



SESSÃO TEMÁTICA Nº 20 - IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

“Implementação ou Comunicação? ”: um paralelo entre os implementadores de nível de rua e os extensionistas da obra de Paulo Freire

Bruna dos Santos Lersch

Secretaria de Planejamento e Orçamento do Maranhão

Resumo:

O presente trabalho é um ensaio acadêmico, cujo objetivo é refletir sobre o papel dos implementadores de nível de rua à luz da obra "Extensão ou Comunicação?", de Paulo Freire, lançada em 1969. Para isso, será utilizado o caso dos implementadores de nível de rua do Plano Mais IDH, política pública de superação da extrema pobreza e das desigualdades sociais por meio de uma estratégia de planejamento territorial, do Governo do Estado do Maranhão, criada por decreto no dia 2 de janeiro de 2015. O objetivo do trabalho é posicionar o papel desses profissionais como educadores, que tem na interação constante e próxima com a população a sua principal ferramenta de trabalho. Além disso, pretende-se refletir sobre o impacto do trabalho dos implementadores do Plano na efetividade da estratégia territorial adotada, criando espaços de transformação da realidade por meio da relação e da comunicação com os diferentes territórios que são alvo das ações dessa política. A metodologia utilizada para análise do caso em questão é qualitativa, com técnicas de análise de conteúdo a partir de entrevistas semiestruturadas com gestores e técnicos envolvidos na execução do Plano. A conclusão é que os implementadores de nível de rua do Plano Mais IDH desempenharam um trabalho análogo ao do comunicador, criando espaços de interação ativa com a população, por meio do diálogo aberto e da troca de saberes, e esse processo contribuiu para garantir a participação social, compreender as complexidades dos território e gerar coordenação intersetorial, adaptando e integrando a oferta de diferentes serviços a necessidades não-mapeadas das diferentes populações, as quais foram identificadas no território por meio dessa atuação.

Palavras-chave: Implementação de Políticas Públicas; Paulo Freire; Plano Mais IDH; Maranhão;

INTRODUÇÃO

A implementação é considerada uma das etapas do ciclo de políticas públicas, que é um importante, embora simplificado, instrumento de análise dos processos de tomada de decisão, desenho da política, implementação e avaliação. Esse momento específico refere-se à materialização das intervenções planejadas, a concretização do plano de ação derivado do desenho de uma política pública. É o “fazer na prática” da ação pública. Parte do interesse crescente em torno desse tema se deve à constatação de que o desenho inicial de algumas políticas públicas sofria grandes alterações durante a execução e não gerava os resultados esperados. A implementação é, justamente, o processo, o caminho que liga o planejamento inicial aos resultados. Sendo assim, entender o que acontece no território, como são as interações entre agentes do Estado e os beneficiários das políticas e quais são os obstáculos enfrentados no momento de ofertar bens e serviços à população é essencial e parece oferecer um grande potencial explicativo (ARRETCHE, 2001).

No entanto, ao se debruçar na compreensão dos processos de implementação de políticas públicas, um elemento surge como basilar: a interação implementador-cidadão-território, que se refere à relação entre agente público, também chamados na literatura especializada de “implementadores de nível de rua”, as populações e seus determinados territórios. Não há análise responsável e cientificamente útil sobre implementação apenas no nível procedimental, do método, da técnica: há de se compreender o que de fato acontece em níveis mais subjetivos do processo, analisando os atores envolvidos e o desdobramento de seus encontros, entendendo aqui o território como um ator complexo e não apenas um palco que “recebe” intervenções (FAVARETO, 2010; LIPSKY, 2010; LOTTA, 2012; RAFFSTIN, 1993).

Uma série de estudos e pesquisas apontam para dois elementos cruciais para compreender o papel dos implementadores na efetividade das políticas públicas: seu “poder” de discricionariedade e sua função de intermediários entre realidades diferentes. O segundo fator é o objeto sobre o qual esse ensaio deseja refletir: ele refere-se ao papel integrador que esses agentes desempenham, aproximando o Estado, a burocracia “planejadora”, muitas vezes cega territorialmente, da realidade dos territórios (LOTTA; FAVARETO, 2016).

Ao analisar a implementação do Plano Mais IDH, política pública do Governo do Estado do Maranhão, criada por decreto no dia 2 de janeiro de 2015, identificou-se a adoção de uma postura de comunicação educadora por parcela importante dos implementadores de nível de rua. Por “postura de comunicação educadora” entende-se aqui a educação segundo a abordagem de Paulo Freire, ou seja, troca horizontal e mútua de saberes que já existem (no lugar de conhecimentos que são “depositados”), despertando a criticidade dos sujeitos perante o mundo (FREIRE, 1969).

Adotando a obra “Extensão ou Comunicação? ”, de 1969, de Freire, é possível refletir sobre o papel dos implementadores de nível de rua do Plano a partir da metodologia comunicativa descrita pelo

autor como uma interação baseada no diálogo ativo e constante, que pressupõe que os sujeitos ensinam e aprendem simultaneamente. Na obra, Paulo Freire defende que essa metodologia deveria balizar o papel dos extensionistas rurais no campo, os quais são responsáveis por levar capacitações e assessoramento técnico para as famílias de agricultores, a fim de difundir tecnologias e promover melhores arranjos de gestão, de produção e comercialização dos produtos.

A extensão rural não deveria pressupor a disseminação de conhecimentos mais “avançados” em zonas de acessos limitados, mas deveria ser pensada como um instrumento de aproximação de saberes diferentes e mudança da realidade social a partir dela própria, e não de elementos de fora do território, que são impostos por uma hierarquia tecnocrática (FREIRE, 1969).

Os elementos desenvolvidos por Freire ao longo de “Extensão ou Comunicação?” nos fornecem subsídios para contextualizar o papel dos implementadores de rua como análogo ao dos extensionistas e, no caso analisado, perceber as potências e limitações da metodologia comunicadora no processo de implementação de políticas públicas. O Plano Mais IDH serve, nesse ensaio, como uma janela de reflexão para pensar em processos de implementação que vão para além dele, dialogando com outras literaturas relevantes sobre o tema.

Por ser um ensaio acadêmico, esse trabalho adota um caráter reflexivo para propor discussões em torno da função dos implementadores de nível de rua, posicionando essa atuação no campo da ação comunicadora e não apenas como funções burocráticas de cadastramento e registro na oferta de bens e serviços. De forma sistemática, esse ensaio busca: (i) Contextualizar o papel dos implementadores de nível de rua à luz da obra “Extensão ou Comunicação?”, de Paulo Freire; (ii) Refletir sobre as interações entre implementadores e beneficiários, a partir da metodologia comunicadora proposta na obra; (iii) Alargar a compreensão sobre o processo de implementação de políticas públicas, bem como Paulo Freire propôs fazer com a atividade de extensão rural.

EXTENSÃO OU COMUNICAÇÃO?

Em sua obra “Extensão ou Comunicação?”, escrita em 1969, Paulo Freire se permite questionar os limites do termo “extensão” e de seu derivado “extensionista”, no que se refere à atividade dos técnicos agropecuários de capacitar os trabalhadores das zonas rurais com novas tecnologias de cultivo e de criação. Seria essa uma atividade de elo entre o desenvolvimento da ciência e sua aplicabilidade no modo de produção do campo.

A extensão rural como atividade existe no mundo todo, desde o desenvolvimento da agricultura em larga escala. Porém, é o modelo norte-americano o principal expoente dessa atividade no mundo contemporâneo, a partir das chamadas *land-grant colleges*, cursos especializados financiados pelo Estado, a partir de 1862, que institucionalizaram a extensão rural como prática (PEIXOTO, 2008).

Diretamente relacionada ao incremento da produtividade rural, a Extensão se consolidou em países de estrutura predominantemente rural, agroexportadores, que investiam nesse setor como

principal propulsor de crescimento econômico e desenvolvimento. Por isso, nos países latino-americanos, sobretudo no Brasil, país de grandes dimensões territoriais, a Extensão Rural desempenha um papel-chave nos debates sobre projetos de desenvolvimento.

Desde o século 19, é possível encontrar na legislação brasileira indícios embrionários da atividade extensionista, como criação de institutos de agricultura cujas atribuições eram de ensino e pesquisa, posteriormente Secretarias de Estado e decretos que orientavam à atividade extensionista. No entanto, foi a partir de 1945, mediante decretos-lei, que o então presidente Getúlio Vargas interveio de forma mais direta sobre a organização da vida rural, prevendo a criação de associações municipais que teriam a função de assistência técnica, difusão de noções de higiene e promoção de ensinamentos técnicos rurais (PEIXOTO, 2008).

Conforme Queda (1987, p.75), “nos primeiros anos da década de 50 já existiam 511 Associações Rurais. Em 30 agosto de 1958, estavam registradas no Serviço de Economia Rural do Ministério da Agricultura, 1.500 Associações Rurais”, a maior parte delas concentrando-se em Minas Gerais (221), São Paulo (173), Ceará (105) e Rio Grande do Sul (100) (PEIXOTO, p.17, 2008).

Ao longo das décadas de 1950-60, a atividade extensionista ganhou força no Brasil, a partir da criação das Associações de Crédito e Assistência Rural (ACAR), instituições sem fins lucrativos, cujo fim era prestar serviços de extensão rural e assistência na elaboração de projetos técnicos para atração de recursos. Inspirada no modelo estadunidense de extensão rural, essas associações se disseminaram no Brasil, formando o Sistema Brasileiro de Extensão Rural (SIBER). É nesse contexto de desenvolvimento institucional e de consolidação de um modelo de extensão rural no Brasil que Paulo Freire escreve sua obra referida (PEIXOTO, 2008).

Em “Extensão ou Comunicação? ”, questiona-se, sobretudo, o método de trabalho do técnico rural, a partir da reflexão maior sobre o que é essa atividade e a que ela realmente se destina. As indagações iniciam-se com a discussão do conceito em si mesmo: extensão. Como ato de superioridade, estender significa “levar a”, preencher de conteúdo aquilo que era vazio. Nesse sentido, a atividade do técnico rural tem um quê de “invasão cultural”, pois deposita no produtor rural um pacote fechado de informações que são as premissas para uma dita “modernização” do campo. No entanto, como consta na obra, nem toda modernização é desenvolvimento (FREIRE, 1969).

Criticamente, Freire entende que a palavra “extensão” pesa em significados que refletem uma visão de mundo: “a ação extensionista envolve, qualquer que seja o setor em que se realize, a necessidade que sentem aqueles que a fazem, de ir até a “outra parte do mundo”, considerada inferior, para, à sua maneira, “normalizá-la”” (FREIRE. p.13, 1969). O autor aponta que o recurso do conceito, da linguagem, é fonte de compreensão do pensamento, da ideia, e esses dois âmbitos – da linguagem e do pensamento – são impossíveis de serem dissociados. Portanto, tal como a palavra, a própria atividade extensionista era estruturada a partir do que Freire chamou de “visão ingênua do problema da técnica” (FREIRE, p.21, 1969).

A ideia do que é moderno ou do que é atrasado não existe por si mesma: é condicionada social e historicamente. O modo de produção dos agricultores de uma região não é “menos moderno” porque lhes faltam conhecimentos, mas sim é uma forma de fazer que está diretamente inserida no contexto da realidade que naquele território se impõe. Não há nada que seja neutro, superior por si mesmo, racional sem impregnação de valores. A premissa de que o modo de fazer de uma certa comunidade é rico em saberes e dialoga com as condições materiais e subjetivas que formaram os próprios sujeitos com quem se interage é o primeiro passo para uma mudança de paradigma que desloca a atividade do técnico rural do termo extensão para o termo comunicação (FREIRE, 1969).

Enquanto o extensionista atua difundindo uma “propaganda” do que é melhor e mais moderno, a partir de conceitos que se originam em um mundo totalmente alheio à realidade do camponês inserido em uma estrutura rural tradicional, o comunicador atua de forma recíproca em torno de significados que são compartilhados com o sujeito. Reconhecendo a realidade do produtor como complexa e, em si mesma, fonte de técnicas úteis ao fazer do produtor, o comunicador torna comunicável aquilo que é distante daquele contexto, a partir de significados que são oriundos da experiência vivida do agricultor (FREIRE, 1969).

Se o objetivo verdadeiro da extensão rural é dotar o sujeito do campo de autonomia e desvendar novas possibilidades para a sua atuação, essa atividade deve ser de comunicação. Caso contrário, a extensão torna o sujeito palco, coisa, depósito de um conjunto de valores – diferentes do seu – que se dizem superiores na falsa hierarquia do que é moderno. A comunicação verdadeira afasta-se do sentido de transferência de conhecimentos, de persuasão e afirma-se como co-elaboração de significados, a partir de uma relação recíproca que não pode ser rompida (FREIRE, 1969).

A grande contribuição de Paulo Freire a esse campo pode ser resumida como a compreensão de que a assistência e capacitação técnica, de qualquer tipo, não traz resultados efetivos se ignorar toda a estrutura cultural e social posta. A religião, os valores morais, os comportamentos habituais, as práticas comunitárias, a família, tudo isso forma a subjetividade dos sujeitos e, conseqüentemente, direcionam seu modo de agir, de comunicar-se e de aprender. Se essa estrutura é ignorada, em prol da afirmação do valor de uma outra estrutura cultural e social bem diferente desta, não se pode efetuar mudanças verdadeiras no modo de vida e de produção do campo, porque o produtor não foi habilitado como sujeito, mas sim afirmado como “coisa”. E apenas sujeitos que se entendem como tal e que são entendidos como tal podem atuar na realidade.

Assim, Paulo Freire, com sua obra, insere uma nova camada na compreensão do que é extensão rural. As pessoas são conscientes, mas conscientes a partir de sua realidade. No entanto, os sujeitos não são reféns dos elementos da realidade, mas interagem com eles de maneira construtiva. É por isso que qualquer ação de ampliação da consciência, como é a assistência técnica de qualquer tipo, não pode ter um caráter intelectual e nem deve posicionar no indivíduo o seu foco principal, mas deve partir de

temáticas geradoras, que se originam naquela realidade, identificando o conhecimento contido ali, possibilitando que os sujeitos se enxerguem, se decifrem e então, se apropriem de novas técnicas (FREIRE, 1969).

O PLANO MAIS IDH

O Plano Mais IDH do Governo do Estado do Maranhão é uma estratégia intersetorial de superação da extrema pobreza. Foi criado via decreto em 2 de janeiro de 2015 pelo então governador recém-eleito Flávio Dino. O objetivo primeiro do Plano, segundo o ato institucional de sua criação, é “promover a superação da extrema pobreza e das desigualdades sociais no meio urbano e rural, por meio de estratégia de desenvolvimento territorial sustentável”. A área de atuação do Plano é composta pelos 30 municípios de menor Índice de Desenvolvimento Humano Municipal do Maranhão (MARANHÃO, 2015)¹.

O Plano foi organizado a partir de seis eixos temáticos: (i) Educação; (ii) Saúde e Saneamento. (iii) Infraestrutura; (iv) Trabalho e Renda; (v) Gestão, Cidadania e Participação; e (vi) Gênero, Raça e Juventude. Estavam incluídos projetos, programas e atividades que impactam direta ou indiretamente o IDHM. Durante a primeira fase do Plano, que foi de 2015 a 2018, foram 45 ações planejadas e executadas (MARANHÃO, 2015c).

A governança do Plano era formada por três níveis: o Comitê Gestor, o Comitê Executivo e os Comitês Municipais. O primeiro era presidido pelo Governador Flávio Dino, juntamente com representante de 11 órgãos da Administração Pública Estadual, responsáveis pelas decisões estratégicas que orientavam o Plano como um todo. Já o Comitê Executivo foi responsável pela coordenação da execução das ações e era formado por técnicos de diversas secretarias envolvidas, sendo a diretoria geral responsabilidade da Secretaria de Estado de Direitos Humanos e Participação Popular (SEDIHPOP). Por fim, os Comitês Municipais, tinham por objetivo acompanhar e monitorar as ações implementadas no território, sendo formados por membros indicados do poder público municipal e representantes da sociedade civil eleitos em plenária (MARANHÃO, 2015).

O leque de ações que formam o Plano incluía obras de infraestrutura, como construção de escolas, sistemas de abastecimento de água e estradas, ações de incentivo à leitura, ao esporte, promoção do turismo e regularização fundiária. A estratégia de planejamento adotada deveria priorizar a territorialização das ações, considerando as particularidades de cada território e os contextos que os formam para atuar de forma efetiva, identificando os principais gargalos à elevação do IDHM em cada um, bem como as oportunidades que cada realidade traz (MARANHÃO, 2015c).

¹ O IDHM é calculado a partir de três dimensões: longevidade, educação e renda. Ele é calculado pelo Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas (Ipea) e Fundação João Pinheiro a cada dez anos, com dados do Censo, aplicando a metodologia do IDH Global.

No entanto, ao realizar entrevistas com 10 gestores e executores das ações que compõem o Plano², verificou-se que não houve um desenho de intervenções adaptado a cada realidade a partir de um diagnóstico aprofundado, mas a construção *ex-ante* de um cardápio de ações que era oferecido a todos os municípios do Plano, para que então eles selecionassem aquelas iniciativas que eram mais atrativas (LERSCH, 2020).

Essa escolha foi reflexo da falta de diagnósticos territorializados com idas a campo para reconhecimentos das idiossincrasias locais, antes de planejar as ações. O planejamento aconteceu concomitantemente à implementação, sendo que as visitas que ocorreram aos territórios - geralmente caracterizados por centro-sede mais dinâmicos e povoados mais vulneráveis - foram mais úteis para realizar adaptações operacionais nas estratégias de implementação das ações, do que para formular, antecipadamente, intervenções territorializadas a partir das características locais (LERSCH, 2020).

Como consequência dessa conjuntura de formulação do Plano, a participação social, elemento essencial para qualquer estratégia de territorialização de ações, foi muito enfraquecida. O desenho do cardápio de ações seguiu o modelo *top-down*, elaborado pelas burocracias setoriais, sem mobilizar de forma intensa a população dos 30 municípios. Ficou relegado aos comitês municipais o monitoramento de algumas ações, principalmente referentes ao andamento de obras, e ser instância de consulta popular, legitimando às intervenções do Estado nos municípios (LERSCH, 2020).

O cenário político local contextualiza em parte o ciclo dessa política pública: o Plano Mais IDH surgiu como compromisso do então candidato a governador Flávio Dino com os movimentos sociais organizados do estado, visando obter apoio em sua candidatura, que era oposição a hegemonia política em poder no Maranhão. Ao findar as eleições, era imprescindível, para se consolidar e ganhar governança, lidar com as expectativas populares e anseios de todo o território estadual (composto por 217 municípios), considerando a janela temporal do ciclo eleitoral (LERSCH, 2020).

Ainda, haviam restrições orçamentárias no primeiro ano da nova gestão (2015), considerando que o orçamento disponível estava atrelado às prioridades do Plano Plurianual elaborado pela gestão anterior. Por isso, optou-se por criar o Plano Mais IDH logo após a posse da nova gestão, já indicando a execução de algumas ações que comporiam o “cardápio” Mais IDH, consideradas emergenciais para lidar com a situação de vulnerabilidade social dos municípios mais pobres do Maranhão. Assim, tanto o diagnóstico como fonte de evidências para o planejamento das ações, quanto a participação social como meio de territorialização foram negligenciados na prática (LERSCH, 2020).

Mesmo as ações criadas posteriormente ao lançamento do Plano foram elaboradas pelas burocracias setoriais, com pouco ou nenhum contato com a população dos 30 municípios e, além disso, de forma altamente setorializada. Apesar do Plano se anunciar como uma estratégia intersetorial, por

² Entrevistas realizadas no âmbito da pesquisa de mestrado que gerou a dissertação “O Planejamento Territorial do Plano Mais IDH: análise dos instrumentos e da gestão” (2020), defendida no curso de Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento (PPED), da Universidade Federal do Rio de Janeiro.

agregar um conjunto de ações de diferentes naturezas nos mesmos territórios, na prática, ele foi uma justaposição de intervenções sem refletir um processo intersetorial de planejamento. A falta de um olhar aprofundado anterior para os territórios de atuação reforçou essa cultura setorializada da burocracia técnica, que identifica os problemas públicos a partir de categorias temáticas rígidas, quando, em verdade, a realidade é complexa e cheia de problemas multisetoriais. O objetivo do planejamento territorial é justamente o de fazer o território se impor como elemento unificador da realidade local, revelando-a a partir da integralidade e interconexões de suas dimensões e não a partir de segmentos aparentemente “independentes” (LERSCH, 2020).

Portanto, na prática, o Comitê Executivo do Plano, coordenado pela SEDIHPOP, instância formal de relacionamento entre as secretarias e órgãos do Estado envolvidos no plano, atuou como um espaço de alinhamento entre os atores, que informavam o andamento de suas ações, trocavam informações e identificavam alguma possibilidade de parceria na implementação e não como um gerador de intersetorialidade no desenho do Mais IDH. Por ser uma secretaria nova e com uma atuação não finalística, a SEDIHPOP enfrentou desafios de legitimidade perante outros atores da governança do Plano. Atribuída de autoridade pelo Comitê Gestor e pelo Governador, mas sem mecanismos de *enforcement* e estando no mesmo nível hierárquico das demais secretarias, não foi capaz de coordenar um processo de planejamento das ações que rompesse com a lógica setorial e que superasse o insulamento burocrática das equipes (LERSCH, 2020).

Portanto, apesar de se posicionar como uma estratégia territorial de superação da extrema pobreza, o Plano Mais IDH apresentou algumas lacunas importantes em sua etapa de planejamento, que impactaram no grau de territorialização efetiva das ações. A decisão política de “trocar o pneu com o carro andando”, materializada em um processo de planejamento simultâneo às primeiras implementações de ações inviabilizou a prática de um diagnóstico aprofundado, com visitas a campo e uma metodologia estruturada. Sem abrir-se aos territórios, para que eles relevassem as suas dinâmicas, fizessem emergir os seus problemas mais complexos e as oportunidades ali enraizadas e sem ouvir a população ou incluí-la na etapa da formulação das ações, o Plano aglutinou uma série de intervenções independentes, umas mais complementares entre si do que outras, reforçando o papel da burocracia setorial como planejadora de políticas que são concebidas a partir de pressupostos estabelecidos. Sem priorizar o território como elemento integrador da atuação dos diversos órgãos envolvidos do Plano, a intersetorialidade adotada pela política foi, sobretudo, formal, não se materializando em processos de planejamento integrado e desenhos complexos de ações por meio de uma abordagem mais totalizante da realidade (LERSCH, 2020).

Contudo, as entrevistas com gestores e técnicos do Plano indicaram que a implementação de algumas das ações foi capaz de preencher lacunas do processo de planejamento territorial. Revisitando os territórios de modo constante e servindo como ponte entre as burocracias setoriais e a realidade local,

um grupo específico de implementadores de nível de rua, ligados à Agência Estadual de Pesquisa Agropecuária e Extensão Rural do Maranhão (AGERP), compensou parte das fragilidades do Plano, decorrentes da ausência de um diagnóstico *ex-ante* robusto, de uma participação social massiva desde o planejamento e da intersetorialidade no desenho das ações (LERSCH, 2020).

IMPLEMENTAÇÃO DO PLANO MAIS IDH

Os 30 municípios-alvo do Mais IDH são, em sua grande maioria, de emancipação recente, tendo se separado de municípios maiores e tornando-se muito dependentes das transferências federais, sua principal fonte de receitas. Em média, 45,8% dessa população estava, em 2015, em situação de extrema pobreza, sendo que a maioria habitava a zona rural no entorno do centro-sede, muito pouco infraestruturada, de difícil acesso, sem estradas, com áreas de quilombo, de terras indígenas e assentamentos. Cerca de 17 dos 30 municípios se encaixam em alguma categoria de unidade de conservação, desde proteção ambiental até reservas extrativistas (MARANHÃO, 2016).

Não foi incomum que técnicos do Estado, atuando no escopo do Plano, nunca tivessem ido a esses territórios antes, considerando que a maioria da estrutura burocrática da Administração Estadual está sediada na capital São Luís. As primeiras visitas a esses municípios começaram a acontecer nos primeiros seis meses de 2015, após o decreto de 2 de janeiro. As equipes da Força Estadual de Saúde do Maranhão (FESMA) e da Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER) estiveram mais presentes nos municípios ao longo do primeiro ano do Plano, percorrendo os territórios, mapeando os povoados mais distantes e identificando as dificuldades de acesso (LERSCH, 2020).

Especialmente, os implementadores de ATER, incumbidos do contato direto e próximo com os agricultores familiares, muito presentes nesses municípios, desempenharam a função de mapear esses territórios, conversando com as populações, anotando suas principais demandas e caracterizando de forma mais profunda a realidade local. Diferentemente das equipes executoras dos outros órgãos, os técnicos da AGERP contratados eram, em sua maioria, dos municípios atendidos ou de regiões próximas, fixando residência e permanecendo de forma perene nos territórios. Eles se uniformizavam com uma logomarca do Plano, onde estava escrito “Mais IDH”, diferentemente, por exemplo, da Força Estadual, que se identificava como FESMA. Essa identidade marcante dos técnicos de ATER, relacionada diretamente à política, gerou associações imediatas, fazendo com que eles se tornassem referências na cidade, conhecidos por toda a população (LERSCH, 2020).

O trabalho desses implementadores, no primeiro momento, era andar pelo território, conversando com as famílias, aplicando questionários e verificando o perfil para possíveis beneficiários do programa de assistência técnica da AGERP. O público-alvo dessa ação seriam os agricultores familiares, concentrados nas periferias rurais do centro-sede. No entanto, logo nos primeiros meses desse contato, esses técnicos foram frequentemente procurados por pessoas demandando outro escopo de serviços, como documentação, serviços de saúde, matrículas escolares para os filhos, questões fundiárias

e reparos urbanos. Assim, trataram de direcionar a população para acessar outros serviços oferecidos pelo Estado, ao mesmo tempo em que, mediante seus ponto-focais em São Luís, informavam as secretarias e equipes gestoras sobre as demandas mais recorrentes que eram de responsabilidade de cada uma (LERSCH, 2020).

Uma vez que essas primeiras demandas mais latentes começaram a ser sanadas, os técnicos conseguiram avançar nos contatos com as famílias, a fim de difundir práticas de fortalecimento da produção de base familiar, com metodologias da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMBRAPA). O objetivo era analisar junto a essas famílias a viabilidade de implementar um sistema integrado de produção de alimentos e criação de peixes, a partir de um tanque com sistema de filtragem e circulação de água., fortalecendo a soberania alimentar dessas famílias e, num segundo momento, gerando excedentes para a geração de renda via comercialização (LERSCH, 2020).

Entretanto, os técnicos se depararam com realidades muito diversas, que não haviam sido consideradas inicialmente. Ficou evidente que os Sisteminhas da EMBRAPA, por mais potencial de inovação que tivessem, nem sempre eram a solução mais adequada ou preferida pela população. Às vezes, as pessoas demonstravam mais interesse em outros ramos ou mesmo já tinham outras fontes de renda com pequenos empreendimentos, tais como salões de beleza e barbearias, oficinas, padarias e produção de marmitas. Ao aprofundar as conversas, os técnicos percebiam que muitas famílias, mesmo na zona rural, não tinham interesse em estabelecer nenhum tipo de cultivo ou criação de animais em seu terreno, mas que, ao mesmo tempo, não conseguiam estabelecer negócios sustentáveis em grande parte devido a fragilidades administrativas (LERSCH, 2020).

Assim, a partir do território, a atuação dos técnicos de ATER mudou. As equipes passaram a conciliar o desenvolvimento de soluções integradas de agricultura familiar nas zonas rurais com orientações básicas de negócios, como registros de entrada e saída de caixa, comunicação com clientes, regularidade nos pagamentos e sistematização regular das informações. Embora fugisse a sua responsabilidade institucional, era como se esses profissionais replanejassem a atuação do Plano in loco, adaptando-se aos desafios que apareciam no dia-a-dia da implementação e aproveitando as oportunidades (LERSCH, 2020).

Fixando-se nos municípios, as equipes da AGERP também foram responsáveis por identificar fragilidades em várias ações planejadas por outros órgãos. Por exemplo, houve casos de municípios que preferiam mudar o local da feira da agricultura familiar, pois relatavam ser mais fácil vender seus produtos em centros comerciais de municípios maiores do entorno que no próprio centro-sede. Ou também casos de secretarias que estavam planejando obras em locais que alagavam em alguma temporada ou que não eram tão estratégicos, como escolas em povoados que tinham poucos alunos, quando seria melhor construir a escola em uma localidade mais central e investir em uma rede de transporte escolar que passasse nos povoados mais distantes (LERSCH, 2020).

Por meio de sua atuação e sendo a única equipe de implementadores do Mais IDH a residir nos municípios, os implementadores da extensão rural desempenharam um papel muito estratégico na territorialização do Plano Mais IDH, configurando-se como (i) porta de entrada para outros serviços; (ii) promotores de coordenação entre secretarias na implementação de suas ações nos territórios; e (iii) garantindo a participação social e representação da perspectiva da população na tomada de decisão de algumas ações, sendo ponte com a administração estadual que, por vezes, estava alienada das multiplicidade e das idiosincrasias locais.

Essa atuação caracteriza esses profissionais como agentes de desenvolvimento territorial, transbordando sua função inicial de assistência técnica para a agricultura familiar. O trabalho como comunicadores os permitiu acessar outras vivências e aprofundar-se nas camadas de complexidade que estruturam um território, materializando a função de comunicação desenvolvida por Paulo Freire. As três principais lacunas no planejamento territorial do Mais IDH – diagnóstico, participação popular e intersectorialidade – foram compensadas parcialmente na implementação, fortalecendo a estratégia de territorialização de políticas públicas, que prevê o planejamento e replanejamento contínuo da atuação pública a partir dos elementos que vêm do território (LERSCH, 2020).

Porém, esse desempenho na implementação de rua não é verdadeiro para outras equipes do Plano. Sendo os únicos profissionais perenes nos município e região, os técnicos da AGERP tiveram uma atuação muito pontual, isolada e extremamente limitada, assumindo, por vezes, a responsabilidade pela territorialização de ações de outras secretarias, que deliberadamente os acionavam para coletar informações, demandar visitas ou vistorias e mesmo monitoramento de projetos. O resultado foi a sobrecarga de trabalho e a falta de respaldo institucional, uma vez que esses profissionais eram pressionados pela estrutura hierárquica de outras secretarias e, apesar de não ser sua responsabilidade formal, tinham que responder às inúmeras demandas haja vista seu papel de referência do Plano Mais IDH nos municípios. Essa disfunção de gestão dos trabalhos gerou um fluxo significativo de profissionais nesses cargos, o que impacta negativamente a implementação, pois os técnicos que saíam levavam consigo muita memória dos processos e também a relação de confiança criada com as populações (LERSCH, 2020).

Assim, no âmbito da implementação do Plano Mais IDH, conviveram experiências muito diferentes de atuação. Os técnicos *in loco* lograram, por várias vezes, atualizar o planejamento das ações e semear o enraizamento das atividades produtivas, ao aplicar estratégias de comunicação na implementação. Contudo, em larga maioria das vezes, o fizeram porque as outras equipes estavam ausentes dos territórios, distanciando-se de qualquer perspectiva comunicadora, recíproca, contínua e horizontal na implementação. Se os técnicos de ATER representaram uma janela de abertura do Estado aos territórios é porque adotaram em seu trabalho cotidiano a abordagem comunicadora que, desde “Extensão ou Comunicação? ”, permeia os debates sobre extensão rural. Talvez falta consolidar essa

perspectiva como uma dimensão fundamental também da implementação de políticas públicas como um todo (LERSCH, 2020).

IMPLEMENTAÇÃO OU COMUNICAÇÃO?

A implementação é uma etapa fundamental do ciclo das políticas públicas que tem sido objeto de inúmeros estudos e pesquisas nos últimos anos, devido ao seu poderoso teor explicativo sobre os principais gargalos da atuação do Estado na resolução de problemas públicos. Olhar para a implementação permite vislumbrar a materialidade da ação pública, que não raramente se distancia do desenho inicial. Principalmente em políticas públicas planejadas em gabinete, sem participação popular ou diagnósticos em campo, a implementação se afasta da formulação, pois a realidade traz novos atores, múltiplos interesses e dinâmicas de interação que não podem ser mapeados à distância ou por instituições alheias ao território (CAVALCANTI et al., 2018).

Os implementadores de nível de rua, como são chamadas aquelas burocracias da linha de frente, que estão nos territórios e têm contato direto com os beneficiários das políticas finalísticas, são alvo de especial atenção, uma vez que, em última instância, são a cara e o corpo do Estado quando esse entrega bens e serviços a sociedade. Apesar de seguirem normas, regras, orientações e culturas organizacionais dos órgãos em que trabalham, esses profissionais também são muito influenciados por valores, concepções de mundo, preconceitos e subjetividades em sua rotina, que é permeada por tomadas de decisões rápidas em situações muito específicas, nas quais, por vezes, não se aplicam as diretrizes gerais estabelecidas (BROWN, 1981).

A interação cara-a-cara com os cidadãos é totalmente imprevisível e carregada de material humano, condicionantes, histórias de vida e marcas psicológicas, sendo impossível enquadrar o trabalho do implementador de nível de rua em qualquer tipo de regulamentação ou protocolo. Assim, a discricionariedade é intrínseca ao trabalho desses profissionais e positiva, abrindo uma janela de liberdade de ações, dentro de limites legais, para que a burocracia se molde à realidade, escolhendo por si a melhor solução dentre as que aparecem como opções possíveis. Assim o dia-a-dia, o próprio fazer profissional desse grupo impacta substancialmente no desenho da política pública, mesmo que o seu planejamento tenha previsto estratégias e resultados diferentes (LIPSKY, 1980).

Partindo dessa análise do teor fluído, pessoal e subjetivo do trabalho de implementação de rua, parece interessante ampliar as nuances do debate desse campo, aprofundando as reflexões sobre quais as condições de trabalho desse segmento, quem são as pessoas que normalmente desempenham esse tipo de função, como são lidas pelas populações com quem interagem, como são formadas pelas organizações onde trabalham e como entendem a sua própria função. Em especial, esse último ponto – da compreensão da função – poderá se enriquecer ao traçar um paralelo com a abordagem comunicativa desenvolvida por Paulo Freire ao pensar o fazer diário do extensionista rural.

Assim como o trabalho da extensão não deve ser o de propaganda de técnicas e meios

considerados mais modernos de produção rural, a função do implementador de rua deve afastar-se da ideia de “dar condições”, de “levar acessos” ou “oferecer produtos”. O implementador deve ser, antes de tudo, um comunicador contínuo, que vê na interação cara-a-cara com a população um portal para entender o outro e entende melhor a si mesmo a partir do outro. O nível de rua da política pública não é um palco onde aplicam-se as intervenções prontas do Estado, mas deve ser a origem de qualquer intervenção, o embrião, a fonte de soluções efetivas.

A invasão cultural do extensionista da cidade que vai ao campo para persuadir o produtor sobre como melhor fazer o que ele sempre fez, não é diferente em substância da invasão cultural do Estado, ao levar políticas públicas consideradas inovadoras ou racionais a territórios que não compartilham de nenhum significado ou referência daquilo que está sendo proposto. A própria delimitação do que é problema público e como ele se caracteriza é diversa, representando a visão de mundo daqueles que tem os meios para estabelecer essas definições. Mas, se o conteúdo da política pública contradiz toda a vivência e as dinâmicas territoriais, então as estruturas que geram os problemas não mudam. O território com todos os seus elementos e interações complexas entre eles é, por si só, uma grande estrutura social e, como tal, condiciona toda a percepção sobre o mundo de seus sujeitos.

Para fortalecer uma abordagem de implementação como comunicação, deve-se primeiro explorar o campo associativo da palavra, assim como Paulo Freire fez para “extensão”, considerando a força simbólica da linguagem e a sua determinação no pensamento. Implementar aparece como sinônimo de “executar”, “efetuar”, “concretizar”, “empreender”. Esse quadro de significados aponta para a conclusão do fazer estatal, que toma suas decisões sobre o que e como fazer e apenas “leva” para o território uma decisão já tomada, que será lá depositada.

Traçando um paralelo com o caso da implementação do Plano Mais IDH, as próprias equipes encarregadas da execução das ações eram, em sua imensa maioria, externas aos territórios, viajando pontualmente aos municípios, por tempo muito limitado, como “visitantes” que realizam uma tarefa que “se acaba” e, então, já podem partir. Se a implementação é efetuar uma tarefa, significa que ela se conclui e então outro ciclo de implementação inicia-se ao empreender-se nova tarefa. Não há uma ação territorial contínua, perene, mas sim inícios e fins com rupturas no meio tempo. Aciona-se o território apenas em episódios particulares, quando se deseja obter algo dele, como numa relação de dominação na qual exerce-se autoridade, controle, soberania sobre algo ou alguém. No caso do Plano, esse contato das equipes com territoriais ainda era, frequentemente, mediado pelos técnicos extensionistas, que foram bem-sucedidos em comunicar para aumentar a efetividade de ações desterritorializadas, justamente porque eram mediadores da realidade, estabelecendo relações de reciprocidade sem rupturas com a população, agindo pela libertação das pessoas a partir de condições materiais que elas próprias criam ou demandam e não como dominação para enquadrar-se em determinados cardápios de ações que refletiam realidades outras que não aquelas.

Para aproximar-se da abordagem comunicativa de Paulo Freire e ampliá-la para o campo das políticas públicas, deve-se começar negando a lógica de implementação como oferta de políticas públicas. A oferta pressupõe uma demanda, uma relação de mercado que é necessariamente hierárquica, porque quem demanda – os cidadãos – não está na mesma posição e nem tem o mesmo poder do que quem oferta – o Estado. Não há conhecimento neutro assim como não há política pública neutra. Aquilo que é ofertado, prescrito, já está pronto para ser consumido e não há espaço para ser co-elaborado.

O educador, num processo de conscientização (ou não), tem o direito a suas opções. O que não tem é o direito de impô-las. Se tenta fazê-lo estará prescrevendo suas opções aos demais; ao prescrevê-las, estará manipulando; ao manipular, estará “coisificando” e ao coisificar, estabelecerá uma relação de “domesticação” que pode, inclusive, ser disfarçada sob roupagens em tudo aparentemente inofensivas (FREIRE, 1969, p.53).

Como comunicação, a função da burocracia da linha de frente é penetrar, acessar, compartilhar da realidade com a população, ouvir, inventar possibilidades, estimular a curiosidade e desafiar as pessoas a transformarem a realidade. Permitindo-se impregnar pela cultura local como totalidade e não como falta de algo “superior”, mais moderno, o implementador de nível de rua serve como guia dos cidadãos para atravessar todo o ciclo da política pública, num processo que é permanente, por vezes difuso e desordenado, mas que é territorializado. Cabe a essas equipes in loco mediar esse exercício de construção constante e coletiva, instrumentalizando o Estado para operacionalizar em escala o que é criado no território. A implementação de nível de rua passa a ser vista também como produção, como canais de permeabilidade do Estado, como educação e porta para a ação transformadora dos sujeitos, e não mais como depósito de algo previamente pronto.

Deve-se afirmar o caráter educativo dessa tarefa, que pretende humanizar os sujeitos e transformar o mundo com eles, apropriando-se do Estado como ferramenta e não como dominação. O cidadão não é mais visto, nessa perspectiva, como cliente, que consome a política pública e, por isso, não se relaciona com os implementadores sob um viés protocolar, administrativo, comercial. Retomando o paralelo com a Extensão Rural, “se não for capaz de crer nos camponeses, de comungar com eles, será no seu trabalho, no melhor dos casos, um técnico frio. Provavelmente, um tecnicista, ou mesmo reformista. Porém, nunca um educador para transformações radicais.” (FREIRE, 1969, p.65).

O sucesso pontual dos técnicos de ATER do Plano Mais IDH em compensar falhas de territorialização do planejamento do Plano Mais IDH não pode ser dissociada da forma como estavam no território. Não por coincidência, esses técnicos eram da área da extensão, que apesar de guardar a nomenclatura inicial, é muito influenciada pela reflexão inaugurada por Paulo Freire. O sucesso integral da implementação de todas as ações do Plano dependeria de uma estratégia de implementação compartilhada entre todos os técnicos, que passaria por entender a sua função numa perspectiva nova, distanciando-se da concepção de burocracia como quem prescreve, quem invade, e afirmando-se como quem comunica o que antes parecia incomunicável.

As relações entre invasor e invadidos, que são relações autoritárias, situam seus polos em posições antagônicas. O primeiro atua, os segundos têm a ilusão de que atuam na

atuação do primeiro; este diz a palavra, os segundos, proibidos de dizer a sua, escutam a palavra do primeiro. O invasor pensa, na melhor das hipóteses, sobre os segundos, jamais com eles; estes são “pensados” por aqueles. O invasor prescreve; os invadidos são pacientes da prescrição (FREIRE, 1969, p.27).

O paralelo da implementação como comunicação pode ser um pequeno passo nessa nova forma de entender a função da burocracia de rua, que responde por grande parcela dos servidores públicos e que detém grande influência na execução das ações do Estado. Mais do que “modernizar” os métodos de trabalho ou treinar procedimentos, os implementadores-comunicadores devem eles mesmos alargar a compreensão subjetiva de seu trabalho por meio da adoção de uma perspectiva educadora e não meramente administrativa. É claro que não basta a consciência da implementação como comunicação para o sucesso dessa nova forma de atuar na linha de frente: são necessários recursos e meios de trabalho apropriados para esse fazer tão complexo e permanente. Contudo, conforme Freire, a linguagem não se dissocia do pensamento e o pensamento é o motor da ação transformadora. Difundir uma nova forma de pensar a relação da burocracia com a “rua” pode contribuir para conceber, assim como na extensão rural, uma nova forma de atuar.

REFERÊNCIAS

BRONZO, C. Intersetorialidade, autonomia e território em programas municipais de enfrentamento da pobreza: experiências de Belo Horizonte e São Paulo. **Planejamento e Políticas Públicas**, n.35, Rio de Janeiro, 2010.

BROWN, M. **Working the streets: police discretion and the dilemmas of reform**. New York: Russel Sage Foundation, 1981.

CAVALCANTI, S.; LOTTA, G. S.; PIRES, R. R. C. Contribuições dos estudos sobre burocracia de nível de rua. In: PIRES, R.; LOTTA, G.; OLIVEIRA, V. E. (Orgs.). **Burocracia e políticas públicas no Brasil: interseções analíticas**. Brasília: Ipea/ Enap, 2018. cap. 9, p. 227-246

FREIRE, P. **Extensão ou Comunicação?** Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1969.

LERSCH, B. **O Planejamento Territorial do Plano Mais IDH do Governo do Estado Maranhão: análise dos instrumentos e da gestão**. 2020. Dissertação (Mestrado em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento). Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2020.

LIPSKY, M. **Street-level bureaucracy: dilemmas of the individual in public service**. New York: Russell Sage Foundation, c, 1980.

LOTTA, G. **Saber e poder: Agentes Comunitários de Saúde aproximando saberes locais e políticas públicas**. 2006. Dissertação (Mestrado em Administração Pública). EAESP/FGV, São Paulo, 2006.

LOTTA, G. S. Agentes de implementação: uma forma de análise de políticas públicas. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, v. 19, n. 65, p. 186-206, 2014.

LOTTA, G., FAVARETO, A. Os arranjos institucionais dos investimentos em infraestrutura no Brasil: uma análise sobre seis grandes projetos do programa de aceleração de crescimento. **Texto para discussão 2253**. Rio de Janeiro: Ipea, 2016.

MARANHÃO. Decreto N° 30612, de 02 de janeiro de 2015. Disponível em: <https://www.pge.ma.gov.br/files/2012/09/DECRETOS-2015.pdf>. Acesso em: 07/02/2019.

MARANHÃO. Diagnóstico Preliminar, **Instituto Maranhense de Estudos Socioeconômicos e Cartográficos**. São Luís, 2015a. Disponível em: <<<http://imesc.ma.gov.br/src/upload/diagnosticoavancado/diagpreliminar.pdf>>> Acesso em: 11/05/2019.

MARANHÃO. Atlas do Mais IDH, **Instituto Maranhense de Estudos Socioeconômicos e Cartográficos**. São Luís, 2015b. Disponível em: <<<http://imesc.ma.gov.br/src/upload/atlas/ATLASCOMPLETO.pdf>>> Acesso em: 11/05/2019.

MARANHÃO. Caderno de Projetos. **Secretaria de Estado de Direitos Humanos e Participação Popular do Maranhão**, 2015c. Disponível em:<<https://participa.ma.gov.br/articles/participa_ma/0000/1518/Caderno_de_Projetos_2015_MAIS_IDH.pdf>>Acesso em: 14/09/2019.

MARANHÃO. Diagnóstico Avançado. **Instituto Maranhense de Estudos Socioeconômicos e Cartográficos**. São Luís, 2016. Disponível em: <<<http://imesc.ma.gov.br/atlas/Home/diagnostico>>> Acesso em: 11/05/2019.

PEIXOTO, M. Extensão Rural no Brasil - uma abordagem histórica da legislação. **Texto para Discussão 48**. Brasília: Senado, 2008. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/textos-para-discussao/td-48-extensao-rural-no-brasil-uma-abordagem-historica-da-legislacao>