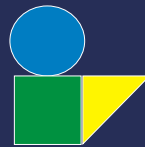


Cadernos **Gestão Pública** **e Cidadania**

**Desafio e
inovação em
Políticas
Públicas:**
Programas para
Crianças e
Adolescentes em
Situação de Risco



Autores:
Bruno Lazzarotti Diniz Costa
Carla Bronzo L. Carneiro
Laura da Veiga

Volume 3

CADERNOS GESTÃO PÚBLICA E CIDADANIA

**DESAFIO E INOVAÇÃO EM POLÍTICAS PÚBLICAS: PROGRAMAS
PARA CRIANÇAS E ADOLESCENTES EM SITUAÇÃO DE RISCO**

Bruno Lazzarotti Diniz Costa

Carla Bronzo Ladeira Carneiro

Laura da Veiga

Volume 3

Junho de 1997

Os Autores

Bruno Lazzarotti Diniz Costa

Mestre em Sociologia pela UFMG, doutorando em Sociologia e Política na UFMG. Pesquisador Pleno da Escola de Governo da Fundação João Pinheiro.

Carla Bronzo Ladeira Carneiro

Mestre em Sociologia pela UFMG, doutoranda em Sociologia e Política na UFMG. Professora Assistente da Escola de Governo da Fundação João Pinheiro.

Laura da Veiga

Doutora em Sociologia da Educação por Stanford University EEUU. Atualmente é a Diretora Geral da Escola de Governo da Fundação João Pinheiro.

ÍNDICE

Introdução.....	5
1. Políticas sociais: especificidades e novas propostas de gestão	6
2. Mudanças na legislação e no enquadramento institucional na história recente da assistência social: LOAS e o Estatuto da Criança e do Adolescente	10
3. Os desafios e a inovação em políticas públicas para infância e juventude	17
3.1– Do universo	17
3.2– Programas inscritos: uma descrição	23
3.3– Programas semifinalistas	24
4. Algumas questões pertinentes	34
5. Bibliografia.....	45

INTRODUÇÃO

A escalada da pobreza nas últimas décadas, agravada pelas conseqüências do modelo de ajuste estrutural adotado pela maioria dos países na América Latina nos últimos anos recolocou na agenda política e social os temas do combate à pobreza, da reforma da assistência social e das políticas sociais de forma mais geral. No Brasil, o Estatuto da Criança e do Adolescente e a Lei Orgânica da Assistência Social vêm gerando mudanças importantes no desenho e gestão das políticas sociais e suscitando também novas questões e desafios, que emergem na esteira dos processos de redemocratização e mobilização da sociedade civil que ganharam força nos anos 80. Mudanças e inflexões profundas vêm ocorrendo na última década, redefinindo competências e arranjos institucionais, alterando paradigmas e estabelecendo novos parâmetros para a gestão de políticas sociais e de assistências.

Com a redemocratização iniciada nos anos 80, a municipalização (e descentralização de políticas) tornou-se, inclusive de forma muitas vezes precipitada, componente fundamental da democracia. A Constituição de 1988 veio consolidar o resgate do papel dos municípios, conferindo-lhes maior autonomia e responsabilidades. Mesmo que a municipalização dos recursos raramente tenha sido proporcional à municipalização das responsabilidades, esta inflexão trouxe mudanças importantes no poder local, possibilitando, no âmbito da gestão municipal, o surgimento de algumas das iniciativas mais inovadoras de administração pública da história recente do país.

Este artigo pretende avaliar, neste contexto, alguns aspectos da experiência de reforma destas políticas que vem sendo realizada nos últimos anos no Brasil, focalizando especificamente as iniciativas voltadas para crianças e adolescentes, apresentadas por ocasião do prêmio Gestão Pública e Cidadania, em 1996.¹

Em um primeiro momento, faz-se necessária uma breve reflexão sobre as políticas sociais contexto maior dos programas voltados para infância e juventude – suas especificidades e condicionantes, sistematizando algumas questões mais recentemente levantadas nesse campo, que têm orientado o debate e norteado a prática e a inovação no campo das políticas públicas.

Numa segunda parte, o foco centra-se no exame das conquistas e questões emergentes da promulgação do Estatuto da Criança e do Adolescente e da Lei Orgânica de Assistência

¹ A iniciativa conjunta da Fundação Getulio Vargas e Fundação Ford – prêmio Gestão Pública e Cidadania.

Social, marcos fundamentais na história das políticas para infância e juventude e nas políticas sociais de forma mais geral.

Finalmente, abordaremos as experiências consideradas inovadoras nesse campo, tendo como parâmetro de fundo as relações complexas entre Estado e Sociedade e os desafios colocados para as políticas sociais - e dentre elas, as políticas de assistência - para as próximas décadas.

1. POLÍTICAS SOCIAIS: ESPECIFICIDADES E NOVAS PROPOSTAS DE GESTÃO

As políticas e programas sociais apresentam certas características peculiares que têm conseqüências importantes sobre sua implementação e gestão e que devem se consideradas desde O planejamento até sua avaliação. SULBRANDT (1994) aponta algumas destas características constitutivas das políticas sociais e que as diferenciam de outras:

- a) os problemas sociais que se pretendem enfrentar com estas políticas são debilmente estruturados e não podem ser definidos de maneira rigorosa;
- b) as políticas e programas desenhados e aprovados pelo governo não perseguem objetivos únicos e sim objetivos múltiplos, às vezes inconsistentes, e suas metas são definidas de maneira ambígua, devido tanto a razões técnicas quanto a necessidades táticas para assegurar sua aprovação;
- c) as metas tendem a ser redefinidas, dentro de certos parâmetros, no decorrer da implementação. Uma das razões que explica estas modificações e mudanças de metas é o processo de aprendizagem social que experimenta uma organização no desenrolar do programa;
- d) o caráter brando das tecnologias utilizadas na quase totalidade dos programas sociais significa que as supostas relações causais que vinculam os insumos e as atividades com os produtos, resultados e impactos não respondem a um conhecimento certo e válido, sendo, no máximo, hipóteses a serem verificadas. Isto quer dizer que ainda quando implementado corretamente o programa pode não conduzir ao estado final desejado ou buscado. E mais ainda, boa parte dos programas sociais têm bases teóricas frágeis, as quais frequentemente não são explicitadas nem nos próprios programas nem nas avaliações.

Além disto, a implementação de programas sociais está geralmente exposta à ação de uma série de fatores organizacionais que também têm influência decisiva sobre seus resultados.

Em primeiro lugar, os programas sociais raramente ficam a cargo de uma só agência, mas sim a uma pluralidade de organismos. Atuam em sua execução diversas instâncias decisórias - em vários níveis das múltiplas organizações envolvidas - o que faz com que as decisões dependam de uma complexa rede de negociação permanente entre os diversos atores, gerando modificações no conteúdo e nos prazos dos programas.

Um outro limite com o qual os programas sociais têm que se haver é a fragmentação da burocracia pública. As disputas burocráticas, a busca de liderança institucional ou pessoal nos papéis chave de execução ou a defesa de espaços de poder por parte de grupos ou instituições não são exclusividade dos programas e políticas sociais, mas contingências da ação em contextos de organizações complexas. Entretanto, no âmbito do Estado, prejudicam de forma mais acentuada a organicidade dos programas sociais, já que estes, como já se disse, dependem geralmente da ação concertada de diversos órgãos e instâncias decisórias.

Em terceiro lugar, num contexto onde as tecnologias e o conhecimento sobre o objeto da ação são precários, o grau de incerteza das tarefas passa a ser muito alto. Esta situação tende a tornar necessária a outorga de graus mais altos de autonomia às gerências médias e aos funcionários e técnicos de ponta. Isto faz com que a adesão e a qualificação dos recursos humanos sejam fatores críticos na execução dos programas sociais, pois sua ação pode modificar substancialmente a direção e o conteúdo de tais programas.

Finalmente, não se pode desconsiderar a baixa capacidade institucional e gerencial que caracteriza a aparelhagem institucional encarregada das políticas sociais na maioria dos países latino-americanos - inclusive o Brasil -, o que faz com que a implementação de programas se defronte com a precariedade tanto de informações importantes sobre a execução dos programas que permita seu acompanhamento quanto de controles sobre a atuação dos diversos setores instituições e pessoas envolvidas nos programas. A conjunção destes fatores tende a dificultar fortemente o gerenciamento dos programas e das políticas e a identificação e correção de problemas em sua execução.

A estes fatores deve-se acrescentar, de forma não menos destacada, que as políticas e os programas sociais têm lugar num ambiente particularmente caracterizado pela turbulência e pluralidade de atores. Estes incluem as já mencionadas instituições públicas, funcionários ou grupos de funcionários, segmentos das burocracias envolvidas, partidos, parlamentares e lideranças políticas, ONG's voltadas para defesa de direitos ou apoio a

projetos sociais, associações e entidades assistenciais comunitárias, and last but not least, os usuários e beneficiários dos programas e políticas.

Quanto a este aspecto, não é ocioso destacar que a tradição patrimonialista do Estado brasileiro, expressa pelo fenômeno do chamado “coronelismo” (nas regiões predominantemente rurais) e pelo populismo (nos centros urbanos), faz das políticas sociais alvo preferencial de práticas de clientelismo particularista. Assim, vê-se muito ampliada a importância relativa de lideranças políticas locais nos processos decisórios e de implementação de políticas e programas sociais.

O LUGAR DA ASSISTÊNCIA

A assistência sempre se encontrou à margem das políticas públicas e sociais. Sem suporte orçamentário e financeiro adequado, carente de recursos humanos suficientes - expressão da falta de uma política clara de proteção e seguridade social -, as ações eram pautadas pela falta de sistematicidade por iniciativas pontuais, pela pulverização dos já escassos recursos e pela falta de transparência.

Além de expressar o descompromisso para com os setores mais vulnerabilizados da cidade, situação contribuía para sustentar uma rede de poder político e pequenas - e as vezes não tão pequenas - “oligarquias” entre os setores e regiões mais empobrecidos das cidades ou das regiões, chegando até vereadores, deputados ou outros membros das elites políticas. Apoiada no clientelismo particularista, na falta de critérios universais de atendimento, na falta de transparência das ações e no veto ao controle social e participação popular efetiva, as consequências negativas desta política se expressavam de duas formas principais. Em primeiro lugar, era totalmente ineficaz no combate à exclusão social e na garantia de mínimos sociais na medida em que permitia lacunas e sobreposições no atendimento, não levava em conta a qualidade do atendimento, privilegiava as inclinações e lealdades políticas de atores, usuários e entidades em relação às necessidades do atendimento. Além disto, ao se apresentar assim, o órgão encarregado da política de assistência acabava por não se legitimar frente aos outros atores e instituições e, paradoxalmente, frente ao próprio Governo, não conseguindo assim reunir os recursos e apoio político necessários à ruptura com este modelo, num tipo de profecia auto-cumprida que a mantinha na marginalidade das políticas públicas.

Em segundo lugar, este tipo de política, além de ineficaz, reproduzia situações de dependência, na qual os direitos sociais básicos apareciam travestidos de favores ou benesses seja do Poder Público, seja de chefes políticos ou lideranças comunitárias. No sentido oposto às aspirações de uma política social democrática, as ações desenvolvidas desta maneira tornavam-se um obstáculo à autonomia dos sujeitos sociais e à afirmação de uma consciência republicana e cidadã, que valorizasse a participação e a organização popular como os meios legítimos de garantia de direitos e a universalidade e equidade como bases das políticas sociais.

DESAFIOS

Para fazer face a este complexo conjunto de características e problemas no desenvolvimento de programas e políticas sociais, autores diversos² têm apontado, com diferentes ênfases e nuances, a necessidade de mudanças no desenho e gestão de políticas sociais que sejam capazes de:

- articular os princípios de descentralização/municipalização das políticas;
- incorporar a participação comunitária e popular na formulação, acompanhamento e fiscalização das políticas e programas;
- estabelecer e normatizar parceria entre poder público e entidades comunitárias e filantrópicas na execução de programas.

A adoção destes princípios permitiria:

- a incorporação mais legítima, concertada e transparente dos diversos atores envolvidos no programa;
- tornariam os processos decisórios mais públicos e informados;
- confeririam maior organicidade, flexibilidade e adaptabilidade às políticas;
- potencializaria os recursos e capacidades autônomas das comunidades e da sociedade civil e, finalmente;
- aumentaria o grau de “*accountability*” dos decisores e agências públicas.

² KLIKSBERG, 1994; FINQUIELEVICH, 1994; SULBRANDT, 1994; MIDGLEY, 1994.

2. MUDANÇAS NA LEGISLAÇÃO E NO ENQUADRAMENTO INSTITUCIONAL NA HISTÓRIA RECENTE DA ASSISTÊNCIA SOCIAL: LOAS E O ESTATUTO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE

Durante a vigência do regime autoritário no Brasil, assistiu-se a um processo crescente de centralização no Executivo Federal dos processos de decisão e implementação de políticas públicas. Com a redemocratização, a municipalização e descentralização de políticas tornaram-se, inclusive de forma muitas vezes precipitada, componentes fundamentais da democracia. A Constituição de 1988 veio consolidar o resgate do papel dos municípios, conferindo-lhes maior autonomia e responsabilidades. Mesmo que a municipalização dos recursos raramente tenha sido proporcional à municipalização das responsabilidades, esta inflexão trouxe mudanças importantes no poder local, possibilitando, no âmbito da gestão municipal, o surgimento de algumas das iniciativas mais inovadoras de administração pública da história recente do país.

No tocante à assistência social, a pressão por mudanças na concepção e gestão dos programas se expressou, no plano da normatização federal no Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) e, posteriormente na Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS).

ESTATUTO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE - NOVO DIREITO DA INFÂNCIA E JUVENTUDE

O novo direito da infância e da juventude no Brasil, consagrado no Artigo 227 da Constituição Federal e regulamentado e especificado no Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), revogou a antiga legislação do período autoritário inscrita no Código de Menores e executada através da Política Nacional do Bem-Estar do Menor. Fruto de intensa mobilização democrática no país, a elaboração e aprovação do Estatuto - sancionada em 13 de julho de 1990 - envolveu representantes da área jurídica, das políticas públicas e principalmente dos movimentos sociais comprometidos com a infância e com os direitos humanos, que assumiram a liderança da mobilização.

O ECA redefine o conteúdo, o método e a gestão das políticas de atendimento à criança e ao adolescente, definidos agora como sujeito de direitos. Adota também como princípio a municipalização das políticas, cabendo à esfera federal a normatização e aos municípios e, em certos casos, aos estados sua execução. Preconiza, além disto, a participação da sociedade civil na formulação, execução e fiscalização das políticas de atendimento à

infância e juventude, através de conselhos nacionais, estaduais e municipais de caráter deliberativo e paritário entre governo e sociedade civil. Além disto, supera a visão anterior da legislação, retirando a sustentação legal para práticas assistencialistas e correcionais repressivas.

O Estatuto da Criança e do Adolescente compõem-se de dois livros. O livro um trata dos direitos sociais básicos e é dirigido a todas as crianças e adolescentes. O livro dois aborda os direitos civis e dirige-se às crianças e adolescentes em situação de risco pessoal e social, “em razão de sua conduta ou da ação ou omissão dos pais, da sociedade e do Estado (artigo 98). Nesse último, parte dos artigos refere-se às medidas de proteção e parte às medidas sócio-educativas, destinadas principalmente ao adolescente suspeito de ato infracional” (FROTA, 1995). Segue abaixo um esquema resumido³ das principais mudanças do Estatuto da Criança e do Adolescente em relação ao Código de Menores vigente até então.

1. Estatutos Legais	CÓDIGO DE MENORES	ESTATUTO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE
2. Doutrina Jurídica	Doutrina da situação irregular	Doutrina da proteção integral
3. Destinatários	Menores entre zero e dezoito anos que se encontram em situação irregular (medidas de proteção)	Todas as crianças e adolescentes (livro I); crianças e adolescentes com direitos violados (livro II, título II – medidas de proteção) adolescentes suspeitos de ato infracional (livro II, título III, medidas sócio-educativas e de proteção)
4. Concepção Política Social Implícita	Instrumento de controle social dos menores carentes, abandonados e infratores.	Instrumento de desenvolvimento social para as crianças e adolescentes e de proteção integral às crianças e adolescentes em situação de risco.

³ Retirado de Maria Guiomar Cunha FROTA, 1995.

<p>5. Sistema de Atendimento; Instituições Principais e Atribuições Gerais</p>	<p>JUIZADO DE MENORES: cabe à autoridade judiciária:</p> <ul style="list-style-type: none"> • fiscalizar sobre o cumprimento das determinadas decisões judiciais ou determinações administrativas que houver tomado com relação à assistência, proteção e vigilância a menores; • determinar as medidas de assistência e proteção para o caso; • determinar a apreensão do menor para a execução de qualquer uma das medidas de assistência e proteção; • conceder a emancipação quando faltarem os pais; • designar curadores especiais em casos de adoção, de apresentação de queixa; • determinar registro de nascimento e óbito; • decretar a perda ou suspensão do pátrio poder e destinação de tutela 	<p>JUIZADO DA INFÂNCIA E DA ADOLESCÊNCIA:</p> <ul style="list-style-type: none"> • conhecer as representações promovidas pelo Ministério Público, para apuração de ato infracional, aplicando as medidas cabíveis; • conceder a remissão (suspensão ou extinção do processo); • conhecer de pedidos de adoção e seus incidentes; • conhecer de ações civis fundadas em interesse individuais, difusos ou coletivos afetos à criança e ao adolescente, observado o disposto no art. 19; • conhecer de ações decorrentes de irregularidades em entidades de atendimento, aplicando as medidas cabíveis; • aplicar penalidades administrativas nos casos de infrações contra norma de proteção a criança e ao adolescente; • conhecer de casos encaminhados pelo Conselho Tutelar, aplicando as medidas cabíveis; • disciplinar e autorizar a entrada de crianças e adolescentes em diversos estabelecimentos e a participação em espetáculos públicos e seus ensaios. Quando se tratar de crianças ou adolescentes com direitos violados (art. 98): • conhecer de ações relativas a guarda, tutela e destituição do pátrio poder; • conceder a emancipação; • designar curador especial em casos de apresentação de queixa ou de outros procedimentos judiciais ou extrajudiciais, em que haja interesses de criança ou adolescente; • determinar o cancelamento, a retificação e o suprimento dos registros de nascimento e óbito.
---	---	--

	<p>MINISTÉRIO PÚBLICO:</p> <ul style="list-style-type: none"> inspecionar locais onde o menor se encontre; conhecer despachos e decisões proferidas pela autoridade judiciária nos procedimentos e processos relativos ao menor; provocar procedimento contraditório; acompanhar as audiências para apuração de infração cometida por menor. 	<p>MINISTÉRIO PÚBLICO:</p> <ul style="list-style-type: none"> conhecer a remissão e promover e acompanhar os procedimentos relativos às infrações atribuídas a adolescentes; promover e acompanhar as ações de alimentos e os procedimentos de suspensão e destituição do pátrio-poder; instaurar sindicâncias, para apuração de ilícitos ou infrações às normas de proteção à infância e à juventude; zelar pelo efetivo respeito aos direitos e garantias legais, promovendo as medidas judiciais e extrajudiciais cabíveis; inspecionar as entidades públicas e particulares de atendimento; requisitar força policial bem como a colaboração de outros profissionais.
	<p>FUNDAÇÃO NACIONAL DO BEM ESTAR DO MENOR (FUNABEM):</p> <ul style="list-style-type: none"> formular e implementar a PBEM; <p>FUNDAÇÃO ESTADUAL DO BEM ESTAR DO MENOR (FEBEM):</p> <ul style="list-style-type: none"> executar as políticas formuladas na FUNABEM 	<p>CONSELHO TUTELAR:</p> <ul style="list-style-type: none"> atender as crianças e adolescentes que necessitam de medidas de proteção; atender e aconselhar pais e responsáveis; encaminhar à autoridade judiciária os casos de sua competência; providenciar a medida estabelecida pela autoridade judiciária; assessorar o poder executivo local na elaboração de proposta orçamentária para planos e programas de atendimento dos direitos; representar contra a violação de direitos previstos na Constituição Federal; representar ao Ministério Público, para efeito das ações de perda ou suspensão do pátrio-poder.

6. Medidas de Atendimento Previstas	DAS MEDIDAS DE PROTEÇÃO: <ul style="list-style-type: none"> • advertência; • entrega aos pais e responsáveis mediante termo de responsabilidade; • colocação em lar substituto, • imposição em regime de liberdade assistida; • colocação em casa de semi-liberdade; • internação em estabelecimento educacional, ocupacional, pedagógico, hospitalar, psiquiátrico ou outro adequado. 	DAS MEDIDAS ESPECÍFICAS DE PROTEÇÃO: <ul style="list-style-type: none"> • encaminhamento aos pais ou responsáveis; • orientação, apoio e acompanhamento; • matrícula e frequência em estabelecimento oficial de ensino fundamental; • requisição de tratamento médico ou psicológico; • inclusão em programa oficial de tratamento de alcoólatras ou toxicômanos; • abrigo em entidade; • colocação em família substituta.
	DAS MEDIDAS DE VIGILÂNCIA (aplicáveis às casas de espetáculo, de diversões em geral aos hotéis e congêneres): <ul style="list-style-type: none"> • inspecionar, determinar o fechamento provisório ou definitivo do estabelecimento que infringir normas de assistência e proteção ao menor. 	DAS MEDIDAS SÓCIO-EDUCATIVAS: <ul style="list-style-type: none"> • advertência; • obrigação de reparar o dano; • prestação de serviços à comunidade; • liberdade assistida; • inserção em regime de semi-liberdade; • internação em estabelecimento educacional; • qualquer uma das medidas de proteção.
	DAS MEDIDAS APLICÁVEIS AOS PAIS: <ul style="list-style-type: none"> • advertência; • obrigação de submeter o menor a tratamento ou estabelecimento determinado pela autoridade judiciária; • perda ou suspensão do pátrio-poder; • destituição da tutela; • perda da guarda 	DAS MEDIDAS PERTINENTES AOS PAIS E RESPONSÁVEIS: <ul style="list-style-type: none"> • inclusão em programas de orientação e tratamento; • obrigação de matricular o filho em idade escolar; • advertência, perda da guarda, destituição da tutela, suspensão ou destituição do pátrio-poder.

Além das mudanças no conteúdo das políticas, o ECA transformou também a estrutura de gestão das políticas para a infância e adolescência. Esta passa a ser formulada - e até certo ponto gerida - por conselhos paritários, compostos por representantes do governo e da sociedade civil. Os conselhos gerem também os fundos da criança e adolescente. Esta estrutura se reproduz no plano nacional, com o CONANDA, no plano estadual com os conselhos estaduais e no plano municipal com os conselhos municipais de direitos.

O Estatuto aponta também para a municipalização da política de atendimento, tendo as esferas federal e estadual um papel fundamentalmente de financiador, regulador e

complementar em relação à execução direta de programas e projetos. Quanto a esta diretriz, destaca-se a polêmica em relação à responsabilidade pelas medidas de proteção especial e por aquelas destinadas aos adolescente infratores, nas quais a atuação dos estado, mesmo do plano federal e também do Poder Judiciário tem que ser mais intensa e mais articulada. As não poucas dificuldades de uma concertação deste tipo são somadas às decorrentes do fato de se tratar de um *issue* necessariamente desgastante e conflituoso, no qual a tendência ao “jogo de empurra” é acentuada.

Um outro tipo de inovação institucional presente no ECA é a criação, no plano municipal, dos Conselhos Tutelares (CTs). Os CTs são órgãos autônomos, de caráter não jurisdicional encarregados de zelar pelo respeito aos direitos da infância e encaminhar os casos de violação destes direitos, bem como acionar o Poder Judiciário e o Ministério Público quando necessário, solicitar a prestação de serviços públicos etc. Os CTs são escolhidos diretamente pelas comunidades em sua área de abrangência. O processo de escolha varia de acordo com o município, bem como sua inserção na máquina pública (remunerado ou não, dedicação exclusiva ou não etc).

LOAS – O DESAFIO DA ASSISTÊNCIA COMO POLÍTICA PÚBLICA

A Lei Orgânica da Assistência Social - sancionada em dezembro de 1993 e ainda em processo de implantação - também aponta no mesmo sentido da municipalização, descentralização das ações, participação e cidadania. Integrada ao tripé da seguridade social – saúde, previdência e assistência social - a assistência social tem seu *status* de política pública pela primeira vez reconhecido na Constituição de 1988. São incluídas na esfera da política de assistência social:

- as políticas para infância e adolescência;
- portadores de deficiência;
- terceira idade;
- os projetos de combate à pobreza.

Além disto, a LOAS institui dois tipos de benefícios continuados. Uma renda mensal para as pessoas portadoras de deficiência e outra para idosos, desde que sua renda familiar *per capita* esteja abaixo de determinado patamar.

Sob o princípio do comando único, a LOAS prevê também a criação dos conselhos nacional, estaduais e municipais de assistência social, paritários e deliberativos; a

municipalização através de fundos de assistência nas três esferas de governo. A LOAS define de forma mais estrita quem são os atores “aptos” a integrar os conselhos de assistência: representantes de trabalhadores, de usuários, de entidades de assistência social (apenas aquelas sem fins lucrativos), de defesa de direitos, além dos membros governamentais.

É também reconhecido e estimulado - tanto na LOAS como no ECA - o papel das entidades assistenciais não-governamentais, comunitárias, confessionais e filantrópicas como parceiras e interlocutoras do Estado na execução das políticas.

Como se vê, se de um ponto de vista mais amplo, a conjuntura não se mostra muito favorável à priorização das políticas sociais, no âmbito mais restrito da assistência o contexto mostra-se favorável a mudanças no sentido da modernização e democratização de sua gestão. Quanto a este ponto - a gestão das políticas -, ambos têm em comum as diretrizes de municipalização, participação e controle social, parceria entre Estado e sociedade civil na execução das políticas.

O ECA e a LOAS, representam de fato uma mudança profunda na concepção das políticas de suas áreas. A implementação de suas diretrizes ainda está em andamento - lento e heterogêneo - e uma avaliação de seus resultados é ainda prematura. Entretanto, a execução de programas e políticas colocam questões não suficientemente consideradas na lei ou em sua implementação: *verticalização/fragmentação; parceria ou reprivatização; conhecimento e tecnologia; avaliação; capacitação institucional; participação popular.*

Nosso objetivo nesse trabalho é ressaltar - a partir de um exame das experiências relatadas os pontos que sugerem inovação e modernização, conforme os princípios e diretrizes do ECA e da LOAS, tendo como universo de análise as políticas públicas voltadas para infância e juventude inscritas no Programa “Gestão Pública e Cidadania” (Fundação Getulio Vargas e Fundação Ford) em 1996.

3. OS DESAFIOS E A INOVAÇÃO EM POLÍTICAS PÚBLICAS PARA INFÂNCIA E JUVENTUDE

As perguntas que nos orientam são da seguinte ordem: em que consiste a “inovação” nos programas públicos dirigidos às crianças e adolescentes em situação de risco? Que tipos de programas são desenvolvidos e para qual público? Quais os modelos de gestão que conformam as ações e estratégias? Como se dá o arranjo institucional na elaboração, execução e avaliação dos programas (integração, articulação dos diversos agentes envolvidos)? Nesse sentido cabe avaliar a existência ou não de parcerias e em que extensão e qualidade ocorrem: papel da cada ator envolvido, alianças e coalizões que as sustentam, problemas ou limitações, riscos ou condicionantes identificáveis em seu desenho/implementação, mecanismos de envolvimento e participação (“sociedade civil” e beneficiários) nas iniciativas.

Não pretendemos, no entanto, fornecer uma análise exaustiva ou conclusiva desses programas. Para tal, seria necessário abordar mais detidamente algumas questões: um breve diagnóstico da situação de cada município, verificando a abrangência do programa e sua repercussão na configuração social local; uma análise mais pormenorizada das ações institucionais locais (parcerias do programa), verificando - de forma mais qualitativa - como se processa a articulação, o grau de adesão de cada instituição parceira; uma avaliação de impacto das ações propostas, com análise, inclusive, das relações "custo-benefício". O material de análise (documentos respondidos pelos responsáveis por cada programa) não permite elucidar - de forma mais objetiva e profunda - essas questões. Portanto, nosso objetivo será bem mais modesto: fornecer uma leitura, com base no material disponível, das características e ênfases dos programas voltados para crianças e adolescentes em situação de risco, buscando delinear tendências inovadoras e avanços conceituais, metodológicos e operacionais.

3.1 DO UNIVERSO

O programa Gestão Pública e Cidadania recebeu, no seu primeiro ano, 630 inscrições de programas públicos nas mais diversas áreas: infra-estrutura, meio-ambiente, desenvolvimento econômico, cidadania e direitos humanos, minorias, criança e adolescente, saúde, educação, assistência social, cultura, esporte e lazer, entre outras. O foco do presente trabalho consiste em examinar as iniciativas voltadas para a criança e o adolescente, embora o universo considerado inclua alguns (poucos)

projetos encontrados nas áreas de cidadania e assistência, e foram contemplados por focalizarem crianças e adolescentes como público-alvo. Não foram considerados, nessa análise, os projetos referentes à iniciativas educacionais *stricto sensu*. A exceção cabe a um programa inscrito na área de educação, mas foi contemplado na análise pela especificidade de seu objeto e área de intervenção (creches comunitárias).

Foram consultadas as fichas de inscrição - disponíveis no banco de projetos da FGV/FORD - de todos os programas dessas áreas (e de outras) que tinham como público alvo a infância e/ou juventude. O universo dos projetos inscritos e semifinalistas/finalista na área da infância e juventude somam 56, sendo 10 semifinalistas e 01 finalista, de 36 municípios diversos (tab. 1).

Na área de criança e adolescente foram inscritos 47 projetos. Do universo dos inscritos, 39 são da área de criança e adolescente, 2 da área de assistência social e 4 das áreas de cidadania e direitos humanos, cultura, esporte e lazer, educação e geração de emprego e trabalho. Dentre os semifinalistas, 08 são da área de criança e adolescente e 2 da assistência social. Um inclui-se no campo da cidadania e direitos humanos.

A especificação das áreas de inscrição pode ser algo mais que um excesso de descrição: os contornos entre os campos e áreas de atuação são especialmente fluidos na área das políticas sociais, instaurado o desafio da articulação, integração de práticas, conhecimentos e estratégias de ação no campo da assistência e defesa de direitos, no sentido mais geral.

No caso específico da tipologia utilizada pela Fundação Getulio Vargas/Fundação Ford para classificar os projetos inscritos, podemos tecer algumas considerações.

As limitações do uso das tipologias expressam problemas práticos no campo da implementação das políticas sociais. A forma como as políticas são recortadas, desenhadas, definem um certo “*approach*” uma perspectiva específica para lidar com os problemas que se colocam. Se os contornos das políticas são estabelecidos em função do público (criança e adolescente) ou em função de alguma divisão setorial/funcional (educação, saúde etc), isto traz conseqüências importantes que condicionam sua implementação. A área da criança e do adolescente deveria, pela lei, abranger toda a área social (educação, saúde, assistência, etc.), mas acaba limitada em seu escopo efetivo de atuação e capacidade de intervenção. Os desencontros

recorrentes entre os Conselhos de Assistência e os Conselhos da Criança e Adolescente expressam também essa dificuldade embutida na tipologização das ações e na delimitação de campos de ações, definição de papéis e atribuições.

A dificuldade em tipologizar iniciativas muitas vezes híbridas em seus objetivos e focos acarreta dificuldade para uma análise mais conclusiva. As ações inscritas na sub-área educação são, em princípio, voltadas para a infância e juventude e estariam, a rigor, dentro do escopo desse trabalho. Entretanto, não foram aqui consideradas. Algumas iniciativas apresentadas como sendo da área de assistência, apresentam conteúdos de saúde, educação, formação profissional, entre outros. A área criança e adolescência constitui-se a partir de um princípio etário, enquanto outras áreas dividem-se por aspectos substantivos das políticas sociais (educação, saúde, assistência, etc).

O recorte aqui adotado para o exame dos programas prioriza, portanto, as iniciativas inscritas na área criança e adolescente e inclui alguns projetos de outras áreas que também desenvolvem ações dirigidas para esse público. Serão aqui considerados, uma vez que pertencem ao âmbito das iniciativas governamentais voltadas para infância e juventude mais relevantes do ponto de vista da inovação e modernização da gestão pública.

A tabela 2 sintetiza algumas informações sobre os 56 programas inscritos. As partes sombreadas referem-se aos programas semifinalistas e finalista. Estes serão objeto de uma seção específica, subsequente. A coluna *nº projeto* apresenta os números pelos quais os projetos serão identificados no transcorrer do presente texto.

Tabela 1**Municípios participantes (inscritos e semifinalistas/finalista)**

MUNICÍPIO	TOTAL	SEMIFINALISTAS/FINALISTAS
1. Adamantina-SP	1	
2. Aparecida Taboado – MS	1	
3. Araçatuba – SP	1	
4. Araraquara – SP	1	
5. Belo Horizonte – MG	8	2
6. Betim – MG	4	
7. Campinas – SP	1	
8. Campo Grande – MS	1	
9. Canoinhas – SC	1	1
10. Diadema – SP	1	
11. Engenheiro Beltrão – PR	1	
12. Florianópolis – SC	1	
13. Franca – SP	2	
14. Goiânia – GO	1	
15. Ipatinga – MG	1	
16. Itaju – SP	1	
17. Itararé – SP	1	
18. Lapa – PR	1	
19. Lucas do Rio Verde – MT	1	
20. Maceió – AL	1	
21. Montenegro – RS	1	
22. Niterói – RJ	2	
23. Olinda – PE	1	
24. Quixadá – CE	1	
25. Recife – PE	1	
26. Ribeirão Preto – SP	1	
27. São José Rio Claro – MT	1	
28. São José dos Campos – SP	3	1
29. Salvador – BA	1	1
30. Santos – SP	4	4
31. São João Triunfo – PR	1	
32. São Paulo – SP	1	
33. Teresina – PI	2	1
34. Unai – MG	1	
35. Vitória – ES	2	1
36. Volta Redonda – RJ	2	
Total:	56	11

Tabela 2

Caracterização dos projetos inscritos e semifinalistas por áreas de inscrição, município, público alvo e atividades

Nº PROJ.	Nº INSCR.	NOME DO PROJETO	ÁREA	MUNICÍPIO/ESTADO	PÚBLICO	ATIVIDADES
1	574	Projeto ASA	assistência social	Adamantina-SP	Adolescentes em situação de risco (11-17 anos)	Atividades sócio-educativas, atividades profissionalizantes e reforço escolar
2	06	Escola da Vida	Cidadania e direitos humanos	Aparecida do Taboado-MS	Crianças e adolescentes de rua	Formação pomares, reestruturação de canteiros, arborização cidade
3	289	Central de treinamento de visão subnormal	Criança e adolescente	Araçatuba-SP	Estudantes com deficiências visuais	Atendimento a estudantes com visão subnormal
4	294	Centro de Educação Complementar Piaquara	Criança e adolescente	Araraquara-SP	Crianças e adolescentes	Educação complementar (oficinas de artes, educação ambiental, etc)
5*	291	Educação afetivo-sexual nas escolas da rede	Criança e adolescente	Belo Horizonte-MG	Professores estaduais	Capacitação educadores (abordagem interdisciplinar) na área de educação afetivo sexual
6	628	Programa Amendoim	Criança e adolescente	Belo Horizonte-MG	Crianças e adolescentes trabalhadores nas ruas (50 famílias)	Geração renda para pais (trabalho com famílias). Encaminhamento de adolescentes para trabalho/profissionalização
7	604	Dente de Leite	Cultura, esporte e lazer	Belo Horizonte-MG	3.330 participantes, de 9 a 17 anos	Escolas de futebol de campo (21 núcleos) nas escolas periferias. Alimentação e orientação pedagógica, palestras, torneios.
8	397	A escola c/o quebra de resistência p/ implementação tratamento de resíduos sólidos	Criança e adolescente	Belo Horizonte-MG	Alunos da rede municipal de ensino	Disseminação nas escolas municipais, de iniciativas de tratamento de resíduos sólidos. Participação de alunos em campanhas, oficinas, indústrias de papel reciclado.
9	338	Qualificação profissional do educador de creche	Educação*	Belo Horizonte-MG	Educadores infantis de creches conveniadas com a prefeitura	Qualificação profissional do educador de creche, integrado ao supletivo regular d ensino fundamental.
10	306	Arte da saúde	Criança e adolescente	Belo Horizonte-MG	Crianças com “problemas” escolares	Oficinas de arte como alternativa de tratamento para “crianças problemas”
11	611	Geração de trabalho para adolescentes com trajetória de rua	Criança e adolescente	Belo Horizonte-MG		
12	05	Projeto Menino no Parque	Criança e adolescente	Belo Horizonte-MG		
13	619	Educação infantil de 0 e 6 anos	Criança e adolescente	Betim-MG	Monitores de creches	Capacitação agentes de creches comunitárias e filantrópicas
14	307	Centro de Triagem	Criança e adolescente	Betim-MG	População de rua e em trânsito	Alimentação, higienização, orientação para trabalho e moradia. Passe para população em trânsito
15	260	Programa Renascer do Sol	Criança e adolescente	Betim-MG	Criança e adolescente em situação de risco	Apoio, abrigo, orientação para o trabalho em entidades especializadas.
16	493	Reintegração social da criança e adolescente em situação de risco	Criança e adolescente	Betim-MG	Criança e adolescente em situação de risco	Centro de defesa; treinamento e profissionalização; atendimento preventivo à meninos de rua; famílias substitutas.
17	583	Projeto Casa Amarela	Assistência social	Campinas-SP	Crianças e adolescentes de 0 a 18 anos em situação de risco	Atividades sócio-educativas e formativas. Bolsa (50 reais) para “crianças” venderem jornais e talão de estacionamento nos sinais.
18	20	Programa integrado de atendimento a crianças e adolescentes	Criança e adolescentes	Campo Grande-MS	Crianças e adolescentes	Sistema integrado e articulado de atendimento (não especifica atividades)
19	114	Programa de atendimento a crianças e adolescentes	Criança e adolescente	Canoinhas-SC		
20	290	Fórum da Juventude	Criança e adolescente	Diadema-SP	Adolescentes	Fortalecimento organizações e lideranças juvenis. Cursos de formação, debate, promoção de eventos juvenis a nível nacional internacional.
21	116	Centro de Formação profissional agrícola “Marlene Pereira”	Criança e adolescente	Engenheiro Beltrão-PR	Adolescentes de famílias carentes	Formação profissional (agrícola)
22	59	Casa Lar Recanto do Carinho	Criança e adolescente	Florianópolis-SC	57 crianças de 0 a 6 anos, filhos de pais HIV/AIDS	Atendimento em regime de internato
23	87	Oficinas Profissionalizantes	Geração de emprego	Franca-SP	Adolescentes	Oficinas de profissionalização (junto com Senai, Sinduscon, etc)
24	264	Sementes do Amanhã	Criança e adolescente	Franca-SP	Crianças de 7 a 12 anos, trabalhadoras nas ruas	Oficinas culturais e esportes e recreação/alimentação (horário extra-escola). 12 núcleos de atendimento
25	491	Sociedade Cidadão 2000	Criança e adolescente	Goiânia-GO	Criança e adolescente em situação de rua	Não especificam atividades
26	295	Programa Cidadão Criança	Criança e adolescente	Ipatinga-MG	Crianças e adolescentes	Não especificam atividades
27	65	Programa Nenhuma Criança fora da Escola	Criança e adolescente	Itaju-SP	Crianças em idade escolar (4 a 17 anos)	Transporte, material escolar e apoio médico (erradicação analfabetismo)
28	304	Projeto Acreditando no Futuro da Criança	Criança e adolescente	Itararé-SP	Crianças e adolescentes	Atividades de complementação escolar, reforço, oficinas esportivas, cursos semi-profissionalizantes e orientação psico-social.

29	309	Formando cidadãos para o novo milênio	Criança e adolescente	Lapa-PR	"menores" de rua	Transporte para escola, alimentação escolar/cesta básica (para pais que participam atividades junto com filhos)
30	75	Projeto Educando a Vida	Criança e adolescente	Lucas do Rio Verde-MT	120 crianças de 9 a 14 anos	Atividades de reforço escolar, cursos (pintura, bordado, corte e costura), cultivo hortifrutigranjeiros. Empresa-escola, cursos profissionalizantes
31	73	Olhai na apicultura	Criança e adolescente	Maceió-AL	Adolescente em situação de risco	Aulas teórico-práticas sobre produção e colheita do mel
32	305	O aluno cidadão	Criança e adolescente	Montenegro-RS	Alunos de baixa renda	Oficinas de geração renda (cartão papel reciclado, estampagem). Qualificação profissional e geração de renda
33	115	Vigilantes ambientais	Criança e adolescente	Niterói-RJ	Adolescentes	Atividades de manutenção e restauração de canteiros e jardins. Estímulo para retorno à escola
34	303	Pólos integrados de educação e cidadania	Criança e adolescente	Niterói-RJ	Crianças e adolescentes	Oficinas culturais, esporte, atividades profissionalizantes (marcenaria, serigrafia, papel artesanal, etc)
35	74	Atendimento às crianças e adolescentes do lixão	Criança e adolescente	Olianda-PE	Filhos de tropeiros e moradores do lixão	Trabalhos com material reciclável (geração de renda). Alternativas de produção. Resgate de auto-estima.
36	117	Programa Crescer com cidadania	Criança e adolescente	Quixadá-CE	120 crianças de rua	Profissionalização/trabalho remunerado em oficinas; alimentação, acompanhamento médico, alfabetização
37	263	Programa Liberdade assistida	Criança e adolescente	Recife-PE	Adolescentes de 12 a 18 anos, autores de atos infracionais	Ações de reintegração do "menor" na sociedade: comunidade, trabalho, escola, família. Programa do Juizado
38	398	Programa de Assistência primária de saúde escolar	Criança e adolescente	Ribeirão Preto-SP	Crianças e adolescentes da rede escolar	Ações de promoção, preservação e recuperação da saúde. Rede de serviços e ações integradas (saúde/educação)
39	38	Programa Cidade Mãe	Criança e adolescente	Salvador-BA		
40	390	Rádio Muleke	Criança e adolescente	Santos-SP		
41	288	Campanha Seja um Anjo da Guarda	Criança e adolescente	Santos-SP		
42	302	Jovem cidadão consciente e participante em sua comunidade	Criança e adolescente	Santos-SP		
43	262	Projeto Meninas de Santos	Criança e adolescente	Santos-SP		
44	308	Clube da Abelinha	Criança e adolescente	São José do Rio Claro-MT	Criança e adolescente	Reforço escolar; profissionalização e atendimento médico/odontológico
45	492	Direito de ser criança	Criança e adolescente	São José dos Campos-SP	Crianças trabalhadoras (7 a 13 anos)	Atividades culturais e recreativas, esportivas e de lazer, visando desenvolvimento integral (erradicação trabalho infantil)
46	119	Projeto Turma que faz	Criança e adolescente	São José dos Campos-SP	Crianças e adolescentes carentes entre 5 e 17 anos	Sociedade de companheirismo voltada para artes, oficinas artísticas/atividades voltadas para terra (15 anos e já atendeu 30 mil crianças)
47	392	Projeto Casulo	Cidadania e direitos humanos	São José dos Campos-SP		
48	118	Associação para o menor – AMEN	Criança e adolescente	São João do Triunfo-PR	60 crianças moradoras em favelas	Educação integral, banho, alimentação/experimentação práticas pedagógicas
49	310	Socializar para recuperar	Criança e adolescente	São Paulo-SP	Criança e adolescente em situação de risco	Engajamento da sociedade no apadrinhamento e adoção informal (cesta básicas, material construção, escolar, emprego, "convívio com padrinhos")
50*	261	Projeto Escola Aberto	Criança e adolescente	Teresina-PI	Meninas de 7 a 17 anos trabalhadoras nas ruas	Formas alternativas de educação, visando integração com ensino formal
51	578	Projeto Creche Comunitária	Assistência social	Teresina-PI		
52	489	Fundação Vida	Criança e adolescente	Unai-MG	Criança e adolescente	Treinamento "cívico", "disciplinarização", encaminhamento ao trabalho
53	120	Projeto Casa do Adolescente	Criança e adolescente	Vitória-ES	Crianças e adolescentes trabalhadores nas ruas	Encaminhamento à escola, à família, ao trabalho formal, geração renda familiar (redução do trabalho infantil)
54	575	Programa Cidadão Criança	Assistência social	Vitória-ES		
55	400	Programa CRIAD	Criança e adolescente	Volta Redonda-RJ	Criança e adolescente	Educação, profissionalização, atendimento, orientação
56	487	Projeto de descentralização	Criança e adolescente	Volta Redonda-RJ	Criança e adolescente	"investimento em novas metodologias de trabalho, descentralização da escola, atendimento em sem abrigo, programa profissionalizante, esporte e lazer, capacitação profissional"

* abrangência estadual

3.2 PROGRAMAS INSCRITOS: UMA DESCRIÇÃO

No universo dos inscritos somente (excetuando aqui os programas semifinalistas), o público alvo é apresentado de forma diferenciada: crianças e adolescentes carentes; em situação de risco; pequenos trabalhadores de rua; meninos e meninas de rua. Alguns programas delimitam a faixa etária: de 4 a 17 anos, de 7 a 12 anos. Não foi possível, a partir do material analisado (fichas de inscrição), na maioria dos casos, verificar a dimensão do público atendido em cada programa (*Tab.2*). De toda forma, há uma variação muito grande no escopo e alcance do projeto: alguns atingem a mais de 3 mil crianças⁴, outros se restringem ao atendimento de algumas dezenas de crianças e jovens⁵.

Em relação às ações propostas, sobressaem três predominantes:

- atividades ligadas à profissionalização de adolescentes (e atividades correlatas), com grande diversidade de enfoques e estratégias;
- atividades de caráter mais assistencial, que incluem alimentação, higienização, transporte, repasse de cesta básica, “apadrinhamento”;
- atendimento em forma de oficinas diversas, que podem ter o objetivo de gerar renda ou de cumprir um papel pedagógico ou lúdico.

A quase totalidade das iniciativas é voltada para o atendimento direto, no desenvolvimento de atividades diversas, mescladas, em várias frentes. A grande maioria desenvolve atividades de caráter extra-classe (oficinas de artes, esportes, reforço escolar), e de iniciação profissional ou profissionalização.

Em relação às propostas que giram em torno da formação profissional de adolescentes, uma característica salta aos olhos: apenas um programa apresentado⁶ destina-se exclusivamente à profissionalização. Na grande maioria dos casos, essa atividade vem acompanhada de outros, o que pode sinalizar uma dificuldade de especialização e focalização de públicos e linhas de ação⁷. Dentre as iniciativas examinadas, não são especificados os cursos oferecidos e não se pode inferir acerca da eficácia na inserção dos egressos no mercado de trabalho. Algumas iniciativas são claramente voltadas para produção e geração de renda (ainda que possamos ter dúvidas quanto à efetividade, em termos econômicos, dessa iniciativa); outras parecem se valer das ações de geração de renda como estratégias de socialização, visando menos seu lado econômico que os supostos resultados psicossociais de sua prática.

⁴ Projeto nº 07.

⁵ Projetos nº 22, 30, 36, 48.

⁶ Projeto nº 23.

⁷ Projetos nº: 1;2;6;14;15;16;17;21;23;28;30;32;33;34;35;36;37;44;52;53;55;56

Alguns (poucos) projetos focalizam um público específico (crianças com deficiência visual, filhos de pais HIV positivo, adolescentes autores de atos infracionais); e apenas dois⁸ são voltados para capacitação de pessoal atuante em creches comunitárias.

Num universo de 45 projetos inscritos referentes à infância e juventude (nas áreas de criança e adolescente, assistência, cultura, lazer e esporte, geração de emprego e renda), apenas dois projetos têm abrangência estadual⁹ e um tem abrangência intermunicipal¹⁰.

Tal fato vem sugerir a importância das ações municipais, locais, no conjunto das iniciativas voltadas para a assistência - no caso, as específicas para crianças e adolescente. Estas surgem em decorrência do processo de descentralização das políticas, tendência cada vez mais presente no contexto da redemocratização e da crise do Estado, expressando o que as recentes conquistas legais traduzem do ponto de vista jurídico, normativo e institucional.

Constituem iniciativas de menor abrangência na maioria dos casos - com diversos tipos de ações agregadas (orientação pedagógica, reforço escolar, profissionalização, etc), traduzindo um esforço em suprir as carências de políticas de caráter mais universalista, dirigidas pelos princípios da equidade e da justiça social.

Não nos deteremos mais no exame das iniciativas inscritas; o caráter das informações que dispomos não nos permite ir além. Nossa intenção foi fornecer uma primeira aproximação do conjunto das iniciativas inscritas, para inclusive, ter alguns parâmetros para compreensão das iniciativas consideradas inovadoras.

3.3 PROGRAMAS SEMIFINALISTAS

Os projetos semifinalistas (e finalista) examinados, em total de 11, são iniciativas do poder municipal e, com exceção do projeto de Santos (finalista, de abrangência regional), todos têm abrangência municipal. O que os faz despontar como experiências inovadoras no campo da gestão de políticas públicas de assistência à infância e juventude? São destinados, em sua grande maioria, a crianças e adolescentes em situação de risco: trajetória de rua, adolescentes prostituídas, moradores de bairros

⁸ Projetos nº 9 e 13.

⁹ Executados pelo Juizado da Infância e Juventude e Secretaria de Estado da Educação; projetos nº 37 e 05, respectivamente.

¹⁰ Projeto nº 55.

periféricos, vilas e favelas, e caracterizam-se por serem, na maioria, programas de atendimento direto (Tab.3).

O desafio da inovação parece ser a capacidade das iniciativas do poder público para agregar certos princípios com eficácia nos resultados. Estes princípios são pautados pelos ideais da parceria governo-sociedade, enfatizando a participação popular e comunitária, em um contexto de descentralização e municipalização das políticas públicas e sociais. Estes princípios sustentam-se em uma concepção da criança e o adolescente como sujeito de direitos e exigem políticas não repressivas e pautadas pela doutrina da proteção. A assistência social como expressão do direito ao acesso a certos mínimos sociais vem romper, radicalmente, com a política social clientelista e reprodutora de relações e redes de dependência.

Este movimento valoriza a dimensão local, as ações que se processam nos níveis dos municípios e das comunidades, envolvendo suas forças vivas e atuantes. São iniciativas que, em sua maioria, focalizam públicos específicos, sem pretensões de universalidade. A tensão entre focalização e universalização das políticas constitui um ponto fundamental na elaboração e gestão de programas e também questão não resolvida no debate teórico que orienta o campo das políticas sociais.

Tabela 3

Quadro síntese dos projetos semifinalistas

Nº	PÚBLICO	OBJETIVOS	ESTRATÉGIAS	PÚBLICO ATENDIDO	RECURSO ANUAL EM R\$	PARCERIAS / GESTÃO	INOVAÇÃO
11	Adolescentes com trajetória de vida de rua	Inserção do adolescente (ex-menino de rua) no mercado formal de trabalho	Negociação parcerias com empresas públicas e privadas; encaminhamento ao trabalho; acompanhamento e profissionalização	471 adolescentes encaminhados; 245 encaminhados à profissionalização supletivo ou suplência	732.916 (pagamento salário de 277 adolescentes e equipe técnica) 39% prefeitura e 61% privado	Programa integrado da prefeitura, empresas públicas e privadas, organizações internacionais (UNICEF)	construção metodologia de acompanhamento; inserção desse público no mercado formal de adolescentes marginalizados em empresas de grande porte. Parceria significativa com empresas privadas.
12	Crianças e adolescentes pobres	Desenvolver ações educativas, favorecendo convivência cooperativa	Atividades de educação ambiental (hortas, jardinagem, compostagem); artes e cultura e esportes, acompanhamento pedagógico, saúde (ações de caráter educativo e preventivo)	150 crianças na faixa etária de 7 a 14 anos, moradoras das vilas e favelas vizinhas ao parque	139.200 (PBH: 30%, governo federal, 70%)	Parceria com Ministério da Previdência, e com UFMG na área de saúde. Atividades idealizadas a partir das experiências do Centro Popular de Cultura e Desenvolvimento (CPCD)	Efetiva participação da comunidade. Direito de participação. Inserção na mídia (Globo Ecologia), experiência referenciada internacionalmente.
19	Crianças e adolescentes carentes	Atender crianças e adolescentes em risco geral	Escolas de produção (viveiro de flores para meninos e artesanato para meninas). Retorno à escola. Palestras educativas, sacolão de alimentos mensal	140 (19% da população alvo)	96.000 (prefeitura e locais: 75% estadual: 23%, privado: 1,4%)	Encaminhamento pelos Conselhos tutelares; batalhão polícia (espaço); colégios agrícolas (estagiário)	Tentativa de envolvimento forças locais (bancos, loja maçônica, CDL) para compra equipamentos. Articulação com Conselho Municipal.
39	Crianças e adolescentes em bairros periféricos	Desenvolver um conjunto de ações articuladas de educação para a cidadania	Empresa educativa: iniciação profissional, cultura, esporte, lazer e saúde. Geração de renda. Grupos de mães. Trabalho com famílias. Casas de acolhimento. Fortalecimento vínculos comunitários e familiares.	2.458 crianças e adolescentes em 94 e 95. 351 concluíram curso profissionalizante; 30 adolescentes envolvidos em grupos de produção, 15 meninos em situação de rua retornaram à família.	8.321.480 (em 96) 37% município; 51% federal; 9,3% inst. internac.	Crianças e adolescentes encaminhados por Conselhos Tutelares, CMDCA, Juizado, Ministério Público, Centro de Defesa. Parceria com entidades religiosas. Projeto Axé. UNESCO, UNICEF, UFBA (estagiários para atividades arte, lazer, saúde e nutrição), SENAI (treinamento, material didático, assessoria no encaminhamento ao mercado). Associação Atlética Banco do Brasil (cessão espaço).	Capacidade de captação recursos, parcerias com ONG's para redução custos, projeto premiado internacionalmente. Conteúdo de formação para cidadania (projeto de vida, ator social, temas diversos: DST, violência, identidade, etc.)
40	Crianças e adolescentes em situação risco-público jovem	"Dar voz à criança", enriquecer o campo comunicativo dos adolescentes. Conteúdo educativo (percepção e superação (discriminação, auto-estima, etc.)	programas de rádio com periodicidade semanal, realizado pelos adolescentes. Conteúdo educativo (percepção e superação, discriminação, auto-estima, etc).	04 adolescentes locutores; 03 adolescentes repórteres de rua	51.300 (100% prefeitura)	Proximidade com a rádio Tantan (luta antimanicomial).	Rompimento de barreiras, proposta pedagógica. Ocupação espaço na rádio, para um público tradicionalmente "sem voz".
41	Crianças e adolescentes em situação de risco	Mobilizar comunidade (mídia) para desenvolvimento trabalhos com crianças e adolescentes	Visitas voluntárias às famílias; prestação serviços voluntários; cursos, palestras e orientação; doações em dinheiro e espécie; guarda crianças abandonadas ou vítimas de maus tratos (famílias substitutas, temporárias ou não)	(1.232 pessoas cadastradas na campanha)	64.095 (100% prefeitura)	Fundação Abrinq (campanha); Ministério Público (contatos); CMDCA (recursos); empresas com vagas para iniciação profissional	Mudança nas atitudes e mentalidades acerca do ECA; sensibilização de um grande número de pessoas para guarda e adoção. Estreita dependência da estrutura de funcionamento da Prefeitura.

42	Alunos da rede pública (2º grau)	Ampliar a participação e vivência dos jovens nos movimentos e decisões políticas em sua cidade	Informação e preparação dos alunos para conhecimento da atuação legislativa. Formação “consciência crítica”. Presença dos alunos nas plenárias; aplicação de questionários (elaborados pelos alunos) e entrevistas com vereadores.	500 alunos (25% da clientela)	Custo nulo. Recursos humanos (docentes envolvidos)	Câmara Municipal e Unidade Escolar “Afonso Schmidt”	Inovação da proposta, visando aproximação comunidade com a classe política local (participação alunos e familiares nas sessões Câmara Municipal). Discussão, com os alunos, de temas relevantes para as condições de vida da cidade. Custo nulo.
43	Adolescentes prostituídas	Assistência às adolesc. em risco (recuperação auto-estima, retorno escolar, integr. comum.	Atividades pedag.; esportivas e profissionalizantes. Abordagem de rua, oficinas diversas. Atendem individual e familiar; consultas médicas; acompanhamento escolar.	242 meninas cadastradas (130 frequentam regularmente). 47 adolescentes no mercado formal, 35 passaram por cursos profissionalizantes.	189.600 (92% prefeitura; 8% UNICEF)	Programa integrado da prefeitura. Proximidade com o projeto “seja um anjo da guarda”. PUC (pesquisa e empréstimo ginásio). UNICEF; Ministério Público, CMDCA, Segurança Pública, empresários de comunicação campanha de combate à exploração sexual.	Paradigma ético-estético. 101 meninas retornaram à escola. Articulação secretarias municipais e empresas públicas. Dependência estreita do poder público municipal.
47	Gestante de risco recém-nascidos	Diminuir mortalidade infantil	Orientação gestante incentivo aleitamento materno (banco de leite). Acompanhamento médico para crianças menores de 1 ano	6.376 pessoas aproximadamente 70% universo	436.400 (63,4% prefeitura; 36,2% União)	Entidades empresariais (compra equipamentos); conselhos tutelares (casos de negligência com recém nascidos); grupo empresarial de assessoria (representantes do mundo empresarial, que investem 1% do IR no município)	Unificação ações, integrando diferentes subprojetos sob uma coordenação.
51	Crianças de 3 a 6 anos	Prestar atendimento, guarda, nutrição, orientação pedagógica	Mobilização comunitária, montagem de espaços (inclusive construção da base física) e capacitação pessoal para atendimento em creches comunitárias. Nutrição	2.305 crianças de 3 a 6 anos (4% do total de crianças pobres de 0 a 6 anos)	520.831 (68% prefeitura; 32% FAE e ex-LBA)	Grande número de associação de moradores como parceiros.	Fortalecimento das organizações comunitárias; efetivo envolvimento com o projeto (26 creches em funcionamento).
54	Crianças e adolescentes de rua	Possibilitar a saída da rua e o acesso aos direitos básicos	Formação permanente da equipe de educadores, diagnósticos sobre público alvo, abordagem de rua, abrigos noturnos, casa-lar, casa aberta, espaços de convivência, iniciação profissional e encaminhamento ao mercado de trabalho (diversas unidades e equipamentos sociais)	350 adolescentes em situação de rua (90% universo) (60% dos atendidos são de municípios da área metropolitana).	450.000 (exceto custo com pessoal fixo) (80% prefeitura; 20% CVDR).	Ação integrada da prefeitura. Interfaces de várias secretarias. Fortalecimento conselhos direitos e tutelar. Articulação com Ministério Público e Poder judiciário, Polícia militar. Universidade Federal (capacitação educadores). Empresas privadas e ONG's.	Capacidade de mobilização/articulação organizações da sociedade civil, poder público e empresas. Programa assumido pelo conjunto da administração municipal.

Dentro de um espectro grande de possibilidades para uma abordagem avaliativa das iniciativas consideradas inovadoras, podem ser apontadas algumas características que as tornam bem sucedidas enquanto ações públicas voltadas para infância e adolescência de baixa renda ou em situação de risco.

A) Alguns projetos destacam-se quanto ao tipo de atendimento prestado. Três dos quatro projetos de Santos classificados como semifinalistas não propõem ações de atendimento no sentido estrito, em virtude de uma orientação mais formativa, sensibilizadora e mobilizadora em seus objetivos e metas. O programa de Teresina, voltado para a capacitação, participação e mobilização comunitária também insere-se nesse contexto.

- Um primeiro (projeto nº 42) focaliza a dimensão cívica e política, visando a aproximação dos adolescentes - alunos da rede pública de 2º grau - com o universo da classe política local (câmara dos vereadores). Com custo praticamente nulo e com atividades tão distintas das de atendimento direto, esse projeto destoa do conjunto dos demais, revelando as potencialidades de ações prático-educativas, de caráter político e exercitadoras da cidadania - civil e política, ainda que não propriamente social - enfoque das outras iniciativas.
- Uma outra iniciativa (projeto nº 40) refere-se a um programa semanal de rádio, em Santos. Não se avalia o êxito ou relevância desse projeto por suas metas quantitativas, mas pelo que ele representa - para os 07 jovens repórteres e locutores em processo educativo/comunicativo - e para as pessoas que os ouvem, em suas casas. A proposta pedagógica embasadora é a mesma inspiradora da Rádio Tantan, importante instrumento na luta e reforma anti-manicomial em Santos. A superação da discriminação e a conquista da auto-estima são princípios fundamentais, tanto para a Rádio Tantan, como para Rádio Muleke, como também o é para o programa finalista, sobre as meninas de Santos.
- A campanha “Seja um Anjo da Guarda” (projeto nº 41), também iniciativa da Prefeitura de Santos, refere-se não ao atendimento, mas à sensibilização e criação de condições favoráveis para a implementação efetiva das normativas e princípios do ECA. É uma iniciativa que favorece a participação e conta com a adesão voluntária de pessoas na execução de ações diversas que incluem visitas às famílias, cursos, guarda de crianças vítimas de maus tratos, doações em dinheiro ou espécie, entre outras. A campanha, que contou com a participação ativa da

Fundação Abrinq, do Ministério Público, Conselho Municipal e de várias empresas para atividade de iniciação profissional, pareceu ser bem sucedida, tanto pelo número significativo de adesões mais de mil pessoas - quanto pelos resultados alcançados na mudança de comportamento e compreensão das pessoas às conquistas do Estatuto.

- Um outro projeto com perfil distinto do de atendimento direto é o de Teresina (projeto nº 51), que prioriza o fortalecimento das organizações comunitárias (associação de moradores) e sua mobilização para a implantação de creches. Ainda que atendendo a uma parcela diminuta da população alvo, através dessa estratégia são abrigadas e alimentadas mais de 2 mil crianças de 3 a 6 anos, em 26 unidades. A efetiva parceria com as organizações comunitárias na construção e execução do projeto revela a efetividade em compartilhar com os diversos atores sociais poder municipal inclusive - a gestão de programas públicos de assistência social. A participação dos “beneficiários” é decisiva para o êxito do projeto, porque implica um comprometimento e responsabilidades de co-gestão. A ênfase na capacitação de pessoal e a atenção à dimensão nutricional; a ênfase no fortalecimento das organizações comunitárias e da participação são pontos fortes, que fazem da experiência de Teresina algo inovador, por suas estratégias e resultados.

B) Três programas conformam um grupo mais homogêneo de ações e estratégias, pois são ações voltadas ou para adolescentes de rua, adolescentes prostituídas. Configuram-se como programas especiais. Os programas de Belo Horizonte, Santos e Vitória são voltados para crianças e jovens com trajetória de vida e/ou trabalho nas ruas:

- O programa de Belo Horizonte (projeto nº 11) destaca-se pelo grande índice de envolvimento da iniciativa privada na execução da proposta (praticamente é o único programa que conta com 61% dos recursos advindos da iniciativa privada). Mais de 470 adolescentes com trajetória de rua foram encaminhados, através de parcerias, para o mercado formal. com carteira assinada e direitos previdenciários garantidos. Destaca-se também a preocupação com a construção de uma metodologia de acompanhamento dos adolescentes, capaz de sustentar as transformações nas rotinas e expectativas de vida de centenas de jovens que faziam das ruas seu espaço de trabalho e moradia.

- O programa de Vitória (projeto nº54) também conta com parceria privada, que responde por 20% do custo do projeto. E uma experiência de atendimento integral, que atua desde a abordagem na rua, na manutenção de abrigos e casas-lares, no encaminhamento e formação profissional. Expressa ainda uma proposta de articulação entre diversos atores sociais: universidade, empresas privadas, ONG's, Conselhos de Direitos e Tutelares, Ministério Público, Poder Judiciário e Polícia Militar. Propõe-se a ser uma ação integrada da prefeitura, com efetiva interface dos trabalhos de várias secretarias.
- A expressiva capacidade de articulação também é a marca do programa finalista, voltado para adolescentes prostituídas em Santos (projeto nº 43). Configura-se como Programa integrado da prefeitura, e mantém parcerias com universidade, Ministério Público, Segurança Pública, UNICEF, Conselhos e empresários. O Programa atende a 234 meninas cadastradas, sendo que 130 freqüentam o programa regularmente. A diversidade e multiplicidade dos objetivos e estratégias, contudo, conferem ao programa características inovadoras: retorno escolar, integração das meninas nas famílias e comunidades, recuperação da auto-estima, combate à exploração sexual. Os instrumentos: atividades pedagógicas variadas, atividades esportivas e cursos profissionalizantes, oficinas de beleza, de artes e sexualidade; atendimento individual e familiar; consultas médicas e acompanhamento escolar. Uma clara referência pedagógica (paradigma ético-estético) orienta e confere organicidade às ações, na tentativa de atendimento integral das adolescentes prostituídas.

C) Os outros programas semifinalistas são voltados para crianças e adolescentes pobres, moradores de bairros periféricos e favelas. Os projetos de Belo Horizonte, Canoinhas, Salvador conformam um grupo mais ou menos homogêneo, ao executarem ações de caráter preventivo que envolvem atividades lúdicas, profissionalizantes, socializadoras. O Programa de São José dos Campos, de atenção às mães gestantes constitui iniciativa que merece ser destacada, e insere-se no campo de ações preventivas voltadas para crianças, sob o “*approach*” da saúde e nutrição.

- O Programa de Belo Horizonte atendeu a 150 crianças dos bairros e favelas adjacentes a um belo parque da cidade, tradicionalmente distante do usufruto das camadas mais pobres da população dele vizinha. O desenvolvimento de atividades variadas -, que iam desde atividades de educação e prática ambiental, passando por artes e cultura, esportes e lazer, ações de prevenção e educação na área da saúde - possibilitou o acesso não só das crianças, mas de suas mães e pais. O programa articulou parcerias representativas e contou com recursos majoritários do governo federal. As atividades idealizadas a partir das experiências do CPCD (Centro Popular de Cultura e Desenvolvimento), conferem ao projeto um forte marco metodológico e conceitual o que garante ou pelo menos viabiliza, bons e consistentes resultados. Obteve um reconhecimento inclusive na mídia global e foi uma experiência referenciada internacionalmente. Mas o verdadeiro mérito da proposta reside na garantia da efetiva participação da comunidade, garantindo o direito de participação e a equidade no acesso aos bens, serviços e direitos sociais.

- O programa de Canoinhas atende 140 crianças e adolescentes em situação de risco, representando, de acordo com os dados disponíveis, a 19% do universo total. Configura-se como uma experiência de gestão pública articulada, envolvendo conselhos tutelares, Polícia Militar e colégios agrícolas, para o desenvolvimento de escolas de produção (viveiros de flores e artesanatos) e realização de ações complementares, de caráter educativo. É uma iniciativa bem articulada a nível local, agregando parcerias diversas (lojas maçônicas, bancos, CDL) e também o CMDCA. O Programa tem recursos predominantemente do governo municipal, tendo uma contribuição de governo estadual de 23% e menos de 1,5% da iniciativa privada.

- O Programa de Salvador desenvolve um conjunto de ações articuladas de educação para a cidadania, abrangendo um variado leque de atendimento: casas de acolhimento; ações de caráter socializante e de lazer, cultura, esporte e saúde; empresa educativa, voltada para formação profissional e geração de renda, com grupos de mães e grupos de produção. Atendeu a um número de 2.500 crianças e adolescentes em 1994 e 1995. Apresenta uma intensa capacidade de articulação

com órgãos e instâncias diversas, como Conselhos tutelares, CMDCA, Juizado, Ministério Público, universidade, organismos internacionais (UNICEF, UNESCO). O Programa Fundação Cidade Mãe conta também com recursos federais da ordem de 50% do total anual do projeto. Quase 10% são provenientes das instituições internacionais parceiras.

- O programa de São José dos Campos, de atenção à gestante de risco e recém-nascidos, constitui experiência que se destaca, pois estava incluído não nas ações de saúde (como seu formato e estratégias de ação especificam), mas no campo das iniciativas relativas à cidadania e direitos humanos. Expressa, assim, uma interface possível e necessária entre políticas de assistência com políticas de saúde. O desenvolvimento de ações básicas de saúde (cuidado com gestantes, amamentação e contracepção, vigilância de criança de risco, etc), sob a ótica dos direitos de cidadania, constitui um sinalizador importante das tendências inovadoras em políticas públicas. A operacionalização das ações se faz através das unidades da secretaria de saúde, mas o programa tem parceria com Conselhos de Direitos e Tutelares e com grupos de empresários que investem uma parcela do imposto de renda devido no município, para a aquisição de equipamentos para o programa.

O que estes programas apresentam em termos de inovações, que tendências expressam, quais desafios se colocam, qual a efetividade dos resultados? O que há de comum entre eles, que permita vê-los enquanto um conjunto de iniciativas bem sucedidas? O que os distingue entre si? O que os distingue em relação aos programas inscritos? As respostas não podem ser de todo conclusivas. Contudo, algumas dimensões estão presentes, em maior ou menor grau, nas diretrizes, objetivos e métodos de ação dos diversos programas. As parcerias são valorizadas, seja como co-financiadoras, co-gestoras, co-executoras; parcerias que são estabelecidas a partir de programas com públicos precisos, focalizados, ainda que os objetivos não o sejam. A participação é uma dimensão enfatizada, que ganha força com a articulação de parcerias. O processo de elaboração e execução dos programas em parceria pode possibilitar o confronto de idéias e a busca conjunta de soluções, pode viabilizar uma estratégia democrática de gestão de políticas e programas sociais. O caminho para a efetividade destes (e de outros princípios e diretrizes) é árduo e não será trilhado sem obstáculos ou ajustes. A pouca ênfase na mensuração dos resultados, observada no exame do material disponível, sugere a urgência em se investir na formação e sensibilização dos coordenadores e agentes atuantes nos programas para a questão da

avaliação de metas, resultados e impactos. Como apontado na seção anterior, a rotina de avaliação e monitoramento é parte imprescindível de uma gestão eficaz de programas e políticas sociais.

Ainda que tenham as parcerias como marcas, os programas semifinalistas analisados sustentam-se basicamente a partir de recursos governamentais locais. Esse fato fragiliza, de certa forma, as possibilidades de continuidade dos programas em momentos de transição dos governos municipais. Alternativas que permitam minimizar tais efeitos perversos ainda estão por ser construídas.

Os programas aqui examinados apontam na direção de tendências inovadoras e constituem experiências, aprendizado, práticas e conhecimentos que vêm sendo incorporados - com qualidades e velocidades diferenciadas - pelos agentes atuantes no campo das políticas sociais. A maioria concentra-se em ações de atendimento direto, constituindo um conjunto de ações diversificadas que buscam suprir as deficiências no acesso de centenas de crianças, jovens e famílias pobres aos bens e serviços sociais e aos direitos de cidadania (reforço e retorno escolar, atividades de arte e lazer, de profissionalização e educação para o trabalho, ações de saúde e nutrição, entre outros).

A busca de parcerias e trabalho integrado também é uma marca inovadora no desenho e gestão desses programas. Ainda que o aporte financeiros dos recursos externos às prefeituras seja modesto na maioria dos programas, pode-se verificar que novos atores entram em cena, como organizações públicas e privadas, organizações internacionais, empresariado e classe política local, Conselhos de Defesa e Direitos, entre outros, conferindo parte da força e inovação desses programas. Vale ressaltar, contudo, a extrema dependência financeira dos recursos dos governos locais para a execução da maioria dos programas. Uma outra característica que vale apontar refere-se à articulação e integração dos programas à outras secretarias e órgãos do governo municipal. As interfaces com outras secretarias, quando bem consolidadas, permitem maior eficiência e eficácia das ações, agregando competências e recursos variados. Contudo, essa integração é ainda bem frágil, pois está sujeita às discontinuidades das administrações municipais, podendo comprometer todo o trabalho e alianças estabelecidas.

Isso sem mencionar a conhecida dificuldade para uma articulação mais profunda das ações de assistência com outras ações sociais desenvolvidas pelo conjunto do governo municipal. O público dos programas de assistência e garantia de direitos é geralmente o público

excluído do acesso à educação, à saúde, ao trabalho e os programas que os atendem encontram resistências de todos os tipos para sua inserção como dimensão estratégica na área social do governo.

4. ALGUMAS QUESTÕES PERTINENTES

Alguns pontos merecem ser destacados e podem servir como parâmetros para uma reflexão sobre as tendências e desafios das políticas públicas de assistência social, diretrizes que parecem estar embutidas nos programas realizados, e que constituem experiências inovadoras em gestão pública.

PARCERIA X REPRIVATIZAÇÃO

Poucos temas parecem ter atingido um grau elevado de consenso como a necessidade de parceria entre o poder público e entidades da sociedade civil – ONG's, entidades assistenciais, de defesa de direitos, etc., na execução das políticas no campo da assistência. Entretanto, como na maioria dos casos, o aparente consenso sobre este ponto esconde concepções muito diferentes sobre as políticas sociais e as relações do Estado e da sociedade civil.

De fato, a parceria entre o poder público e a sociedade civil é uma diretriz imprescindível das políticas de assistência. Isto devido a diversas ordens de razões. Por um lado, pela própria história do campo da assistência. Diante da omissão sistemática do poder público, a sociedade civil, também com suas contradições e problemas, sempre se organizou para suprir as lacunas do atendimento à assistência social. Multiplicam-se nas últimas décadas as entidades civis, comunitárias, confessionais que prestam, apoiadas mais na solidariedade do que na capacitação técnica, serviços de assistência social: creches comunitárias, entidades de formação profissional, de atendimento aos idosos ou portadores de deficiência, entre outras, constituindo uma “proto-rede”, heterogênea de proteção social que expressa, ao mesmo tempo, a pujança e os limites da sociedade civil. Esta é uma situação que não pode ser ignorada ao se formular e executar a política de assistência. Deve-se incorporar, potencializar e estimular as contribuições e as possibilidades de mobilização e inovação aí contidas. Em segundo lugar, porque a magnitude dos problemas e a escassez dos recursos fazem com que somente a ação do Estado, por mais decidida que possa ser, seja absolutamente insuficiente, mesmo a longo prazo, para dar conta de seus

objetivos. Em terceiro lugar, a política de parceria é fundamental também para conferir maior racionalidade à rede de proteção social. Articulando os recursos e iniciativas do governo e do chamado “terceiro setor”, é possível evitar as recorrentes lacunas e sobreposições que caracterizam as iniciativas na área.

Entretanto alguns perigos estão colocados aí. Por um lado, corre-se o risco – e é o que vem acontecendo muitas vezes - de se estimular um tipo de reprivatização da assistência, transferindo para a sociedade civil a responsabilidade pela execução da política. O outro risco - paradoxalmente correlato ao anterior - é de se transformarem as entidades assistenciais em, digamos, subsidiárias das agências públicas. Isto teria um efeito de “diluir” este setor como pólo mais autônomo do debate e do jogo democrático, com prejuízos para o próprio aprofundamento da democracia. Além disto, pode ter um efeito demasiado uniformizador sobre as entidades, diminuindo a pluralidade e a capacidade de inovação que tem sido uma das maiores contribuições destas entidades, empobrecendo a própria política de assistência.

Caminha-se, portanto, no fio da navalha. Alguns cuidados podem já ser recomendados. O primeiro deles é que o estabelecimento de parcerias ou convênios com entidades comunitárias e sociais não pode significar a negligência ou omissão do poder público ou a mera “terceirização” das ações de sua responsabilidade. O poder público deve ser capaz de estabelecer as diretrizes da política de assistência e integrar as diversas iniciativas, procurando também superar as desigualdades na distribuição regional dos serviços e estimulando o atendimento aos setores da população menos cobertos pelos serviços. Além disto, considerando a já mencionada heterogeneidade na qualidade dos serviços prestados pelas entidades sociais não governamentais, cabe também ao Estado propiciar condições para a constante qualificação do atendimento e aperfeiçoamento dos recursos humanos das entidades.

Outro ponto importante é que os arranjos entre poder público e entidades sociais devem levar em conta e expressar as diversas situações setoriais. Em áreas mais consolidadas e com maior tradição, a execução direta por parte do poder público pode ser mais modesta. Já nos setores nos quais o acúmulo técnico-metodológico das entidades sociais é ainda precário ou nos quais a abrangência é insuficiente, é tarefa do Estado implantar os serviços e executar diretamente o atendimento, criando parâmetros metodológicos e de qualidade e preenchendo as lacunas no atendimento. Tem sido assim nos casos das políticas para a

terceira idade, crianças com trajetória de vida nas ruas, população adulta de rua, entre outros.

Ao se consolidar a parceria entre a Estado e entidades sociais e comunitárias, estas passam a integrar a política de assistência, adquirindo portanto um caráter público que representa também uma série de situações novas que as desafiarão. CAMPOS (1995) aponta algumas. Uma delas é o enfrentamento de seu próprio clientelismo. Enquanto se constituíam como entidades estritamente privadas, era freqüente o preenchimento de cargos e vagas segundo critérios de afinidade pessoal, política ou familiar. A partir do momento em que passam a receber recursos públicos, estas práticas não são mais aceitáveis, tendo que ser substituídas por critérios universais públicos de atendimento e recrutamento de pessoal. A compreensão desta transição e o rompimento com estas práticas é muitas vezes difícil e conflituoso. A dificuldade em compreender o caráter híbrido – público, mas não estatal – gera ainda outras dificuldades para as entidades. O tratamento por parte de certas entidades filantrópicas de seu atendimento como caridade ou favor e a resistência ou indiferença quanto à prestação de contas adequada da utilização dos recursos públicos recebidos são outros exemplos destas dificuldades.

É difícil dizer se há solução para os tipos de tensões que surgem quando se assume a parceria entre poder público e organismos da sociedade civil como diretriz para a implantação das ações no campo da assistência. Provavelmente estes serão riscos que deverão ser administrados permanentemente. Entretanto, manter-se atento para eles e garantir a participação dos parceiros também na formulação e avaliação da política serão já passos adiante para tentar manter o difícil equilíbrio entre organicidade, qualidade, cobertura de um lado e o pluralismo, inovação e fortalecimento da sociedade civil de outro.

VERTICALIZAÇÃO X FRAGMENTAÇÃO

A estrutura proposta tanto pela LOAS quanto pelo ECA - conselhos e fundos setoriais nacionais, estaduais e municipais - estimula uma certa verticalização das respectivas políticas, instituições e atores. Por um lado, a municipalização aponta para a superação de um tipo de irracionalidade ou de superposição na execução e gestão da política de assistência, na medida em que fortalece a noção de comando único da implementação das ações. Entretanto, a articulação horizontal entre as diversas políticas fica um tanto

prejudicada. Com isto, permanece não equacionada, ou mesmo agravada, uma das fragilidades das políticas sociais, em particular no campo da assistência: a fragmentação.

A desarticulação entre as diversas políticas sociais e entre as políticas setoriais no campo da assistência debilita a área de diversas maneiras. Em primeiro lugar porque, como vimos, os problemas sociais são fortemente imbricados. Assim, uma setorialização e fragmentação excessiva das ações (das agendas, “tecnologias”, atores, alianças e recursos) tende a reduzir de forma desproporcional sua eficácia. Em segundo lugar, porque os já escassos recursos da área tendem se dispersar neste contexto, gerando superposições e lacunas nas ações, com o deficit de eficiência decorrente. Em terceiro lugar, dada a inserção subordinada no governo que geralmente caracteriza as políticas sociais, a desarticulação enfraquece tremendamente a área frente, por exemplo, a área econômica, transformando os diversos setores de política social em competidores entre si por recursos fixos ou mesmo declinantes, sem capacidade de pressionar o núcleo do governo por mais recursos ou mesmo de influir na estruturação da agenda governamental.

A integração das políticas sociais e de suas agendas dificilmente será conseguida somente através de engenharia institucional ou da criação de instâncias formais de interlocução, como câmaras de política social, comissões etc., por importantes que sejam. A ênfase deve ser dirigida também para uma articulação mais substantiva nas ações. As possibilidades de criação de áreas de interseção de políticas são inúmeras; por exemplo, programas que sejam ao mesmo tempo de educação e assistência (como bolsa escola ou merenda escolar ou creches), ou de assistência e geração de renda (como geração de renda e profissionalização para adolescentes com trajetória de rua) etc.

CONHECIMENTO E TECNOLOGIA

As profundas mudanças na gestão das políticas do campo da assistência introduzidas tanto pelo ECA quanto pela LOAS e o desafio da implementação, consolidação e fortalecimentos dos conselhos de assistência, de direitos da criança e adolescência e tutelares absorveram nos últimos anos os esforços políticos, militantes e intelectuais dos diversos atores comprometidos com a nova visão da assistência.

Entretanto, paralelamente a isto é necessário que se retomem a reflexão e o investimento sobre os conteúdos das políticas e as tecnologias sociais de enfrentamento de problemas que correspondam simultaneamente aos imperativos de eficácia e eficiência e aos de

construção de uma sociedade mais inclusiva, equitativa e de cidadãos autônomos. E os desafios para isto não são poucos.

Primeiro, conhece-se muito pouco ainda sobre os problemas no âmbito da assistência e sobre os recursos sociais disponíveis. A elaboração de diagnósticos sobre a situação da infância e adolescência e sobre a assistência social são instrumentos importantes para o estabelecimento de prioridades e a formulação de políticas de prazo mais longo.

Em segundo lugar, as políticas de assistência e para infância e adolescência lidam com problemas muito complexos, muitas vezes muito específicos e ainda não suficientemente estudados. É fundamental investir mais no conhecimento mais aprofundados de situações como, por exemplo, a das crianças e adolescentes em situação de rua. Quais as diferentes trajetórias - familiares, escolares, de “comunidade”, de trabalho - e motivações destas crianças até chegarem à rua? Como se estabelecem as relações internas e a “cultura” nos bandos? Como se relacionam com outros grupos sociais, criminosos ou outros grupos sociais, criminosos ou instituições policiais, públicas, judiciais, assistências? Como se estrutura sua escala de valores? Qual sua atitude frente ao trabalho, ao estudo. á criminalidade? Estas questões devem ser levantadas e respondidas também para diversos outros tipos de programas, como geração de renda, população adulta de rua, etc. Só assim poderão ser tomadas decisões mais informadas e selecionadas alternativas mais conseqüentes de intervenção.

Finalmente, não se sabe muito bem quais os resultados que os programas sociais efetivamente alcançam, quais os custos das diferentes alternativas, quais fatores concorrem para o sucesso ou fracasso dos programas, como os diversos atores envolvidos tendem a se comportar, etc. Por um lado, isto decorre das próprias características dos problemas enfrentados. por outro lado, da insuficiência do investimento em produção de conhecimento a seu respeito; em terceiro lugar da ausência de uma prática mais sistemática de monitoramento e avaliação dos programas, assunto que será tratado na seção seguinte.

Portanto, a busca de melhores padrões de enfrentamento dos graves problemas do campo da assistência e o fortalecimento da área passa também por um investimento mais decidido na produção e sistematização de conhecimento sobre os problemas e sobre as alternativas de intervenção.

A AVALIAÇÃO E OS PROGRAMAS SOCIAIS: UMA RELAÇÃO TÃO NECESSÁRIA QUANTO DIFÍCIL

A busca de graus mais altos de equidade, eficácia e eficiência nas políticas sociais é inseparável de reformas institucionais e de gestão. Neste ponto, a necessidade de constituição de um sistema de monitoramento e avaliação dos programas de assistência deve ser incorporado como prioridade num projeto de fortalecimento da política de assistência.

A avaliação sistemática de programas tem sido uma persistente lacuna na América Latina e o Brasil não tem sido exceção. A maioria dos programas sociais na região simplesmente não é avaliada. Dentre os poucos que o são, quase sempre a avaliação só acontece ao final do programa e significa geralmente apenas a comparação entre metas previstas e as alcançadas e a busca de alguma explicação “ad hoc” para as discrepâncias, contribuindo muito pouco para a correção dos rumos - ou seja, para o êxito - do projeto. Isto se deve a diversos fatores. As características da maioria dos programas de assistência e o ambiente institucional e organizacional brevemente descrito acima em que se desenvolvem não favorece um acompanhamento mais sistemático dos programas.

Estas características, ao mesmo tempo em que constituem certos entraves ao monitoramento e avaliação sistemáticos dos programas sociais, ressaltam sua imprescindibilidade para o êxito da política. De fato, as características de tecnologia “branda” e conhecimento precário do objeto da ação e das relações entre custo e resultados, bem como a busca de práticas inovadoras demandam maiores flexibilidade e adaptabilidade dos programas. Isto requer uma maior e mais intensa interação entre as diversas etapas do projeto: desde a definição dos problemas e atores e seleção de alternativas até as fases relativas à implementação e geração de produtos e resultados, as várias etapas nunca estão definitivamente vencidas. Certos entraves na implementação freqüentemente levam a redefinições dos problemas; a maior imprevisibilidade da relação entre produtos e resultados na área social pode levar a alterações na relação entre custos e resultados, obrigando a readequações nas metas ou mesmo na seleção de alternativas ou parceiros etc.. É claro que esta flexibilidade só é funcional dentro de certos limites e a busca de maior precisão deve ser uma preocupação constante.

Há também uma questão, digamos, política envolvida no tema. Um dos fatores que desfavorece as políticas sociais frente ao núcleo central dos governos é a falta de informações mais precisas sobre resultados e impactos das políticas e programas e,

principalmente, sobre seu custo/impacto ou seu custo/efetividade. Outras áreas, como as de infra-estrutura, financeira e monetária ou mesmo a industrial levam larga vantagem sobre a área social nisto, o que lhes dá muito mais argumentos no momento de disputar recursos, além de contar também com aliados poderosos fora do governo, é claro. Enquanto isto, geralmente só resta à área social se defender com um discurso mais exortativo, tentando sensibilizar mais a opinião pública que o próprio governo. Além disto, informações mais sistemáticas sobre custos e resultados dos programas sociais tendem a ser altamente vantajosas para as políticas sociais e particularmente para o campo da assistência. As poucas avaliações feitas mostram que há, nos bons programas sociais, uma significativa desproporção urna alta rentabilidade, em termos mais economicistas, entre os recursos aplicados e os resulta dos obtidos.

O que é preciso ressaltar, em resumo, é que o desenho de programas sociais deve considerar uma interatividade maior entre as diversas etapas. Neste contexto, a avaliação sistemática, se às vezes mais complexa, é fundamental, como fator que promove o “aprendizado” das instituições, executadores, parceiros; que permite e estrutura a participação dos envolvidos, facilita a interação e integração entre as diversas etapas e níveis dos programas. Finalmente, deve-se destacar a importância de processos sistemáticos de avaliação para a geração de conhecimento sobre o objeto das políticas sociais e sobre os graus de eficácia e os possíveis efeitos perversos das diversas alternativas de intervenção. A prática sistemática de monitoramento e avaliação dos programas e políticas deve ser uma diretriz fundamental da ação de todos os dirigentes comprometidos com a criação de uma política de assistência democrática e eficaz.

CAPACITAÇÃO INSTITUCIONAL

Como já se mencionou, as características das políticas sociais tendem a exigir maior autonomia dos técnicos e funcionários de ponta. Portanto, para que os programas sejam bem sucedidos um ponto crucial é a qualificação dos técnicos. A formulação de uma política mais abrangente e sistemática de capacitação de recursos humanos é importante tanto para a qualificação do atendimento quanto para a geração de maior reflexão e conhecimento numa área deles carente.

Outra característica já mencionada das políticas sociais e da política de assistência social ainda mais acentuadamente é necessidade de flexibilidade e adaptabilidade dos programas.

A aceitação destas características e sua transformação em diretriz permite um maior aprendizado institucional, aumenta a eficácia das ações e democratiza sua gestão. Entretanto, para que isto aconteça sem que se desestruture a execução, é fundamental uma grande proximidade e interlocução entre as “áreas fim” e as “áreas meio” dos órgãos. O acerto entre estas áreas deve ser um ponto fundamental a se considerar na gestão da assistência.

Além disto, dada a heterogeneidade dos problemas, programas, atores envolvidos, etc, não se pode muitas vezes pensar em instituições uniformemente organizadas. Os níveis de hierarquização, especialização dos técnicos e das equipes, controle sobre a execução, tolerância com o erro e o fracasso devem variar dentro de uma mesma estrutura de acordo com as características dos problemas. do grau de incerteza das tarefas, da diversidade e intensidade no envolvimento de outros atores, da necessidade de inovação ou de rotinização das atividades, etc. Estes fatores tendem a variar muito dentro do arco de problemas com os quais as secretarias e os órgãos responsáveis pela política de assistência. Portanto é possível - e, em muitos casos. desejável - que dentro de um mesmo órgão existam áreas mais rotinizadas que outras; com tarefas mais fixas e definidas que outras etc.

PARTICIPAÇÃO

No âmbito da assistência, a participação popular tem-se dado principalmente através de conselhos setoriais e locais. Estas iniciativas aproximaram a administração pública dos cidadãos; romperam ou enfraqueceram as redes de clientelismo, trazendo disputas, alianças e conflitos de interesse para arenas mais públicas de decisão; permitiram a tomada de decisões mais informadas e realistas; ajudaram na identificação mais rápida de problemas e lacunas e a construção de alternativas; aumentaram a transparência administrativa e pressionaram as diversas áreas do governo em direção a ações mais integradas. Isto não permite, no entanto, avaliações laudatórias e ufanistas.

O aprendizado destas práticas não se dá de forma imediata nem sem conflitos. Por parte das entidades não governamentais, não tem sido fácil secundarizar suas necessidades e demandas mais imediatas e particulares e partir para o debate de políticas e programas mais abrangentes e de maior fôlego. É difícil, além disto, lidar com as limitações e especificidades da administração pública.

Por outro lado, por parte do governo, em que pese a disposição de seus membros é difícil, por exemplo, a mudança ou a incorporação de novos itens na agenda dos diversos órgãos, bem como a integração de suas ações, além da produção de informação e dados em prazos, forma e linguagem adequados a cidadãos leigos no assunto. Deve-se alertar ainda para o risco de que, a partir da multiplicação de instâncias decisórias e participativas da política de assistência, aprofunde-se a fragmentação dos programas, caminhando-se no sentido oposto aos objetivos propostos.

Os problemas e questões levantados aqui de forma nenhuma devem ser entendidos como críticas de fundo à concepções de política e de direitos e ao movimento que geraram o ECA e a LOAS. O campo da assistência social está experimentando transformações da maior importância e, de modo geral, altamente positivas.

O que se procurou nesta parte do trabalho foi levantar outros pontos - também cruciais para a consolidação de uma política de assistência democrática e transformadora - que devem também ser incorporados e enfatizados na agenda da assistência social e das políticas para a infância e adolescência.

UMA TENSÃO PERMANENTE

A velha tensão entre programas focalizados, seletivos e programas de caráter universalizante permanece como pano de fundo e como questão que deve ser debatida e solucionada por aqueles que lutam pela inclusão social. A necessidade de políticas massivas, com vocação universal, de qualidade, permanece premente, e a proliferação de ações locais, focalizadas e limitadas em termos de atendimento “de massa” não serão capazes de fazer frente às demandas que emergem e se cristalizam na sociedade brasileira.

Ainda que tenha, em 30 anos, alterado profundamente sua estrutura social rural-urbana, constituído uma infra estrutura básica e com grande capacidade instalada - inclusive em setores de ponta o Brasil não tem projetos para a grande massa de excluídos e apresenta um dos piores índices mundiais relativos à concentração de renda e parâmetros de justiça social. Temos uma capacidade menor que a maioria dos países latino americanos semelhantes para transformar crescimento econômico em desenvolvimento social.

A tradução do crescimento econômico em desenvolvimento social não é automática; crescimento e redistribuição são dois parâmetros em torno dos quais se definem estratégias sociais, e o Brasil parece ainda estar longe de viabilizar a cidadania básica pautada em leis

constitucionais. São dezenas de milhões de brasileiros, “cidadãos de papel”, com direitos garantidos em leis mas pouco alcançáveis, ainda, na prática. As iniciativas aqui examinadas apontam para uma modernização na gestão e concepção das políticas e programas sociais, mas é preciso apontar, sempre, que não constituem panacéias para todos os males ou que sejam suficientemente capazes de fazer frente, por si só, à exclusão social. A erradicação da pobreza está diretamente ligada a uma macropolítica de desenvolvimento socialmente orientado e traçar políticas que caminhem nesse sentido constitui um imenso desafio, ainda não suficientemente enfrentado no Brasil.

Tomando como premissa a intrínseca junção entre Estado e Economia, e considerando a natureza e finalidade da ação social do Estado¹¹, entramos no campo mais específico dos direitos de cidadania. Qual o papel do Estado na solução do grande paradoxo do modelo de desenvolvimento capitalista, entre a lógica da acumulação e a garantia das necessidades básicas dos cidadãos?

A ação social do Estado, numa democracia substantiva, intervém no hiato derivado dos desequilíbrios entre a lógica da acumulação e a busca da equidade. O papel institucional do Estado é o de promover e garantir direitos (civis, políticos e sociais) e desenvolver políticas que tenham como foco a redução da pobreza e da desigualdade social.

A equidade, contudo, não será efetuada por decreto ou por doação, e as conquistas no campo da justiça social são sempre frutos de processos de reivindicação, negociação e reacomodação de interesses materiais e ideais entre grupos sociais. A elaboração de um novo modelo de desenvolvimento passa pela capacidade de discutir, gerar e canalizar aspirações, valores e ideologias de distintos grupos sociais. A construção de um novo modelo de Estado social emerge da reestruturação das relações entre Estado, mercado e sociedade (ou Estado, setor privado lucrativo, setor privado não lucrativo/terceiro setor, de acordo com outra classificação usual), marcando uma outra concepção de “público”, distinto da esfera estatal e do campo individual ou estritamente privado, que comporta uma efetiva participação e responsabilização social. Fortalecer um contraponto não mercantil à lógica do mercado significa reforçar valores humanos e de solidariedade afirmar o espaço-tempo de convivência solidária dos agentes sociais, atuar na promoção e garantia de direitos, alma de uma democracia substantiva.

¹¹ O Estado, enquanto ator social, atua (ou deveria atuar) na promoção da justiça social – na garantia e promoção dos direitos de cidadania – e na correção dos desequilíbrios sociais – políticas de combate à pobreza. Sendo as políticas sociais parte do processo estatal de alocação e distribuição de valores (produção, organização e distribuição de bens e serviços), pressupõe transferências unilaterais de recursos, afastando-se assim da lógica do mercado, que envolve trocas recíprocas.

Trabalhar em rede, agregar possibilidades e esforços, provocar “sinergias” constitui, nos anos 90, a melhor aposta para viabilizar o bem estar coletivo. A descentralização das políticas sociais e a reorganização da proteção social no país apontam para o contexto local, para a responsabilidade de todos os cidadãos para com a vida de sua cidade, de sua comunidade. Apontam ainda para as atribuições fundamentais do governo central, no seu papel de superar as desigualdades regionais e de atuar politicamente no sentido da equidade e justiça social. Se teremos, no limiar do novo século uma mínima ou uma nova proteção social no Brasil, depende, em grande medida, da capacidade de setores e forças atuantes e positivas da sociedade para articular novas formas de cooperação e padrões de sociabilidade, outras maneiras para o equacionamento dos conflitos, afirmando o espaço público da cidadania como a arena de confrontação ética e política, onde se tecem os caminhos da nação.

5. BIBLIOGRAFIA CONSULTADA

ARRETCHE, Marta (1996). "Mitos da descentralização: mais democracia e eficiência nas políticas públicas?" *Revista Brasileira de Ciência Sociais*, n. 3 1: 44-66.

BRASIL (1990). *Estatuto da Criança e do Adolescente*. Lei 8.069 13/07/1990.

BRASIL (1993). Lei Orgânica da Assistência Social. Lei 8.742 7/12/1993.

DRAIBE, Sônia (1989). "As políticas sociais brasileiras: diagnósticos e perspectivas." In IPEA/IPLAN. Para a década de 90: prioridades e perspectivas de políticas públicas. Brasília: IPEA/IPLAN.

DRAIBE, Sônia (1995). "Repensando a Política Social: dos Anos 80 ao início dos 90." In SOLA, Lourdes e PAULANI, Leda M (org.). Lições da década de 80. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo.

DRAIBE, Sônia et alli (1991). O sistema de proteção social no Brasil. Campinas: UNICAMP (mimeo).

ESPING-ANDERSEN, G. (1990). *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. N. Jersey: Princeton University Press.

FLEURY, S. (1994). *Estado sem cidadãos: seguridade social na América Latina*. Rio de Janeiro: Fiocruz.

FROTA, Maria Guiomar da Cunha (1995). *Do Código Filipino ao Estatuto da Criança e do Adolescente*. Dissertação de Mestrado. Belo Horizonte: FAFICH / UFMG.

ROSEMBERG, Fúlvia (1996). "Sociedade Civil como Parceira do Estado na Prestação de Serviços". In GONÇALVES, Hebe 5. (org.). *Organizações não governamentais: solução ou problema?* São Paulo: Estação Liberdade.

SANTOS, Wanderley Guilherme (1987). "A trágica condição da Política Social". In ABRANCHES, Sérgio H. et alli. *Política social e combate à pobreza*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor.

SANTOS, Wanderley Guilherme dos (1994). *Cidadania e justiça: a política social na ordem brasileira*. 3ª ed. Rio de Janeiro: Campus.

SANTOS, Wanderley Guilherme (1993). *Razões da desordem*. 2ª ed. Rio de Janeiro: Rocco.

SPOSATI, Aldaíza (1994). Cidadania ou Filantropia: um dilema para o Conselho Nacional de Assistência Social. São Paulo: PUC/SP.

SPOSATI, Aldaíza (1995). “Assistência Social: Desafios para uma Política Pública de Seguridade Social”. In ABONG / CNAS. Subsídios à Conferência Nacional de Assistência Social - 3.

SULBRANDT, José (1994). “A avaliação dos programas sociais: uma perspectiva crítica dos modelos usuais”. In KLIKSBURG, Bernardo (org.). Pobreza: Uma Questão Inadiável. Brasília: ENAP.

CADERNOS GESTÃO PÚBLICA E CIDADANIA

O *Programa Gestão Pública e Cidadania* é uma iniciativa conjunta da Fundação Getúlio Vargas e da Fundação Ford foi implantado em 1996 com o objetivo de premiar e disseminar iniciativas inovadoras de governos subnacionais.

Além dos Cadernos Gestão Pública e Cidadania o Programa publica outros estudos, pesquisas e livros. A lista completa das publicações pode ser acessada no site: <http://inovando.fgvsp.br>.

Os *Cadernos Gestão Pública e Cidadania* são uma coleção de estudos e pesquisas no campo da administração e da gestão pública. Os estudos discutem aspectos teóricos e práticos de experiências inovadoras em gestão pública e objetivam contribuir para a disseminação de informações e para o avanço da discussão acerca das possibilidades de inovação na prática da gestão pública.

Os autores são pesquisadores, membros do Programa, professores universitários e outros envolvidos no estudo da gestão pública.

Números anteriores

Vol. 1 A Administração Pública Brasileira Inovando a Forma de Governar: apresentação dos 629 programas inscritos no Ciclo de Premiação de 1996.

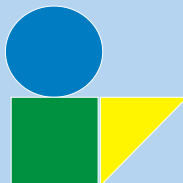
Ricardo Vasquez Beltrão (Org.) 1997.

Vol. 2 Criação do Capital Social: o caso da ASMARE.

Pedro Jacobi e Marco A. Teixeira. 1997.



EAESP



GESTÃO PÚBLICA E CIDADANIA

Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas
Av. 9 de Julho, 2029 - 11º andar

São Paulo – SP – CEP 01313-902

Tel.: (11) 3281-7904/3281-7905 – Fax: (11) 3287-5095

e-mail: inovando@fgvsp.br – home-page: <http://inovando.fgvsp.br>