



X Encontro Brasileiro de Administração Pública.
ISSN: 2594-5688
secretaria@sbap.org.br
Sociedade Brasileira de Administração Pública

Desafios ao Avaliar Políticas Públicas Sensíveis Politicamente: o Bolsa Trabalho para População de Rua na Cidade de São Paulo

Marcelo Marchesini Da Costa, Renata Dos Santos Braga

[RELATO TÉCNICO] GT 20 – Gestão de Crises na Administração Pública

Desafios ao Avaliar Políticas Públicas Sensíveis Politicamente: o Bolsa Trabalho para População de Rua na Cidade de São Paulo

Resumo

O Bolsa Trabalho é um programa do Governo do Estado de São Paulo que oferece benefício financeiro para pessoas em vulnerabilidade social que participem de atividades laborais e de formação. No início de 2022 - cerca de 6 meses antes das eleições daquele ano -, o Governo estadual reservou 10 mil Bolsas-Trabalho para serem oferecidas à população em situação de rua da cidade de São Paulo. A Prefeitura paulistana aceitou o curto prazo de implementação do programa de modo a não perder essa oportunidade. Ao final do período acordado, mesmo atingindo o quantitativo de bolsas, o resultado do programa é pouco conhecido. Fatores políticos, combinados com dificuldades organizacionais e institucionais, inviabilizaram uma avaliação detalhada dessa política. Este relato técnico detalha tais fatores e discute como os mesmos comprometem as ações avaliativas previstas. Por fim, com o intuito de orientar avaliações em políticas semelhantes, apresentamos recomendações sobre como evitar ou minimizar essas limitações.

Palavras-chave: Avaliação. Política. Federalismo. Eleições

1. Introdução

Pessoas vivendo em situação de rua são um problema de várias grandes cidades pelo mundo (ver, por exemplo, MOSHER & PARK, 2022). No Brasil, o crescimento da população em situação de rua se acentuou durante a pandemia de Covid-19. Estima-se que entre 2019 e 2021 a população nessa situação tenha variado de 214.451 para 281.472 indivíduos (NATALINO, 2022). Parte significativa desse crescimento foi observado na cidade de São Paulo, onde o censo de população de rua apontou a existência de 31.884 pessoas em situação de rua em 2021, representando crescimento de 30% com relação ao apurado na edição de 2019 (SMADS, 2021).

Reconhecendo que a população em situação de rua é um problema público complexo (MOSHER & PARK, 2022), um conjunto de ações faz-se necessário para reduzir a gravidade dos seus efeitos e reverter essa condição. Essa lógica é seguida pelo Programa Reencontro, política pública instituída pelo município de São Paulo por meio do Decreto 62.149 de 24 de janeiro de 2023¹. O Programa está estruturado a partir de três eixos estratégicos: Conexão, que busca estimular a recriação de vínculos preexistentes e o fortalecimento da rede de apoio das pessoas; Cuidado, que compreende a gestão integrada do atendimento à população em situação de rua nos diversos serviços e equipamentos da rede municipal; e o Oportunidades, voltado para a inclusão produtiva e geração de renda para a população em situação de rua no município. É nessa frente de ações que se situa a política que embasa esse relato técnico: a parceria entre governo do

¹ Disponível em:

<http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/decreto-62149-de-24-de-janeiro-de-2023#:~:text=Cria%20o%20Programa%20Reencontro%20e,26%20de%20dezembro%20de%202019>. Acesso em 06 de março de 2023.

Estado e prefeitura de São Paulo para a oferta de Bolsas-Trabalho para a população em situação de rua no município em 2022.

A experiência aqui relatada apresenta características relevantes para um conjunto mais amplo de políticas públicas. Trata-se de uma política interfederativa e intersecretarial, relacionada a uma questão social relevante e politicamente sensível. Os desafios enfrentados para avaliar a política pública aqui considerada se repetem em uma série de casos de políticas públicas sensíveis politicamente. Assim, a sistematização das dificuldades ao avaliar essa política pode contribuir para outras iniciativas com características e impasses semelhantes.

Este trabalho segue com um detalhamento sobre a estrutura do Bolsa-Trabalho e como o mesmo foi implementado no caso da população de rua da cidade de São Paulo. Em seguida, discute-se o ambiente da sua implementação, seguido pela síntese de fatores que comprometem uma avaliação de seus resultados. Por fim, apresenta-se recomendações de como lidar com tais fatores presentes em políticas públicas politicamente sensíveis, de modo a possibilitar avaliá-las.

2. Estrutura da política pública

Em maio de 2021 o governo do Estado de São Paulo criou o Programa Bolsa do Povo, como estratégia para reduzir os problemas decorrentes do aumento da pobreza e da vulnerabilidade social em virtude da pandemia de Covid-19. Entre as várias ações que integram o Bolsa do Povo, há o Bolsa-Trabalho, cujo objetivo é “proporcionar ocupação, qualificação profissional e renda aos cidadãos paulistas que estejam desempregados e em situação de vulnerabilidade social” (BOLSA DO POVO, 2023).

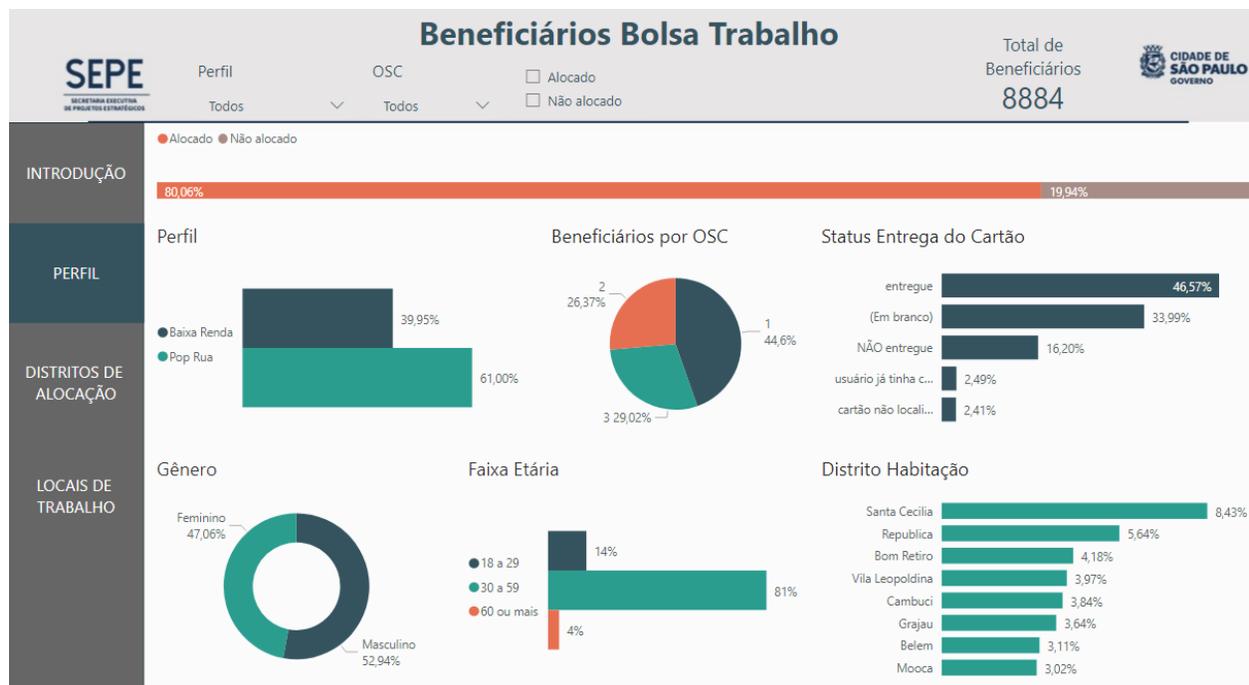
O Bolsa-Trabalho oferece uma bolsa de R\$540 para seus beneficiários realizarem qualificações profissionais e atuarem na prestação de serviços em órgãos públicos por um período de até cinco meses. O critério de qualificação para o Bolsa-Trabalho é estar sem emprego e há um ano ou mais sem receber seguro-desemprego ou outro programa equivalente, além de residir no Estado de São Paulo a pelo menos dois anos e possuir renda familiar per capita de, no máximo, meio salário mínimo. Em reunião do secretariado estadual e municipal, com a presença do governador e do prefeito, realizada em abril de 2022, o governo do Estado ofereceu a possibilidade de reservar 10 mil Bolsas-Trabalho para a população em situação de rua da capital paulista. Em seguida a essa reunião, o corpo técnico dos dois níveis de governo se reuniu para detalhar a operacionalização da política.

A prefeitura ficou responsável por: cadastrar interessados, realizar a assinatura de contratos, levantar possíveis postos de trabalho, alocar beneficiários em postos de trabalho e de qualificação, promover as qualificações, distribuir cartões a beneficiários e lançar frequências. Para uma parte dessas atividades a prefeitura contratou emergencialmente três organizações da sociedade civil para o gerenciamento de bolsistas. Por sua vez, o governo do Estado ficou responsável por verificar quais das pessoas cadastradas seriam aptas a firmar contrato, disponibilizar sistema para registro do contrato e lançamento de frequências, emissão dos cartões e pagamento das bolsas.

As organizações do governo do Estado de São Paulo envolvidas no projeto foram fundamentalmente a Secretaria de Desenvolvimento Econômico, responsável pela gestão do Programa Bolsa-Trabalho, e a Prodesp, empresa de gestão de dados do governo estadual, que mantinha a base de dados de beneficiários e pagamentos. No âmbito da prefeitura de São Paulo, a coordenação de ações para a implementação do Bolsa-Trabalho envolveu a Secretaria de Governo, por meio da Secretaria Executiva de Projetos Estratégicos, juntamente com a Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social, responsável por mobilizar a população em situação de rua e apoiar no contato com os mesmos, a Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico e Trabalho, responsável por contratar organizações gerenciadoras do benefício e por garantir que as etapas contratuais fossem efetivamente cumpridas, e, por fim, a Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania, que ficou responsável por oferecer treinamentos para as equipes responsáveis pelo trato diário com a população em situação de rua. Além disso, vários órgãos municipais foram mobilizados para disponibilizar vagas de trabalho aos beneficiários.

O foco deste trabalho é a atuação da prefeitura de São Paulo neste caso. Os autores estiveram envolvidos com a implementação do projeto e a coleta de dados é baseada nas experiências dos primeiros oito meses de projeto, entre maio e dezembro de 2022. Apesar das dificuldades encontradas ao longo da implementação e os entraves à avaliação do programa que serão relatadas na próxima seção, cumpre destacar que o referido programa foi relativamente bem sucedido, posto que atingiu aproximadamente 9.000 beneficiários, sendo aproximadamente 60% de pessoas em situação de rua e 40% em vulnerabilidade extrema. Além disso, há relatos pontuais de beneficiários que após esse benefício conseguiram alugar moradia e conseguiram postos formais de emprego.

Figura 1 - Síntese de dados do Bolsa-Trabalho destinado à população de rua da cidade de São Paulo ao final de 2022



Fonte: BI da SGM/SEPE. Disponível em <https://bit.ly/btrabalho>. Acesso em 14/02/2023

A próxima seção detalha como o ambiente político impactou a implementação e perspectivas para a avaliação do Bolsa-Trabalho destinado à população em situação de rua da cidade de São Paulo.

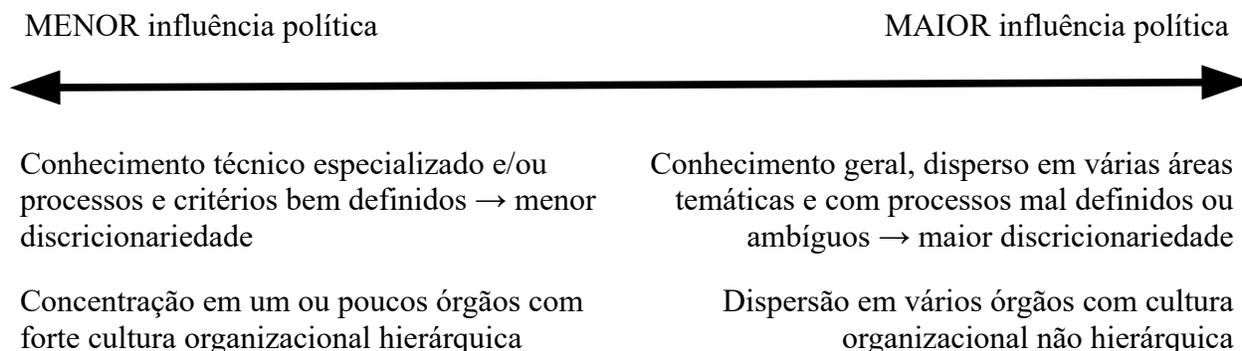
3. O ambiente político

A literatura frequentemente aponta o ambiente político como um diferencial da administração pública com relação à gestão de organizações privadas (Farah 2011; Pollitt 2003). Elementos como lidar com políticos eleitos, a própria dinâmica e regras das eleições, além da suscetibilidade a protestos e manifestações são alguns dos elementos apontados para caracterizar o ambiente político (Pollitt 2003).

No entanto, sabe-se que a administração pública é complexa e diversa o suficiente para que o ambiente político afete de forma diversa as políticas públicas de diferentes áreas. Uma área fortemente dependente de um conhecimento técnico especializado ou um órgão público com

processos bem estabelecidos provavelmente ficará menos suscetível a pressões e influências políticas do que uma política sem necessidade de conhecimento especializado ou que exija saberes dispersos por várias áreas governamentais.

Figura 2 - Contínuo de ambiente político em políticas públicas



Fonte: Elaboração própria

Um órgão público responsável pela operação de uma usina nuclear, por exemplo, se encaixa diretamente na primeira situação - de área protegida de pressões políticas. Já a população em situação de rua é um exemplo perfeito de área em que há forte influência política. Profissionais da assistência social, do urbanismo, da saúde, do direito, da segurança pública e de outras áreas terão alguma perspectiva sobre essa temática, sem que ninguém tenha exclusividade sobre o tema. Sendo assim, é importante compreender que o Bolsa Trabalho com foco na população em situação de rua na cidade de São Paulo ocorreu em um contexto com alta influência política. A seguir detalha-se como se evidenciou essa influência política no programa.

3.1. Indicativos da influência política no Bolsa Trabalho voltado à população em situação de rua na cidade de São Paulo

Em primeiro lugar, o acordo de destinar 10.000 bolsas para a população de rua do município de São Paulo ocorreu em ano de eleições gerais. Além disso, houve participação direta de um ator central naquelas eleições. O governador que fez a oferta - Rodrigo Garcia - foi candidato à reeleição na eleição de 2022. Outro fator relevante é a capacidade de mobilização do tema, mensurada pela existência de movimentos sociais e setores da sociedade civil organizados em

torno daquela questão. No caso aqui analisado, a população em situação de rua é foco da atuação de grupos que se articulam institucionalmente no Comitê Poprua, bem como tema central para algumas personalidades públicas como o Padre Júlio Lancellotti.

Tabela 1 - Indicativos de influência do contexto político presentes no Bolsa Trabalho destinado à população em situação de rua da cidade de São Paulo em 2022

Indicativos da influência política	Como se manifesta no Bolsa Trabalho para população em situação de rua em São Paulo
Implementação durante período eleitoral	Acordo feito em abril de 2022 (6 meses antes das eleições)
Envolvimento direto de candidatos a cargos eletivos	Oferta de benefícios financeiros do governo do Estado, cujo governador era candidato à reeleição
Capacidade de mobilização do tema	Movimentos sociais e personalidades como Padre Júlio Lancellotti focam na temática da população em situação de rua

4. Fatores limitantes para a avaliação da política pública

Analisamos nesta seção os fatores que dificultam a avaliação de políticas públicas sensíveis politicamente. Iniciamos pelos próprios fatores políticos, seguidos por elementos organizacionais e de articulação institucional.

4.1. Fatores políticos

Considerando o ambiente político político exposto na última seção, um conjunto de fatores causou mais diretamente dificuldades para a avaliação da concessão de Bolsas Trabalho para a população em situação de rua.

a) Pressão por resultados rápidos

Como o ano de implementação do programa era um ano de eleições em nível federal e estadual, havia uma grande expectativa de que houvesse números expressivos que pudessem ser divulgados ainda em 2022. Assim, ao invés de um planejamento exaustivo, com monitoramento de cada etapa de implementação, gerando aprendizagem que pudesse levar ao aprimoramento das etapas subsequentes, o que ocorreu foram levas sucessivas de implementação antes do final de um primeiro ciclo.

Especificamente, no primeiro período de assinatura de contratos de concessão de bolsa (edital 3 de 2022 do Bolsa do Povo), chegou-se a 2.936 beneficiários em situação de rua. Uma primeira decisão, tomada de imediato diante da perspectiva de não se chegar a 10.000 benefícios para a população de rua, foi a de se assinar contratos também com pessoas de baixa renda. Assim, nessa primeira leva foram também contemplados 2.354 pessoas de baixa renda.

Porém, diante desses números, os agentes políticos optaram por não esperar a conclusão dessa primeira rodada de experiências com a alocação de postos de trabalho e qualificação. Quase imediatamente - menos de um mês depois da assinatura dos primeiros contratos - abriu-se um novo prazo para concessão de benefícios (edital 5 do Bolsa do Povo²), que contemplou mais 1.047 pessoas em situação de rua e 1.238 de baixa renda. Por fim, uma última leva no mês seguinte (edital 6 do Bolsa do Povo) incorporou mais 1.524 pessoas em situação de rua e 21 indivíduos de baixa renda. A tabela 2 abaixo sintetiza a entrada de novos beneficiários no Bolsa Trabalho voltado à população em situação de rua da cidade de São Paulo.

Tabela 2 - Síntese de entrada de novos beneficiários do Bolsa Trabalho na cidade de São Paulo

Mês de início das bolsas	Pessoas em situação de rua	Pessoas de baixa renda
Agosto de 2022	2.936	2.354
Setembro de 2022	1.047	1.238
Outubro de 2022	1.524	21
Total	5.507	3.613

² Os editais não são sequenciais e iniciados em 1 porque o Bolsa do Povo paulista contempla outras ações como o Novotec e Vale Gás, não contemplados nessa parceria.

A inclusão de levas sucessivas de novos bolsistas dificultou a identificação de grupos que poderiam ser adotados como controle em avaliações dos efeitos do Bolsa Trabalho.

b) Baixo valor e curto prazo de benefício

Além da inclusão de levas sucessivas de novos beneficiários, o prazo do Bolsa Trabalho definido por lei é de apenas 5 meses e o valor considerado baixo - R\$540 - para viver em uma cidade como São Paulo, dificultaram a identificação de resultados desse programa. De início sabia-se que, com essas condições, seria difícil uma pessoa em situação de rua alugar um quarto ou ter alguma melhoria significativa em suas condições de vida.

c) Dificuldade de acesso a dados

No processo de obtenção de dados sobre o Bolsa Trabalho, a prefeitura tornou-se dependente do governo do Estado de São Paulo e das OSCs que foram contratadas para gerenciar a implementação do programa.

O sistema de contratos e pagamentos do Bolsa Trabalho é gerido pela Prodesp, empresa pública estadual. Esse sistema não fornece diretamente à prefeitura informações sobre os contratos ativos. Toda demanda nesse sentido precisava ser enviada da prefeitura à Secretaria de Desenvolvimento Econômico do governo do Estado e desta para a Prodesp, em processo que costumava levar semanas.

De forma semelhante, as informações sobre o andamento das formações e experiências profissionais dos beneficiários era de conhecimento das três OSCs contratadas, cada uma responsável pela implementação do programa em uma região da cidade. Com capacidades organizacionais distintas, as OSCs respondiam a cada demanda por informações em ritmos e qualidades variadas.

d) Eventos e atos públicos

A despeito do curto prazo de implementação e dos desafios para alocar em postos de trabalho e qualificação os quase 10.000 bolsistas do Bolsa Trabalho, havia uma demanda de agentes políticos por dar visibilidade a essa ação. Assim, parte dos esforços das OSCs e das secretarias do governo municipal precisou ser direcionada, ao menos em dois momentos, para eventos de visibilidade ao Bolsa Trabalho. Em agosto de 2022 ocorreu uma entrega dos primeiros cartões do

Bolsa Trabalho, reunindo quatro secretários municipais, além de equipes técnicas em um auditório da Secretaria de Direitos Humanos e Cidadania. Já em dezembro de 2022 houve uma “formatura” simbólica de centenas de bolsistas da primeira leva, com a presença do prefeito, governador e diversos integrantes do secretariado municipal e estadual.

Todos os fatores listados acima são elementos resultantes de decisões políticas que dificultaram a elaboração de uma estratégia de avaliação do Bolsa Trabalho. Entretanto, fatores organizacionais também impuseram obstáculos a tal estratégia, como exposto a seguir.

4.2. Fatores organizacionais:

a) Falta de pessoal e sistemas

As secretarias municipais envolvidas com a gestão do Bolsa Trabalho, sobretudo a SMDDET, responsável pela fiscalização das ações da OSCs que encaminham e acompanham os bolsistas, sofreram ao longo da implementação com uma severa limitação do pessoal disponível para essas atividades. Isso impossibilitou, por exemplo, fiscalizações in loco, que seriam necessárias para uma avaliação adequada do programa.

Além disso, a falta de sistemas de informação adequados impossibilitaram que a prefeitura realizasse um controle próprio dos bolsistas, reduzindo a dependência de informações do governo do Estado, como apontado acima.

b) Falta de capacitação prévia das equipes

Diante do desafio de trabalhar com uma população vulnerável como as pessoas em situação de rua, não houve uma capacitação prévia das equipes de equipamentos municipais que iriam recebê-los. Assim, o processo de coleta de dados necessário para avaliar o programa também foi limitado por um desconhecimento sobre as variáveis relevantes para observação nesse caso.

5. Recomendações

O conjunto de fatores elencados acima inviabilizou uma avaliação completa sobre o Programa Bolsa Trabalho. Entretanto, há aprendizados nessa experiência que podem servir para avaliar políticas públicas politicamente sensíveis. São eles:

a) Realizar esforço inicial de coleta e sistematização de dados

Como apontado acima, em políticas públicas que despertam grande atenção política, o contexto pode mudar diversas vezes. Em função dessa incerteza sobre as condições futuras, é importante realizar uma coleta de dados inicial, ainda que não seja nas condições ideais. Recomenda-se, inicialmente, um levantamento de dados exploratórios, com conversas e entrevistas informais com os stakeholders, além de visitas para observação no local de acesso ou entrega daquela política pública.

Com base nos dados preliminares desse levantamento, pode-se elaborar instrumentos para uma coleta de dados mais estruturada, seja em formulários, grupos focais ou outros meios adequados a cada situação. O importante, no entanto, é considerar que a prioridade nesses casos é garantir a coleta de dados antes de a política pública surtir efeito. Isso pode significar que nem todas as questões do formulário, por exemplo, sejam refinadas até o seu formato ideal.

b) Estabelecer rotina de reuniões e registrar encaminhamentos

Arranjos para a gestão de políticas públicas politicamente sensíveis sofrerão pressões diversas ao longo do processo de implementação. É importante que as equipes responsáveis por aquela política definam de início uma rotina de reuniões e registrem os encaminhamentos para viabilizar uma avaliação que recupere o contexto em que as decisões foram tomadas. Essa definição de rotinas iniciais também visa evitar que determinados atores abandonem o processo ou descumpram suas tarefas, com potencial prejuízo da implementação e avaliação da política.

c) Definir objetivos curtos para a avaliação, formulando teoria da mudança

Uma última sugestão para a avaliação de políticas públicas politicamente sensíveis é focar no atingimento de objetivos de curto prazo para a política pública. Deve-se escolher esses objetivos com base na formulação de uma teoria da mudança para a política pública, de forma compreender a relação entre esses objetivos de curto prazo com objetivos mais gerais e o impacto desejado.

Referências

- Bolsa do Povo. Bolsa-Trabalho. Governo do Estado de São Paulo. Disponível em: <https://www.bolsadopovo.sp.gov.br/>. Acesso em 13/02/2023.
- Farah, Marta Ferreira Santos. "Administração pública e políticas públicas." *Revista de Administração Pública* 45 (2011): 813-836.
- Mosley, Jennifer E., and Sunggeun Park. "Service providers' influence in collaborative governance networks: effectiveness in reducing chronic homelessness." *Journal of Public Administration Research and Theory* 32.1 (2022): 130-149.
- Natalino, Marco. "Estimativa da população em situação de rua no Brasil (2012-2022)." *IPEA*. Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/11604/1/NT_Estimativa_da_Populacao_Publicacao_Preliminar.pdf. Acesso em 31/02/2023 (2022).
- Pollitt, Christopher. *The essential public manager*. McGraw-Hill Education (UK), (2003).
- SMADS. Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social. *Prefeitura de São Paulo*. Disponível em: https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/assistencia_social/observatorio_socioassistencial/pesquisas/index.php?p=18626. Acesso em 13/02/2023.