

IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS E INCLUSÃO SOCIAL: A ATUAÇÃO DE ORGANIZAÇÕES IMPLEMENTADORAS COM POPULAÇÕES DE RUA USUÁRIAS DE DROGAS

Roberto Dutra¹

Brand Arenari²

1 INTRODUÇÃO

A concretização do acesso a serviços de saúde, assistência social, educação e inclusão produtiva para populações de rua envolvidas com o “uso problemático de drogas” depende de diretrizes e estruturas organizacionais que desafiam as capacidades estatais de implementação. Um dos principais desafios é a construção de formas de interação entre trabalhadores e usuários de serviços capazes de conquistar o necessário envolvimento destes últimos para a realização do efetivo acesso aos “bens” destas diferentes áreas de políticas. O problema é que as organizações implementadoras, que entregam os serviços nestas interações, exercem poder discricionário sobre a situação de implementação, o que pode limitar ou ampliar o acesso das pessoas aos “bens públicos”.

No caso do público abarcado por esta pesquisa, este poder discricionário é exercido no contexto de um processo de acumulação de exclusões e desvantagens sociais que afeta negativamente os recursos individuais (sobretudo de ordem cultural) para o envolvimento com as exigências e estruturas da ação pública. A marginalização ou exclusão deste público das esferas das relações afetivas, econômica e educacional tende a produzir um afunilamento existencial, amplificado pelo uso abusivo do *crack* e outras drogas, que inibe seu interesse pelos aspectos e dimensões da vida, sem vínculos espaciais e sociais diretos com as cenas e situações de uso.

A pesquisa consiste em estudos quantitativos e qualitativos com profissionais e o público de ações intersetoriais com populações de rua que fazem uso abusivo de álcool e outras drogas em Macaé (Rio de Janeiro), no âmbito dos Projetos de Inserção Social (PIS) que compõem o projeto Redes.³ Trata-se de uma pesquisa ainda em desenvolvimento que visa responder à seguinte questão: as interações entre o público e as “organizações e agentes de nível de rua” contribuem para reproduzir ou reverter este processo cumulativo de exclusão social e afunilamento existencial?

2 EXCLUSÃO SOCIAL E POLÍTICAS DE SAÚDE

Um dos maiores desafios dos profissionais da saúde para implementar políticas para populações marginalizadas ou excluídas, como é o caso dos usuários de *crack* (Bastos e Bertoni, 2014; Souza, 2016),

1. Professor-associado do Laboratório de Gestão e Políticas Públicas (LGPP), da Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro (UENF).

2. Professor adjunto do Departamento de Ciência Política da Universidade Federal Fluminense (UFF).

3. O projeto Redes –Articulação Intersetorial de Políticas sobre Drogas tem como base uma pareceria entre a Secretaria Nacional de Políticas sobre Drogas do Ministério da Justiça (Senad/MJ) e a Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz). Seu “objetivo principal é realizar assessoria no desenvolvimento de metodologias de articulação intersetorial territorial para integração entre as políticas públicas de inclusão social e do exercício da cidadania das pessoas com problemas relacionados às drogas. Além disso, tem o objetivo também organizar o mapeamento dos recursos da rede e sua divulgação em parceria com a gestão local e apoiar as estratégias de sustentabilidade territorial das ações desenvolvidas” (Redes..., [s.d.]). Atualmente, estão envolvidos 51 municípios, dois estados e um consórcio regional.

é o de obter seu engajamento pessoal e cotidiano com as práticas de cuidado de si. Viver à margem ou excluído das esferas das relações afetivas, econômica e educacional aumenta as chances de um afunilamento existencial, amplificado pelo uso abusivo do *crack*, que obstrui o desenvolvimento de práticas cotidianas de cuidado de si. O conceito de “cuidado de si” faz parte da última fase da obra de Michael Foucault (1997; 1985), voltada para uma genealogia das práticas, dos saberes e das concepções que levam à constituição da “subjetividade moderna”. Embora diretamente associado ao desenvolvimento da medicina moderna, o conceito de “cuidado de si” remete a um conjunto mais amplo de práticas e saberes que consistem em formas de autoexame (auto-observação), autotematização e autogoverno que perpassam quase todas as esferas da vida social e individual (Foucault, 2006). O ponto de inflexão para o caráter especificamente moderno destas práticas e saberes de “cuidado de si” é a difusão da ideia cristã-agostiniana do exame de consciência para identificar, registrar e governar os desejos e as paixões. Institucionalizada na prática da confissão dos pecados, o exame de consciência torna-se um momento de produção da subjetividade moderna, à medida que seleciona e promove a consciência como centro de autogoverno do corpo. Nesta pesquisa, tentamos articular o conceito de “cuidado de si” com uma teoria multidimensional da inclusão e da formação da identidade social e pessoal. Mesmo sem poder entrar em detalhes sobre esta articulação, cabe dizer que ela ocorre por meio da ênfase à dimensão social do cuidado de si, ou seja, da importância do “outro” (dos sistemas sociais) e das formas de reconhecimento e inclusão que tanto promovem quanto são condicionadas pelo modo como os indivíduos engajam-se na produção de “si mesmos”.

No caso específico da inclusão no sistema e nas políticas públicas de saúde, o desenvolvimento de práticas de cuidado de si é um pressuposto comportamental para que os indivíduos sejam incluídos nos serviços oferecidos. No entanto, estas práticas de cuidado de si não podem ser produzidas apenas pelo sistema de saúde. Este sistema precisa contar com a inclusão em outros sistemas, como a família, o sistema de ensino e a economia, pois esta inclusão é necessária para produzir uma subjetividade orientada pelo horizonte temporal do “futuro”, ou seja, pela percepção mais ou menos segura de que o valor do indivíduo para a sociedade é algo garantido com certa durabilidade.

Em nossas sociedades modernas e plurais, a vida social é diferenciada em esferas, e isso vale também para as experiências de inclusão e exclusão. Podemos ser ou não reconhecidos como pessoa na política, na família, na economia, no sistema de ensino, no direito, na religião. A sociedade não prescreve como cada indivíduo deve combinar, simultaneamente e ao longo da trajetória de vida, a inclusão em cada esfera social. E é exatamente dessa indefinição que resulta certo grau de liberdade individual para decidir sobre a própria vida social. No entanto, tal indefinição é sempre relativa: embora a sociedade como um todo e de forma explícita não elabore um plano de vida para os indivíduos, outros sistemas sociais – como família, religião, escola e as relações pessoais de forma geral – cumprem essa tarefa e reduzem o grau de indefinição (e, portanto, a liberdade) sobre de quais esferas participar e como. E não são apenas alguns sistemas sociais que contribuem para reduzir a incerteza sobre a trajetória de vida – seja ela marcada por inclusão, seja por exclusão.

Os próprios sistemas psíquicos individuais também reduzem a incerteza do ambiente social, por meio de processos de antecipação das chances de inclusão e exclusão, e, sobretudo, de transposição dessas chances em expectativas que os indivíduos elaboram sobre si mesmos. A experiência contínua da exclusão tende, por exemplo, a rebaixar ou destruir as próprias expectativas de inclusão que os indivíduos cultivam para si mesmos.

Em uma sociedade plural e diferenciada em esferas autônomas de inclusão e exclusão, o processo de adaptação das expectativas individuais – enquanto estruturas específicas dos sistemas psíquicos – às chances e expectativas sociais está ligado à capacidade de pluralização da identidade individual de acordo com a inclusão ou exclusão em diferentes esferas sociais. A inclusão em diferentes esferas sociais tende a favorecer um processo intrapsíquico de adaptação. Tal processo é caracterizado pelo desenvolvimento da capacidade da personalidade singular de se pluralizar em identidades individuais parciais. Essas identidades são correlacionadas ao desempenho de diferentes papéis sociais (pai/mãe/filho, trabalhador, aluno, eleitor etc.), por meios dos quais os indivíduos tornam-se relevantes e são incluídos nas esferas da sociedade. Assim, o decisivo aqui é a capacidade intrapsíquica de multiplicar identidades.

No caso das experiências de exclusão, o processo intrapsíquico de adaptação caracteriza-se pela redução extrema da capacidade de pluralização da identidade. A vivência da exclusão em diferentes esferas sociais – especialmente na família, na escola e no mundo do trabalho – tende a promover uma espécie de “desconexão existencial” dos indivíduos das esferas nas quais vão perdendo experiências e chances de inclusão. Se a inclusão multidimensional (em diferentes esferas) tende a promover a pluralização da identidade, a exclusão tende a produzir o seu inverso: o afunilamento existencial aos papéis relacionados ao pouco que sobrou em termos de vida social. No caso dos usuários de *crack*, o afunilamento dá-se reforçando ou restringindo a pessoa aos papéis criados nas cenas de uso cotidiano da substância, os quais, ao lado da própria substância, oferecem um tipo de coesão identitária que vai em direção oposta da pluralização vivenciada pelos incluídos. No ponto em que se visualiza esse afunilamento, a existência já foi capturada pela paralisação em relação a si mesma e ao mundo, transformando-se em uma existência fusional, ao invés de livre, expansiva e voltada para o futuro (Messas *et al.*, 2016).

É importante destacar que a valorização da capacidade de desempenhar diferentes papéis sociais é algo relativo, e depende do tipo de sociedade. No caso da nossa sociedade atual, essa capacidade é muito valorizada. Logo, quem consegue realizar esse desempenho de múltiplos papéis será recompensado pela sociedade por isso, será valorizado, o que poderá lhe trazer satisfação e benefício pessoal.

A contribuição da perspectiva sociológica para a análise psicopatológica consiste em destacar a contingência histórica do “caráter salutar” de uma identidade social pluralizada e com elevado poder de ipseidade: a pluralização da identidade com o aprendizado e o desempenho de diferentes papéis (identidades parciais) não é saudável em si mesma; não se trata de um atributo inerente e invariante ou de uma “qualidade essencial” desse tipo de formação identitária, mas sim de um processo histórico de crescente valorização social da identidade plural que se correlaciona de forma muito clara com a diferenciação da sociedade em sistemas funcionais ou esferas de valor, ou autônomas (Torres, 2013).

O afunilamento da identidade reflete-se de forma decisiva na redução dos horizontes temporais à experiência do presente. Os excluídos adaptam-se à exclusão não apenas afinando suas expectativas ao pouco ou nada que a sociedade oferece a cada momento, mas também afunilando sua experiência do tempo ao horizonte imediato do presente, transformando a existência em uma sucessão de presentes. O uso problemático do *crack* reforça tanto os processos sociais de exclusão quanto os processos intrapsíquicos de afunilamento aprisionam os indivíduos ao presente, destituindo a existência da capacidade de projetar o futuro e narrar distanciadamente o passado. Vale ressaltar que o ritmo

da prática do consumo do *crack* é, sem dúvida, um potencializador desse processo. No entanto, não é o uso em si do *crack* que o promove. A questão é se o indivíduo conta ou não com recursos e incentivos sociais – o que na prática significa chances e experiências reais de inclusão – que impeçam o uso do *crack* de afunilar a existência e afastá-la ainda mais das esferas que ancoram a pluralização da identidade.

A capacidade prospectiva da categoria de futuro não é natural, ela precisa ser socialmente construída. De maneira geral, podemos dizer que as instituições sociais operam como máquinas produtoras de futuro, enquanto projetoras e delineadoras do horizonte da ação do sujeito no que se refere à criação de trajetórias. Elas funcionam como estruturas valiosas para garantir a estabilidade da psique individual. Assim, cada contato do sujeito com novas instituições em sua trajetória social pode abrir um novo horizonte.

3 A PRODUÇÃO DE “PEQUENOS FUTUROS” COMO DESAFIO PARA AGENTES E ORGANIZAÇÕES DE IMPLEMENTAÇÃO

A pesquisa sobre o perfil de usuários de *crack* (Arenari e Dutra, 2016) indica que as interações cotidianas com agentes institucionais viabilizam o acesso a recursos capazes de abrir “pequenos futuros” de inserção social, à medida que produzem inclusão efetiva em esferas como a economia, a família e a religião, revertendo em dimensão significativa o processo de afunilamento psíquico que inibe o desenvolvimento das práticas de cuidado de si e de outros requisitos comportamentais que precisam ser preenchidos em outros setores da ação do Estado.

Um exemplo significativo de como estes “pequenos futuros” são produzidos é a atuação de agentes comunitários de saúde (ACS) na produção de vínculos pessoais (redes) com o público atendido pela Estratégia Saúde da Família (ESF). Os vínculos pessoais, viabilizados pelo contato entre ACS e público atendido em diferentes esferas da vida social (Lotta, 2012, p. 231), sinalizam, para os usuários, certa durabilidade na inclusão nos serviços básicos de saúde, abrindo, assim, um “pequeno futuro” neste sistema de práticas sociais e estatais específicas, o que, por hipótese, também incentiva as práticas e os saberes relacionados ao cuidado de si.

Na pesquisa, temos a hipótese de que processos cumulativos de exclusão caracterizam a vida das populações atendidas pelo projeto Redes: a exclusão em uma esfera ameaça fortemente as chances de inclusão em outras esferas. Neste sentido, a articulação intersetorial, especificamente por parte dos agentes implementadores da ponta, torna-se um fator importante também para o sucesso ou fracasso das ações e interações que constituem a implementação. É por isto que a produção de vínculos pessoais necessários para o cultivo de práticas e disposições do “cuidado de si” requer a sobreposição de contatos em diferentes esferas sociais entre os agentes implementadores e o público, já que, por exemplo, a inclusão efetiva no sistema da saúde exige, simultaneamente, resolver certos problemas de inclusão em outras esferas (criação de “pequenos futuros”), como a economia, a educação e as relações doméstico-comunitárias e afetivas em geral. A produção de vínculos e chances de inclusão, na medida em que permite o desafunilamento existencial, aumenta a possibilidade de uma paulatina ampliação das perspectivas temporais, passando, eventualmente, dos “pequenos futuros” aos “médios” e “longos futuros” (Arenari e Dutra, 2016).

O escopo teórico-metodológico da pesquisa consiste na tentativa de articular a concepção da teoria dos sistemas sociais sobre o Estado e a administração pública (Luhmann), com a teoria dos “burocratas de nível de rua” (Lipsky). Segundo a teoria sistêmica, os indivíduos participam, por meios de diferentes papéis que mobilizam e promovem distintos aspectos de sua personalidade, em esferas da vida social com lógicas relativamente autônomas, as quais devem ser consideradas tanto na análise científica quanto na intervenção social por parte do Estado (Luhmann, 2013; Dutra, 2013; Arenari e Dutra, 2016). A intervenção político-administrativa do Estado, embora possa ser efetiva no sentido de provocar resultados esperados nas demais esferas da sociedade que ele busca influenciar com suas políticas setorialmente organizadas, sempre será processada internamente por cada esfera social segundo a lógica e as dinâmicas de conservação/transformação próprias de cada uma delas. Como este processamento interno das decisões e intervenções estatais é o que vai definir o sentido das políticas e ações públicas, fica claro que estas políticas e ações estão inseridas em um contexto de maior ou menor incerteza quanto às suas consequências pretendidas e não pretendidas.

A formação das políticas de bem-estar social (Estado de bem-estar social como um todo) pode aprofundar esta incerteza, pois muitas delas dependem de mecanismos que fogem ao controle técnico que a ação político-administrativa consegue alcançar com os meios do dinheiro e da lei. Para Luhmann (1981), o Estado de bem-estar pode ser definido como mediador de inclusão, na medida em que desenvolve o compromisso crescente do sistema político em ampliar e intensificar a inclusão política (cidadania), desdobrando-a em múltiplas dimensões (civil social, econômica etc.), que envolvem a inclusão em outros sistemas funcionais, como saúde, educação, economia e família. Para desempenhar este papel, o Estado de bem-estar lança mão, em geral, dos mecanismos do dinheiro e da lei, envolvendo economia e direito na ampliação da inclusão social e buscando influenciar as decisões das organizações implementadoras por incentivos financeiros e jurídicos. No entanto, quando a inclusão mediada pelo Estado depende de mudanças identitárias (formas e expectativas de ser e agir), produzidas pelas organizações e incorporadas pelos indivíduos, dinheiro e lei não se mostram mecanismos suficientes.⁴

Essas mudanças identitárias requerem o acionamento de mecanismos específicos pertinentes aos sistemas de interação, como a construção de vínculos pessoais e práticas de “sermões morais” em torno da contratualidade sobre padrões de comportamento e volição. Como demonstra Weinbach (2014), em estudo sobre as interações entre burocratas e desempregados beneficiários de transferências de renda na Alemanha, as interações entre burocratas e usuários são reguladas pela expectativa dos burocratas de que os beneficiários demonstrem “vontade de trabalhar” como critério de classificação moral que incide sobre a concessão ou a manutenção de benefícios. Da perspectiva da organização, esta vontade deve ser verificada pelo cumprimento dos “acordos de integração” (por exemplo, cursos de língua, formação profissional). Mas, como se trata de mudança da pessoa, o acionamento de mecanismos específicos pertinentes aos sistemas de interação tem papel preponderante e traduz, nos seus próprios termos, o cumprimento dos “acordos”: verifica-se grande discricionariedade, a ponto de falhas serem rigorosamente punidas ou não, pela renovação do compromisso. As interações afirmam-se como

4. “Algo que não pode ser obtido através de lei e dinheiro é a mudança da pessoa enquanto tal (...) a área social atualmente abordada em termos de ‘people processing’ não pode ser controlada de um modo técnico-causal por meio de lei e dinheiro” (Luhmann, 1981, p. 97, tradução dos autores).

campo pré-decisório (e pós-decisório) das organizações. Portanto, o tema da discricionariedade dos burocratas de nível de rua também coloca em evidência o papel das interações no funcionamento do Estado e nas suas relações com a sociedade.

Nessas interações constroem-se e reproduzem-se categorias morais (“bom cliente”, “bom pobre”, “preguiçoso” etc.) que classificam os indivíduos em mercedores e não mercedores que coestruturam decisões organizacionais e chances e trajetórias de inclusão e exclusão (Weinbach, 2014). Um exemplo é a variação da conduta e das decisões dos professores alocados nos programas de correção de fluxo e recuperação de aprendizagem quanto ao engajamento e à dedicação aos alunos incluídos nestas práticas educacionais específicas. Como em outros casos, a percepção e a ressignificação que os agentes implementadores (professores) fazem da política altera o serviço efetivamente ofertado. A valoração predominantemente negativa leva, por exemplo, a decisões de alterar o material didático e a alocação de docentes nas disciplinas. Em relação aos usuários, categorias morais que diferenciam entre alunos “mercedores” e “não mercedores” parecem orientar a prática discricionária dos agentes implementadores, influenciando diretamente a decisão sobre o grau de alocação de recursos materiais e humanos e o nível de engajamento com o trabalho (Oliveira, 2017).

O papel desses julgamentos morais informais nas interações do sistema político-administrativo indica uma potencial afinidade entre a teoria sistêmica e a teoria dos “burocratas de nível de rua” (Lipsky, 1980; Lotta, 2015; Pires, 2011). Segundo esta teoria, a implementação de políticas públicas consiste em processos de interação marcados por níveis e usos variados da “discricionariedade” dos agentes institucionais.

As interações entre agentes institucionais e a população, nas quais os agentes e trabalhadores exercem *poder discricionário sobre a situação e limitam ou ampliam as formas de acesso das pessoas*, são importantes não só porque constituem a própria substância dos serviços públicos estudados nesta pesquisa, mas também porque servem para criar *relações de confiança ou desconfiança*, pertencimento ou alheamento dos indivíduos em virtude dos sistemas e seus serviços.

4 DESENVOLVIMENTO DA PESQUISA EMPÍRICA

No desenvolvimento da pesquisa empírica, buscaremos: *i*) caracterizar sociologicamente o público do projeto Redes no município de Macaé (Rio de Janeiro); *ii*) caracterizar as estruturas e práticas organizacionais que constituem o trabalho dos agentes implementadores das ações que compõem o projeto; e *iii*) observar o significado e o papel das interações entre o público e as organizações e agentes implementadores para reproduzir ou reverter processos cumulativos de exclusão social e afunilamento existencial que certamente afetam parte significativa deste público.

A pesquisa teve início no mês de julho de 2017 e, por isto, os resultados ainda são muito incipientes. No entanto, já foi possível identificar a importância das interações de articulação intersetorial para conquistar a adesão dos diferentes setores de atuação do governo municipal envolvidos no projeto Redes. Estas interações de articulação parecem influenciar o grau de importância política que o projeto consegue obter dentro do governo local, prenunciando a importância que as interações cotidianas entre profissionais e cidadãos também pode assumir.

REFERÊNCIAS

- ARENARI, B.; DUTRA, R. A construção social da condição de pessoa: premissas para romper o círculo vicioso de exclusão e uso problemático do crack. *In: SOUZA, J. (Org.). Crack e exclusão social*. Brasília: Senad/MJ, 2016.
- BASTOS, F.; BERTONI, N. **Pesquisa nacional sobre o uso de crack. Quem são os usuários de crack e/ou similares do Brasil? Quantos são nas capitais brasileiras?** Rio de Janeiro: Fiocruz, 2014.
- DUTRA, R. **Funktionale differenzierung, soziale ungleichheit und exklusion**. Konstanz: UVK, 2013.
- FOUCAULT, M. **História da sexualidade 3: o cuidado de si**. Rio de Janeiro: Graal, 1985.
- _____. **Resumo dos cursos do Collège de France: 1970-1982**. Rio de Janeiro: Zahar, 1997.
- _____. **A hermenêutica do sujeito**. São Paulo: Martins Fontes, 2006.
- LIPSKY, M. **Street level bureaucracy: dilemmas of the individual in public services**. New York: Russell Sage Foundation, 1980.
- LOTTA, G. Desvendando o papel dos burocratas de nível de rua no processo de implementação: o caso dos agentes comunitários de saúde. *In: FARIA, C. A. P. (Org.). Implementação de políticas públicas: teoria e prática*. 1. ed. Belo Horizonte: PUC-MG, 2012. v. 1, p. 221-259.
- _____. **Burocracia e implementação de políticas de saúde: os agentes comunitários na Estratégia Saúde da Família**. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2015.
- LUHMANN, N. **Politische Theorie im Wohlfahrtsstaat**. München: Günter Olzog Verlag, 1981.
- _____. Inclusão e exclusão. *In: DUTRA, R.; BACHUR, J. P. (Orgs.). Dossiê Niklas Luhmann*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2013.
- MESSAS, G. *et al.* Por uma psicopatossociologia das experiências dos usuários de drogas nas cracolândias: cenas de uso do Brasil. *In: SOUZA, J. (Org.). Crack e exclusão social*. Brasília: Senad/MJ, 2016. p. 163-190.
- OLIVEIRA, M. M. **Correção de fluxo em uma escola da rede pública municipal do Rio de Janeiro: percepções e discricionariedade dos agentes implementadores**. Dissertação – Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2017.
- PIRES, R. R. C. Burocracia, discricionariedade e democracia: alternativas para o dilema entre controle do poder administrativo e capacidade de implementação. *In: PIRES, R. R. C.; CARDOSO JR., J. C. (Orgs.). Gestão pública e desenvolvimento: desafios e perspectivas*. Brasília: Ipea, 2011. v. 6, p. 197-214.
- REDES – articulação internacional de políticas sobre drogas. **IdeiaSUS**, [s.d.]. Disponível em: <<https://goo.gl/NwajRw>>. Acesso em: 10 ago. 2017.
- SOUZA, J. **Crack e exclusão social**. Brasília: Senad/MJ, 2016.

TORRES, R. O primado da diferenciação funcional e a contingência das estruturas de desigualdade social. *In*: DUTRA, R.; BACHUR, J. P. (Orgs.). **Dossiê Niklas Luhmann**. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2013. p. 219-248.

WEINBACH, C. Moralische Personenkategorien als Transformationsmechanismus in politischen Dienstleistungsbeziehungen: Das Beispiel der Jobcenter-Interaktion. **Zeitschrift für Soziologie**, v. 43, n. 2, p. 150-166, 2014.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

PROJETO REDES: promovendo a integração intersetorial. **Conselheiros**, 6 nov. 2015. Disponível em: <<https://goo.gl/df3vvq>>. Acesso em: 10 ago. 2017.