes entendimentos em torno da operacionalização do POT, sobretudo que no tange à execução dessas atividades formativas.

Para além disso, como dito na seção anterior, há uma zona cinzenta entre o que pode ser considerado qualificação e o que pode ser considerado uma forma precária de trabalho (já que não temos previstas uma série de garantias da legislação trabalhista). Essa zona cinzenta advém das próprias características do POT, em especial a sua dimensão técnica. As normas e a legislação que dão corpo ao POT são vagas e dotadas de ambiguidade ao não trazer uma definição objetiva ou parâmetros claros sobre no que podem consistir essas atividades.

Esse caráter ambíguo de textos legislativos é apontado por Kassim e Le Galés (2010, p. 16) ao tratar de instrumentos que tentam acomodar diferentes interesses nacionais. Os institucionalistas de segunda geração também reforçam essas lacunas e ambiguidades em instituições, frutos do seu próprio processo de construção, marcado por negociações, acordos e estabelecimento de consensos (STREECK e THELEN, 2005).

Fruto dessas lacunas, o POT acaba por operar em lógica similar à de um programa de estágio para estudantes, mas com um perfil de qualificação distinto. Esses tipos de programa, regulados pela Lei 11.788, de 25 de setembro de 2006, preveem a concessão de uma bolsa para realização de atividades voltadas para qualificação do estudante. Vicente (2010) aponta

que, a depender de elementos como sua forma de implementação, a natureza das atividades, a ausência ou não de uma supervisão, o estágio pode se tornar uma forma trabalho precário.

A fala de uma gestora da Secretaria do Trabalho nesse período denota de que forma se deu essa interação entre os diferentes órgãos municipais:

E pessoalmente, fomos descobrindo alguns gargalos em algumas Secretarias, que deixavam de oferecer determinados tipo de serviço, que não tinha quadro efetivo da prefeitura e ele passava a ser capacitado, treinado, por exemplo, o Jovem SUS, do Bolsa Trabalho. Não existe uma função de você dar um apoio nas UBS para que você tenha um atendimento adequado para o munícipe. E eles começaram a ver que se você fizesse e criassem esses nichos específicos, que poderia ser com essa população, você melhorava a oferta do serviço público. Então, muitas secretarias e empresas municipais desenvolveram alguns nichos que eles não tinham trabalhadores de carreira e não tinham como contratar, mas eram novos nichos. Não era substituir aquilo que já existe. Então não era: nós temos deficiência de faxineiro, então vamos colocar faxineira. Ah, temos deficiência de pessoas para limpar bueiros, então vamos colocar todo mundo para limpar bueiro. Então, tinha essa preocupação de se desenvolver, principalmente na área da cultura, estavam criando os CEUs então tinha muita demanda na área da cultural, do lazer e a gente formava muita gente nessa área. (E_11, burocrata de médio-escala na Secretaria do Trabalho entre 2001-2004)

Esse trecho ilustra também a intenção de distanciamento do modelo de frentes de trabalho, presente no discurso e nos relatos dos gestores da Secretaria do Trabalho. Essa visão não é unívoca na administração pública e é possível identificar reproduções, no período em questão, do POT como forma de trabalho, tanto em discursos oficiais como em reportagens e notícias veiculadas pela imprensa no período, como é possível observar por notícias da época:

Terminam amanhã as inscrições para a Operação Trabalho da Prefeitura de São Paulo. O número de vagas foi ampliado de 6.000 para 12 mil. Segundo a prefeitura, os contratados vão realizar serviços gerais nas secretarias e administrações regionais, com contratos temporários de três a nove meses e salário de R\$ 180 mensais, além de auxílios transporte e alimentação e seguro de vida (Folha de S. Paulo, 25/10/2001)⁶⁶.

No Operação Trabalho, 12,6 mil desempregados entre 21 e 39 anos recebem R\$ 315 para trabalhar em serviços gerais na Prefeitura (Folha de S. Paulo, 21/01/2003)⁶⁷.

⁶⁶ Conforme reportagem “Inscrições para a Operação Trabalho terminam amanhã em São Paulo” publicada no jornal Folha de S. Paulo, em 25/10/2001. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/folha/cotidiano/ult95u39333.shtml>

⁶⁷ Conforme reportagem “Prefeitura complementa renda em SP” publicada no jornal Folha de S. Paulo, em 21/01/2003. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u44975.shtml>

Os trechos retratam o POT como vagas temporárias de trabalho para serviços gerais, enquadrando o como uma espécie de contratação, sem qualquer menção a qualificação profissional ou capacitação ocupacional. Temos reforçada aqui a independência em relação aos objetivos pretendidos, no caso de um instrumento que é a todo momento tensionado por atores com diferentes visões sobre os problemas e suas soluções.

Como veremos adiante, com o fim da gestão petista, após a derrota de Marta Suplicy para José Serra (PSDB), em outubro de 2004, essa forma de utilização do POT, como uma espécie de contratação, tida como desviante pelos gestores que participaram de sua criação, conforme relato de E_11 e E_15, torna-se predominante. A seguir, analisaremos como se deu esse processo e como podemos analisá-lo a partir da literatura que trata a mudança institucional.

5. GESTÃO SERRA-KASSAB (2005-2008): A DESARTICULAÇÃO DA ESTRATÉGIA DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL.

Após o término da gestão petista e a eleição de José Serra (PSDB) como prefeito, a política de desenvolvimento econômico é reformulada e passa, nas palavras de um burocrata de alto escalão da época (E_09), por um processo de “redesenho estratégico”. A pasta é renomeada para Secretaria Municipal do Trabalho (SMTRAB) e adota uma nova linha de ações pensando no desenvolvimento econômico com foco no mercado de trabalho. As políticas redistributivas dão lugar a um planejamento de políticas marcadas por uma orientação mercadológica, visando suprir necessidades do setor empresarial.

O Serra queria ampliar a capacitação técnica, falar melhor com o mercado para entender onde tinham os gargalos de capacitação e assim facilitar o acesso desse trabalhador ao mercado de trabalho e fortalecer o programa de mão de obra, inclusive foi a criação dos CAT e manteria os programas de transferência de renda com os tamanhos reduzidos. Ou seja, isso foi uma deliberação do governo de reduzir os programas de transferência de renda, então diminuiu muito a dotação orçamentária do Bolsa trabalho e do POT (E_09, burocrata de alto-escalão da Secretaria do Trabalho entre 2005-2009).

Nesse período, o Renda Mínima é transferido para a pasta de Assistência Social⁶⁸ e o Começar de Novo é extinto⁶⁹. O POT, assim como o Bolsa Trabalho, permanece, mas passa por drástica redução de escala, reduzindo de 12.000 beneficiários atendidos para 1.500.

Esse novo governo já não dava a mesma importância para isso (transferência de renda). Você tem as outras prioridades e as marcas políticas que foram colocadas pelo PT não faziam muita questão de ser mantidas. Você vai desestruturar a Secretaria e eu acho que aí a Secretaria do Trabalho vai tentar manter o mínimo de coisas funcionando. Eles vão fazer uma adaptação dos programas para aquilo que sobrasse dinheiro. Então aí eles vão se adaptar as necessidades da Secretarias parceiras, porque não é mais uma Secretaria que tem dinheiro. Por isso eles fazem uma mudança adaptativa de sobrevivência. (E_04)

⁶⁸ Se, como visto, o Renda Mínima era responsável por uma parte significativa do orçamento da Secretaria do Trabalho, sua transferência para a Assistência Social implica em uma redução significativa de seu orçamento. De 2003 para 2007, o orçamento da Secretaria do Trabalho reduziu de 227 milhões (2,1% do total) para pouco mais de 59 milhões (0,3% do total), conforme Tabela 03.

⁶⁹ Segundo E_09, burocrata de alto-escalão da Secretaria do Trabalho entre 2005-2009, o Começar de Novo é extinto pois a nova gestão “entendia que esse público poderia ser absorvido pelo Operação Trabalho” (E_09).

Além disso, o POT passa a ser utilizado para estruturar frentes de trabalho, para realização de atividades como o combate a enchentes e o conserto de calçadas, focando sobretudo, na inclusão da população em situação de rua como público prioritário do POT.

Conforme reportagens veiculada à época:

Lançado no dia 22/06, o programa Passeio Livre irá capacitar, inicialmente, 64 moradores de rua, de quatro subprefeituras de São Paulo, com o objetivo de consertar as calçadas da cidade. Durante seis meses, eles receberão uma bolsa no valor de R\$ 315 do programa Operação Trabalho, da Secretaria do Trabalho, ao mesmo tempo em que **trabalham** e participam de cursos de especialização oferecidos pelo Senai e de empreendedorismo, pelo Sebrae. (Folha de S. Paulo, 2005).

O projeto foi mantido pela gestão do ex-prefeito José Serra (PSDB), pré-candidato ao governo do Estado, que, no fim de 2005, abriu 1.500 vagas para interessados em atuar contra possíveis enchentes, com bolsa mensal de R\$ 363,45 para seis horas diárias (Folha de S. Paulo, 2006)⁷⁰.

Vale destacar que não há uma mudança formal na base normativa do POT. Assim, temos um novo propósito para uma antiga instituição – que não sofre alterações formais–, observando a ocorrência do mecanismo do “redirecionamento” institucional, que se aproveita do caráter vago e ambíguo, de dispositivos do POT para promover uma mudança por conversão na instrumentação. A partir dessa **conversão** o POT, que passa de um instrumento que viabilizava a redistribuição de renda combinada com a qualificação profissional, para uma forma de estruturar de frentes de trabalho. Esse redirecionamento ocorre a partir de mudanças no topo decisório, com o estabelecimento de novas agendas prioritárias, tanto pelo novo prefeito como pelo Secretário de Trabalho, que são implementadas a partir da utilização das estruturas já existentes.

Como apontam Hacker, Pierson e Thelen (2015), os processos de conversão podem ter como gatilho as mudanças dos atores políticos, que redirecionam as instituições para fins além de sua intenção original. Nesse caso, temos uma disputa em torno de quais são as agendas prioritárias: inclusão numa direção mais ampla de cidadania, com transferência de renda, ou inclusão via trabalho, numa perspectiva mais instrumental.

⁷⁰ Conforme reportagem “Programa de emprego para carente é extinto” de Fabiana Leite, publicada no jornal Folha de S. Paulo, em 15/04/2006. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/cotidian/ff1504200601.htm>

Como apontado, não há nenhuma mudança formal significativa⁷¹ no arcabouço normativo do POT. O processo de transformação pelo qual passa esse instrumento, neste momento, está na forma de sua utilização. Essas transformações estão associadas à dimensão social deste instrumento, marcada por símbolos e representações. Assim, é possível indicar que as transformações pela qual passam esse instrumento se dão na forma pela qual o POT é interpretado pelo topo decisório e operacionalizado pelo médio escalão, em especial da Secretaria do Trabalho, que o encaram como um dispositivo de criação de frentes de trabalho, ao invés de um instrumento para promover transferência de renda.

Após a renúncia do então prefeito José Serra e a posse de seu vice Gilberto Kassab, a Secretaria passou por um momento de turbulência, especialmente com a veiculação de notícia em veículos de imprensa sobre a extinção do POT. O então Secretário do Trabalho, Gilmar Viana, que havia sido nomeado pelo ex-prefeito José Serra afirmou, em entrevista à Folha de S. Paulo, que:

a extinção do programa deve-se a uma "mudança de foco" da pasta. E que novas frentes serão abertas apenas se houver orçamento e necessidade específica. Morador é um problema que não tem só em São Paulo, não tem condição fiscal que resolva. A secretaria perseguirá qualificação [de jovens para o mercado], intermediação [de vagas] e empreendedorismo através de microcrédito. [Empregos para] morador de rua são programas de corte assistencial. Infelizmente não é nosso público", disse Viana à Folha (Folha de S. Paulo, 2006).⁷²

O trecho denota a visão do então Secretário, manifestada após mudança do Chefe do Executivo, de para quem se destinam as ações da pasta de trabalho, marcando uma oposição entre políticas assistenciais e políticas de emprego e renda. Após grande repercussão, sobretudo de setores ligados à defesa da população em situação de rua, o Secretário mudou o discurso e negou ter dito que iria extinguir o POT, atribuindo à imprensa essa fala:

O Secretário Municipal do Trabalho, Gilmar Viana, negou em audiência na Comissão de Direitos Humanos da Câmara Municipal que tenha extinguido o programa Operação Trabalho, mas afirmou que houve redução no número de beneficiados de 2.800 para 328. Segundo o secretário, o fim do programa fora noticiado pela imprensa. Viana não esclareceu as razões da redução nem qual o futuro do programa. Implantado em 2001, o Operação Trabalho atendia basicamente

⁷¹ A única mudança normativa no período foi a publicação da Portaria SMTRAB-G nº 24 de 7 de junho de 2006, que substituiu a Portaria SDTS 14 de 3 de maio de 2004, reduzindo o valor do auxílio pecuniário em 13%.

⁷² Conforme reportagem "Programa de emprego para carente é extinto" de Fabiana Leite, publicada no jornal Folha de S. Paulo, em 15/04/2006. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/cotidian/ff1504200601.htm>

moradores em situação de rua e desempregados. No final de março deste ano, beneficiários do programa receberam carta da Secretaria do Trabalho comunicando o fim das contratações (O Trecheiro, 2006)⁷³.

Importante notar que, em paralelo, o **cenário** econômico muda drasticamente, com os índices de desemprego caindo pela metade ao longo do Governo Lula (2003-2010). Com essa mudança no **contexto macroeconômico**, aos poucos perde-se o sentido de estruturar-se frentes de trabalho, medida considerada adequada para o combate ao desemprego em massa (PASTORE, 1999b). Por sua vez, o POT segue como uma ferramenta útil para empregar determinados públicos vulneráveis, com grande dificuldade de inserção no mercado de trabalho, como é o caso da população em situação de rua⁷⁴.

Temos um desacoplamento do POT dos seus objetivos iniciais, que passa a ser percebido pelos diferentes níveis da burocracia como uma forma de solucionar problemas distintos, em usos moldados a partir de processos de conversão na sua instrumentação. Isso é possível a partir do caráter vago desse dispositivo em particular, ecoando o modelo da lata de lixo em que vemos a autonomização das soluções em buscas de problemas (MARCH. COHEN; OLSEN, 1972)

Burocratas de médio e alto escalão observam também no POT uma solução possível para um problema recorrente na gestão pública: a **contratação de pessoal**, dadas as amarras jurídicas e orçamentárias existentes. Importante observar que esse uso é possível graças aos dispositivos do POT, que preveem a transferência monetária como contrapartida para realização de atividades. Assim, o POT é operacionalizado também como um mecanismo útil para a contratação de pessoas, de forma célere e barata e rápida, para ocupar postos de trabalho em áreas que demandavam profissionais de baixa qualificação, quando comparada com as soluções convencionais, como a abertura de um concurso público ou a contratação de empresa terceirizada para prestação de serviço.

o que começou a acontecer, e era interessante, e isso já venha da administração anterior, pessoal com escassez de demanda de trabalhador dentro da Secretaria, começou a virar um tampão de Secretaria para atividades operacionais básicas, para o bem ou para o mal, para o bem porque você dava essa oportunidade de renda e

⁷³ Conforme reportagem “Secretário Gilmar Viana nega fim dos programas sociais” de Valéria Gomes, publicada no jornal O Trecheiro, em junho de 2006. Disponível em: https://rederuasp.files.wordpress.com/2017/08/144_trecheiro_junho_2006.pdf

⁷⁴ Vale observar que a escolha dessa forma de atendimento para a população em situação de rua, que se aproxima da ideia do *workfare* americano, onde os benefícios sociais estão condicionados ao trabalho, em contraposição a outros modelos como o *housing first* que prioriza a oferta imediata de moradia para indivíduos em situação de rua crônica (KERSTENETZKY, 2006) (TSEMBERIS; *et. al.*, 2004).

para o mal porque eu sempre entendi isso como um programa muito precário e muito precarizado (E_09, burocrata de alto-escalão da Secretaria do Trabalho entre 2005-2009)

Esse processo, que é observado desde os anos iniciais do POT, ainda na gestão Marta Suplicy, é aprofundado e cada vez mais o POT passa a ser utilizado como uma forma de contratação, adaptando-se às necessidades dos gestores. Não se trata mais de empregar grandes contingentes de desempregados, mas sim de viabilizar a contratação de um número bem inferior de pessoas para atividades como serviços de copa, manutenção ou limpeza em repartições públicas. Isso se dá em um **novo processo de conversão** em relação ao seu uso inicial. Temos aqui um novo uso possível: o POT como forma de **contratação direta**, mesmo sem vínculo empregatício e proteção trabalhista.

Se as frentes de trabalho se pautam, em tese, por uma necessidade de empregar grandes quantidades de trabalhadores em contextos emergenciais marcados por crise econômica, este uso como forma de contratação costuma ser feito em menor escala, aproximando-se mais da concepção de um emprego tradicional e buscando atender a necessidades internas da Administração Pública. E em que pese se assemelhar a uma espécie contratação, ela não é dotada de um regime de proteção trabalhista, o que pode representar uma precarização na relação de trabalho.

Em 2008, é possível observar a replicação desse uso com maior frequência, com a celebração de termo de cooperação com diferentes Subprefeituras para contratação de zeladores urbanos, para realização de tarefas como varrição de vias públicas. Ao menos 7 parcerias foram estabelecidas com Subprefeituras no ano de 2008, empregando uma quantidade próxima à 320 pessoas.

Além disso, no período foi criado o projeto Vivência Prática na Gestão de Documentos, vigente até hoje, em parceria com a Divisão de Arquivo Municipal de Processos (então vinculada à Secretaria Municipal de Gestão). Tal projeto empregava cerca de 40 pessoas em atividades operacionais de organização, classificação, preparação, digitação, avaliação e arquivamento de processos e documentos.

Eles eram uma mão de obra importante da prefeitura, eles ajudavam muito. E quando acabava, porque o beneficiário tinha feito dois anos de programa e não podia continuar, era sempre uma coisa desesperadora para as Secretarias, que tinham que contratar, tinha Secretarias que passavam verba para que pudessem manter as

peças, porque era uma forma indireta de você contratar. Era baixo o salário, eram seis horas, mas contribuía nas funções da prefeitura. (E_14, burocrata de nível-degrau na Secretaria do Trabalho entre 2001 e 2012)

Essa tendência de utilização do POT como forma de contratação é acentuada a partir de 2009, após a reeleição de Kassab, como veremos na seção a seguir.

6. KASSAB 2 (2009-2012) – CONTRATAÇÕES E NOVOS USOS.

Em 2009, o POT é inserido como meta⁷⁵ dentro do Programa de Metas⁷⁶ do segundo mandato de Kassab (2009-2012), com a previsão de atender “8.000 trabalhadores no Programa Operação Trabalho”. A partir daí, a tendência de utilização do POT como uma estratégia de contratação de mão de obra, sobretudo para as subprefeituras, é acelerada, momento no qual a Secretaria do Trabalho passou a ser chefiada pelo Marcos Cintra, que era ex-deputado federal (1999-2003) e vereador em São Paulo (2009-2012) pelo PR.

Entre 2009 e 2012 foram estabelecidas parcerias com 26 das 31 subprefeituras⁷⁷, representando, ao todo, algo próximo de 1000 vagas. Além disso, o POT foi utilizado em um modelo similar, para zeladoria de equipamentos esportivos, em parceria com a Secretaria Municipal de Esportes e Lazer (SEME), contando com algo próximo à 20 trabalhadores.

Nessa esteira de ações, cabe citar o projeto Travessia Segura⁷⁸, uma das principais parcerias estabelecidas no período, envolvendo a Secretaria do Trabalho, a Secretaria Municipal de Mobilidade e Transporte (SMT) e a Companhia de Engenharia de Tráfego (CET). O projeto consistia em uma estratégia da SMT para reduzir os índices de morte no trânsito. Através do POT foram realizadas contratações em ampla escala, iniciando com 120 trabalhadores, em 2009, e chegando a mais de 500 trabalhadores em 2012. As pessoas eram contratadas, basicamente, para executar atividades de orientação de travessia, posicionados nos cruzamentos críticos, com alto fluxo de pedestres e índices significativos de atropelamentos.

Por fim, ainda sobre a utilização do POT como mão de obra, vale mencionar o projeto Emprego Verde Escola: Para Um Futuro Melhor, em parceria com a Secretaria do Verde e

⁷⁵ Nos termos da meta 185 do Programa de Metas 2009-2012. Segundo balanço da própria gestão a meta teve o índice de “100% de eficácia”. Como nota, a imagem utilizada ilustrar o cumprimento de meta é a de um trabalhador do projeto Travessia Segura, segurando uma placa de sinalização.

⁷⁶ O Programa de Metas é um instrumento de planejamento e orçamento, que passou a ser exigido após 2009, com aprovação da Emenda nº 30/2008 à Lei Orgânica do Município.

⁷⁷ Atualmente o município conta com 32 subprefeituras. Criadas pela Lei Municipal nº 13.399/2002, a divisão original previa 31 subprefeituras. A 32ª subprefeitura criada foi a de Sapopemba, que até então integrava a subprefeitura de Vila Prudente.

⁷⁸ O Travessia Segura era parte integrante do Programa de Metas da Prefeitura Municipal de São Paulo, estando relacionado com o Objetivo 17, que previa a redução de 2,3 para 1,8 o índice de mortes geral no trânsito para cada 10 mil veículos.

Meio Ambiente (SVMA) e a ONG Parada Vital⁷⁹. O POT foi o instrumento que viabilizou a contratação de 120 “estagiários” e “aprendizes”⁸⁰ que eram responsáveis pela operação de 22 bicicletários da cidade de São Paulo. O projeto perdurou entre 2010 e 2012 e seu encerramento ocorreu justamente devido ao fim dos repasses das bolsas, como indica Ismael Domingues Caetano, diretor da ONG Parada Vital, em reportagem publicada na época:

Caetano explica que os 22 bicicletários administrados pela Parada Vital em estações de metrô e ônibus intermunicipais (EMTU) funcionam graças à mão de obra de 120 jovens, cujos salários são pagos pelo governo municipal. (...) “A Secretaria do Trabalho deixou de enviar os estagiários para a gente, e, como estamos sem patrocinador, não conseguimos contratar novos funcionários para cobrir a ausência” (...) (Rede Brasil Atual, 2012)⁸¹

A ideia de que se trata de uma forma de trabalho é reforçada no próprio nome do programa, que contém o termo “emprego”. A essencialidade dos trabalhadores para a prestação do serviço público é denotada pela fala do responsável do projeto. Entretanto, observamos nesse caso elementos formativos, que eram aportados pela ONG Parada Vital, que realizava cursos de “informática, comunicação e atendimento, economia doméstica e consumo, política, cidadania e meio ambiente, gestão de processos, liderança e gestão de carreira”⁸².

Também há de se notar, nesse período, a realização de parcerias com ONGs para utilização do POT como mecanismo de transferência de renda para pessoas em situação de vulnerabilidade combinados com os cursos de qualificação profissional. Foram firmados ao menos nove termos de cooperação com organizações da sociedade civil para estruturação de projetos de pequena escala (em torno de 30 beneficiários) para realização de cursos de capacitação em áreas como estética⁸³; marcenaria⁸⁴; jardinagem e paisagismo⁸⁵; alimentação e

⁷⁹ A ONG Parada Vital era responsável pela manutenção de 22 bicicletários na cidade de São Paulo e por qualificar os jovens bolsistas do POT.

⁸⁰ Termos utilizados nas informações disponibilizadas no site oficial da Prefeitura de São Paulo.

⁸¹ Conforme reportagem “Problema em convênio com prefeitura de SP fecha temporariamente bicicletários” de Tadeu Breda, publicada na Rede Brasil Atual em 11/12/2012. Disponível em: <https://www.redebrasilatual.com.br/cidades/2012/12/problema-em-convenio-com-prefeitura-fecha-temporariamente-bicicletarios-em-sp/>

⁸² Conforme informações disponibilizadas no site da Prefeitura de São Paulo. Para mais, conferir: https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/desenvolvimento/cursos/operacao_trabalho/index.php?p=23635

⁸³ Ação realizada desde 2009, em conjunto com a ONG Cosmética, Beleza e Cidadania, para realização de cursos nas áreas de corte de cabelo masculino e feminino, maquiagem, manicure e pedicure, entrelaçamento

gastronomia⁸⁶; hotelaria e hospitalidade⁸⁷ administração; serigrafia e manufatura de produtos em PVC⁸⁸. É interessante notar que os projetos que contam com parcerias com organizações da sociedade civil no período tendem a resgatar uma ideia presente no uso inicial do POT: a utilização da transferência de renda como uma forma de promover o alívio imediato de efeitos deletérios da condição de pobreza, viabilizando a participação e evitando a evasão de pessoas em situação de vulnerabilidade em cursos de qualificação profissional. No entanto, há uma significativa distância entre as duas formas de instrumentação, visto que no primeiro momento o objetivo era promover transformações em larga escala, impactando o desenvolvimento econômico da cidade, enquanto nesse momento temos ações pontuais, de caráter beneficente.

Nesse tipo de ação em parceria com organizações da sociedade civil, os recursos orçamentários partiam inteiramente da Secretaria do Trabalho, ao contrário de ações com outros órgãos municipais, em que os recursos eram suportados, geralmente, pela Secretaria parceira. O processo de construção dessas ações parte de articulação política dos representantes dessas OSC junto ao topo decisório da Secretaria do Trabalho. Vale observar que o discurso do topo decisório da pasta se transforma com a mudança no secretariado. Em 2010, em artigo publicado na Folha de S. Paulo intitulado “Uma política social eficiente”, o

de cabelo, depilação e massagem, com duração de 24 meses. Mais informações disponíveis em: <https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/comunicacao/noticias/?p=105737> Acesso em 21.07.2021

⁸⁴ Ação “Fábrica de Madeira” realizada em parceria com o Instituto Leo Madeiras, realizados no bairro do Grajaú e na Vila Penteadada, com turmas de 20 beneficiários. Mais informações disponíveis em: <https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/desenvolvimento/noticias/?p=20421> Acesso em 21.07.2021

⁸⁵ Projeto Fábrica Verde realizado com o Centro Universitário Adventista de São Paulo em 2010, com duração de seis meses e atendimento de 30 beneficiários. Não confundir com outras ações de mesmo nome, mas como foco no fortalecimento de práticas sustentáveis e cooperativas, realizado em parceria com a USP em 2008. Mais informações disponíveis em: <https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/desenvolvimento/noticias/?p=25316> Acesso em 21.07.2021

⁸⁶ O Projeto Fábrica Gastronômica realizado em 2010, em duas edições: I - ação em parceria com o Bompar – Centro Social Nossa Senhora do Bom Parto, para formação em salgadeira e II – ação em parceria com o Sinthoresp- Sindicato de Hotéis, Restaurantes, Bares e Similares do Estado de São Paulo. Mais informações disponíveis em: <https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/desenvolvimento/noticias/?p=23890> e <https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/desenvolvimento/noticias/?p=21606> Acesso em 21.07.2021

⁸⁷ Projeto Excelência na Hospitalidade realizado em parceria com a APAF - Associação Paulista de Apoio a Família, para 40 beneficiários. Informações disponíveis em: <https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/desenvolvimento/noticias/?p=48797> Acesso em 21.jul.2021.

⁸⁸ Ação de larga escala, realizada em parceria com a Fundação Jovem Profissional, atendendo 400 beneficiários por edição. A parceria se iniciou em 2010 e durou até 2015, com cursos de 6 meses e carga horário de 4 horas. Esse foi o único caso identificado de ação utilizando o POT com divulgação de vagas em classificados de jornal de grande circulação (publicação em 17.10.2012, nos Classificados do jornal Folha de S. Paulo. Disponível em: <http://classificados.folha.uol.com.br/empregos/1170133-sem-det-de-sao-paulo-oferece-200-vagas-para-cursos-gratuitos-em-2013.shtml>) Para mais informações sobre o Fundação Jovem Profissional, conferir: <https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/desenvolvimento/cursos/index.php?p=186307> Acesso em 21.07.2021

então Secretário Marcos Cintra rebate críticas da ex-prefeita Marta Suplicy sobre o atendimento à população em situação de rua pela gestão municipal:

A Secretaria de Desenvolvimento Econômico e do Trabalho adotou, com o programa Operação Trabalho, uma política mais eficiente de enfrentamento das situações de vulnerabilidade das pessoas em situação de rua, flexibilizando suas regras para ampliar o universo dos beneficiários⁸⁹. Dezenas de projetos são desenvolvidos nos dois programas. Podemos citar os mais conhecidos, como Zeladores de Praça, Travessia Segura e Fábrica Verde.

Notamos aqui que, para além de uma forma de contratação, o POT é enquadrado também como um instrumento de política social para promover o atendimento da população em situação de rua. Esse discurso é diametralmente diferente ao emanado pelo Secretário do Trabalho anterior, Gilmar Viana em 2007⁹⁰, indicando a possibilidade de coexistência de múltiplos usos dentro de um mesmo instrumento de política pública. Percebemos aqui a importância do topo decisório nesse processo de conversão institucional e definição de para quais propósitos os instrumentos devem servir.

Ainda em 2009, observamos o POT sendo utilizado para atendimento de outro público vulnerável: a população LGBT. Neste ano, a partir de uma articulação da Coordenadoria de Assuntos de Diversidade Sexual (CADS), da então Secretaria Municipal de Participação e Parcerias (hoje SMDHC), junto à Secretaria do Trabalho, foi criado o POT LGBT: um caso de transferência de renda focalizado no público LGBT. considerando a transferência de renda como mecanismo fundamental para superação da situação crônica de pobreza.

Esse novo uso é fruto da ação de um ator externo à Secretaria do Trabalho, mas ainda parte da municipalidade, pela inclusão de grupos específicos dentro do POT. No caso, a agenda por políticas afirmativas para população LGBT é responsável por abrir essa forma de atuação. Conforme relato do entrevistado (E_06), há um papel importante da CADS junto ao topo decisório da Secretaria do Trabalho:

Eu pensei, não vamos inventar a roda, né? O que tenho na Secretaria do Trabalho? Tinha o POT. E aí eu comecei uma conversa com o Secretário do Trabalho, que era

⁸⁹ Apesar do então Secretário mencionar que teriam ocorrido flexibilizações das regras para participação no programa, é importante destacar que não houve mudanças formais no período no arcabouço normativo do POT.

⁹⁰ Conforme trecho de entrevista na página 75.

o Nelson Harvey, e o Secretario da Assistência, que era o Floriano, para pensar de que forma poderíamos montar alguma coisa. Surgiu um projeto piloto, inicialmente com 6 bolsas do POT, que após um mês, aumentou para 16 (E_06, burocrata de médio-escalão da SMPP no período).

Como em outras parcerias intersecretariais, toda a burocracia para a transferência monetária seguia na Secretaria do Trabalho, mas a seleção e o acompanhamento dos beneficiários do programa, o estabelecimento de novas parcerias para oferta de cursos de qualificação profissional e o trabalho de inserção profissional eram acompanhados pela equipe da CADS. O POT LGBT inicia-se com um projeto piloto para 6 beneficiários que é expandido, ao final da gestão, para 32 beneficiários.

Essa forma de transferência de renda se diferenciava do uso inicial por trabalhar de maneira focalizada em relação às vulnerabilidades do indivíduo, considerando o perfil do público a ser atendido. O POT foi pensado inicialmente sem “selecionar beneficiários por segmento de exclusão, nem tampouco estabelecer cotas” (POCHMANN, 2003, p. 94), mirando na situação de desemprego e priorizando aqueles que estavam há mais tempo fora do mercado de trabalho, mas sem prever uma atenção específica a marcadores sociais identitários.

Ao criar o POT LGBT, gestores da CADS/SMPP e Secretaria do Trabalho inauguram uma nova forma de atenção possível, em um processo de **conversão** sobre o uso inicial, passando a operar a transferência de renda com foco em novas elegibilidades. Temos uma mudança não em **como** o instrumento opera, mas a **quem** ele atende. Importante pontuar que não há uma mudança formal nos critérios de elegibilidade do POT, que já eram suficientemente vagos para permitir sua operação para incluir grupos populacionais específicos.

Aqui, novamente, a perspectiva da sociologia da ação pública confere um olhar que enriquece a análise e permite a constatação de diferentes formas de operacionalizar um instrumento. Não se trata de qualificar qual uso é adequado ou não, mas sim de observar que todos estes usos são possíveis e de fato ocorrem, inclusive de forma simultânea, realçando assim noção de que as instituições, mesmo as micro instituições, são ambíguas e podem comportar, dentro de si, usos diversos para um mesmo mecanismo. Além disso, observamos influência do topo decisório neste processo, como relatado pela fala de E_06 acima.

Esse relato demonstra como os instrumentos existentes podem moldar as respostas políticas. Essa percepção dialoga tanto com modelos como o da lata de lixo - onde parte-se das alternativas disponíveis na formulação de políticas públicas (COHEN; MARCH; OLSEN, 1972), como da perspectiva da sociologia da ação pública sobre instrumentos, segundo a qual os instrumentos existentes influenciam também os rumos da política (KASSIM; LE GALÈS, 2010, p. 4).

6.1 FORTALECENDO INICIATIVAS DE ECONOMIA SOLIDÁRIA: O POT COMO INSTRUMENTO PARA FOMENTO.

Outra forma instrumentação do POT na gestão Kassab 2 (2009-2012) foi sua utilização para fomentar formas alternativas de geração de renda, como o cooperativismo e a economia solidária⁹¹, assim como práticas sustentáveis, como a agricultura urbana e a produção de orgânicos. Esse tipo de prática teve início, em pequena escala entre 2009 e 2012, na gestão Kassab e foi aprofundado na gestão seguinte, de Fernando Haddad (2013-2016).

Esses projetos foram estruturados em parcerias em parceria com OSCs com expertise no tema, sendo que a Secretaria do Trabalho instrumentalizava o POT como uma espécie de fomento aos grupos incubados, proporcionando suporte econômico imediato. Esses projetos contavam com um componente de qualificação, mas tinham diversos objetivos principais, em geral associados à economia solidária.

O primeiro exemplo foi o projeto Caoby, iniciado em 2009 em uma parceria envolvendo a Secretaria do Trabalho, a SVMA e a ONG SOS Guarapiranga. Tal projeto tinha como objetivo “promover o desenvolvimento sustentável na região da represa Guarapiranga, através de um modelo de ocupação sustentável das áreas degradadas de mananciais e oportunidade de geração de renda e trabalho para pessoas desempregadas”⁹².

Os beneficiários eram capacitados em oficinas sobre agricultura orgânica e recebiam o valor do benefício como uma espécie fomento nesse período de incubação. O POT era o

⁹¹ Apesar de a SDTS ter priorizado ações de fomento a economia solidária entre 2001-2004, com o programa Oportunidade Solidária, este pouco interagiu com o POT, priorizando os públicos do Bolsa Trabalho e do Começar de Novo.

⁹² Conforme informações disponíveis no site da Prefeitura de São Paulo: https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/desenvolvimento/cursos/operacao_trabalho/index.php?p=143187. Acesso em 21.07.2021

mecanismo utilizado para dar suporte econômico aos beneficiários nesse período de estruturação dos empreendimentos solidários.

Já o Projeto Cabruêra funcionava em lógica similar, mas fortalecendo mulheres organizadas em uma cooperativa de costura, na Comunidade União de Vila Nova, antigo Jardim Pantanal, em São Miguel Paulista. O projeto foi executado em uma parceria da Secretaria do Trabalho com o Instituto Nova União da Arte – NUA. As beneficiárias participavam de cursos de qualificação e a utilização do POT permitia a viabilidade econômica do empreendimento no momento inicial.

Por fim, o projeto Fábrica Verde⁹³, parceria entre a Universidade de São Paulo e a Secretaria do Trabalho foi criado para promover o desenvolvimento de uma cooperativa de jardinagem e paisagismo autossustentável. Novamente, o POT foi instrumentalizado para apoiar financeiramente os participantes do projeto, durante o período de capacitação e incubação do empreendimento.

As ações seguem a mesma linha de fortalecimento de projetos de economia solidária, alguns como em práticas como cultivos de orgânicos, através da transferência monetária aos participantes, que é possível através do POT. Temos aqui reforçada essa versatilidade do instrumento e sua independência em relação aos objetivos pretendidos inicialmente, podendo ser convertido para atender a novos interesses.

6.2 CASOS ATÍPICOS DE CONTRATAÇÃO: AS PARCERIAS COM EMPRESAS.

Alguns casos que merecem destaque ainda durante a gestão Kassab foram iniciativas desenvolvidas com empresas privadas. Tais ações foram descritas como de qualificação, mas na prática consistiam em formas de contratação, desenvolvidas em parceria com a iniciativa privada. Foram os projetos “Qualificação Profissional em Construção Civil”, desenvolvido com a empreiteira Odebrecht e o “Estações de Reciclagem” em parceria com o Grupo Pão de Açúcar de supermercados.

O primeiro foi realizado na ocasião dos inícios das obras de construção do estádio de futebol localizado em Itaquera, que viria a ser a sede da abertura da Copa do Mundo FIFA de

⁹³ O projeto atendia um grupo de 40 beneficiários, com duração de 24 meses. Para mais informações: <http://www.jornaldocampus.usp.br/index.php/2009/10/fabrica-verde-cria-nova-cooperativa/> Acesso em 21.07.2021

Futebol, em 2014⁹⁴. A ação se assemelhava de um “estágio-probatório” onde os selecionados receberiam qualificação e realizariam atividades para carpinteiros, armadores e pedreiros assentadores. Após a participação da ação, os participantes poderiam ser contratados pela empreiteira para as obras do estádio.

Já as “estações da reciclagem” tiveram maior duração, tendo início em 2009 e perdurando até 2013. A ação, realizada em parceria com o Grupo Pão de Açúcar, era realizada em 41 lojas do grupo. Os beneficiários atuavam no recebimento e separação de materiais reciclados depositados nas Estações de Reciclagem Pão de Açúcar e deveriam orientar os consumidores sobre o processo e a importância da reciclagem. Os participantes deveriam participar de um curso técnico em reciclagem de materiais e atendimento ao cliente, que seria oferecido pela ONG BR+10, mas segundo o relato de E_13, a organização falhava de maneira sistemática na oferta e acompanhamento destes cursos:

nós que encerramos o Estações de Reciclagem com o Pão de Açúcar. Esse era complicado, porque você tinha parceria com o Pão de Açúcar, que terceirizou a qualificação para o BR+10. Só que essa terceirizada dava muito problema, administrava muito mal. Por isso a importância do monitoramento (E_13, burocrata de médio-escalão da Secretaria do Trabalho desde 2013).

Neste caso, assim como na ação Emprego Verde Escola, no Plano de Trabalho celebrado com a municipalidade os participantes eram denominados como “agentes ambientais”, por executarem atividades que, em última instância, estavam relacionadas com o tema da sustentabilidade, como a reciclagem ou o uso de bicicletas. No entanto, a carga horária dos participantes consistia, em sua maior parte, em práticas de caráter laboral. Na parceria com a Odebrecht essa característica é ainda mais evidente, já que as atividades de qualificação são essencialmente ações e contribuem para o processo de construção do estádio.

Importante notar que esses foram os únicos casos, em todo o período mapeado, com a celebração de parcerias com empresas, o que fugia da regra geral de parcerias com órgãos públicas ou organizações da sociedade civil.

⁹⁴ Interessante observar que a construção desse Estádio contou com forte apoio do então Prefeito Gilberto Kassab, que viabilizou a construção da arena através de medidas fiscais como a Lei 15.413/2011.

6.3 A INSTRUMENTAÇÃO E A DIMENSÃO DO PODER: O CASO DOS ZELADORES COMUNITÁRIOS

Outra ação que destoa das demais foi a criação dos zeladores comunitários. Essa ação integrava o Programa de Prevenção Contra Incêndios em Assentamentos Precários (PREVIN), criado pela Lei Municipal nº 15.022, de 2009. O PREVIN foi criado como uma resposta da Prefeitura a uma série de incêndios que ocorreram em favelas paulistanas ao longo de 2009 e previa diversas ações de redução de risco, dentre as quais a aquisição e a distribuição de equipamentos de combate a incêndios e a criação de brigadas de incêndio comunitárias, que contariam com a figura do “zelador comunitário”, capacitado pela Defesa Civil para responder de forma rápida a princípios de incêndio.

Essas pessoas eram capacitadas e remuneradas através do POT. Em que pese a importância do tema e da estratégia de prevenção a incêndios, como explica o entrevistado E_05, o PREVIN tornou-se uma ação com forte utilização política, em que ocorreria direcionamentos para empregar cabos eleitorais:

O PREVIN era um programa político. Você pagava um benefício alto e era o POT que tinha mais beneficiários, para combater incêndio. Mas assim, não é todo dia que pega incêndio. O cara fazia uma qualificação de primeiros socorros, de combate ao incêndio, ele ganhava um extintor, era responsável pela comunidade. Mas é isso, ele não tinha nada para fazer. Teve uma época que foi feio de incêndio, mas depois não tinha nada (E_05, burocrata de médio-escalão da Secretaria do Trabalho no período).

Essa dimensão política da instrumentação não é exclusiva dessa ação ou desta gestão, e é importante para compreender os processos de instrumentação do POT. Como aponta E_01, burocrata de médio-escalão que esteve na Secretaria do Trabalho entre 2015 e 2016, em especial nos casos de contratação, a seleção dos beneficiários muitas vezes era feita a partir de indicação de vereadores vinculados a base do governo.

Como nos recorda a abordagem da sociologia política, os instrumentos envolvem dinâmicas de poder e essa dimensão é fundamental para a sua análise (LASCOUMES; LE GALÈS, 2007, 2012). O POT envolve a distribuição recursos e é possível que na seleção dos beneficiários se privilegiem determinados grupos em detrimento de outros. A ampla elegibilidade, somada à ausência de critérios precisos de prioridade na seleção, contribui para esse processo, dando grande discricionariedade ao gestor do projeto em selecionar os participantes.

Conforme relato de E_08, burocrata nível-de-rua da Secretaria do Trabalho desde 2011: “Os projetos tinham uma demanda local, mas tinha uma demanda política também. Por que o POT, dependendo como ele era utilizado, ele serve para várias questões né? Indicação de pessoas da base (política) por exemplo.”

Essa dimensão política da instrumentação para atendimento de interesses de base políticas pode estar presente em todas as formas de instrumentação aqui analisadas, na seleção dos participantes de frente de trabalhos, na realização em regiões eleitoralmente relevantes da cidade ou com a celebração de parcerias com determinados grupos de interesse.

No caso específico do Zeladores Comunitários, essa dimensão era preponderante no projeto, o que torna difícil sua classificação dentro da tipologia que proponho nesse trabalho. Não se tratava de uma forma de contratação, visto que os beneficiários, na maior parte do tempo, não realizavam qualquer tipo de atividade. Tampouco o objetivo era a transferência de renda de forma mais pura ou fomentar alguma atividade, já que não havia um acompanhamento desses beneficiários. Ao mesmo tempo, por importar em valores significativos (R\$ 4,6 milhões no período analisado), é importante conferir alguma tipologia para que possamos compreender sua dimensão no quadro analítico e, por essa razão, a classificaremos como *sui generis* esse caso específico de instrumentação.

Passo agora para o último período de análise: a gestão de Fernando Haddad, do Partido de Trabalhadores, eleito para o mandato de 2013 a 2016, após derrotar José Serra (PSDB), no segundo turno nas eleições municipais de 2012.

7. GESTÃO FERNANDO HADDAD (2013-2016): A COEXISTÊNCIA DE MÚLTIPLOS USOS E O RETORNO A USOS ANTIGOS.

Com a eleição de Fernando Haddad para o período de 2013-2016, tivemos uma transição política no topo decisório do executivo municipal, que retornava, após um período de oito anos, para o Partido dos Trabalhadores, partido que estava no comando do executivo quando foi criado POT.

Inicialmente sob a chefia de Eliseu Gabriel e posteriormente de Arthur Henrique, observamos uma redução significativa no orçamento vinculado ao POT (35% de 2013 em relação à 2012 e 62% de 2014 em relação à 2012). Segundo os entrevistados E_01 e E_02, burocratas de médio-escalão na Secretaria do Trabalho na gestão Haddad (2013-2016), a gestão buscou retomar o foco na qualificação e priorizar ações que favorecessem a inclusão de públicos específicos, sobretudo de jovens, pessoas em situação de rua, imigrantes e população trans, buscando, em um primeiro momento, encerrar ou redirecionar práticas que consideravam inadequadas ou em desacordo com a legislação, em especial aquelas em que se aproximavam do formato de frentes de trabalho e de contratação de pessoal, por não preverem ações de qualificação ao beneficiário.

Nesta época, foi criada uma equipe de monitoramento e avaliação dos projetos e ações que utilizavam o POT. Segundo o relato de E_08, essa demanda partiu de uma assistente social que trabalhava há cinco anos na Supervisão Geral de Qualificação, órgão dentro da estrutura da Secretaria do Trabalho responsável por acompanhar os projetos que envolviam o POT. Essa demanda foi apresentada à nova Supervisora de Qualificação após o período de transição entre as gestões, que acatou a proposta:

O monitoramento surgiu depois que a equipe começou a analisar a legislação do POT e percebeu que faltava essa parte de monitoramento⁹⁵, que é uma das incumbências da Secretaria do Trabalho (...) essa assistente social percebeu que precisava de uma equipe para fazer o acompanhamento, essa fiscalização, já que muitos projetos não estavam funcionando. A pessoa recebia a bolsa, tinha plano de trabalho, mas não acontecia (a qualificação) ou acontecia de forma muito fragmentada. Então ela conversou com a coordenação e ela montou a equipe. E como era uma equipe de fiscalização a ideia era ter funcionários de carreira. Porque isso facilita tanto para questões políticas. Pessoas que pudessem relatar o que estava acontecendo em cada projeto. A fiscalização e o monitoramento funcionaram em

⁹⁵ O artigo 11 da Lei 13.178/2001, prevê que o POT “ficará a cargo da Secretaria de Desenvolvimento, Trabalho e Solidariedade, à qual caberá estabelecer normas e procedimentos para sua implementação, controle, acompanhamento e fiscalização”.

todos os projetos praticamente. (...), mas era uma equipe pequena, então não dava conta de fazer um monitoramento abrangente, mas era necessário. (E_08, burocrata nível-de-rua da Secretaria do Trabalho desde 2011)

Em que pese a criação dessa equipe de monitoramento, com a função de fiscalizar a execução de ações envolvendo o POT, é importante frisar que a decisão sobre a continuidade dos projetos seguia sendo do topo decisório.

Então o relatório de monitoramento é um dos fatores para continuar um descontinuar um projeto. Mas nós tínhamos alguns projetos que tínhamos muitas críticas e que infelizmente não foram encerrados ou melhorados - porque a ideia não é terminar o projeto, no monitoramento, eu acho, que nossa principal função é aprimorar o projeto, a gente quer mais vagas, que os projetos cresçam, mas que ofereçam qualidade, principalmente de qualificação (E_08, burocrata nível-de-rua da Secretaria do Trabalho desde 2011)

Apesar da reorientação de prioridades, os entrevistados do período avaliam que, em comparação com a gestão petista anterior, a Secretaria do Trabalho havia perdido muito em termos orçamentários, sendo necessário o estabelecimento de parceria com outras secretarias para viabilizar financeiramente a execução do POT.

Conforme relato dos entrevistados (E_02) e (E_04):

A Secretaria dependia muito de conseguir esses recursos para ir tocando sua agenda. Era o tempo todo uma articulação como transporte, uma articulação com o verde, quem faz acordos e convênio comigo para eu conseguir recursos? Era mais preocupada que isso do que a finalidade da pessoa que ela estava atendendo: se precisava formar as pessoas, se precisava capacitá-las para voltar para o mercado de trabalho. Era: eu preciso arranjar um recurso para minha Secretaria. Com quem eu convenio? O meio virou o fim. (E_04, burocrata de alto-escalão da SEMPLA em 2013)

a Secretaria priorizou a busca por parcerias com outras Secretarias para ampliar o alcance do POT na cidade, por dois motivos: primeiro, lidar com a limitação financeira imposta pelo PPA e pelo contingenciamento orçamentário do Executivo; segundo os projetos intersecretariais possibilitavam chegar a todas as regiões da cidade e oferecer uma formação interdisciplinar e de melhor qualidade aos beneficiários (E_02, burocrata de médio-escalão da Secretaria do Trabalho entre 2014-2016).

Além da limitação orçamentária, a Secretaria do Trabalho não possuía uma estrutura própria ou recursos humanos que viabilizassem a oferta de cursos de qualificação de forma permanente, dependendo assim do estabelecimento de parcerias com outras Secretarias, OSC ou com entidades do Sistema S. Como observado por E_08:

a gente sempre percebe as mesmas dificuldades, porque é muito difícil você conseguir essa qualificação. Já teve essa discussão de quem é que deve dar essa qualificação? É a Secretaria do Trabalho? É a Secretaria parceira? Isso tudo tem que estar no Plano de Trabalho. **A Secretaria do Trabalho não tem pessoal para dar essa qualificação.** Algumas qualificações a gente já fez. O CAT já deu qualificação. (...) O grande gargalo é você conseguir oferecer mais opções de qualificação (E_08, burocrata nível-de-rua da Secretaria do Trabalho desde 2011).

Essas parcerias limitavam, em certa medida, a autonomia da Secretaria do Trabalho de deliberar sobre as formas de operacionalizar o POT e os projetos prioritários a serem desenvolvidos a partir desse instrumento. Assim, as Secretarias parceiras tinham maior espaço para incidir no desenho e na estruturação de projetos que atendiam as suas necessidades ou de resistirem a mudanças propostas do formato de utilização do POT.

Nesse período, é possível identificar tentativas da Secretaria do Trabalho de reformular grandes ações, como o Travessia Segura e o Zeladores de Praça, que instrumentalizavam o POT como forma de empregar pessoal, sem uma carga adequada de qualificação profissional. Ao mesmo tempo, foram criadas ações que replicavam esse modelo, diante da necessidade de outras Secretarias em promover grandes contratações de forma célere, como nos casos do Telecentros Comunitários e Prática e Gestão de Documentos.

Houve também a replicação de modelos de contratação pautados em modelos de agentes comunitários, resgatando uma prática presente na gestão Marta Suplicy (2001-2004), com a estruturação do Jovem SUS e do Agente SUAS. Além disso, tivemos o aprofundamento de modelos que instrumentalizam o POT como forma de transferência renda focalizada em grupos específicos, como veremos nos casos do Transcidadania e do De Braços Abertos.

No mesmo sentido, houve também a intensificação de ações que instrumentalizam o POT como um fomento à economia solidária e ao associativismo, em parcerias com OSC associadas ao tema: é o caso dos projetos Economia Solidária e Popular; Resíduos Sólidos; Uma Morada para o Futuro; e Cidade Sem Fome. Essa foi justamente a área em que as parcerias com as OSC se concentraram, divergindo da gestão anterior em que o foco estava em ações de qualificação profissional.

A seguir, exploraremos as ações realizadas no período associadas aos diferentes usos aqui mencionados, para compreender de que forma se deram essas mudanças e identificar os atores envolvidos.

7.1 A CONTINUIDADE DOS MODELOS VOLTADOS PARA CONTRAÇÃO: DO TRAVESSIA SEGURA AOS TELECENTROS COMUNITÁRIOS

A seguir, passaremos a analisar a continuidade, na gestão Haddad (2013-2016) do modelo de instrumentação do POT para promover a contratação, a partir da análise de quatro casos: o Travessia Segura; o Zeladores de Praça; os Telecentros Comunitários; o Jovem SUS e o Agente SUAS.

7.1.1 Travessia Segura: das tentativas de remodelação à descontinuidade.

Houve tentativas de reformulação, nos dois principais projetos, em termos orçamentários, que eram realizados na gestão anterior: o Travessia Segura e as Zeladorias em Praça.

O Travessia Segura, uma ação para redução de mortes no trânsito, era considerado uma política de sucesso. Por outro lado, para os objetivos esperados pela Secretaria do Trabalho na época, de qualificação profissional, o projeto possuía falhas graves. Segundo o relato de E_08:

(o Travessia Segura) teve um impacto bom na cidade. Se fez um levantamento dos índices de acidente e baixou muito. Aumentou a conscientização das pessoas sobre atravessar na faixa. Mas o projeto em si tinha muitas críticas: eles (beneficiários) ficavam na rua, sem proteção, na faixa de pedestre, então, para usar o banheiro e comer alguma coisa dependiam da bondade de algum comerciante. Tinham algumas questões que precisariam ser revistas (E_08, burocrata nível-de-rua da Secretaria do Trabalho desde 2011).

A Secretaria do Trabalho apresentou a necessidade de oferecer uma grade de qualificação profissional aos beneficiários do projeto, que foi parcialmente atendida com a inserção de “palestras de postura pessoal e profissional (regras de boa convivência, pontualidade, iniciativa e responsabilidade), dicas para comparecer a entrevista de emprego” (E_02, burocrata de médio-escalon da Secretaria do Trabalho entre 2014-2016). Assim, o

Travessia Segura perdurou por dois anos durante a gestão Haddad, sendo encerrado no final de 2014.

Eles (Secretaria do Trabalho) encerraram aquele POT que nós chamávamos de “POT das mãozinhas”, dos semáforos, que a pessoa ficava com uma mãozinha levantando e a supervisora (de qualificação profissional) odiava, porque pela lei o POT tinha que ter a formação e esse POT da CET não tinha nenhuma formação, era um trabalho precário. Então eles acabaram com o POT das mãozinhas e a supervisora estava tentando buscar projetos que fossem mais próximos da legislação (E_12, burocrata de médio-escalon na SMDHC entre 2015-2017).

7.1.2 Zeladores de Praça: reorganização e continuidade de usos para contratação.

O Zeladoria de Praças é outro caso emblemático de instrumentação do POT para contratação de pessoal, iniciado na gestão Kassab (2009-2012) e que persistiu na gestão seguinte (Haddad, entre 2013-2016). Presente em quase todas as subprefeituras, o projeto foi responsável por 43% do total da execução orçamentária de todas as bolsas POT em 2012, empregando, ao todo, mais de 1000 trabalhadores em atividades de varrição, limpeza e manutenção de áreas públicas. Em 2014, apenas três subprefeituras⁹⁶ mantiveram essa atividade⁹⁷.

Em seu lugar, foi instituído o Praças Mais Cuidadas. Em outubro de 2014, foi instituída uma tentativa de aglutinar as diversas iniciativas espalhadas pela cidade em um diálogo coordenado com a Secretaria das Subprefeituras (e não mais de forma bilateral com cada Subprefeitura). Para tanto, foi editado o Decreto 55.610/2014, instituído o Programa “Praças Mais Cuidadas”, prevendo cooperação com a iniciativa privada para manutenção e zeladoria de áreas verdes municipais. Por meio dessa cooperação pessoas físicas ou jurídicas poderiam se responsabilizar pelo cuidado dessas áreas, podendo afixar placa com mensagem indicativa de quem são os responsáveis por aquela ação, em uma espécie de publicidade como contrapartida. Vale destacar que esse Decreto não promoveu nenhuma mudança no Decreto regulamentador do POT, apenas faz referência a legislação que institui o POT.

⁹⁶ Apenas as subprefeituras da Mooca, Casa Verde e Aricanduva/Vila Formosa mantiveram o projeto, perdurando até 2016.

⁹⁷ Segundo relato de E_08, burocrata nível-de-rua da Secretaria do Trabalho desde 2011, as zeladorias de praça “aconteciam em todas as subprefeituras. Uma frente de trabalho em subprefeituras. Aí foi tirando verba, alguns subprefeitos não queriam mais e no final ficaram só três subprefeituras.”

O Decreto previa ainda, em seu Capítulo III, a existência dos “Zeladores de Praça”, que seriam designados para atuar nas praças que não tivessem sido objetos de cooperação com a iniciativa privada. Os zeladores seriam “selecionados dentre os habilitados no Programa Operação Trabalho que demonstrem aptidão para a qualificação socioprofissional de zelador de praças que lhes será oferecida”, nos termos do artigo 18, §1º do referido Decreto.

Para tanto, foi celebrada uma cooperação⁹⁸ com a Secretaria de Coordenação das Subprefeituras visando estruturar uma modalidade de POT para selecionar beneficiários do Programa. Segundo informações do site da Prefeitura sobre o POT Praças Mais Cuidadas:

o objetivo prioritário do Projeto é zelar pelas praças atendidas pelo programa, priorizando as regiões periféricas das zonas Norte, Sul e Leste; recuperar a paisagem urbana e manter a biodiversidade existente; potencializar o papel primordial de contemplação e usos comuns, caminhadas, ponto de encontro e descanso e lazer destas áreas; informar sobre a qualidade do sinal de Internet do Programa WI-FI Livre SP; capacitar e inserir zeladores de praças no mercado de trabalho, criando perspectivas a sua reinserção social. O Projeto constitui-se através de um ciclo de atividades de capacitação teórica e prática na área de jardinagem, promovidos por profissionais capacitados Pela Secretaria do Verde e Meio Ambiente e Secretaria Municipal de Serviços⁹⁹.

O “Praças Mais Cuidadas” contava com 300 vagas ¹⁰⁰. O acompanhamento e a supervisão dos beneficiários eram feitos pela subprefeitura local, que também realizava a seleção e o controle de frequência. Apesar da tentativa de redirecionamento, muitas subprefeituras resistiam a ideia de investir recursos na qualificação profissional.

A Secretaria do Trabalho tentou promover a qualificação de forma coordenada, através de parceria com a SVMA, pela Universidade Aberta do Meio Ambiente e Cultura de Paz (UMAPAZ)¹⁰¹. Mas as subprefeituras apontavam “a distância, o transporte, o recesso de funcionários, como fatores que impediam de enviar os zeladores para a capacitação.

⁹⁸ Através do Termo de Cooperação nº 023/2014/SDTE, no âmbito do Processo Administrativo nº 2014-0.297.859-2

⁹⁹ Informações disponíveis no site da Prefeitura de São Paulo, em <https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/desenvolvimento/cursos/index.php?p=186314> Acesso em 24.07.21

¹⁰⁰ Conforme relato de E_03, burocrata de médio-escalão da Secretaria do Trabalho entre 2015-2017, havia o interesse de expandir o projeto para até mil beneficiários.

¹⁰¹ A UMAPAZ é vinculada a Coordenação de Educação Ambiental e Cultura de Paz da SVMA e é o órgão responsável por gerir a Política Municipal de Educação Ambiental de São Paulo. Criada em 2005, a UMAPAZ fica localizada no Parque do Ibirapuera em São Paulo – SP.

Tornamos a pedir a todos para que criassem condições, mas não conseguimos que os zeladores participassem” (E_02, burocrata de médio-escalação da Secretaria do Trabalho entre 2014-2016).

Aqui percebemos uma tentativa de novo direcionamento em torno do instrumento, encontrando resistência por parte dos outros atores envolvidos, cuja visão sobre a utilização do POT está muito associada a uma forma de promover a contratação, sendo esse o objetivo primordial de sua utilização. Na avaliação de E_01, burocrata de médio-escalação da Secretaria do Trabalho no período, o fato de orçamento partir das Subprefeituras contribui nesse tensionamento.

7.1.3 Telecentros Comunitários: novas demandas para contratação de forma célere.

Ainda na gestão Haddad houve a criação de modelos que replicam a instrumentação do POT como forma de contratação. O POT Telecentros Comunitários é um caso icônico enquanto forma de instrumentação do POT para empregar de forma célere grande quantidade de pessoas em postos que exigem baixa qualificação.

A construção do POT Telecentros Comunitários se deu a partir de uma emergência. Os Telecentros Comunitários¹⁰², que haviam sido criados na gestão Marta Suplicy, haviam sido fechados em virtude da falência da empresa responsável pela sua gestão. Diante deste fato, a então Secretaria Municipal de Serviços (SES) necessitava, com urgência, viabilizar a contratação de pessoas para trabalhar neste espaço. Assim, a SES buscou estabelecer parceria que permitissem a reabertura de 80 Telecentros¹⁰³.

Deve-se ter em vista que a contratação de uma empresa para gestão do serviço era um processo custoso e que demandaria tempo para realização de um processo licitatório. Diante disso, segundo o relato de E_02:

¹⁰² Os Telecentros são equipamentos públicos que oferecem à população, gratuitamente, acesso à Internet, cursos e outras atividades. Foram criados em 2001, durante a gestão de Marta Suplicy (PT), vinculados a Política de Governo Eletrônico da gestão municipal (CRUZ, 2007).

¹⁰³ Conforme notícia divulgada no site da Prefeitura de São Paulo, em 21 de julho de 2014: Secretaria de Serviços e Secretaria do Trabalho assinam convênio para abertura de 80 Telecentros. Disponível em <prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/inovacao/inclusao_digital/noticias/?p=175216> Acesso em dez.2019.

foi iniciativa do Secretário de Serviços que buscou nosso Secretário trazendo o projeto do Telecentros para o POT. Idealmente o Projeto deveria contratar funcionários. Esse projeto foi elaborado pela SES e teve pouca participação nossa. Faríamos a supervisão e o monitoramento, cabendo a SES garantir a formação dos bolsistas e o repasse do recurso financeiro (E_02, burocrata de médio-escalação da Secretaria do Trabalho entre 2014-2016).

A utilização do POT apresentou-se como forma de empregar um número significativo de pessoas e uma alternativa para viabilizar a abertura imediata do Telecentros Comunitários.

Segundo notícia publicada pela própria Prefeitura em seu portal:

Esta modalidade difere dos convênios que foram estabelecidos diretamente em junho, pois, a admissão dos profissionais - para o telecentro - não será feita por meio das entidades sociais. A responsável pela contratação será a Secretaria do Desenvolvimento, Trabalho e Empreendedorismo por meio do “Programa Operação Trabalho”. O programa realoca pessoas que estão fora do mercado e desejam ser reinseridas. Serão 160 profissionais, dois em cada telecentro, que trabalharão na monitoria de cada um destes locais. O valor mensal pago a cada contratado será de R\$760,20, a jornada de trabalho é de 6 horas diárias, 30 horas semanais, e será repassado pela Secretaria de Serviços à Secretaria de Trabalho.¹⁰⁴

A capacitação, no entanto, foi de apenas 12 horas e realizada uma única vez, no início do projeto. As atividades previstas para os beneficiários eram “simples, como ligar e desligar os computadores, reportar a ocorrência de problemas e supervisionar os usuários, que deveriam observar regras básicas de uso e convivência” (E_01, burocrata de médio-escalação da Secretaria do Trabalho entre 2015-2016).

Os Telecentros encontravam-se descentralizados na cidade, sendo a sua maioria em regiões periféricas de São Paulo, o que tornava a atividade de monitoramento do projeto desafiadora, considerando a limitação de recursos humanos da Secretaria do Trabalho. Somava-se ainda o fato de que muitos Telecentros se encontram localizados em equipamentos das Secretarias Municipais de Cultura e da Educação, que não se encontravam, formalmente, envolvidas neste arranjo, dependendo de acordos informais para supervisão e controle de frequência dos beneficiários.

Conforme consta no Plano Trabalho anexo ao Termo de Cooperação nº 009/2015/SDTE, os objetivos do projeto Telecentros Comunitários eram:

¹⁰⁴ Idem.

a) Fomentar a inclusão digital dos cidadãos paulistanos, de forma a possibilitar o real exercício da cidadania; b) Ofertar o acesso gratuito à internet, em atenção às áreas mais necessitadas na cidade de São Paulo; c) Propiciar à população da Cidade de São Paulo, conhecimento e acesso à tecnologia de informação; d) Apoio ao desenvolvimento e manutenção do espaço de inclusão digital, de forma a manter o atendimento e o ambiente sempre em condições de bem satisfazer os objetivos do Programa de Inclusão Digital.

Assim, é possível observar que a despeito da tentativa de reverter a forma principal de instrumentação do POT, a persistência do seu uso como forma de contratação de pessoal se faz presente. Fatores como a limitação orçamentária e de recursos humanos reduzem a discricionariedade da Secretaria do Trabalho, responsável pela gestão do POT, em definir prioridades as prioridades a serem atendidas pelo instrumento, tornando possível a manutenção de usos não desejados pelos burocratas responsáveis pela supervisão e monitoramento.

7.1.4 Jovem SUS e o Agente SUAS: a retomada da figura do agente comunitário.

A capacitação de pessoas para exercer atividades comunitárias pelo POT foi algo retomado nesse período. Esse tipo de forma de instrumentação de POT se aproxima de uma prática recorrente no primeiro período do POT, durante a gestão Marta Suplicy. Na época, os beneficiários desenvolviam atividades consideradas, pela gestão, de utilidade coletiva, em funções que não existiam previamente¹⁰⁵.

Um exemplo foi a criação do Jovem SUS, uma parceria entre a Secretaria Municipal de Saúde (SMS) e a Secretaria do Trabalho. O programa foi estruturado em março de 2015 como parte de uma estratégia de acolhimento nas Unidades Básicas de Saúde (UBS), que são a porta de entrada dos serviços de atenção básica do Sistema Único de Saúde (SUS). O Jovem SUS foi uma ação de larga escala, iniciando com 800 vagas e ampliando para 1800, em que os beneficiários do POT recebiam formações sobre o SUS e desempenhavam atividades de acolhimento de usuários nas UBS.

Nos termos do Plano de Trabalho, Jovem SUS era um programa que integrava as políticas de saúde e de trabalho, buscando preparar jovens para formação da cidadania em

¹⁰⁵ Como explicado na seção 3, há uma zona cinzenta entre o que pode ser considerado uma atividade de qualificação e uma forma de contratação precarizada.

saúde, ao mesmo tempo em que promovia a inserção produtiva de jovens em situação de desemprego. Nesse sentido, o objetivo do programa consistia em: “contribuir para a qualificação da recepção da população, proporcionando o acolhimento humanizado e adequada orientação e encaminhamento”. Já nos objetivos específicos, é possível identificar tanto itens voltados para área da saúde, como para a área do trabalho¹⁰⁶.

Segundo relato de E_02, burocrata de médio-escalação da Secretaria do Trabalho na gestão Haddad (2013-2016),

A equipe de atenção básica da Saúde pretendia contratar estagiários de ensino superior. A iniciativa de propor a utilização do POT foi nossa (Supervisão Geral de Qualificação da Secretaria do Trabalho) (...) discutimos a importância da inclusão dos jovens desempregados e elaboramos todo o Projeto em conjunto¹⁰⁷. Foi pensado, gerido, supervisionado, monitorado, em conjunto pelas duas Secretarias (...) e grande parte da formação a cargo da SMS. A Escola Municipal de Saúde e a FUNDATEC foram envolvidos no processo, a formação foi regionalizada e foi significativo o número de bolsistas jovens que prestaram concursos nas vagas da AMA, sendo selecionados para o emprego. Nesse sentido foi um sucesso, além das estatísticas com base nos dados da ouvidoria, mostrando a diminuição significativa de reclamações dos usuários das UBS em toda a cidade¹⁰⁸, desde a implementação do Projeto (E_02).

O Jovem SUS foi construído a partir da interação entre o médio escalão das duas Secretarias envolvidas, que viram na instrumentação do POT uma forma de contemplar os objetivos pretendidos por ambas: por um lado o interesse da SMS em empregar estagiários para realizar atividades de acolhimento na UBS, por outro o interesse da Secretaria do Trabalho em promover a utilização do POT para qualificação de jovens em situação de vulnerabilidade.

¹⁰⁶ Na área do trabalho, podemos identificar: “propiciar ao jovem bolsista o conhecimento do SUS, a experiência na área de saúde pública e participação na comunidade”, bem como “oferecer diferencial no currículo para o mercado de trabalho”. Já na área da saúde, vemos objetivos como “desenvolver o conceito da cidadania e valorizar a dimensão subjetiva e social nas práticas de atenção no SUS” e “facilitar e agilizar a informação e o fluxo dos usuários em todos os setores da unidade de saúde”, conforme Plano de Trabalho anexo ao Termo de Cooperação 11/2015.

¹⁰⁷ Na exposição de motivos do Processo Administrativo, a Secretaria Municipal de Saúde destaca algumas características do POT que o tornam a melhor alternativa para viabilizar o Jovem SUS. São destacados itens como: carga horária com previsão de atividades formativas; faixa etária; possibilidade de integração de um programa social na área de trabalho com uma política de saúde; maior facilidade de captação de pessoas em áreas mais vulneráveis da cidade; possibilidade de inclusão de pessoas em situação de vulnerabilidade; incentivo para retomada dos estudos e elevação da escolaridade; possibilidade de prever uma formação cidadã em saúde, associada a uma política de inserção produtiva de jovens desempregados.

¹⁰⁸ Segundo dados da Ouvidoria Central da Saúde, do município de São Paulo, as reclamações recebidas diminuíram em 32% e as unidades de saúde que receberam o “Jovem SUS” foram mais bem avaliadas pelos usuários. Essa informação indicaria o êxito do Programa no seu eixo de qualificação do atendimento através da estratégia de acolhimento.

O Agente SUAS foi outro projeto de larga escala, envolvendo o acolhimento de usuários em equipamentos públicos, mas dessa vez construído com a Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social (SMADS) para que os beneficiários atuassem nos equipamentos porta de entrada do Sistema Único de Assistência Social (SUAS)¹⁰⁹.

O Agente SUAS partiu do interesse da Luciana, Secretária da SMADS, que soube do Jovem SUS e se interessou por criar uma possibilidade idêntica para os CRAS. O Agente SUAS foi elaborado pela SMADS usando como modelo o texto do Projeto Jovem SUS. As poucas modificações no texto diziam respeito à especificidade do SUAS. Ou seja, tivemos pouca discussão mas muita interação na execução do Projeto. Os recursos financeiros vinham da SMADS que também cuidava da formação e da reinserção no mundo do trabalho. (E_02, burocrata de médio-escalação da Secretaria do Trabalho no período de criação do Agente SUAS)

Vemos aqui, novamente, a influência do topo decisório de outras Secretarias, que aportam recursos orçamentários no projeto, na instrumentação do POT, a partir de uma emulação do modelo de ação do Jovem SUS. As duas Secretarias Municipais identificavam problemas similares: ausência de recursos humanos para execução de atividades de acolhimento em seus equipamentos públicos. O POT surge como uma alternativa possível para lidar com essa escassez de profissionais, havendo um tensionamento, por parte da Secretaria do Trabalho, para que se aportasse uma carga de qualificação aos participantes do projeto.

7.2 USOS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA FOCALIZADA APROFUNDADOS: O CASO DO TRANSCIDADANIA E DO DE BRAÇOS ABERTOS.

Na gestão Haddad, temos dois casos emblemáticos de instrumentação do POT para promover a transferência focalizada de renda para atendimento de grupos populacionais específicos: o Transcidadania e o De Braços Abertos.

¹⁰⁹ As atividades são desempenhadas nos Centros de Referência de Assistência Social (CRAS), Centros de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS) e nas Supervisões de Assistência Social (SAS).

7.2.1 O Programa Transcidadania

Em 2014, foi criado o POT Transcidadania, vigente até hoje, a partir da experiência do POT LGBT¹¹⁰, com o objetivo de promover a reintegração social e o resgate da cidadania para travestis, mulheres transexuais e homens transexuais em situação de vulnerabilidade. Para tanto, busca promover autonomia financeira, elevação de escolaridade, qualificação profissional e preparação para o mercado de trabalho de seus beneficiários.

Apesar de ser um programa amplo, com ações de fortalecimento institucional, é por meio da instrumentação do POT que o Transcidadania viabiliza seu eixo estruturante de transferência de renda para as beneficiárias, como forma de promover a sua qualificação e reinserção social.

O programa possui como dimensão estruturante a oferta de condições de autonomia financeira, por meio da **transferência de renda condicionada à execução de atividades relacionadas à conclusão da escolaridade básica, preparação para o mundo do trabalho e formação profissional, formação cidadã.**

Da mesma forma que o POT LGBT, o Transcidadania instrumentaliza o POT para atender públicos específicos, através de seus critérios de elegibilidades. Mas ao contrário de seu antecessor, o Transcidadania delimita seu recorte na população trans, prevê a realização de um curso de “cidadania, direitos humanos e democracia” no seu cronograma de atividades e estabelece a elevação de escolaridade através da matrícula na Educação para Jovens e Adultos (EJA) como carga horária de atividade.

A inclusão da elevação de escolaridade como critério de qualificação profissional foi proposta pela SMDHC e, em um primeiro momento, encontrou resistência dentro da Secretaria do Trabalho. Ao encaminhar, em dezembro de 2013, a proposta de Plano de Trabalho do Transcidadania para a Secretaria do Trabalho, o então Supervisor Geral de Qualificação manifestou-se no sentido da impossibilidade de o projeto prever a elevação de escolaridade, por se tratar de atribuição da SME, bem como de que adaptações ao POT só poderiam ser processadas com a modificação da legislação vigente¹¹¹.

No entanto, a partir do alinhamento entre a SMDHC e a Secretaria do Trabalho, em fevereiro de 2014 a Secretaria do Trabalho admite a possibilidade de incorporação das

¹¹⁰ O POT LGBT havia sido encerrado em 2013. Para mais informações, consultar a seção 6.

¹¹¹ Conforme fl.10 do Processo Administrativo nº 2013-0.374.034-2.

atividades de elevação escolar, considerando essas como fundamentais para o processo de qualificação das beneficiárias. Observamos aqui um conflito de interpretações que tem como campo o interior da burocracia municipal, arena com menor visibilidade política, como apontado por Hacker, Pierson e Thelen (2015, p. 199), que resulta em um processo de conversão institucional, admitindo-se a possibilidade de utilizar o POT como instrumento para promover a elevação escolar de públicos específicos.

Após o período piloto de execução, em 2014, com o atendimento de 100 beneficiárias, o Transcidadania é instituído pelo Decreto 55.874/2015, no Dia Nacional da Visibilidade Trans, enquanto um Programa mais amplo, com ações de fortalecimento institucional¹¹² no combate a transfobia.

Além disso, o Transcidadania promoveu uma alteração no arcabouço normativo do POT, ao prever a possibilidade de que a Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania celebrasse parcerias para o desenvolvimento das atividades relacionadas ao POT¹¹³. Essa mudança visou permitir que a SMDHC, órgão responsável pela gestão do Transcidadania, tivesse maior autonomia para executar as atividades de qualificação, buscando novas parceiras sem o intermédio da Secretaria do Trabalho. Essas atividades eram acompanhadas pelos Centros de Cidadania LGBT, equipamentos públicos vinculados a ela com a função de promover os direitos da população LGBT. Apesar de, neste momento, haver uma mudança no arcabouço normativo do POT, esta é pontual e posterior à nova forma de instrumentação do POT. Ou seja, ela não é requisito para a promover essa forma de instrumentação, apenas confere maior respaldo a uma prática já iniciada.

O respaldo do topo decisório nesse processo é evidenciado pela edição do Decreto instituidor do programa, com a chancela do Prefeito a este processo. Mas é interessante observar a importância da instrumentação do POT nesse processo. Considerando que as políticas para a população LGBT, sobretudo para população Trans, são alvo de resistência de setores conservadores da sociedade com forte representação legislativa, a aprovação de uma legislação na Câmara Municipal seria tarefa árdua para o Executivo. Recorrer a instrumentação do POT mostrou-se estratégico para permitir essa operacionalização.

¹¹² O Programa Transcidadania contempla um eixo de ações consideradas como de fortalecimento institucional, como a previsão de que, nos censos realizados pelo município, constem as classificações quanto à orientação sexual e à identidade de gênero (art. 6º do Decreto) e a obrigatoriedade de se afixar cartazes sobre o respeito ao nome social nas repartições públicas municipais (art. 7º do Decreto).

¹¹³ O Decreto instituidor do programa altera disposições do Decreto 44.484/2004 que regulamenta o POT, a fim de permitir que a Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania celebre parcerias específicas para o desenvolvimento de atividades pelos beneficiários do Programa Transcidadania.

Interessante notar, nesse processo, também a influência dessa comunidade de política pública, mobilizando atores internos (SMDHC) e externos (movimentos sociais) para pautar as ações de atendimento para população LGBT, mesmo em governos com colorações partidárias bem distintas, como é caso dos governos Kassab (DEM) e Haddad (PT). Assim, mobiliza-se um arranjo complexo, construído de forma gradual que se inicia com a criação do POT LGBT para estruturar uma política pública inovadora em um tema que mobiliza antagonistas, sobretudo de setores conservadores.

7.2.2 O Programa De Braços Abertos

Também em 2014, outra ação que instrumentalizou o POT para atender públicos específicos foi o Programa de Braços Abertos (DBA), uma política municipal de atenção a pessoas em situação de extrema vulnerabilidade social e uso abusivo de substâncias psicoativas (SPA), iniciada em 2014. O DBA foi instituído no dia 15 de janeiro de 2014 e é regulamentado pelo Decreto 55.067, em abril de 2014.

A estratégia do DBA para estimular a reabilitação psicossocial envolvia promover o acesso às atividades ocupacionais e à renda por meio da oferta de oportunidades de ocupação e de qualificação profissional. O programa se caracterizava por adotar o viés da redução de danos, priorizando o acesso a moradia, através de hotéis sociais, em uma metodologia baseada no modelo *housing first*¹¹⁴.

Assim como o Transcidadania, o DBA promoveu algumas mudanças no Decreto regulamentador do POT¹¹⁵. Neste caso, as mudanças foram mais significativas, mas restritas para os participantes do DBA¹¹⁶ para atender necessidades específicas de pessoas em situação de uso abusivo de substância psicoativas (CANATO, 2017). Conforme o relato de E_05:

¹¹⁴ O 'housing first' propõe a oferta imediata de moradia para indivíduos em situação de rua há muito tempo e usuários crônicos de álcool e outras drogas. Neste caso, não se condiciona a moradia à abstinência do uso de qualquer droga (TSEMBERIS ET. AL., 2004).

¹¹⁵ O Decreto 55.067/2014 flexibilizou, para os casos de pessoas em situação de vulnerabilidade social e uso abusivo de substâncias psicoativas participante do DBA: o limite de participantes por núcleo familiar (art. 3º); o recebimento do benefício em espécie até a regularização documental (art. 4º); o computo de faltas por motivos de saúde (art. 8º, §6º); os critérios para cadastro no POT (art. 15, §4º).

¹¹⁶ A única medida que não se restringe aos beneficiários do DBA foi o computo de faltas por motivo de saúde, que antes eram limitadas a três ocorrências.

O DBA era um POT, mas tivemos algumas mudanças no POT para acomodar o DBA: a baixa exigência; que o recurso do POT fosse transferido para uma OSC, que gerenciasse esse recurso e transferisse para o beneficiário. Então a ADESAF, que fazia a gestão do DBA ela que recebia (...) o recurso, que vinha para pagar os trabalhadores da ADESAF e era o mesmo recurso era pagar os beneficiários. Então os usuários do DBA não recebiam pelo Banco do Brasil, recebiam semanalmente, que era uma coisa que a lei do POT não permitia até vir o decreto do DBA. Então toda semana tinha uma renda e no começo recebia na mão, depois com o tempo foi-se abrindo as contas. E era pela Caixa. Então esses beneficiários do DBA eles não entravam no sistema do POT, não entravam no sistema do Banco do Brasil (...) e era bem flexível, não tinha desligamento, entrada. (E_05, burocrata de médio-escalon da Secretaria do Trabalho no período)

Neste caso, em específico, vimos uma nova forma de instrumentação do POT que não ocorreu apenas por um processo de conversão, considerando que foram necessárias adaptações no instrumento para permitir o atendimento deste público específico e assegurar respaldo legal mais robusto para ações. Para tanto, observamos um processo de revisão e emendas às regras antigas, buscando alterar a lógica institucional para prover o atendimento de um público de interesse, mas de uma forma que conferisse força ao instrumento dentro de um programa que foi central na agenda pública, razão pela qual havia maior preocupação com a sua amarração legal. Temos aqui um possível caso de mudança institucional por **sobreposição em camadas**, em um processo marcado pela adição de novas camadas normativas sem a remoção das antigas de uma forma não necessariamente coerente.

Vale observar que, assim como no Transcidadania, essas mudanças ocorreram no nível infralegal do arcabouço normativo, com alterações no decreto regulamentador do POT. Além disso, o decreto que institui o DBA e altera as disposições do POT, é editado somente após quatro meses do início da ação, o que denota a preocupação com a amarração jurídica das ações desenvolvidas em um programa com centralidade na agenda municipal.

Outra peculiaridade do DBA foi a participação de uma OSC como gestora do Programa. A Associação de Desenvolvimento Econômico às Famílias (ADESAF) foi contratada via licitação pela Secretaria do Trabalho e era quem recebia e administrava o repasse do valor correspondente às bolsas do POT, que eram fracionadas, sendo parte do valor do benefício utilizado no custeio da moradia nos hotéis sociais e para a alimentação¹¹⁷. Até

¹¹⁷ Do valor total da bolsa auxílio: R\$ 480,00 eram destinados para o pagamento da moradia nos hotéis sociais conveniados com a Prefeitura; R\$ 181,00 eram destinados para alimentação e R\$ 425,00 eram pagos diretamente ao beneficiário para suas despesas pessoais (CARVALHO, PELLGRINO, 2015, p. 10).

então, esse tipo de prática não havia ocorrido¹¹⁸. Nesse sentido, a instrumentação do POT foi decisiva para viabilizar a operacionalização do DBA:

Houve uma dificuldade inicial no programa, porque, com a SMS à frente das ações do DBA, não se conseguia viabilizar burocraticamente a parceria com os hotéis para hospedagem dos beneficiários. Sendo assim, o que “foi possível desenhar” foi que a remuneração, a hospedagem e a alimentação seriam viabilizadas pela Secretaria do Trabalho (CANATO, 2007, p. 97).

O DBA foi um programa acompanhado pelo próprio gabinete do Prefeito, junto a criação de um comitê gestor, o Grupo Executivo Municipal (GEM), do qual participavam os Secretários e seus adjuntos, arranjo que conferia um respaldo político importante para execução do projeto. Vale observar que a Secretaria do Trabalho “não participou intensamente das discussões do GEM, contudo quando o decreto do DBA foi publicado, já estava definido que assumiria importantes obrigações” (CANATO, 2017, p. 97).

Assim, é evidente a importância que a instrumentação do POT teve para viabilizar a criação deste programa, permitindo o atendimento de um grupo específico, dentro de um programa que era prioritário na agenda do prefeito. Nesse sentido, vale destacar como essa forma de instrumentação foi útil para driblar resistências articuladas a esta pautas no legislativo. Apesar de ser um programa com centralidade na agenda municipal, o Programa De Braços Abertos enfrentava grande resistência por parte de setores conservadores e se inseria em meio a uma acirrada disputa¹¹⁹ em torno das ações públicas voltadas para o território paulistano conhecido como Cracolândia. Vemos como essa forma de instrumentação é particularmente útil para promover mudanças em contextos marcados por resistências políticas acentuadas, em que os antagonistas possuem poderes de veto (como seria no caso de tentar se aprovar o DBA em um processo legislativo, na Câmara Municipal de Vereadores), o que é apontado pela literatura que trata sobre a conversão como uma das principais vantagens desse tipo de mudança (HACKER; PIERSON; THELEN, 2015). Desta forma, esse tipo de instrumentação do POT, para atendimento de públicos específicos, que se iniciou ainda na gestão Kassab (2009-2012), e é acentuada na gestão Haddad (2013-2016), se mostrou particularmente útil para a construção de políticas setoriais, atendendo a demandas apresentadas pela sociedade civil organizada.

¹¹⁸ E só tomará ocorrer com o POT Redenção, que é iniciado em 2017, fora do recorte temporal desta pesquisa.

¹¹⁹ O DBA antagonizava com o seu par a nível estadual, o Programa Recomeço, da gestão Geraldo Alckmin (2011-2014), iniciado em 2013. O Recomeço propõe o tratamento do usuário com medidas ambulatoriais, inclusive com medidas de internação compulsória. Assim, o DBA torna-se um dos epicentros do debate eleitoral em 2016.

7.3 FOMENTO À ECONOMIA SOLIDÁRIA E ÀS COOPERATIVAS

Por fim, observa-se o aprofundamento de processos transferência monetária como uma forma de fomentar atividades econômicas alternativas, em especial de economia solidária, associativismo e cooperativismo.

A economia solidária foi um eixo de atuação prioritário da Secretaria do Trabalho durante a gestão Haddad. No período, foi criada a Incubadora Pública de Empreendimentos Econômicos Solidários, “uma iniciativa de inclusão pelo trabalho através da economia solidária como estratégia de desenvolvimento” (TESTA, 2016, p. 19). Ao tratar desta iniciativa, Darlene Testa (2016, p. 139), Chefe de Gabinete à época, destaca a integração com o POT para proporcionar a “geração imediata de renda para os grupos mobilizados”.

Foram criados o projeto “Economia Popular e Solidária”, executado nos anos de 2015 e 2016 e tinha como o objetivo “fomentar e consolidar empreendimentos econômicos que possuam iniciativas de associativismo, cooperativismo, redes e cadeias produtivas na cidade de São Paulo”, conforme informações disponíveis do site da Prefeitura.

Ao contrário das ações de fomento ao cooperativismo executadas na gestão Kassab (2009-2012), essa ação se caracterizava por ser de larga escala, atendendo cerca de 200 beneficiários. Além disso, essa ação era executada em parceria com uma OSC, no caso a Central de Cooperativas e Empreendimentos Solidários do Brasil (UNISOL), que apoiava na formação em diferentes áreas aos beneficiários, em modalidades como: economia das culturas; prestação de serviços; cimentícios; costura; artesanato; alimentação; ecoturismo e agricultura familiar. Além dessas formações profissionalizantes, havia um eixo formativo voltado para a sociabilidade e o autoconhecimento, baseado em “formações cidadãs, garantindo as condições objetivas para a inserção social, econômica e produtiva”.

O “Economia Solidária” desenvolvia suas ações com segmentos populacionais específicos, como: imigrantes, indígenas, quilombolas, população em situação de rua, mães e vendedores ambulantes. Vemos aqui a aproximação entre duas formas de instrumentação do POT: seu uso como fomento de atividades econômicas, mas também seu uso como forma de atendimentos de públicos específicos. Segundo o relato de E_12, burocrata de médio-escalão na SMDHC entre 2015-2017 esse foco em públicos específicos era influenciado pelas

mobilizações de atores da pasta de direitos humanos, que buscavam promover o atendimento de alguns públicos-alvo em diálogo com a Supervisão de Qualificação da Secretaria do Trabalho.

A visão do papel instrumental do POT para os empreendimentos de economia solidária é compartilhada pelos então Secretários do Trabalho, Arthur Henrique da Silva Santos e Sandra Inês Faé Praxedes (respectivamente titular e adjunta), que ao analisar as políticas de desenvolvimento econômico do período, apontam: “vale ressaltar, **como instrumento** de apoio, o Programa Operação Trabalho (POT), com o qual foi possível apoiar financeiramente os participantes dos empreendimentos durante o período de estruturação do seu negócio” (SANTOS; PRAXEDES, 2016, p. 139)

Outras ações de média escala para fomento do cooperativismo foram gestadas no período, tais como: o projeto Resíduos Sólidos, com o objetivo de capacitar os beneficiários em temas como educação ambiental, coleta seletiva, manuseio dos equipamentos de reciclagem, realizado com a Cooperativa Crescer; o projeto Cidade Sem Fome, com o objetivo de capacitar e fortalecer agricultores urbanos em hortas comunitárias, realizado com a organização Cidade Sem Fome; e o projeto Construindo Uma Morada para o Futuro, em parceria com a Associação dos Trabalhadores Sem Teto da Zona Oeste/Noroeste e a Fundação para o Desenvolvimento Tecnológico da Engenharia, em que os beneficiários eram capacitados em construção civil e produção de cimentícios e economia solidária.

Todos esses projetos foram executados em parceria com organizações da sociedade civil e tiveram recursos aportados inteiramente pelas Secretaria do Trabalho. Todas as parcerias com OSC iniciadas nesse período foram destinadas a projetos que envolvessem o fortalecimento de iniciativas ligadas à economia solidária ou o associativismo. Considerando que, como relatado por E_02, burocrata de médio-escalão da Secretaria do Trabalho no período, o órgão enfrentava, naquele momento, limitações orçamentárias, o que denota as prioridades endereçadas pelo topo decisório. Os projetos que eram executados com OSC, herdados da gestão anterior, como o Excelência em Hospitalidade ou o Futuro em Nossas Mãos, foram paulatinamente descontinuados.

8. COMO UM PROGRAMA SE TORNA UM INSTRUMENTO: UMA ANÁLISE DAS TRANSFORMAÇÕES NA INSTRUMENTAÇÃO PROGRAMA OPERAÇÃO TRABALHO.

Uma vez apresentado o percurso do POT, do momento de sua criação, em 2001, até o final da gestão de Fernando Haddad, em 2016, avançamos agora para uma análise sobre os mecanismos que podem explicar esse processo transformativo, que culminaram que um programa de política pública tenha se tornado em um instrumento com múltiplos usos.

Assim, retomamos aqui ao título dessa pesquisa: “como um programa se torna um instrumento?”.

Essa não é uma questão trivial. Primeiro, importante perguntar: um programa de política públicas pode ser considerado um instrumento? A partir de uma revisão da literatura, não identificamos trabalhos que tenham se proposto a investigar essa questão a fundo. Charlotte Halpern e Patrick Le Galès (2011), ao examinarem os instrumentos de política ambiental e urbana da União Europeia encaram alguns programas de política como um tipo de instrumento. Retomando a definição proposta por Lascoumes e Le Galès (2007, p. 4) sobre instrumentos como um tipo de instituição social, é possível conceber que um programa também pode ser considerado, a priori, como um tipo de instrumento, na medida em que consiste “em um dispositivo técnico e social que organiza relações sociais específicas, no caso, entre poder público e seus públicos-alvo”.

Para além de debater a natureza dos instrumentos, aqui nos interessa sobretudo verificar o potencial analítico da abordagem da sociologia política para o estudo do objeto empírico em questão, no que refere a sua instrumentação, outro conceito central para essa corrente da pesquisa. A instrumentação é entendida aqui como “o conjunto dos problemas colocados pela escolha e o uso dos instrumentos que permitem materializar e operacionalizar a ação governamental” (LASCOUMES; LE GALÈS, 2012, p. 20).

Analisar a instrumentação pela lente da sociologia política implica na necessidade não só de investigarmos os fatores que explicam a mobilização deste instrumento, mas observar também os efeitos dessa seleção e monitoramento escolhas, em especial nas relações de poder mediadas pelos instrumentos.

Como apresentado acima, o POT foi criado, em 2001, com a proposta dos gestores da Secretaria do Trabalho de ser uma política de transferência de renda para atendimento de

trabalhadores desempregados. Apesar de se tratar, formalmente, de um programa de atenção especial ao desempregado, o POT já é criado com um aspecto instrumental, sendo um dos mecanismos disponíveis pelo qual a Secretaria do Trabalho conseguia promover a transferência de renda, dentro de uma estratégia articulada de programas sociais, que se encadeavam entre si.

A análise do programa isolado empobrece essa ideia de uma estratégia de inclusão. Tentamos de levar ao limite o potencial local. Essa estratégia tinha uma preocupação com a emancipação. **Cada programa fazia parte, era uma peça, uma engrenagem, voltada para o desenvolvimento local.** (...) tentamos dar essa ideia de totalização, de um discurso integrador, de um papel que esses programas tinham para promover outra lógica de desenvolvimento. (E_15, burocrata de alto-escalão na Secretaria do Trabalho entre 2001-2004).

Ao contrário de outros instrumentos disponíveis, a transferência de renda do POT estava condicionada à realização de uma atividade de qualificação prática, o que o torna particularmente útil para muitos gestores de outras pastas, que enxergam nesse instrumento uma forma de preencher postos de trabalho, um problema que é transversal à administração pública.

Assim, desde o início, essa política é tensionada para outros fins, que não a transferência de renda como estratégia de desenvolvimento econômico. Outros atores governamentais (secretarias parceiras e novas gestões) endereçam novos problemas a serem enfrentados pelo POT e esse processo, que já ocorria desde a criação do POT, se consolida com uma mudança no topo decisório na Secretaria do Trabalho após um processo de conversão. Observamos a independência do instrumento em relação aos seus objetivos pretendidos, que estruturam a ação pública segundo sua lógica própria (LASCOUMES; LEGALÈS, 2012, p. 32).

A atuação desses diferentes atores – como burocratas de outros órgãos municipais ou organizações da sociedade civil – pode ser favorecida, ou não, por dimensões como o grau de envolvimento do topo decisório da Secretaria do Trabalho em relação ao direcionamento desse instrumento. Se no primeiro momento, tivemos uma orientação do topo decisório em evitar a utilização do POT em formatos que se aproximassem de frentes de trabalho, com a mudança no alto escalão, vimos espaço para outras interpretações, que colaboraram para o processo de mudança por conversão.

Essas transformações podem ser explicadas tanto em razão da ação dos atores envolvidos como pelas características desse instrumento. Esses atores exploram características que são próprias do instrumento, em especial suas lacunas e ambiguidades (LASCOURMES; LE GALÈS, 2012, p. 22). A referência, no seu dispositivo normativo, a termos amplos como “exercício de atividades” e “atividades de capacitação ocupacional e cidadania” abarcam um amplo leque de possibilidades de contrapartida para o recebimento do benefício. O normativo é silente ao especificar os tipos de usos admitidos, abrindo grande margem para interpretações que são desviantes da proposta originalmente formulada pelos então gestores da Secretaria do Trabalho.

Essas lacunas e ambiguidades foram sendo exploradas em constantes interações com essa diversidade de atores, reforçando essa plasticidade de usos admitidos. Importante observar que, em um processo de mudança institucional por conversão, as regras permaneceram formalmente inalteradas¹²⁰, sendo apenas interpretadas de uma nova maneira, passando a servir a novos objetivos e propósitos (MAHONEY; THELEN, 2010). Assim, é na disputa desse entendimento sobre propósitos e objetivos, bem como nas interpretações promovidas pelos atores envolvidos, em torno desse caráter ambíguo, que esse instrumento é gradualmente transformado, passando a admitir novas formas de operacionalização.

Observamos também a agência de atores externos à Secretaria do Trabalho, com visões diferentes sobre os problemas a serem endereçados pelo instrumento. Na gestão Kassab (2009-2012) vemos a influência de burocratas da Secretaria Municipal de Participação e Parcerias – para promover o atendimento de públicos específicos (no caso, pessoas LGBT); da Secretaria de Transportes – com a necessidade de contratação de orientadores de trânsito; e de Organizações da Sociedade Civil – para retomar usos ligados a transferência de renda para qualificação profissional.

Como aponta a literatura de instrumentos, essas escolhas do POT para os objetivos pretendidos não seu deu por critérios de eficiência, mas por uma gama de fatores em uma lógica que se assemelha ao modelo da lata de lixo, em que observamos as soluções em busca de problemas. Observamos o interesse de burocratas da Secretaria do Trabalho em promovê-lo, junto a outras Secretarias, como uma ferramenta útil para diferentes demandas. Esse interesse, como apontado no relato de E_04, burocrata de alto-escalon da SEMPLA no período, é motivado como uma forma da própria Secretaria do Trabalho buscar maior

¹²⁰ Salvo alterações pontuais ocorridas em 2014, ilustradas no Quadro 04.

visibilidade pública e centralidade junto ao topo decisório. Como a instrumentação do POT muitas vezes estava associada com o recebimento de recursos de outras Secretarias, essa era uma forma da Secretaria do Trabalho de receber algum destaque junto às Secretarias parcerias e ao Chefe do Executivo, justificando assim sua existência, na ausência de um projeto estruturado de desenvolvimento econômico.

Além disso, a abordagem de instrumentos alerta para importância de se observar a consequência dessas escolhas, visto que os instrumentos não são neutros e redistribuem poder dentro da relação que mediam. Essa situação fica evidente quando analisamos o caso de contratação de pessoal, em que a escolha do POT para viabilizar essa mão de obra implica em consequências significativas para os trabalhadores, aumentando a assimetria na relação empregador e empregado, além de reduzir a proteção trabalhista, sem a previsão de direitos básicos que são associados a contratos de trabalho com base na CLT, o que vulnerabiliza o trabalhador.

Ao longo dos anos, alguns beneficiários ingressaram com reclamações trabalhistas¹²¹ na justiça de trabalho, buscando o reconhecimento de vínculo empregatício. Entretanto todas foram julgadas improcedentes, uma vez que, no entendimento dos diferentes juízes responsáveis pelo julgamento das causas, se tratava de “um programa social e assistencial, sem qualquer vínculo de emprego, por curto período de quatro meses, do qual teve total ciência, como se verifica do termo”¹²², acolhendo a alegação da defesa da municipalidade.

Analisando o impacto da instrumentação nas dinâmicas de poder, a mobilização do POT como uma forma de empregar mão de obra ou para estruturar frentes de trabalho é um caso emblemático. Como apontado em relatos de E_03, E_05, E_09 e E_10¹²³, esse tipo de utilização pode configurar uma relação de trabalho precarizada, considerando a ausência de

¹²¹ Em pesquisa no sistema de consulta jurisprudência do Tribunal Regional do Trabalho da 2ª Região, responsável pela capital de São Paulo, utilizando os termos “operação trabalho” foram identificados seis casos que tratavam de pessoas que foram beneficiárias do POT e ingressaram com ações na justiça pleiteando o reconhecimento de vínculo empregatício. Foram eles: Processo nº 04110.2006.81.02.00-8, em 2006; Processo Nº: 01015200607302008, no ano de 2007; 02657.2008.046.02.00-3, no ano de 2009. Processo nº 00001910520125020047; Processo nº 00001910520125020047; em 2012; Processo nº 0000831.11.2014.5.02.0088, em 2014. Além disso, foi identificada uma Ação Civil Pública, impetrada pelo Ministério Público do Trabalho, em 2009, que prosperou em primeira instância, mas julgada improcedente no grau recursal (Processo nº 01901200808902009).

¹²² Conforme trecho do Termo de Audiência do Processo nº 04110.2006.81.02.00-8, tramitado na 81ª Vara do Trabalho de São Paulo.

¹²³ Conforme Quadro 01, E_03 foi burocrata de médio-escalão da Secretaria do Trabalho entre 2015-2017; E_05 foi burocrata de médio-escalão, na mesma Secretaria entre 2003-2004 e 2016-presente; E_09 foi burocrata de alto-escalão da Secretaria do Trabalho entre 2005-2009 e E_10 foi burocrata nível de rua da Secretaria do Trabalho entre 2007-2016, o que denota que essa visão era compartilhada por burocratas de diferentes níveis e períodos que passaram pela Secretaria do Trabalho.

garantias trabalhistas básicas como férias, décimo-terceiro, seguro-desemprego, dentre outras. Se em uma relação trabalhista temos que o trabalhador individualmente tem um poder de barganha menor que o empregador, em uma relação fragilizada como a mediada pelo POT essa assimetria tende a se aprofundar. Assim, uma das contribuições deste trabalho é apontar a possibilidade de utilizar a abordagem sobre instrumentos da sociologia política, para análise de um objeto que é tido, oficialmente, enquanto um programa. Essa pesquisa buscou contribuir para esse debate, apresentando o processo de transformação pelo qual passa o instrumento, bem como apontando a possibilidade de coexistência de múltiplos usos formatados a partir desta trajetória e de suas características.

9. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A partir do percurso analítico percorrido neste trabalho, busquei demonstrar como é possível que um programa social se torne um instrumento de política pública, a partir de suas características e do processo de instrumentação a qual é submetido pelos atores governamentais envolvidos. Por meio do estudo de caso, vimos como o POT, criado como um programa social dentro de um governo do Partido dos Trabalhadores, como parte de uma estratégia de inclusão socioeconômica, se autonomiza e passa a servir aos mais distintos interesses, em um contexto marcado por novos projetos políticos e visões relativamente distantes do contexto de criação de original, passando a operar como um instrumento de política pública, uma “solução” potencialmente mobilizável para resolver distintos problemas percebidos por administrações das mais diversas colorações partidárias. Adicionalmente, cabe notar que este instrumento é utilizado tanto para resolver problemas relativamente rotineiros da administração pública quanto para incluir grupos populacionais específicos, em associação com demandas de movimentos sociais, reforçando sua plasticidade.

Primeiramente, procurei apontar a potencialidade de utilização da literatura de instrumentos a partir da abordagem da sociologia da ação pública (LASCOUMES; LE GALÈS, 2007, 2012) para analisar uma ação classificada, oficialmente, como um programa social e compreender, assim, os efeitos ocasionados pelo seu processo de instrumentação. Dialogando com a literatura, vimos como, no caso empírico, a seleção de instrumentos é orientada por motivos que vão para além de critérios de eficiência, se aproximando de modelos explicativos como o da lata de lixo (COHEN; MARCH; OLSEN, 1972), que questionam a perspectiva de resolução aplicada de problemas e a ideia de anterioridade dos problemas na produção de políticas públicas. Além disso, observamos como os instrumentos são independentes dos objetivos pretendidos inicialmente: criado como parte de uma estratégia de inclusão social, o POT adquire autonomia e é instrumentado para atingir múltiplas tarefas pelos gestores municipais.

De formar articulada com a abordagem instrumental, busquei mobilizar a literatura de mudança institucional para analisar o caso empírico. Se temos, pela sociologia da ação pública, que os instrumentos são micro instituições (LASCOUMES; LE GALÈS, 2007, 2012), tentei verificar a possibilidade de analisarmos as transformações na instrumentação a partir, também, da literatura da mudança institucional gradual (STREECK; THELEN, 2005) (MAHONEY; THELEN, 2010). No caso em empírico, vimos muitos pontos de contato entre

essas lentes analíticas, bem como identificamos a ocorrência mecanismos presentes em processos de mudança por conversão, onde novos atores buscam redirecionar instituições conforme seus próprios interesses e objetivos (HACKER; PIERSON; THELEN, 2015).

As próprias características do instrumento ajudam a explicar parte desse processo de mudança por conversão. Dotado de disposições normativas vagas e ambíguas, sobretudo no que se refere aos tipos de atividade a serem realizadas e na seleção do público-alvo, o POT configura um instrumento genérico, altamente adaptável em diferentes contextos de implementação. A transferência monetária em valor indexado ao salário-mínimo nacional em contrapartida à realização de atividades que são definidas de forma imprecisa, torna o instrumento atrativo para os gestores municipais com diferentes orientações político-ideológicas, bem como diferentes órgãos, fazendo com o que instrumento transite entre diferentes gestões, setores governamentais e escalões da burocracia.

No seu contexto de sua criação, as características desse instrumento importavam para os objetivos pretendidos de ação em larga escala, de forma articulada e complementar com outros programas redistributivos gestados pela Secretaria do Trabalho na gestão Pochmann. Fora desse contexto inicial, acompanhamos um processo de desacoplamento do instrumento em relação aos seus objetivos iniciais. Nesta análise, observamos um importante costura entre a abordagem dos instrumentos de política pública e a literatura de mudança institucional. Se por um lado, podemos explicar esse processo pela autonomia dos instrumentos em relação objetivos iniciais, por outro, podemos observar como essa ação é fruto de um processo de mudança institucional por conversão, em que novos atores redirecionam instituições para suprir suas necessidades e objetivos, a partir de diferentes visões de problemas e soluções. Ou seja, tanto as características do instrumento são importantes para explicar esse processo de transformação, como a agência dos atores envolvidos na sua instrumentação, desde aqueles que estão no topo decisório, como os que se encontram nos níveis intermediários da burocracia.

Em um primeiro momento, vimos a instrumentação o POT, na gestão municipal seguinte (Serra/Kassab, 2005-2008) para estruturação de frentes de trabalho, modelo de atenção social que era predominante na década anterior na cidade de São Paulo, com a realização de atividades de caráter braçal e que demandavam baixa qualificação, em áreas de grande visibilidade pública. Essa forma de ação não tinha centralidade na agenda da Secretaria do Trabalho e era reduzida drasticamente em escala.

Sem uma orientação clara por parte do topo decisório da Secretaria do Trabalho, que já não contava mais com recursos orçamentários e a centralidade na agenda municipal, observamos maior influência de outras Secretarias no direcionamento do POT, que veem o instrumento como particularmente útil para promover a solução de um problema que é transversal na administração pública: a contratação de pessoal, dada a escassez de recursos humanos, a morosidade e os custos que os processos de contratação podem demandar do gestor. Observamos a intensificação desse uso ao longo da gestão Kassab 2 (2009-2012) e sua continuidade na gestão de Fernando Haddad (2013-2016).

Como a literatura de instrumento nos recorda, observar os efeitos da instrumentação é analiticamente importante, visto que os instrumentos não são neutros e a sua escolha irá produzir impacto na relação de poderes que por ele é mediada (LASCOUMES; LE GALÈS, 2007, 2012). No caso da instrumentação para contratação, essa situação é evidenciada. Ao optar por essa forma instrumentação, constituímos uma relação mais precária que aquelas regidas por contratos trabalhistas, sem a cobertura de direitos trabalhistas básicos, como férias, 13º salário, aviso prévio ou seguro-desemprego, o que aprofunda a assimetria dessa relação entre empregador e empregado e a vulnerabilidade do último polo. Vale observar que essa forma de instrumentação contou com o aval do judiciário e não foi objeto de análise dos órgãos de controle, como o Tribunal de Contas Municipal.

Também observamos a instrumentação do POT para estruturação de ações de transferência de renda como foco no atendimento de públicos vulneráveis específicos. Ao contrário do processo anterior, focado na resolução de problemas rotineiros da administração, essa forma de instrumentação tem como objetivo a inclusão de públicos particularmente vulneráveis, ligados a demandas históricas de alguns movimentos articulados. Os casos mais emblemáticos foram o POT LGBT e o Transcidadania, voltados sobretudo, para o atendimento da população trans. Mesmo com a manutenção das regras formais do POT, vimos como, a partir da plasticidade desse instrumento e do seu redirecionamento para novos objetivos, em um novo processo de conversão, foi possível atender a demanda de políticas públicas que, por sua natureza, poderiam ser objeto de veto em arenas legislativas, onde predominam forças conservadoras, como bem exploram Hacker, Pierson e Thelen (2005) ao tratar do processo de conversão. Observamos, nesse caso específico, a importância da mobilização de comunidades de políticas públicas e atores externos à Secretaria do Trabalho, em especial da pasta de Direitos Humanos e Cidadania, na promoção dessas mudanças, que são absorvidas pela permeabilidade do instrumento.

A relação entre as formas de instrumentação e os atores envolvidos também é um aspecto que importa nessa análise. Observamos, na gestão Kassab 2 (2009-2012) o papel das ONGs, em promover a instrumentação do POT como forma de viabilizar a participação de projetos de qualificação profissional, através da transferência de renda, para públicos vulneráveis, em especial a população em situação de rua. Naquele contexto, as organizações da sociedade civil foram responsáveis por articular a utilização do POT, em pequena escala, na promoção de cursos profissionalizantes, geralmente ministrados pelas próprias organizações. Esse tipo de instrumentação se perdura na gestão seguinte, de Fernando Haddad (2013-2016), aumentando em grau de intensidade em relação aos outros usos.

Outra forma de instrumentação observada, que também contou com a participação das ONGs e movimentos sociais, foi a utilização do POT como forma de viabilizar o fomento de iniciativas ligadas à economia solidária e ao associativismo. Essa prática foi iniciada na gestão Kassab (2009-2012) e intensificada na gestão Haddad (2013-2016). Esse tipo de instrumentação começa em microescala, no âmbito do projeto Caoby, em uma parceria entre a Secretaria do Trabalho, a SVMA e a ONG S.O.S. Guarapiranga, visando ao fortalecimento de uma cooperativa de orgânicos na represa de Guarapiranga. Na gestão seguinte, de Fernando Haddad (2013-2016) essa prática é intensificada, estruturando-se projetos de pequena a média escala, com diversificação de parceiros e do tipo de atividades gestadas, sendo essa uma das marcas de atuação da Secretaria do Trabalho no período. Compreender os fatores que explicam a continuidade das formas de instrumentação entre gestões de coloração partidária distintas é uma linha de investigação a ser trilhadas em novas agendas de pesquisa.

Vale observar também como fatores como o próprio engessamento da estrutura da administração pública, bem como novas demandas no desenho e operacionalização de políticas públicas contribuíram com esse processo transformativo. A plasticidade do POT como instrumento permite adaptá-lo a uma série de contextos de implementação, ajudando a construir capacidades e capilaridades, que podem ser mais ou menos perenes. O POT, nesse cenário, se torna uma tecnologia social.

Assim, com a análise deste caso, espero contribuir tanto para literatura de instrumentação (LASCOUMES; LE GALÈS, 2007; 2012), mostrando a aplicabilidade e potência analítica dessa lente para compreender processos de instrumentação diversos, como sua aproximação com a literatura de mudança institucional gradual (MAHONEY; THELEN, 2010), em especial para compreender processos transformativos pelo qual passam os próprios instrumentos em seu processo de utilização. A análise das mudanças ocorridas nas formas de

instrumentação de um mesmo instrumento é um ponto ainda pouco explorado pela literatura e que espero ter colaborado com seu desenvolvimento, especialmente apontando para a utilização da abordagem da mudança institucional gradual como promissora para esse tipo de pesquisa. Desta forma, longe de esgotar o tema, essa pesquisa espera ter assinalado para novas agendas sobre a instrumentação de políticas públicas, como foco em objetos empíricos que fogem da concepção comum que temos por instrumentos.

REFERÊNCIAS¹²⁴

ABREU, S. P. P. **Transformações de um instrumento de política pública Habitação de interesse social nas Operações Urbanas Consorciadas em São Paulo**. 2017. Dissertação (Mestrado em Ciência Política). Universidade de São Paulo, 2017.

BAUMGARTNER, F. R.; JONES, B. D. *Agendas and instability in American politics*. University of Chicago Press, 1993.

BICHIR, R. M. **Mecanismos federais de coordenação de políticas sociais e capacidades institucionais locais: o caso do Programa Bolsa Família**. 2011. Tese (Doutorado em Ciência Política). UERJ, Rio de Janeiro. 2011

BRONZO, C. **Políticas locais de inclusão social, autonomia e empoderamento: reflexões exploratórias**. Salvador: EnANPAD 30, p. 16. 2006.

CAPANO, G.; LIPPI, A. How policy instruments are chosen: patterns of decision makers' choices. *Springer Science*. v. 50. p. 269-293. 2016.

CAMPOS, M. V. L. **Ferramentas de governo: instrumentação e governança urbana nos serviços de ônibus em São Paulo**. 2016. Dissertação (Mestrado em Ciência Política), Universidade de São Paulo, São Paulo. 2016.

_____. Public Policy Instruments and Their Impact: From Analogue to Electronic Government in the Bus Services of São Paulo. **Brazilian Political Science Review**. v. 12, n. 1, p. 1–26, 2018.

CANATO, P. DE C. **Intersetorialidade e redes sociais: uma análise da implementação de projetos para a população em situação de rua em São Paulo**. 2017. Dissertação (Mestrado em Gestão de Políticas Públicas). Escola de Artes, Ciências e Humanidades. Universidade de São Paulo, 2017.

COHEN, M. D.; MARCH, J. G.; OLSEN, J. P. A garbage can model of organizational choice. **Administrative Science Quarterly**. v.17, n.1, 1972.

GAMBA, J. M. C. Frentes de trabalho como políticas públicas : uma visão sob o prisma da Ética Aristotélica. **Semina: Ciências Sociais e Humanas**, v. 28, p. 59–68, 2007.

GREIF, A. Institutions and the Path to the Modern Economy: Lessons from Medieval Trade. **Journal of Economic History**, v. 66, n. 4, p. 1080–1081, 2006.

GUIMARÃES, A. Q. Iniciativas para a promoção de emprego e renda: políticas públicas, economia solidária e desenvolvimento local. **Ensaio FEE**. p. 313–338, 2013.

HACKER, J. S.; PIERSON, P.; THELEN, K. Drift and conversion: Hidden faces of institutional change. *In: Advances in Comparative-Historical Analysis*. [s.l: s.n.]. p. 180–208.

HALL, P. A. Policy Paradigms, Social Learning and the State: The Case of Economic Policy

¹²⁴ De acordo com a Associação Brasileira de Normas Técnicas. NBR 6023 (2002).

Making in **Britain. Comparative Politics** v. 25, n. 3, p. 275-296. 1993.

HALL, P. A.; TAYLOR, R. C. R. As três versões do neo-institucionalismo. **Lua nova**, n. 58, p. 193–223, 2003.

HALPERN, C.; GALÈS, P. LE; BART, J.-Y. No autonomous public policy without ad hoc instruments. **Revue française de science politique (English)**, v. 61, n. 1, p. 43, 2011.

HALPERN, C.; LASCOUMES, P.; GALÈS, P. LE. As abordagens a partir dos instrumentos de ação público. In: *Sociologia Política da Ação Pública: teorias, abordagens e conceitos*. p. 31–59. 2021.

HAMADI, A.; DATOUSSAID, A. Endogenous Institutional Change In Favor Of Access To Medicines: The Case Of Algeria. **مجلة الباحث**, v. 19, n. 1, p. 541–549, 2019.

HOOD, C. **The Tools of Government**. Chatham: Chatham House Publishers, 1986.

HOOD, C.; MARGETTS, H. Z. **Looking Ahead: The Tools of Government in the Digital Age**. In: HOOD, C. C.; MARGETTS, H. Z. (Eds.). *The Tools of Government in the Digital Age*. London: Macmillan Education UK, p. 184–203, 2007.

HOWLETT, M. Policy Instruments, Policy Styles and Policy Implementation. **Policy Studies Journal**. v. 19, n. 2, p. 1-21. 1991.

HOYLER, T.; CAMPOS, P. A vida política dos documentos: notas sobre burocratas, políticas e papéis. **Revista de Sociologia e Política**, v. 27, n. 69, 2019.

LASCOUMES, P.; GALÈS, P. LE. **Introduction: Understanding Public Policy through Its Instruments** - From the Nature of Instruments to the Sociology of Public Policy Instrumentation. 2007.

_____. A ação pública abordada pelos seus instrumentos **Revista Pós Ciências Sociais**, v. 9, n. 18, p. 19–44, 2012.

LOWI, Theodor. Four systems of policy, politics and choice. **Public Administration Review**, Washington, DC, n. 32, p. 298-310, 1972.

KASSIM, H.; GALÈS, P. LE. Exploring governance in a multi-level polity: A policy instruments approach. **West European Politics**, v. 33, n. 1, p. 1- 21bras, 2010.

KERSTENETZKY, C. L. Políticas Sociais: focalização ou universalização? **Revista de Economia Política**, v. 26, n. 104, p. 564–574, 2006.

LIEBERMAN, R. C. Ideas, Institutions, and Political Order: Explaining Political Change. **American Political Science Review**, v. 96, n. 4, p. 697–712, 2002.

LINDBOM, C. The Science of Muddling Through. *Public Administration Review*, v. 19, n. 2, p. 79-88. 1959. in HEIDEMANN, F. G.; SALM, J. F. *Políticas Públicas e Desenvolvimento. Muddling Through 1: a ciência da decisão incremental*. Brasília: Editora UnB, p. 161-180. 2010.

_____. Still Muddling, Not Yet Through. *Public Administration Review*, v. 39 n. 6,

p. 517-526. 1979. *in* HEIDEMANN, F. G.; SALM, J. F. Políticas Públicas e Desenvolvimento. Muddling Through 2: a ubiquidade da decisão incremental. Brasília: Editora UnB, p 181-202.

LINDER, S.; PETERS, G. Instruments of government: perceptions and contexts. *Journal of Public Policy*, v. 9, n. 1, p. 35-58, 1989.

LOTTA, G. S.; PIRES, R. R. C.; OLIVEIRA, V. E. Burocratas de médio escalão: novos olhares sobre velhos atores da produção de políticas públicas. **Revista do Serviço Público**, v. 65, p. 463–492, 2014.

MAHONEY, J.; THELEN, K. **A Theory of Gradual Institutional Change**. 2010.

MARCH, J. G.; OLSEN, J. P. **Rediscovering institutions: the organizational basis of politics**. New York: The Free Press, 1989.

MARQUES, E. As políticas públicas na ciência política. *In*: MARQUES, E.; FARIA, C. A. P. (Eds.). **A política pública como campo multidisciplinar**. São Paulo, Rio de Janeiro: Editora Unesp; Editora Fiocruz, 2013.

MARQUES, M. **Research governance through public funding instruments: Institutional change of educational research in the European Union and England, 1984-2014**. Tese (Doutorado em Sociologia). Universidade de Luxemburgo. 2018.

NORTH, D. C. **Institutions, institutional change and economic performance**. New York: Cambridge University Press, 1990.

OSTROM, E. **Governing the commons: the evolution of institutions for collective action**. New York: Cambridge University Press, 1990.

PALIER, B. Tracking the evolution of a single instrument can reveal profound changes: The case of funded pensions in France. **Governance**, v. 20, n. 1, p. 85–107, 2007.

PASTORE, J. Frentes de trabalho. **O Jornal da Tarde**, p. 1–2, 19 maio 1999a.

_____. Possibilidades e limites das frentes de trabalho. **O Estado de S. Paulo**, p. 1–2, 25 maio 1999b.

POCHMANN, M. **Desenvolvimento, Trabalho e Solidariedade: novos caminhos para a inclusão social**. São Paulo: Cortez Editora, 2002.

_____. **Outra cidade é possível: alternativas de inclusão social em São Paulo**. São Paulo: Cortez Editora, 2003.

QUETES, R. B. Frentes de trabalho e a violação de direitos sociais do trabalhador: controle externo e social como alternativa. **Revista Eurolatinoamericana de Derecho Administrativo**, v. 2, p. 17, 2015.

REZENDE, F. DA C. Da exogeneidade ao gradualismo inovações na teoria da mudança institucional. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 27, n. 78, p. 113–130, 2012a.

_____. Convergências e controvérsias sobre a mudança institucional:

Modelos tradicionais em perspectiva comparada. **Revista de Sociologia e Política**, v. 20, n. 41, p. 37–51, 2012b.

_____. Desafios analíticos para a teoria neoinstitucional da mudança na ciência política comparada. **Conexão Política**, v. 2, n. 1, p. 11–49, 2013.

_____. As instituições mudam endogenamente?: Limites e Possibilidades da Mudança Institucional Endógena na Teoria Institucional Contemporânea. **BIB**, n. 76, p. 33–61, 2015.

SALAMON, L. Rethinking Public Management: Third Party Government and the Changing Forms of Government Action. **Public Policy**, v. 29, n. 3, p. 255-275. 1981.

SANTOS, A. H. S.; PRAXEDES, S. I. F. **As políticas de economia solidária e a experiência da cidade de São Paulo no período 2013-2016**. (Arthur Henrique da Silva Santos org.) São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, p. 120-144. 2016

SÃO PAULO, Prefeitura Municipal de São Paulo. Lei nº 13.178, de 17 de setembro de 2001. Institui o Programa Ação Coletiva de Trabalho do Município de São Paulo, e dá outras providências. Diário Oficial, São Paulo, SP, 17 de setembro de 2001.

_____, Prefeitura Municipal de São Paulo. Lei nº 13.689, de 19 de dezembro de 2003. Dá nova redação a dispositivos da Lei nº 13.178, de 17 de setembro de 2001, que institui o Programa Ação Coletiva de Trabalho e dá outras providências, bem como altera sua denominação para Programa Operação Trabalho. Diário Oficial, São Paulo, SP, 19 de dezembro de 2003.

_____, Prefeitura Municipal de São Paulo. Decreto nº 44.484, de 10 de março de 2004. Regulamenta o Programa Operação Trabalho, instituído pela Lei nº 13.178, de 17 de setembro de 2001, com a redação dada pela Lei nº 13.689, de 19 de dezembro de 2003. Diário Oficial, São Paulo, SP, 10 de março de 2004.

SIMON, H. **Models of Man, Social and Rational: mathematical essays on rational human behaviour in a social setting**. Nova York: John Wiley, 1957.

STREECK, W.; THELEN, K. **Introduction: Institutional Change in Advanced Political Economies**. Beyond continuity: institutional change in advanced political economies, p. 1–39, 2005.

SPÍNOLA, P. A. C.; OLLAIK, L. G. Instrumentos governamentais reproduzem desigualdades nos processos de implementação de políticas públicas? In: PIRES, R. C. (org.). **Implementando desigualdades: reprodução de desigualdades na implementação de políticas públicas**. Rio de Janeiro: Ipea, 2019. p. 329- 348.

TESTA, D. Preâmbulo. In **Desenvolvimento, Trabalho e Inovação: a experiência da cidade de São Paulo (2013-2016)** (Arthur Henrique da Silva Santos org.) São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, p. 14-22. 2016.

THELEN, K. How institutions evolve: insights from comparative historical analysis. In MAHONEY, J; RUESCHEMEYER, D. **Comparative Historical Analysis in the Social Sciences**, Cambridge University Press. 2003

YAMADA, E. M. K. **Regras, instrumentos e seus efeitos: a implementação do atendimento ao cidadão em São Paulo**. 2021. Dissertação (Mestrado em Ciência Política). Universidade de São Paulo, 2021.

APÊNDICE A - ROTEIRO DE PESQUISA SEMIESTRUTURA

A. DADOS DE CONTROLE

Número da Entrevista: _____ Data: ____/____/____

Nome do(a) Entrevistado(a) _____

Órgão: _____

Local da entrevista: _____

B. DADOS DO ENTREVISTADO

B1. Conte um pouco da sua trajetória profissional como um todo? Qual cargo você ocupa nessa instituição? Há quanto tempo?

B2. Qual era sua relação com o Programa Operação Trabalho (POT)?

B3. Quais projetos com o POT você acompanhou nesse período e quais eram os objetivos desses projetos?

B4. Na sua visão, quais eram os pontos positivos e negativos/principal utilidade do POT?

B5. Com que outros atores você dialogava nesse processo? Qual era o papel desses atores?

C. RELAÇÕES PROFISSIONAIS

C.1 Com quais pessoas de outras áreas você interagiu no âmbito desse projeto?

	NOME	ORGANIZAÇÃO	MOTIVO
1			
2			
3			
4			
5			

APÊNDICE B - TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO

Eu, **XXXXXXXXXXXXX**, declaro, por meio deste termo de consentimento, que concordei em ser entrevistado(a) referente à pesquisa desenvolvida pelo mestrando **Vinicius Duque**, no Programa de Mestrado em Gestão de Políticas Públicas da Escola de Artes, Ciências e Humanidades da Universidade de São Paulo (EACH-USP). Fui informado(a) que a pesquisa em andamento é orientada pela **Prof. Dra. Renata Mirandola Bichir**, a quem poderei contatar a qualquer momento que julgar necessário. Afirmando que aceitei participar por minha própria vontade, sem receber qualquer incentivo financeiro ou ter qualquer ônus e com a finalidade exclusiva de colaborar para o sucesso da pesquisa. Fui informado(a), ainda, dos objetivos estritamente acadêmicos do estudo. Fui também esclarecido(a) de que os usos das informações por mim oferecidas estão submetidos às normas éticas destinadas à pesquisa. Minha colaboração se fará por meio de entrevista semiestruturada. O acesso e a análise dos dados coletados se farão apenas pelo pesquisador e/ou sua orientadora. Fui também informado(a) que posso me retirar dessa pesquisa a qualquer momento, sem prejuízos ou sofrer quaisquer sanções ou constrangimentos.

Assinatura do entrevistado(a)

XXXXXXXXXX

São Paulo, XX de XXXXXXXX de 2021

Nome da/o pesquisador: **Vinicius Duque**

Assinatura do pesquisador: _____