

10. Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política (ABCP)

30 de agosto a 2 de setembro de 2016, Belo Horizonte, MG, Brasil

AT Estado e Políticas Públicas

**Ação Pública, Mobilização Coletiva e Proteção Social**

Arnaldo Provasi Lanzara  
(UFF/INCT-PPED)

## RESUMO

Um dos principais desafios das ciências sociais na atualidade é tentar compreender as complexidades que cercam a ação pública em suas múltiplas interfaces. Contudo, esse desafio dispensa soluções fáceis, visto que as transformações colocadas em curso nas últimas décadas multiplicaram os espaços da ação pública. O Estado deixou de ser o organizador soberano dessa ação que, desde tempos remotos, se manifestou através de uma modernidade própria, caracterizada pela definição de um lugar político e, correlato a isso, de um espaço definido de regulação.

Ora, são esses espaços hoje que se encontram radicalmente transformados. E, para o bem ou para o mal, o fato é que essa transformação redimensionou o papel da ação pública e o significado material e simbólico dos seus conteúdos. Assim, multiplicaram-se os “públicos”, mas também e primordialmente as esferas de decisão que os contém e os reproduzem sem cessar: as experiências locais de participação e de gestão das políticas públicas; os conjuntos regionais e inter-regionais de governança; a transnacionalização das instâncias jurídicas e dos instrumentos de regulação econômica por intermédio dos “mercados” e das agências econômicas multilaterais. Todas essas esferas se converteram em centros de iniciativas para uma governança de novo tipo, moldada, no entanto, pela complexidade e mobilidade, e mesmo pela fuga, das atividades passíveis de serem reguladas. A estrutura de governança que orienta essa ação pública se tornou mais fluída, policêntrica e menos hierárquica ao se referenciar em vários centros difusores de ação. Mas tal afirmação não dispensa o necessário reconhecimento de alguns paradoxos. De um lado, num veio mais otimista, é preciso indagar se, em virtude dessas transformações, estamos diante de uma genuína reconfiguração do espaço público, dos espaços de decisão e deliberação, caminhando para a consolidação de uma *esfera pública mais pluralizada*, ou se, pelo contrário, estamos apenas constatando o advento de uma *governança sem governo*.

As últimas décadas também foram palco de uma profunda transformação no campo de estudo das políticas públicas: o objeto *per se* de observação e análise da presença do Estado no cotidiano das relações sociais. Como consequência das mudanças mais recentes nos ambientes políticos e decisórios, as teorias referidas a esse campo, bem como os seus conceitos e métodos, sofreram uma transformação semântica ao reconhecerem, como ponto de partida investigativo, o papel das relações Estado-sociedade e de seus conflitos na estruturação das políticas públicas. A crescente ênfase da literatura nessas relações possibilitou, nos últimos anos, uma

fertilização bastante promissora de teorias e métodos de análise. Cada vez mais as análises sobre as políticas públicas estão abandonando certas dicotomias infrutíferas, tal como agência *versus* estrutura, passando a focar em metodologias que conjugam processos macroestruturais, como os de transformação do Estado e de mudança institucional, com as estratégias de mobilização dos atores políticos e sociais, destacando as representações que esses atores fazem das políticas públicas produzidas.

Como reflexão teórica, este trabalho busca salientar que os desdobramentos trazidos por essas análises foram fundamentais para reconsiderar a ação do Estado e a dinâmica de mobilização dos atores sociais no processo de implementação de políticas. Nesse aspecto, procurar-se-á demonstrar, à luz das novas perspectivas sociologicamente informadas da ação pública, que o *modus operandi* da implementação dessas políticas pelo Estado, como parte de uma ação pública mais abrangente e não menos premida por vários tipos de constrangimentos, além de ser territorialmente negociado, é também estruturado por redes organizacionais que ele busca controlar e coordenar, geralmente de um modo imperfeito.

Além de inventariar as principais contribuições teóricas trazidas por essas novas perspectivas, destacar-se-á, neste trabalho, alguns estudos de caso nacionais e setoriais, situados em diferentes conjunturas, que atestam o protagonismo desempenhado por algumas burocracias e pelos instrumentos de política pública na implementação dos sistemas de proteção social. Para tanto, serão enfatizadas três dimensões cruciais para a compreensão desse processo, quais sejam: 1) a competência organizacional das agências estatais para implementar políticas de proteção social; 2) o seu enraizamento e alcance territorial nas sociedades; 3) e, finalmente, os seus resultados em termos de produção de ação coletiva. Os estudos de caso relatados neste trabalho reforçam a centralidade dessas dimensões para as análises históricas e comparadas das políticas públicas, demonstrando como o ativismo de algumas burocracias públicas, em diversos países e em diferentes momentos, a exemplo da Alemanha no final do século XIX e do Brasil no início do século XXI, ajudou a estruturar, de forma acidental ou intencionada, a mobilização coletiva de alguns atores sociais através da implementação de políticas redistributivas.

**Palavras-Chave:** ação pública; Estado; proteção social; mobilização coletiva

## **1 – Introdução**

Este trabalho traz à tona algumas contribuições teóricas sobre as políticas públicas informadas por uma "sociologia política da ação pública". O que caracteriza essas perspectivas, conforme será discutido, é o seu distanciamento de pressupostos voluntaristas e normativos sobre o papel dos atores estatais e não estatais na dinâmica decisória das políticas públicas e sua ênfase nos aspectos relacionais e contingentes que orientam o processo de implementação dessas políticas.

Além de trazer à luz essas contribuições teóricas, este trabalho destaca que a capacidade do Estado de gerir os conflitos da sociedade e de implementar políticas redistributivas é constitutiva dos processos de democratização por incitar a mobilização coletiva de importantes atores. As condições que possibilitaram o surgimento dessa capacidade no campo da proteção social, tal como será salientado pelos estudos de caso apresentados neste trabalho, vincularam-se em diferentes contextos e períodos históricos ao advento de burocracias públicas determinadas a enfrentar situações sociais bastante adversas do ponto de vista da implementação de políticas, mesmo na ausência de demandas políticas explícitas.

Este trabalho está dividido em quatro seções além desta breve introdução. A segunda seção realça o papel das relações Estado-sociedade e da ação pública nos processos de implementação de políticas, destacando algumas importantes dimensões que perpassam esses processos, quais sejam: o ativismo das burocracias estatais, a territorialização das políticas e a produção de ação coletiva. A terceira seção relata alguns estudos de caso que, localizados em diferentes contextos e momentos históricos, reforçam a centralidade dessas dimensões para as análises históricas e comparadas das políticas públicas. A quarta e última seção conclui o trabalho.

## **2 – Relações Estado-sociedade e burocracia: para uma sociologia política da implementação de políticas públicas**

Ao se analisar as concepções sobre a natureza do Estado e da burocracia percebe-se a existência de certos fundamentos que nunca foram postos em questão, mesmo quando a experiência real parece refutá-los. Assim, desde o século XVIII, as generalizações abstratas do liberalismo condenaram os Estados a serem meras encarnações de uma hipotética vontade geral; de uma hipotética "harmonização dos interesses econômicos e políticos". Tais generalizações também deram ensejo para

que se pensasse a burocracia como um fenômeno de prescrição dos horizontes democráticos. Essa forma de pensar a burocracia, segundo instigante ensaio do politólogo francês Pierre Rosanvallon (2008), emergiu em reação à ideia de que o aparato administrativo do Estado era um prolongamento da representação legitimada pelas urnas. Foi contra essa ideia que surgiu uma legitimidade puramente administrativa da ação pública. Contudo, essa nova legitimidade já nascia maculada por certo desejo esquizofrênico de ser ao mesmo tempo a *expressão do interesse geral* e a *realização de uma técnica de governo*. Pretendia, portanto, se identificar com a “generalidade social”, com o interesse geral - com a “verdade revelada pelas urnas”- e, ao mesmo tempo, se apartar inteiramente dela, guardando-se das “contaminações do político” (Rosanvallon, 2008:71).

A constatação dessa esquizofrenia nutriu uma miríade de teorias que, desde o final do século XIX, se preocuparam fundamentalmente em demonstrar as tensões que a racionalização burocrática colocaria sobre a vida social; aqui incluída a tese weberiana da “rotinização do carisma” nos controles burocráticos exercidos pelo Estado (Weber, 1994). Saliente-se que essa esquizofrenia se estendeu para os nossos dias, traduzindo-se numa espécie de ânsia de conter e ativar a força dos governos, expressa em dois tipos de crenças. De um lado, a crença na “caixa de vidro” da “democracia do público” (Manin,1997) que responderia à crise da representação política e às novas exigências de transparência e legitimidade democráticas, obrigando as autoridades públicas a comunicar, a todo o momento, suas decisões aos cidadãos, dentro de um rito deliberativo de busca eterna do consenso. De outro, a crença na “caixa preta” das agências governamentais como sinônimo de eficiência e racionalidade econômicas. Vale ainda ressaltar que ambas as crenças produziram dois dos maiores fetiches que cercam as estruturas de governança das atuais democracias. O primeiro desses fetiches se refere às exigências de ampliação das formas diretas de participação nas democracias representativas: o fetiche voluntarista (voyeurista) da “democracia da audiência”, que postula um excesso de transparência em sua sanha de “assistir” as condutas dos políticos e dos governos, mas que se mostra cada vez menos capaz de efetivamente controlá-los (Urbinati, 2014). O segundo, e o mais amplamente difundido, reporta-se aos requerimentos decisionistas do novo Estado gerencial, cujo modo de agir transforma sua opacidade ao público em condição para uma produção de políticas “eficiente” e cada vez mais “motorizada” pela economia. <sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Sobre as noções de “tempo acelerado” e de “legislação motorizada” e suas implicações para a democracia liberal ver: (Scheuerman, 2004).

Contudo, é preciso desmistificar essas ideias concebendo as burocracias e as políticas públicas como fenômenos conexos à "autonomia relacional do Estado" em sua interação com a sociedade. A construção histórica do Estado social tipifica essa autonomia de novo tipo. Ela é o resultado dos próprios envolvimento entre os agentes públicos e a sociedade para tornarem mais efetivos os controles sobre o processo de coletivização dos riscos. Seguindo os argumentos de Norbert Elias (1993), todos os movimentos em direção ao estreitamento da interdependência social foram portadores de conflitos e tensões estruturais. Na sua sociogênese e relação histórica com os processos de democratização, o Estado social sempre enfrentou conflitos éticos e políticos produzidos pela introdução de suas normas civilizatórias e os valores compartilhados pela sociedade (Elias, 1993).

Deve-se ainda ressaltar que, por nutrir-se desses conflitos, o Estado social somente adquiriu suas características em compasso com as mudanças na distribuição de poder produzidas no interior de suas respectivas sociedades. Quando sua centralização burocrática se tornou extensiva num sentido puramente logístico ou, conforme salienta Michael Mann (1993), mobilizando seu "poder despótico" para extrair recursos da sociedade, esta passou cada vez mais a demandar do Estado uma ampliação dos seus "poderes infraestruturais" -, poderes que são constituídos e mobilizados pela própria sociedade. Assim, os controles soberanos exercidos pelos Estados sempre geraram resistências, protestos e acordos provisórios, que em si mesmos foram constitutivos de democracia. A sociedade daí resultante minou por baixo essa soberania que se rogava indisputada, incitando demandas para a expansão do Estado que, por sua vez, promoveu um aumento das suas capacidades de gerar políticas sociais através de negociações coletivas e rotinizadas (Mann, 1993).

Portanto, longe de refletir coerência, unidade ou a encarnação de qualquer "vontade geral", as relações Estado-sociedade foram sempre estruturadas por redes de entrelaçamentos difusos. São essas redes que orientam, muitas vezes de modo contingente e imperfeito, a ação pública no processo de implementação de políticas. E é por assumir um caráter negociado que essa ação também pode ser compreendida como um processo de apropriação coletiva e de resignificação do espaço público.

Essas características do relacionamento Estado-sociedade acima apontadas chamaram a atenção da literatura de implementação de políticas públicas, constituindo um novo campo disciplinar que alguns autores passaram a denominar de "sociologia política da ação pública" (Lascombes; Le Galès, 2007; 2014).<sup>2</sup> Um dos pontos centrais

---

<sup>2</sup> De acordo com Lascombes e Le Galès (2014:61), esse novo campo busca refletir sobre as novas configurações entre Estado e sociedade: "entre as autoridades públicas

destacados por esse novo campo de estudos diz respeito à complexidade dos atuais ambientes que envolvem a implementação de políticas pelas agências governamentais. Desde já é importante frisar que questões atinentes ao conceito de governança importam nessa discussão. Governança, na sua acepção mais ampla, representa uma modalidade de coordenação, sugerindo, portanto, a existência de uma instância política de controle (Mayntz, 1998; Pierre; Peters, 2000). Contudo, a desconfiança relativa à existência de um centro de controle político para o exercício dessa coordenação, em parte manifestada pelas teorias críticas e libertárias (neoliberais) da década de 1970, através de uma atitude generalizada de “estadofobia”, alimentou as esperanças sobre o surgimento de formas de governança fundamentadas no espontaneísmo da “auto-organização horizontal”. Num veio mais institucionalista, mas que não deixa de apostar nesse “espontaneísmo”, a governança é concebida como um mecanismo de coordenação das ações econômicas individuais, entendidas como formas primárias de organização. Apesar de se “importar com as instituições”, esta concepção - que deita raízes na teoria econômica dos custos de transação (North, 1990; Weingast, 1995) - reproduz as velhas ficções teleológicas do liberalismo ao associar governança à capacidade de “autorregulação dos mercados”.

Conforme salienta a literatura sobre as “capacidades estatais” (Evans et al, 1985; Tilly, 2007), quaisquer que sejam as condições subjacentes à formação dos arranjos de governança, os argumentos em favor da coordenação do Estado aplicam-se com mais vigor a situações sociais nas quais a transformação estrutural está na ordem do dia. No caso das políticas sociais, essa transformação depende de como as diferentes “escalas da ação pública” operam no sentido de gerar redistribuição de recursos num determinado território, redefinindo constantemente suas dimensões social, econômica e política. Operar com escala no âmbito dessas políticas significa aliviar os gargalos verticais e horizontais que criam desincentivos à provisão de bens públicos nos diferentes espaços que integram um território. Essa escala é fundamental para a coordenação das competências territoriais dos diferentes níveis de governo envolvidos na implementação de políticas redistributivas. Além disso, desempenha um importante papel em normatizar as relações entre a diversidade de atores estatais e não estatais que se organizam para prover essas políticas.

Uma característica pouco explorada pela literatura sobre os “regimes de bem-estar” (Esping-Andersen, 1990) é exatamente a capacidade de alguns países escandinavos de operar suas políticas sociais através dessa escala acima aludida.

---

democraticamente legítimas e as múltiplas formas de mobilização dos atores sociais que buscam organizar e promover seus interesses simbólicos e materiais”.

Segundo alguns autores, a especificidade desses países em produzir políticas sociais mais universalistas advém de uma estrutura de governança vertical que combina autonomia local na provisão de serviços sociais com mecanismos institucionais de regulação e coordenação centralmente estabelecidos (Sellers; Lidstrom, 2007; Kasepov; Barberis, 2013). Contudo, há uma diferença nada sutil que denota a excepcionalidade desses países nesse quesito: a existência de uma abrangente infraestrutura pública de serviços sociais nos níveis locais. Nesse sentido, a perda de poder das agências centrais na dimensão vertical da governança, em razão da crescente autonomia das instâncias locais em matéria de gestão descentralizada das políticas sociais, é mais do que compensada na dimensão horizontal, pois a fraca presença de provedores privados atuando no nível local dos países em questão não coloca em risco o caráter universal desses serviços, os quais operam com razoável grau de padronização em relação às diretrizes nacionais (Rauch; Vabo, 2008).

O caso dos países escandinavos revela que a efetividade regulatória da provisão descentralizada das políticas sociais, nos novos arranjos de governança que definem essas políticas, não se encontra prefigurada simplesmente por estar fundamentada em regras constitucionais. Desenvolvimentos teóricos mais recentes no campo do institucionalismo histórico demonstraram que, a despeito da existência dessas regras, as instituições e políticas de proteção social podem ser capturadas por atores privados que, em muitos casos, operam como “virtuais” provedores exclusivos dessas políticas, conspirando aberta ou sub-repticiamente contra suas diretrizes estruturantes (Streeck; Thelen, 2005; Palier, 2005; Hacker et al, 2015). Esses atores possuem recursos suficientes para explorar brechas e ambiguidades legislativas, criando uma variedade de “vias ocultas” (Hacker; Pierson, 2014) que podem inviabilizar o processo decisório das políticas públicas, especialmente das políticas implementadas no nível local e de corte redistributivo.

O fato é que as decisões sobre a implementação de políticas, longe de serem unânimes, são contestáveis e estão dissolvidas num conjunto mais abrangente de ações e “inações” (Schattschneider, 1975). Assim, da construção dos problemas públicos à implementação das políticas, o que se observa é um processo de “apropriação” dos meios e objetivos visados por essas políticas, o qual se estabiliza através de negociações organizadas e rotinizadas em torno de controvérsias (Callon et al., 2001). Conforme salientam Lascoumes e Le Galès (2014), torna-se crucial dissociar o *policy design* (a ação pública intencionada) da “apropriação coletiva” que preside o momento de implementação das políticas (Lascoumes; Le Galès, 2014). Esse momento amplia as margens de discricionariedade dos diversos atores pertinentes aos diferentes níveis políticos e administrativos de um determinado



território, tornando o campo da implementação um espaço aberto e indefinido (Hill; Hupe, 2002). Na mesma linha, Kooiman (2003) afirma que a implementação evidencia o caráter de “co-governança” de uma política pública, visto que raramente os governos nacionais se mostram capazes de prescindir de outros atores (públicos e privados) para introduzir suas regras decisórias (Kooiman, 2003). Enfim, a implementação configura-se como um vasto jogo de interações negociadas que produzem tanto um “espaço de ação” - induzido pela vagueza deixada por muitos programas - como um “espaço de apropriação” resultante do modo pelo qual várias coletividades em disputa percebem, interpretam e constituem os repertórios das políticas públicas produzidas (Lascoumes; Le Galès, 2014:41).

É somente através da observação dessas interações e de suas regularidades que se chega a uma compreensão mais adequada das rotinas da ação pública. Estas traduzem, dentro de um processo dialético, as tensões estruturantes do relacionamento Estado-sociedade, designando uma forma de processo político que é ao mesmo tempo circular e dinâmico. Assim, projetos mais ou menos coerentes de implementação de políticas são dispersamente “apropriados” por diferentes públicos, dado o caráter incerto e negociado da ação pública, os quais são seguidos por momentos de (re)centralização decisória, que, por sua vez, reorientam a ação pública para os diferentes espaços de apropriação coletiva da decisão. Ademais, a apreensão dessas rotinas da ação pública permite compreender como se processa a “territorialização da competência política e administrativa” para se implementar uma política, estabelecendo uma “cartografia” dos fatores que constroem ou facilitam essa ação nos diferentes espaços onde ocorre a implementação (*idem*, 2014:41-42).

Deve-se ressaltar, porém, que as formas de apropriação coletiva dos meios e objetivos visados por uma política pública dependem dos recursos de poder e organização à disposição dos atores sociais. E estes, na verdade, tendem a ser bastante assimétricos. As capacidades de ação dos atores sociais podem se tornar mais ou menos desiguais, a depender dos efeitos gerados pelos instrumentos de política pública produzidos pelas autoridades governamentais. Tais instrumentos, como os orçamentos, as estatísticas, os cadastros, os mecanismos de filiação compulsória, as inscrições estatutárias, os critérios de elegibilidade, não são dispositivos dotados de “neutralidade axiológica” (Lascoumes; Le Galès, 2007). São esses “instrumentos de política pública” que, segundo a clássica análise de Theodore Lowi (1964), estruturam as arenas políticas e seus processos decisórios, abrindo novas perspectivas à dinâmica dos interesses em conflito (Lowi, 1964). Além disso, se configuram como importantes ferramentas de “legibilidade do social” (Lascoumes; Le Galès, 2007), capazes de representar as diversas situações sociais que tangenciam o

processo de implementação das políticas, determinando os cursos de ação dos diferentes públicos imersos nessas situações.

Portanto, um dos principais objetivos desses instrumentos é produzir *ação coletiva*; seus efeitos são particularmente importantes para a mobilização de grupos cujos problemas “não possuem consistência sociológica imediata” (Rosanvallon, 2008). Isto é, eles são fundamentais para a superação dos problemas de grupos privados de recursos e que se encontram, por isso, impedidos de se engajar em ações coletivas identificadoras de direitos sociais. Em algumas circunstâncias é necessário que esses instrumentos promovam essa mobilização, seja mediante “indução burocráticas”, seja através de uma abordagem intersetorial e coordenada desses problemas pelos poderes públicos.

Os estudos de caso relatados a seguir exemplificam como o ativismo de algumas burocracias, em diversos países e em diferentes momentos históricos, a exemplo da Alemanha no final do século XIX com a implementação do seguro social, e do Brasil no início do século XXI com as políticas de assistência e inclusão produtiva, ajudou a estruturar, de forma acidental ou intencionada, a mobilização coletiva de alguns atores sociais através da utilização desses instrumentos.

### **3- Estudos de Caso**

#### **3.1 - A implementação autoritária do seguro social na Alemanha bismarckiana e sua apropriação democrática pelos trabalhadores**

Algumas análises comparadas sobre os sistemas de proteção social pecam, grosso modo, por conceber a ação estatal nos processos de implementação das políticas sociais como expressão de um poder pouco permeável aos interesses da sociedade. Num sentido alternativo a essa visão, torna-se útil compreender como os diretamente afetados por essa ação, isto é, os trabalhadores, auferiram vantagens organizativas da existência de formas estatais de gestão da conflituosidade social, temendo inclusive sua eliminação, entendida como uma ameaça à manutenção dos seus direitos sociais recém-adquiridos.

Assim, tornou-se consensual em algumas análises afirmar que na Alemanha bismarckiana, a legislação social promulgada em compasso com as leis antissocialistas desestabilizou o movimento operário (Flora; Alber, 1981). Contudo, pouca ênfase é dada aos efeitos dessa legislação sobre a ativação do movimento operário. E isso se deve à relativa autonomia deixada aos trabalhadores em matéria de administração dos fundos criados pela legislação do seguro social.

Com o advento dessa legislação, em 1883, temia-se que o reconhecimento da obrigação do Estado em prover “segurança social” aos trabalhadores privasse o sindicalismo de seu principal recurso de mobilização: os fundos mútuos sindicais. Mas o contrário se mostrou verdadeiro. Os esquemas de filiação compulsória organizados pela burocracia bismarckiana para prover aos trabalhadores os benefícios do seguro-doença (1883), do seguro de acidentes de trabalho (1884) e das aposentadorias e pensões (1889), acabaram se convertendo em importantes recursos de ação coletiva para a posterior reorganização e adensamento dos sindicatos (Tenfelde, 1985; Steinmetz, 1991, 1993; Manow, 1997). Prova disso é que a rápida recomposição do movimento operário alemão, em 1890, surgiu concomitantemente ao advento do seguro social. Assim, os esquemas de filiação compulsória dos trabalhadores ao seguro tiveram um efeito catalisador sobre a ação coletiva do movimento sindical, embora de um modo oposto ao que a burocracia estatal havia intencionado.

É importante destacar que até o advento da República de Weimar (1919-1933), os sindicatos e os partidos políticos da classe operária, como o Partido Social Democrata (SPD), estavam excluídos do acesso ao poder político. Vedado o acesso dos trabalhadores e dos seus partidos políticos ao parlamento, o movimento operário passou a se mover estrategicamente no sentido de pleitear maior participação nos conselhos administrativos do seguro social criados pela burocracia bismarckiana. O direito de voto e de representação conferido aos trabalhadores nos conselhos que administravam o seguro social, em plena vigência do autoritarismo político bismarckiano, representou um importante passo, embora não intencionado, para o exercício de uma efetiva influência democrática sobre a burocracia (Manow, 1997). Pode-se afirmar que ao menos neste setor de imediato interesse para os trabalhadores operavam os procedimentos clássicos da democracia representativa. Os sindicatos e o Partido Social Democrata (SPD) logo perceberam as vantagens advindas da participação nesses conselhos, tratando de explorá-las como importantes recursos de mobilização coletiva (*idem*, 1997).

Ainda que concentrasse as prerrogativas legais de organizar os sindicatos, a burocracia bismarckiana não se mostrou totalmente capaz de controlar os efeitos da participação dos trabalhadores nas instituições do seguro. O projeto de legislação social de Bismarck, cuja principal diretriz era justapor centralização burocrática e cooptação dos sindicatos, logo foi superado pelo advento de um *protocorporativismo* que, durante a década de 1890, representou uma importante ruptura com a forma de conduzir a política social por intermédio de uma burocracia autônoma e centralizada

(Steinmetz, 1993:43).<sup>3</sup> As principais resistências a esse projeto partiram dos sindicatos representados nas agências locais de provisão dos benefícios do seguro, distribuídas de forma bastante capilar sobre todo o território alemão (Manow, 1997: 08). Portanto, seria bastante difícil criar um sistema abrangente e centralizado de seguro social, com ampla cobertura territorial e baseado em critérios ocupacionais, sem o apoio dos sindicatos e das agências locais de provisão de benefícios.

Importante aqui é perceber como todo esse processo foi configurativo das experiências de “apropriação coletiva” dos esquemas do seguro social pelos trabalhadores, desempenhando um importante papel simbólico e de ressignificação da política estatal do seguro. As questões práticas relacionadas à gestão do seguro aproximaram os sindicatos dos altos oficiais do governo, quase todos eles representantes da poderosa burocracia do Ministério do Trabalho, abrindo aos trabalhadores canais inéditos de acesso ao fechado círculo da burocracia estatal. Como salienta Philip Manow (1997), uma carreira como a de *Kassenbeamter* (administrador de fundo previdenciário), tornou-se a primeira grande oportunidade para os trabalhadores alemães entrarem no domínio da burocracia pública - composta até então por indivíduos recrutados junto à velha aristocracia *junker* -, criando no seio da classe operária uma cultura administrativa que logo se tornaria um substantivo recurso à disposição dos trabalhadores (Manow, 1997:11). Esse *Kassenbeanter* desempenhava o papel de “burocrata de nível de rua” (Lipsky, 1980) no sistema do seguro social alemão, exercendo a mediação entre as diretrizes nacionais da política do seguro e a multiplicidade de demandas que partiam das agências locais de provisão de benefícios.

Os benefícios proporcionados pelas instituições do seguro, como os fundos para o financiamento das habitações operárias, ajudaram a compor uma densa e descentralizada rede de atores estatais e não estatais. E os recursos nela concentrados tornaram a filiação aos sindicatos mais atrativa. Uma estratégia de mútuo reforço e aprendizado fez com que os sindicatos e o seguro social “coevolíssem” num sentido organizativo, institucionalizando um sistema dual que combinou organizações voluntárias e compulsórias num mesmo esquema nacional e abrangente de proteção securitária (Manow, 1997).

Denotando um caso típico de “isomorfismo organizacional” (Di Maggio; Powell, 1983), o “modelo de coevolução” dos sindicatos operários e das instituições do seguro se tornou também atrativo para os sindicatos vinculados a outras categorias. Estes

---

<sup>3</sup> O projeto original de Bismarck previa a formação de uma burocracia previdenciária composta exclusivamente por servidores civis, excluindo a representação das associações patronais e sindicais (Manow, 1997).

emularam as práticas organizativas proporcionadas por essa experiência de coevolução no intuito de superar sua tradicional fragmentação interna, vendo nos benefícios da filiação compulsória aos esquemas do seguro um fator de coesão e estabilidade organizativa. Mais importante ainda é destacar que essas práticas foram constitutivas do *modus operandi* do sistema de relações industriais alemão, conformando um “modelo de capitalismo” coordenado e baseado em ajustes negociados e descentralizados entre trabalhadores e empresários, que combinou, numa inter-relação dialética, formas “autoritárias” e “liberais” de corporativização dos interesses (Thelen, 2001). Assim, o modo de institucionalização “autoritário” do seguro social foi utilizado para estabilizar um sistema coletivo de barganha de natureza mais voluntário, cuja principal função era administrar a coexistência do monopólio representativo dos diversos grupos sociais sob a coordenação do Estado (Lehmbruch, 1997).

O fato é que os sindicatos alemães preservaram, dentro de certos limites, sua autonomia, mesmo sob o regime autoritário implantado por Bismarck. A integração dos trabalhadores no novo Estado que a legislação do seguro ajudou a estruturar não foi simplesmente o resultado de um relacionamento de lealdade do tipo paternalista, e sim um processo essencialmente apropriado e mediatizado pelo movimento operário.

De acordo com Manow (1997), a mútua determinação entre as políticas industriais e as políticas sociais, desde os primórdios da legislação social na Alemanha, deve-se ao fato de o Ministério do Trabalho ter sido o responsável institucional pela elaboração de ambas as políticas. Tal Ministério era dotado de fortes capacidades administrativas. E embora o seu poder fosse limitado por redes organizativas dispersas, não havia grandes conflitos horizontais e verticais que desafiassem sua competência organizativa. Isso situava o Ministério do Trabalho numa posição privilegiada, visto que sua capacidade administrativa destoava em relação à forte fragmentação burocrática que caracterizava os demais ministérios alemães, especialmente durante a República de Weimar (Manow, 1997).

É importante ressaltar que sem essa capacidade administrativa haveria poucas chances de a legislação social ser implementada diante da forte oposição dos interesses patronais. Nesse aspecto, a burocracia exerceu um importante papel no sentido de deter a influência do patronato na gestão dos fundos do seguro. Vale lembrar que o início da legislação social na Alemanha foi conduzido num profundo clímax antiliberal -, o que facilitou a adoção de certas medidas regulatórias por parte do Estado que restringiram os graus de liberdade do patronato para solucionar o conflito industrial utilizando-se de expedientes próprios. A burocracia bismarckiana impediu as várias tentativas de o patronato industrial resolver a questão social

mediante o instituto de esquemas de seguro privado nas indústrias (Rimlinger, 1971). A imposição de um sistema de barganha coletiva “pelo alto”, por parte da burocracia do Ministério do Trabalho, foi uma resposta do Estado alemão à relutância do patronato industrial em não aceitar a legislação social. Do ponto de vista do trabalho, a eficácia desse sistema residia no fato de a legislação social proibir a emergência de contratos privados que poderiam minar os termos fixados pelos acordos coletivos.

Nesse aspecto, pode-se afirmar que a efetividade do sistema do seguro social alemão, e também o que explica sua longevidade, decorreu da maior capacidade de a burocracia coordenar e disciplinar os interesses privados. O que deve ficar claro é que esse sistema não operou apenas em grande escala, isto é, através de regulações promovidas pelo Estado central. A coordenação estatal no nível macro, realizada pelo Ministério do Trabalho e dotada de forte capacidade burocrática, combinou-se a vários compromissos descentralizados entre capital e trabalho, que, na maioria das vezes, complementavam o que era determinado no nível nacional.

### **3.2 – Burocracia e políticas de inclusão produtiva no Brasil**

É sabido que o mercado de trabalho brasileiro caracteriza-se por uma precária inserção dos trabalhadores na dinâmica produtiva. A permanência desse quadro deve-se, entre outras coisas, à histórica ausência de políticas de qualificação profissional desenhadas para lidar com o problema do baixo perfil de emprego dos segmentos mais vulneráveis da população. Durante vários anos, a inexistência de um sistema público de emprego com capacidade de processar, coordenar e capilarizar informação, mediante agências públicas espalhadas por todo território nacional, acirrou o fenômeno da precarização do trabalho. Além disso, os raros programas públicos de qualificação criados no país sempre foram ineficientes no que tange à integração de iniciativas intersetoriais.

É em razão dessa ausência que se tornou prática corrente entre os trabalhadores brasileiros recorrer a redes privadas e informais de obtenção de emprego. Nessas redes, porém, os critérios de alocação de emprego dependem da difusão da informação entre indivíduos que já possuem certas competências profissionais, sendo o êxito na obtenção de emprego sob esta modalidade de alocação de trabalho proporcional à densidade dos contatos entre esses indivíduos. O inverso ocorre entre os grupos menos organizados, mais pobres, menos escolarizados e que encontram sérias dificuldades para se inserir em trajetórias ocupacionais estáveis e que demandam mais qualificação (Guimarães, 2006). Os problemas que afetam esses grupos, como a escassez de informação, tendem a ser desconsiderados pelas

estratégias convencionais de intermediação da mão de obra, já que tais grupos não se enquadram no perfil do demandante "clássico" de emprego.

Conferir emprego e proteção social aos trabalhadores mais vulneráveis tornou-se um dos principais objetivos da coalizão de centro-esquerda que governou o país entre 2003 e 2016. Para lograr esses objetivos, os governos liderados pelo Partido dos Trabalhadores (PT) ampliaram significativamente o escopo das políticas públicas destinadas a esse público. Merecem destaque as políticas públicas de emprego, trabalho e renda, mas também e primordialmente, os programas de transferência de renda, como o Programa Bolsa Família (PBF), responsável por tirar milhões de brasileiros da indigência e da pobreza. Mesmo operando sob fortes restrições orçamentárias, as políticas de assistência não contributivas perseguidas no Brasil recente, como o PBF, e as iniciativas de proteção do mercado de trabalho, foram ativadas e articuladas mediante reforço das capacidades burocráticas do Estado de implementar políticas redistributivas (Bichir, 2015; Lanzara, 2015).

Apesar das conquistas logradas, a falta de empregos para a camada mais pobre da população afigurou-se como um fenômeno durável, persistindo elevado percentual de trabalhadores na informalidade e sem proteção. Cabe destacar que à medida que avançava o combate à pobreza tornava-se cada vez mais evidente que os programas de transferência de renda requeriam articulação com outras políticas sociais, especialmente com as políticas de inclusão produtiva. Tornou-se patente, portanto, o desafio de criar políticas mais incisivas de qualificação profissional voltadas a esse público.

A criação do Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego - Pronatec (Lei 11.5013/2011) foi emblemática desse desafio, buscando expandir, interiorizar e democratizar o acesso da população à qualificação profissional (Brasil, 2012). Um dos principais diferenciais desse programa refere-se ao seu desenho e forma de implementação. Quanto ao desenho, é nítida sua diferença em relação aos programas anteriores de qualificação profissional, já que ele foi ajustado aos diferentes perfis dos seus destinatários. Com relação à forma de implementação, esta é fruto de iniciativas intersetoriais promovidas e pactuadas pelas burocracias de diferentes ministérios, sobretudo das áreas de educação, trabalho e assistência.<sup>4</sup> Os cursos de qualificação fornecidos pelo programa são integralmente financiados pelo Governo Federal e ofertados gratuitamente por instituições da Rede Federal de Educação

---

<sup>4</sup> O programa está a cargo da Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica do Ministério da Educação (SETEC/MEC). Mas as ações específicas de qualificação profissional e inclusão produtiva nele previstas estão compartilhadas por vários ministérios, destacando-se, além do MEC, o Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) e o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS).

Profissional, Continuada e Tecnológica e das redes estaduais e municipais. Também se inscrevem no programa como ofertantes privados de cursos as instituições do chamado Sistema S (Senai, Senac, Senar e Senat).<sup>5</sup> Nesse aspecto, vale ressaltar que um acordo inédito firmado entre o MEC, o MTE e o Ministério da Fazenda (MF) com os ofertantes privados estabeleceu que parte das receitas compulsórias líquidas arrecadadas pelo Sistema S financiasse a oferta gratuita de cursos de qualificação para a população de baixa renda, especialmente para os beneficiários do PBF.<sup>6</sup>

A implementação do Pronatec nos municípios mais pobres seria impensável sem a constituição prévia de uma institucionalidade propiciada pelas ações desenvolvidas pelo governo brasileiro no campo da assistência social. Nesse sentido, o programa somente adquiriu relevo em decorrência do lançamento do Plano Brasil Sem Miséria (BSM) (Decreto nº 7.492/2011), a cargo do MDS. Como parte integrante do BSM, o Pronatec Brasil sem Miséria (Pronatec/BSM) visa atender os objetivos de inclusão produtiva da população mais vulnerável (Brasil, 2013). O BSM conferiu escala e alcance a esses objetivos, visto que a adesão das esferas locais de governo ao Pronatec/BSM foi realizada em razão da existência de uma rede de serviços socioassistenciais instalada nos municípios, com forte capacidade de processar informações e de mobilizar sua burocracia. Assim, o programa se beneficiou do sistema de informação disponibilizado pela assistência nos municípios e da existência de interlocutores nas prefeituras que eram integrantes dessa área para mobilizar e inscrever o público nos cursos de qualificação (Costa et al., 2014:3).

O Pronatec/BSM conta ainda com apoios nas Secretarias Municipais de Assistência Social (SMAS) e no Programa Nacional de Promoção do Acesso ao Mundo do Trabalho (Acessuas). Tais apoios são cruciais para identificar as demandas de inclusão produtiva nos municípios e apresentá-las as instituições ofertantes que integram o programa. Portanto, as experiências de municipalização das políticas de assistência social, em grande medida consolidadas pela recente implementação do

---

<sup>5</sup> Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (Senai), Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial (Senac), Serviço Nacional de Aprendizagem do Transporte (Senat) e Serviço Nacional de Aprendizagem Rural (Senar).

<sup>6</sup> Inédito, pois os Serviços Nacionais de Aprendizagem (Sistema S), embora guardem personalidade jurídica de direito privado, foram instituídos pelo poder público para ministrar cursos profissionalizantes, sem fins lucrativos, para trabalhadores da iniciativa privada. Contudo, parte desses cursos é custeada por contribuições compulsórias descontadas dos salários dos trabalhadores, havendo em muitos casos cobrança de mensalidade. Desde o surgimento do Sistema S, na década de 1940, os empresários se opuseram a todas as tentativas de o Estado ampliar esses cursos por meio de acordos de gratuidade. O acordo de gratuidade instituído pelo Pronatec visou, portanto, atenuar as resistências do empresariado à gratuidade dos cursos mediante sua ampliação gradual para a população sem acesso ao mercado de trabalho.



Sistema Único de Assistência Social (SUAS) no país<sup>7</sup>, assim como sua abrangência nacional e capilaridade territorial, tornaram o SUAS o principal parceiro da implementação do Pronatec/BSM, levando as informações pertinentes a esse programa até o público-alvo (*idem*, 2014:05).

Vale ainda ressaltar que a integração de iniciativas nos campos da assistência e da inclusão produtiva não se tornaria realidade sem os instrumentos de política pública introduzidos pela burocracia do MDS. Um desses instrumentos é o Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (Cadastro Único), que identifica e caracteriza as famílias de baixa renda beneficiárias dos programas sociais federais, como o PBF.<sup>8</sup> Desde que foi regulamentado (Decreto n. 16.135/2007), o Cadastro Único se consolidou como um importante registro de normatização, monitoramento e controle das políticas de assistência implementadas pelos governos estaduais e municipais. Ao lado disso, cumpriu um destacado papel na formulação de políticas de inclusão produtiva voltadas à população de baixa renda. É importante registrar que a inscrição das famílias no Cadastro Único é atribuição dos municípios. Nesse aspecto, as prefeituras tiveram papel central na gestão local do Pronatec/BSM (Brasil, 2013). Ao levantar informações pertinentes aos grupos sem acesso à renda do trabalho em diversos municípios, o Cadastro Único gerou subsídios para a elaboração do Pronatec-BSM, reduzindo os custos de informação e de acesso da população mais vulnerável aos cursos de qualificação profissional.

Pode-se dizer que o Cadastro Único tornou a leitura da realidade social brasileira mais inteligível, constituindo-se num importante vetor da inscrição da população mais vulnerável a uma comunidade identificadora de direitos. Foi através da utilização desse instrumento que as políticas públicas de inclusão produtiva no Brasil adquiriram visibilidade e alcance. Como um resultado, entre 2011 e 2014, mais de 1.1 milhão de pessoas se matricularam no Pronatec/BSM. Desse contingente, mais de 430 mil (aproximadamente 37,6% do público total de inscritos) estavam no mercado formal de trabalho, muitos dos quais experimentaram um emprego formal pela primeira vez (COSTA et al., 2014).

---

<sup>7</sup> Constituído para implementar a Lei Orgânica da Assistência Social (Lei 8.742 de 07/12/1993), o SUAS conferiu um novo tratamento a questão social brasileira ao eleger a renda e o trabalho como objetivos indissociáveis de proteção social. Criado a partir de um esforço governamental de articular burocracias envolvidas na implementação das políticas de assistência social, antes dispersas, o SUAS organiza, de forma descentralizada, os serviços socioassistenciais no país.

<sup>8</sup> Trata-se de um registro administrativo que traz informações detalhadas sobre as famílias de baixa renda em todo o país. São 24.1 milhões de famílias, das quais 87,3% têm renda abaixo de meio salário mínimo per capita. Ele permite, em suma, que o poder público conheça cada uma das 74.3 milhões de pessoas que compõem essas famílias (Amaral, 2014).

Contudo, ainda persistem grandes desafios. Recentes estudos produzidos pelo MDS constataram a existência de significativos obstáculos à inserção da população mais vulnerável ao Pronatec/BSM, especialmente no nível local, reacendendo a discussão sobre os legados das políticas de qualificação profissional no Brasil (Varella, et al, 2015; Amâncio, 2015). Tais obstáculos dizem respeito à dificuldade de realizar uma articulação estratégica entre a vocação econômica dos diversos municípios e a capacidade de os mesmos ofertarem cursos adaptados aos perfis da população-alvo. Constatou-se que parte considerável dos cursos de qualificação ofertados pelas unidades provedoras que integram o programa no âmbito local não se adequam às especificidades do público-alvo e/ou às demandas dos mercados locais de trabalho. Outro problema levantado se refere à necessidade de aprimorar os mecanismos de coordenação federativa no âmbito da política e de melhorar a pactuação política para sua implementação nos diversos municípios brasileiros, visando maior controle da oferta privada dos cursos de qualificação (Amâncio, 2015). Aqui despontam os problemas relacionados aos ofertantes privados do programa que integram o Sistema S e o terceiro setor. Estes detêm o virtual monopólio da capacidade de oferta de cursos de profissionalização nos municípios, o que, obviamente, reduz o poder de indução da oferta pública por parte da gestão municipal (idem, 2015).

Em suma, as lacunas da coordenação, especialmente nos níveis locais, favorece a ação autônoma desses ofertantes, que, além de capitalizarem os recursos repassados pelo Estado para a ampliação gratuita dos cursos de qualificação, impedem o alcance e a efetividade da política por meio de uma “seleção de clientelas”. Assim, na ponta do sistema (isto é, nos municípios), os ofertantes privados operam muitas vezes como provedores exclusivos dos cursos de qualificação, desvirtuando as finalidades da política através da promoção de cursos que pouco tem a ver com as necessidades de aprimoramento dos perfis socioprofissionais da população-alvo.

#### **4 – Conclusão**

Apesar de a implementação das políticas públicas conformar um vasto campo de interações entre atores estatais e não estatais, a necessidade de as burocracias públicas coordenarem essas interações não advém de qualquer voluntarismo do Estado. Ao contrário, a coordenação burocrática constitui-se como o próprio resultado dessas interações; como uma ação pública sociologicamente informada.

Contudo, se essa ação não deve ser confundida como uma ação exclusivamente estatal, em vista da variada gama de atores, repertórios e estratégias que compõe as políticas públicas, isto não justifica as suposições atualmente em voga

de que as capacidades de coordenação do Estado teriam se esgotado diante do surgimento de “novos modelos de governança” mais fluídos, menos hierárquicos e, portanto, mais eficientes que a ação estatal.

Nos países relatados por este trabalho viu-se que a relativa capacidade de coordenação de suas burocracias, junto à presença e o alcance territorial das agências do Estado, facilitou o estreitamento das relações entre os beneficiários das políticas redistributivas e os poderes públicos. No caso da criação do seguro social na Alemanha bismarckiana, essas relações somente se tornaram efetivas quando a capacidade de provisão social do Estado foi capaz de suplantar as tentativas de controle privado do seguro social pelo patronato. Ademais, a burocracia do Ministério do Trabalho utilizou-se de técnicas de engenharia institucional para auxiliar os sindicatos a alcançarem densidade organizativa. Os instrumentos de política pública colocados em curso por essas técnicas, como a filiação compulsória aos esquemas do seguro social, foram fundamentais para ativar a ação coletiva dos trabalhadores alemães, mesmo seus efeitos não sendo totalmente premeditados pela burocracia.

O caso da implementação recente de um programa de qualificação profissional pelo governo brasileiro - o Pronatec/BSM – também é elucidativo de como o protagonismo de diferentes burocracias ministeriais, atuando de forma articulada, foi capaz de induzir políticas inéditas - voltadas aos setores excluídos do mercado de trabalho - através de alguns instrumentos de política, como o Cadastro Único, colocados em curso pela evolução também recente dos serviços socioassistenciais no país. Mas no caso brasileiro a capacidade de a burocracia coordenar e monitorar as políticas de qualificação profissional encontrou limites nas formas de organização e atuação dos provedores privados no nível local. Apesar de a implementação do Pronatec/BSM se basear na articulação intersetorial de diferentes burocracias, as pactuações que ocorrem no nível federal dificilmente se replicam no âmbito municipal, devido à relativa autonomia dos ofertantes privados em prover cursos de qualificação que não fazem jus aos perfis do público-alvo do programa. O caso brasileiro também demonstra a importância de se mapear os atores privados que operam nas redes descentralizadas de implementação das políticas sociais, pois mesmo que a oferta municipal dessas políticas seja induzida por mecanismos de coordenação federativa certas discontinuidades da ação pública no nível local são produzidas e incentivadas pela ação sub-reptícia desses atores.

### **Referências Bibliográficas**

AMÂNCIO, J. M. "Inclusão Produtiva e Assistência Social: Desafios da Implementação a partir das Experiências Recentes do Pronatec/BSM e do ACESSUAS/ Trabalho". In: Montagner, P.; Muller, L. H. (Orgs.). *Inclusão Produtiva Urbana: O Que Fez o Pronatec/Bolsa Formação entre 2011 e 2014*. Brasília: MDS/MEC, 2015.

AMARAL, A. D. O papel do Cadastro Único no Plano Brasil Sem Miséria. In: Campello, T.; Falcão, T.; Costa, P. V. da. (Orgs.). *O Brasil sem Miséria*. Brasília: MDS, 2014.

BICHIR, R. M. "Capacidades Estatais para a Implementação de Programas de Transferência de Renda: os casos de Brasil, Argentina e África do Sul". *Texto para Discussão*, n. 2032, Rio de Janeiro: Ipea, 2015.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. *Programa Nacional de Promoção do Acesso ao Mundo do Trabalho - Acessuas Trabalho*. Brasília: MDS, 2012. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/assistenciasocial/>

\_\_\_\_\_. *PRONATEC Brasil sem Miséria*. Brasília: MDS, 2013. Disponível em: <http://www.brasilsemiseria.gov.br/>

CALLON, M.; LASCOUMES, P; BARTHE, Y. *Agir dans un Monde Incertain. Essai sur la Démocratie Technique*. Paris: La Découverte, 2001.

COSTA, P. V. da. et al. A estratégia de inclusão produtiva urbana no Plano Brasil sem Miséria. In: Campello, T.; Falcão, T.; Costa, P. V. da. (Orgs.). *O Brasil sem Miséria*. Brasília: MDS, 2014.

DI MAGGIO, P. J.; POWELL, W. "The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields". *American Sociological Review*. Vol. 48, No. 2 Apr., pp. 147-160, 1983.

ELIAS, N. *O Processo Civilizador: formação do Estado e civilização*, vol. 2. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1993.

ESPING-ANDERSEN, G. *Three Worlds of Welfare Capitalism*, Princeton, NJ: Princeton University Press, 1990.

EVANS, P. RUESCHEMEYER, D.; SKOCPOL, T. *Bringing the State Back In*. Cambridge: Cambridge University Press, 1985.

FLORA, P.; ALBER, J. "Modernization, Democratization and the Development of Welfare States in Western Europe, In: Flora, P.; Heidenheimer, A. (Orgs.), *The Development of Welfare States in Europe and America*. New Brunswick: Transaction Books, 1981.

GUIMARÃES, N. A. "Trajetórias inseguras, autonomização incerta: os jovens e o trabalho em mercados sob intensas transições ocupacionais". In: Camarano, A. A. (org.) *Transição para a vida adulta ou vida adulta em transição?* Rio de Janeiro: Ipea, 2006.

HACKER, J. S.; PIERSON, P. "After the `Master Theory`: Downs, Schattschneider, and the Rebirth of Policy-Focused Analysis. *Perspectives on Politics*, 12, p. 643-662, 2014.

\_\_\_\_\_; THELEN, K. "Drift and Conversion: hidden faces of institutional change". In Mahoney, J; Thelen, K. (eds.). *Advances in Comparative-Historical Analysis*. Cambridge: Cambridge University Press, 2015.

- HILL, M.; HUPE, P. *Implementing Public Policy*. London: Sage, 2002.
- KASEPOV, Y; BARBERIS, E. "Social Assistance Governance in Europe: Towards a Multilevel Perspective". In Marx, I; Nelson, K. (Eds.). *Minimum Income Protection in Flux*. London: Palgrave Macmillan, 2013.
- KOOIMAN, J. *Governing as Governance*. London: Sage, 2003.
- LANZARA, A. P. "Capacidades Estatais, Trabalho e Seguridade Social: África do Sul, Argentina e Brasil em Perspectiva Comparada". *Texto para Discussão n. 2052*, Brasília: Ipea, 2015. p. 1-54.
- LASCOUMES, P.; LE GALES, P. Understanding public policy through its instruments - from the nature of instruments to the sociology of public policy instrumentation. *Governance*, vol. 20, no. 1, jan., p.1-21, 2007.
- \_\_\_\_\_. *Sociología de la Acción Pública*. México, DF: El Colegio de México, 2014.
- LEMBRUCH, G. From State of Authority to Network State: The German State in Developmental Perspective. In: Muramatsu, M.; Naschold, F. (Eds.). *State and Administration in Japan and Germany. A Comparative Perspective on Continuity and Change*. Berlin: De Gruyter, 1997.
- LIPSKY, M. *Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services*. New York: Sage, 1980.
- LOWI, T. "American Business, Public Policy, Case Studies, and Political Theory". *World Politics*, 16, p. 677-715, 1964.
- MANIN, B. 1997. *The Principles of Representative Government*. Cambridge: Cambridge University Press.
- MANN, M. *The Sources of Social Power. The Rise of Classes and Nation-States, 1760-1914*. Vol. II. Cambridge: Cambridge University Press, 1993.
- MANOW, P. Social insurance and the German political economy. *Max Planck Institute for the Study of Societies*. Discussion Paper 97, 2, p. 2-48, 1997.
- MAYNTZ, R. New challenges to governance theory, *European University Institute. The Robert Schuman Centre - Jean Monet Chair Papers*, n.º 50, Florence, 1998.
- NORTH, D. C. *Institutions, Institutional Change, and Economic Performance*. New York: Cambridge University Press, 1990.
- PALIER, B. "Ambiguous Agreement, Cumulative Change: French Social Policy in the 1990" In Streeck, W.; Thelen, K. (eds.). *Beyond Continuity: Institutional Change in Advanced Political Economies*, Oxford: Oxford University Press, 2005.
- PIERRE, J.; PETERS, B. G. *Governance, Politics and the State*. London: Palgrave Macmillan, 2000.
- RAUCH, D.; VABO, S. I. Multi-level governance in Europe – exploring the relationship between universalism and the governing of care services for older people. Paper presented at the conference Transforming elderly care at local, national and transnational levels, *Danish National Centre for Social Research (SFI)*, Copenhagen, 26–28 Jun., 2008.

RIMLINGER, G. V. *Welfare Policy and Industrialization in Europe, America and Russia*. New York: Wiley, 1971.

ROSANVALLON, P. *La Légitimité Démocratique. Impartialité, Réflexivité, Proximité*. Paris: Seuil, 2008.

SCHATTSCHEIDER, E. E. *The Semisovereign People. A Realist's View of Democracy in America*. Hinsdale, Illinois: The Dryden Press, 1975.

SCHEUERMAN, W. E. *Liberal Democracy and the Social Acceleration of Time*. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 2004.

SELLERS, J. M., LIDSTROM, A. "Decentralization, Local Government, and the Welfare State." *Governance*, 20(4), p. 609–32, 2007.

STEINMETZ, G. "Workers and the Welfare State in Germany". *International Labor and Working-Class History*, 40, p.18-46, 1991.

\_\_\_\_\_. *Regulating the Social. The Welfare State and Local Politics in Imperial Germany*. Princeton: Princeton University Press, 1993.

STREECK, W.; THELEN, K. Introduction: institutional change in advanced political economies, In: Streeck W.; Thelen, K. (Eds.), *Beyond continuity: Institutional Change in Advanced Political Economies*. Oxford: Oxford University Press, 2005.

THELEN, K. "Varieties of Labor Politics in the Developed Democracies." In: Soskice, P. H.; Hall, P. A. (Eds.). *Varieties of Capitalism: The Institutional Foundations of Comparative Advantage*. Oxford: Oxford University Press, 2001.

TENFELDE, K. Conflict and organization in the early history of the German trade union movement. In: Mommsen, W.J.; Husung, H.(Eds.). *The Development of Trade Unionism in Great Britain and Germany, 1880-1914*. London: Allen & Unwin, 1985.

TILLY, C. *Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press, 2007.

URBINATI, N. *Democracy Disfigured. Opinion, Truth and the People*. Cambridge: Harvard University Press, 2014.

VARELLA, J. F et al. "Avaliação qualitativa do Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego – Brasil Sem Miséria (Pronatec-BSM): Um Estudo com Egressos e Desistentes Representantes das Unidades Ofertantes e Interlocutores Municipais". In Montagner, P.; Muller, L. H. (Orgs.). *Inclusão produtiva Urbana: o que fez o Pronatec/Bolsa Formação entre 2011 e 2014*. Brasília: MDS/MEC, 2015.

WEBER, M. *Economia e Sociedade: Fundamentos da Sociologia Compreensiva*, vol. 1. Brasília: Ed. UNB, 1994.

WEINGAST, B. "The Economic Role of Political Institutions: Market-Preserving Federalism and Economic Development." *Journal of Law and Economic Organization* 11: p. 1–31, 1995.