

GESTÃO SOCIAL: O QUE HÁ DE NOVO?

Volume 2 Elementos Para a Ação



Belo Horizonte
Fundação João Pinheiro
2004

Título: Gestão social: o que há de novo?

V.1: Desafios e tendências

V.2: Elementos para a ação

Fundação João Pinheiro
Presidente: Amílcar Viana Martins

Escola de Governo Paulo Neves de Carvalho
Diretor: Afonso Henriques Borges Ferreira

Prefeitura de Belo Horizonte
Prefeito: Fernando Damata Pimentel

Secretária Municipal de Assistência Social: Rosilene Cristina Rocha

Banco Nacional Desenvolvimento Econômico e Social
Presidente: Carlos Francisco Theodoro Machado Ribeiro de Lessa

Coordenação Geral
Carla Bronzo Ladeira Carneiro
Bruno Lazzarotti Diniz Costa

Coordenação executiva
Maria Christina Assis Fonseca

Revisão
Afonso Celso Gomes
Heitor Vasconcelos Corrêa Dias

Digitação
Luzimira de Abreu

Criação Capa
Rafael Torres e Silva

Conceito Visual e Diagramação
Fernanda Formoso Hall-Nielsen

Agradecimentos
Fernando Quintino
Helena Schirm



GESTÃO SOCIAL: O QUE HÁ DE NOVO?

Organizadores:

Carla Bronzo Ladeira Carneiro
Bruno Lazzarotti Diniz Costa

Belo Horizonte
Fundação João Pinheiro
2004

Gestão social: o que há de novo?/ organização Carla Bronzo Ladeira Carneiro e Bruno Lazzarrotti Diniz Costa – Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 2004.
2v.: il.

I. Gestão social. 2. Assistência social. 3. Planejamento. 4. Política social. 5. Exclusão social. I Fundação João Pinheiro, ed. II. Carneiro, Carla Bronzo Ladeira, org. III. Costa, Bruno Lazzarrotti Diniz, org.

CDU: 304 (81)



Política, Instituições e Estratégia de Implementação Elementos Para a Análise de Políticas e Projetos Sociais

Bruno Lazzarotti Diniz Costa¹

... Uma coisa é pôr idéias arranjadas, outra é lidar com páis de pessoas, de carne e sangue, de mil-e-tantas misérias... Tanta gente – dá susto se saber – e nenhum se sossega: todos nascendo, crescendo, se casando, querendo colocação de emprego, comida, saúde, riqueza, ser importante, querendo chuva e negócios bons...

(Guimarães Rosa, pela boca de Riobaldo em **Grande Sertão, Veredas**, Rio, José Olympio Editora, 1983)

Introdução

O objetivo desta publicação é contribuir para o aperfeiçoamento da capacidade de gestão no campo das políticas, programas e projetos de assistência social. Os gestores sociais convivem (e se debatem) cotidianamente com os desafios colocados para a área, em que a urgência e dramaticidade das situações, a precariedade e irregularidade dos recursos de toda ordem conspiram contra uma ação mais estratégica e contra um planejamento de mais longo prazo. Paradoxalmente, no entanto, justamente nos casos em que são mais difíceis é que a gestão estratégica e a reflexão e compreensão mais sistemáticas sobre o ciclo das políticas e seu contexto são mais necessárias para a ação.

São estes os temas tratados nos textos deste volume. Nele o leitor encontra conceitos básicos relacionados às tendências da gestão social, à formulação e avaliação de projetos, ao planejamento e aos processos de negociação, por exemplo. Este texto aborda, porém, outra ordem de aspectos importantes para o gestor de assistência social (como de resto para os gestores de outras políticas também). São aqueles fatores e fenômenos relacionados com o contexto institucional, social e político nos quais as iniciativas se implementam e com os quais interagem fortemente para produzir – ou não produzir – os resultados - tanto os esperados como os não esperados.

¹ Pesquisador Pleno da Escola de Governo da Fundação João Pinheiro.

Para discutir brevemente estes temas, o texto percorrerá cinco tópicos: a importância de se considerar a dimensão política dos projetos², programas e políticas públicas; o tipo de projeto e a importância das estratégias de implementação; a relação entre os objetivos, a tecnologia e a organização e gestão dos projetos para a produção dos resultados.

Política e Políticas Públicas

As sociedades complexas como as nossas serão tanto mais conflituosas quanto mais democráticas elas forem. Isto porque nestas sociedades convivem identidades, valores, objetivos muito distintos, que tendem a gerar interesses – materiais e simbólicos – também muito diferenciados. O termo interesse aqui não se refere apenas a interesses individuais ou egoístas. Os interesses que movem os diferentes atores podem ser altruístas, direcionados ao bem-estar de um grupo específico, ou de defesa de determinados direitos etc. Também podem ser interesses materiais e ou a busca de benefícios individuais ou de grupo. Ou, como na maioria dos casos, uma combinação de interesses de natureza distinta. De qualquer maneira, para os objetivos do texto, esta distinção não é tão importante, pois sejam os interesses egoístas ou altruístas, os diferentes atores desenvolverão estratégias para viabilizá-los.

Numa sociedade com liberdade de expressão, organização e na vigência mínima das liberdades democráticas, os diferentes grupos tenderão a se organizar para fazer valer seus interesses, muitas vezes conflitantes. E isto é legítimo, desde que não se recorram a expedientes como corrupção, violência etc. Reconhecer a legitimidade de posições diferentes – ou mesmo antagônicas às nossas – e de nossos interlocutores – ou mesmo adversários – é o primeiro passo para um comportamento democrático. Isto não quer dizer abrir mão de nossos objetivos e nem que estamos sempre diante de impasses. Só que a democracia é um sistema de governo voltado para a resolução pacífica dos conflitos, não para escamoteá-los. Quer dizer também, por um lado, que nem sempre o consenso é possível e que às vezes a persuasão tem que ser combinada com ou substituída por outras estratégias como negociação, pressão, alianças ou simplesmente a regra da maioria, respeitados os direitos das minorias. Por outro lado, quer dizer também que nossa atuação como cidadãos, servidores ou gestores públicos ou militantes sociais tem que combinar determinação e firmeza, mas também humildade e tolerância, evitando a suposição de que nossos objetivos, valores e interesses são moral, ética ou politicamente superiores aos de nossos interlocutores e adversários.

E isto tem implicações para começarmos a discutir as políticas públicas. Pois toda política pública é eminentemente política. Ou seja, toda política ou projeto social tende a alterar a situação social daqueles grupos ou regiões sobre a qual incide. É claro, pois a própria razão de ser de uma intervenção social é modificar um ou mais aspectos das condições de vida de uma população. Portanto, é muito provável que qualquer política pública beneficie mais alguns atores e posições e prejudique ou beneficie menos outros.

Assim, as políticas, programas e projetos geralmente criam uma arena em que os diferentes atores envolvidos se mobilizam, discutem, debatem, negociam, fazem alianças para

² O autor não desconhece a distinção entre os três conceitos política, programa e projeto, nem sua relevância. No entanto, as considerações feitas aqui aplicam-se, em sua quase totalidade, tanto a projetos como a políticas e programas. Por isso, apenas por uma questão de estilo, os termos serão utilizados neste trabalho de forma intercambiável.

fazer valer aquilo que consideram seus interesses. Mas quem são os atores numa arena de política pública? Em princípio são todos aqueles indivíduos, grupos ou organizações – públicos ou privados – que são – ou crêem que são – afetados por uma política ou programa. Ou seja, todos aqueles que consideram que têm algo a ganhar ou perder se aquela iniciativa for implementada e **tentam, de alguma maneira**, influenciar os rumos da política ou do programa. As ações podem ser dos mais variados tipos: desde a mobilização coletiva e pública, como greves, manifestos, passeatas, até a ação mais fragmentada, subterrânea e individualizada do funcionário, professor, médico ou técnico da ponta que se recusa a implementar as diretrizes da política, passando pelos *lobbies* ou pelo acesso à mídia, entre outros recursos.

Por exemplo, uma mudança na política de atendimento às pessoas portadoras de deficiências, em direção, digamos, à inclusão em escolas regulares significa uma mudança importante nas normas, nos papéis, na destinação de recursos, no protagonismo de um amplo espectro de organizações e pessoas: os próprios portadores, seus pais e familiares, a secretaria de educação, as secretarias de saúde e de assistência social, as escolas, os professores, os alunos não portadores de deficiência e seus pais, as entidades de defesa de direitos, as clínicas privadas de atendimento, as chamadas escolas especiais, entre outros. A tendência é de que exista aqui um alto grau de conflito entre os atores.

Os conflitos, mas também os acordos, podem ser tanto em torno dos fins quanto dos meios de uma política pública. No exemplo acima, existirão aqueles que divergirão sobre os fins – a respeito de questões como a concepção de educação para o portador de deficiência ou da avaliação sobre as conseqüências de sua inclusão nas escolas, nas condições atuais. Outros, mesmo estando de acordo com os objetivos, podem discordar quanto aos meios: quem vai perder recursos para que eles sejam alocados nas escolas? Quem será responsável por dar as diretrizes e administrar os recursos? A assistência social? A educação? Qual será o novo papel das escolas especiais? Elas perdem recursos? Perdem prestígio? Os professores estão dispostos a arcar com os custos e desafios de modificar suas rotinas e processos de trabalho para pensar as estratégias para lidar com a nova realidade? Caso estejam, eles se sentem apoiados e em condições de fazê-lo?

Claro, portanto, que a maneira pela qual diferentes atores supõem que a política, programa ou projeto os afetará tende a influenciar as chances de que o projeto seja de fato implementado e o perfil que de fato apresentará. Isto pode nos ajudar a formular os projetos e construir a estratégia de implementação mais adequada e realista.

Por exemplo, uma classificação³ que se faz das políticas públicas orienta-se por este critério e ajuda a avaliar o apoio e oposição com que os gestores de uma determinada política podem contar. Ela parte do suposto que toda política pública distribui benefícios e/ou custos (não necessariamente ou apenas custos e benefícios materiais) para os diferentes atores (Meny e Thoenig, 1992). Então, pode-se, de maneira simplificada, dividir tanto custos quanto benefícios em duas categorias: concentrados ou difusos. Os custos ou benefícios concentrados são aqueles que a) incidem sobre um grupo mais delimitado e menos atomizado de atores (por exemplo, empresas de um setor específico da economia, ou sobre uma categoria específica, como professores) e b) representam um custo ou benefício bastante significativo para cada membro

³ Outro tipo de ferramenta para lidar com estas questões é a análise de interessados, de que trata o texto de Carla Bronzo neste mesmo volume

deste grupo. Ao contrário, os custos e benefícios difusos são aqueles que a) incidem sobre um número grande de atores mais atomizados (por exemplo, os contribuintes, os usuários de transporte coletivo, os moradores da cidade) e b) os custos ou benefícios individualizado (ou seja para cada um) são pouco significativos ou pouco perceptíveis. Assim, ter-se-ia uma matriz do seguinte tipo:

| | | Custos | |
|------------|--------------|--------------|---------|
| | | CONCENTRADOS | DIFUSOS |
| Benefícios | CONCENTRADOS | | |
| | DIFUSOS | | |

Fonte: MENY e THOENIG, 1992.

Pode-se compreender bem este tipo de análise quando se tomam dois casos situados nos extremos do quadro acima. De acordo com essa lógica, o tipo de política com maior viabilidade política para ser implementado seria aquele que combina benefícios concentrados e custos difusos. Isto porque como representa um ganho significativo para um ator ou conjunto de atores bem delimitados e, portanto, mais mobilizáveis e um custo pequeno para um grande número de atores dispersos, este tipo de política tende a ter um grupo mais intensamente disposto a defendê-lo e poucos dispostos a arcar com as dificuldades de mobilizar-se para se opor a ele, já que o “preço” para cada um é relativamente baixo ou pouco perceptível. É o caso das políticas de isenção de impostos para um setor específico, ou de subsídios para uma atividade específica⁴. Já o contrário acontece quando lidamos com iniciativas cujos benefícios são difusos e os custos concentrados. Nestes casos, a oposição tende a ser forte e mobilizada e a defesa bem menos intensa. Tome-se por exemplo a questão da segurança no trânsito. De uma maneira geral, é ponto reiteradamente demonstrado a importância da fiscalização efetiva e do combate à impunidade, aliadas às campanhas educativas para a redução da violência no trânsito. Entretanto, o custo de uma multa por excesso de velocidade é muito mais intenso e perceptível para o motorista que a recebe do que o é o acréscimo correspondente de segurança no trânsito para a maioria dos motoristas e pedestres. Quando se tem então categorias de indivíduos mais propensas a ter que arcar com estes custos, por exemplo, motoristas profissionais, entende-se porque, de forma geral, os radares no trânsito têm muito mais inimigos do que defensores.

Este tipo de análise é complementado por algumas qualificações. Geralmente as pessoas dão mais importância aos custos do que aos benefícios. Ou seja, na mesma proporção, prefere-se deixar de ganhar algo que ainda não se tem do que perder algo que já se tenha. Em segundo

⁴ Note-se que aqui não se analisa o mérito da política. Muitas políticas deste tipo trazem vários benefícios sociais, como geração de empregos, ou aumento da arrecadação a médio prazo, ou ampliação de serviços sociais etc.. O que se analisa aqui é quem se beneficia direta e imediatamente da política e sobre quem recaem mais fortemente os custos imediatos dela.

lugar, normalmente as pessoas dão mais peso ao curto prazo do que ao longo prazo. Isto não quer dizer que as políticas do segundo tipo não possam ser implementadas, mas que elas dependerão de uma ação estrategicamente empreendida para mobilizar apoio (através da mídia, por exemplo) ou de iniciativas que possam em parte compensar perdas de quem arca com os custos ou de alianças mais amplas do que somente os beneficiários diretos para apoiar a política. O ponto aqui é que a escolha das alternativas de intervenção, a análise da viabilidade das políticas e as estratégias para implementá-las têm que levar em conta a maneira pela qual os diferentes atores serão – ou supõem que serão – afetados pela política e com que intensidade e como tenderão a agir para viabilizar seus interesses nas diversas etapas do ciclo de formulação, implementação e gestão da política (Meny e Thoenig, 1992).

Como se vê, nenhuma política, programa ou projeto, ocorre num contexto estritamente tecnocrático, mas implica sempre a combinação e a transformação de um conjunto de relações sociais e está imersa sempre num contexto social, institucional e político específico. Os resultados, satisfatórios ou não, dependem não apenas da interação projeto \Rightarrow beneficiário, mas das interações mútuas do triângulo projeto \Leftrightarrow contexto \Leftrightarrow beneficiários \Leftrightarrow contexto \Leftrightarrow projeto.

Isto traz duas considerações importantes para quem planeja ou executa políticas sociais: uma política pública é diferente de uma decisão política: a política pública implica um conjunto razoavelmente consistente de decisões interligadas e as ações voltadas para implementar as decisões (Rua, 1998). O restante deste texto trata de dois tipos de implicações destes pontos para a formulação e gestão de políticas sociais: um deles é a importância da consistência entre os vários aspectos de uma política, programa ou projeto para o seu sucesso. O outro é que a estratégia de implementação é crítica para o sucesso da política e que ela deve ser desenhada considerando a natureza da política e o contexto em que vai ser implementada.

Políticas e Projetos Sociais: Valores, Pressupostos, Organização e Gestão

As políticas, mas principalmente os programas e projetos, podem ser vistos, segundo Nogueira (1998), como processos de conversão de intenções políticas em conseqüências sobre determinados grupos sociais. Para isto têm que combinar e mobilizar recursos de natureza muito variada: recursos de poder (para viabilizar objetivos e implementar decisões); recursos de conhecimento (sobre as relações de causa e efeito que agem sobre o problema e sobre o contexto em que a iniciativa se desenvolve); recursos institucionais e organizacionais e construir, manter ou aumentar a legitimidade política e social da iniciativa frente aos vários atores envolvidos e frente à opinião pública. A função da gestão é justamente combinar e mediar os diferentes recursos de tal maneira a converter as intenções em produtos, na suposição que estes gerem efeitos e impactos.

Analisando-se os programas e projetos deste ponto de vista, eles podem ser divididos, segundo Nogueira, em quatro dimensões ou marcos. Um primeiro marco é o padrão normativo. Orientado pelos valores e prioridades sociais, ele tem a ver com os objetivos desejados pela sociedade em um determinado momento e com os meios que considera legítimos para alcançá-

los. Por exemplo, o trabalho infantil durante muito tempo foi visto (e em setores significativos da sociedade brasileira ainda o é) como algo tolerável e, em certa medida, desejável (principalmente para os filhos dos pobres), na medida em que se acreditava que tinha um caráter disciplinador ou educativo sobre as crianças. Por outro lado, a maneira como um problema ou um objeto de intervenção pública é definido, influencia a decisão sobre quem vai se ocupar dele e sobre que tipo de intervenção será feita. Um exemplo óbvio são os adolescentes infratores. Se o problema é definido como principalmente um problema de segurança pública ou se como um problema eminentemente, digamos, de educação e socialização, as políticas serão de natureza distinta no conteúdo e no olhar sobre o público, atores diferentes serão protagonistas da política e, por último mas não menos importante, os recursos materiais, humanos e institucionais terão destinos diferentes. Da mesma maneira, se o usuário de um serviço público é definido como “cliente” ou se como “cidadão”, a tendência é que as ações a serem desenvolvidas tenham uma abordagem bastante diversa em relação a temas como a participação ou à equidade e legitimidade e critérios diferentes de avaliação de desempenho, de eficácia etc.. Portanto, a própria definição sobre a natureza do problema tende a ser um aspecto conflituoso em muitos casos. Por outro lado, quais os meios legítimos para levar a cabo os objetivos, sejam eles quais forem? Por exemplo, em grande medida, a oposição de parte das igrejas em relação à campanha pelo uso de preservativos como meio de se evitar a contaminação por doenças sexualmente transmissíveis entre jovens ou em relação aos métodos contraceptivos não está relacionada à eficácia maior ou menor destes meios, mas sim a um questionamento sobre sua moralidade. E todo programa ou projeto traz implícita ou explicitamente um padrão normativo com relação tanto a fins quanto a meios. E estes não se expressam nos documentos ou nos objetivos declarados, mas nas ações, estruturas e na gestão efetivamente realizadas.

E isto nos leva ao segundo marco de análise. É o que se chama de marco analítico. É a dimensão mais técnica do programa ou projeto. Todo programa ou projeto parte de um modelo de causa e efeito, baseado no conhecimento que se tem do problema. É quase uma “teoria” a respeito do problema e das alternativas de intervenção. Para tomar o mesmo exemplo, se um programa de combate à infecção por doenças sexualmente transmissíveis entre jovens de uma determinada região utiliza como estratégia a distribuição de preservativos aos jovens, há aí uma “teoria” implícita de que a principal causa do comportamento sexual de risco são os problemas de acesso aos meios de prevenção. Se, de outra maneira, o mesmo programa utiliza como estratégia uma campanha nas escolas e igrejas, associações da região, distribuindo cartilhas ou outros materiais, a suposição é de que o comportamento sexual de risco deve-se prioritariamente à pouca informação ou a uma atitude de subestimação de riscos etc.

O marco analítico é a dimensão da eficácia, em que o conhecimento estabelecido sobre o problema e sobre as alternativas de intervenção são os elementos críticos. Nela se pergunta, da maneira mais informada e refletida possível, quais as causas imediatas e remotas do problema? Como as atividades e produtos gerados podem alterar este problema? O que funciona e como?

Ou seja, os conteúdos das políticas e projetos são apoiados em larga medida nestas suposições de causa e efeito, no conhecimento acumulado e estabelecido sobre o problema,

nestas teorias⁵ em uso. Talvez esta seja uma das dimensões mais frágeis da maior parte dos projetos da assistência social. Embora nos últimos anos tenha ocorrido no Brasil o avanço de estudos e políticas direcionados a grupos vulnerabilizados, ainda se está distante o desenvolvimento de um conhecimento adequado dos problemas e das alternativas para seu enfrentamento. Falta ainda completar a cadeia de causalidades de modo a explicar, por exemplo, porque indivíduos e famílias, apesar de submetidos ao mesmo padrão estrutural, adotam diferentes estratégias de sobrevivência ou porque uma política específica não produz o resultado esperado. Provavelmente entre os determinantes macro e as respostas dos agentes estejam operando outros fatores mediando as interações. Por exemplo, na área do atendimento ao adolescente infrator, parece ter havido um esforço significativo dos movimentos e dos trabalhadores sociais na consolidação de um padrão normativo que incorpore a noção de sujeito de direitos e de pessoa em desenvolvimento e que rechace uma lógica puramente repressiva de atuação, que são princípios expressos no Estatuto da Criança e do Adolescente. Este é um ponto importante e um grande desafio para a sociedade brasileira. Entretanto, outro desafio central, inclusive para legitimar este padrão normativo, tem a ver com a fragilidade dos marcos analíticos das intervenções. Sabe-se pouco e os estudos e avaliações são ainda insuficientes em relação a metodologias e estratégias eficazes de atendimento ao adolescente infrator e também sobre os determinantes socioeconômicos do comportamento deste público. Esforços mais sistemáticos no desenvolvimento e sistematização de metodologias e estratégias de atendimento que sejam ao mesmo tempo eficazes e consistentes com o padrão normativo do ECA são fundamentais para a afirmação e consolidação de seus princípios.

Uma terceira dimensão para se analisarem os projetos e políticas é o modelo de organização. Ele tem a ver com a maneira como se distribuem responsabilidades, capacidade e mecanismos de decisão, os mecanismos de coordenação das ações a definição de processos de trabalho, a estrutura organizacional etc. Esta dimensão é muitas vezes vista pelos técnicos e gestores sociais como uma função “administrativa”, quase como algo eminentemente burocrático, que tem pouca relevância para a área fim e que estaria fora do âmbito de reflexão ou de preocupação dos formuladores, técnicos e gestores. Esse tipo de comportamento é um equívoco. A coerência entre o padrão normativo, o marco analítico e o modelo de organização é central para o êxito de um programa ou projeto. Por exemplo, o marco analítico que sustenta os projetos de geração de renda para públicos vulneráveis geralmente apontam que a estratégia tem que ser, em grande medida, feita sob medida: ou seja, tem que levar em conta a escolaridade, as habilidades e potencialidades locais, as possibilidades de comercialização, o grau e tipo de organização prévia dos participantes, estrutura de mercado local entre outras fatores. Um projeto ou programa que se apóia num marco analítico como este, vai se ver bastante comprometido caso o modelo de organização apresente uma estrutura de funcionamento muito rígida, com etapas atividades e produtos padronizados de antemão ou por um modelo de organização em que as decisões sobre a execução sejam muito centralizadas e em que os gestores e técnicos locais tenham pouca autonomia. Por outro lado, as funções de coordenação e avaliação passam a ser centrais. O mesmo acontece, por exemplo, com os planos de carreira

⁵ Teoria aqui pode ser entendida tanto no sentido estrito do termo, como as reformas educacionais que se apóiam na chamada teoria do capital humano(uma corrente acadêmica em economia da educação), quanto em sentido mais amplo, como um conjunto de suposições, mais ou menos refletidas, mais ou menos informadas sobre as causas e as conseqüências dos problemas a serem enfrentados.

de funcionários. Muitas vezes os critérios pelos quais um funcionário recebe incentivos (progressão, aumentos, promoção, prêmios diversos) têm muito pouco a ver com os objetivos finalísticos de seu trabalho ou do órgão em que desempenha suas funções, restringindo-se a antiguidade e escolarização formal. É preciso pensar⁶ estratégias que tornem os resultados do trabalho relevantes para a vida profissional dos envolvidos e não apenas para a vida dos beneficiários – ou vítimas, dependendo do caso – de uma política, programa ou projeto.

Finalmente, está o modelo de gestão. Este tem a ver com a administração de recursos, formação e gestão das equipes de trabalho, maior ou menor flexibilidade em relação às mudanças no contexto em que se opera, a maneira de se relacionar com o entorno, a maior ou menor disposição para a inovação etc. É como se o modelo de organização estabelecesse a regra do jogo e o modelo de gestão tem a ver com como se escalam os times, as táticas utilizadas e assim por diante. Como acontece com o modelo de organização, a coerência entre o modelo e estilo de gestão e as outras dimensões abordadas aqui é crítica. Por exemplo, se o conhecimento sobre um problema e seus determinantes é frágil e opta-se por um tipo de intervenção em que as estratégias têm que ser desenvolvidas e testadas, em grande medida, durante a execução, como acontece com muitos projetos sociais (não se sabe muitas vezes de antemão o que funciona e em que condições), a inovação passa a ser uma necessidade importante. Se é assim, um estilo de gestão em que há pouca tolerância com o erro ou com o fracasso e em que não se criem espaços específicos para a reflexão e crítica terá poucas chances de êxito.

O ponto aqui é que é artificial e arriscado um divórcio muito acentuado entre as dimensões política, técnica, insitucional e de gestão no campo das políticas públicas, especialmente das políticas sociais. A consistência entre o padrão normativo, o marco analítico e os modelos de organização e gestão que informam uma política, programa ou projeto são fundamentais para seu êxito ou fracasso, do ponto de vista da eficácia, eficiência ou legitimidade e sustentabilidade das iniciativas. Decorre deste ponto que, dependendo de seu conteúdo e do contexto em que se inserem, as políticas, programas e projetos sociais devem se organizar e ser implementados de maneira diversa. Não existe o melhor modelo de organização e de gestão nem a melhor estratégia de implementação para todas as situações. Este ponto será explorado na próxima seção.

Políticas, Programas e Projetos Sociais: Implementação e Gestão⁷

Os projetos voltados para o atendimento a públicos particularmente vulneráveis como crianças e adolescentes em situação de risco pessoal e social partem, desde sua formulação, de uma situação pouco favorável quanto a dois fatores centrais para seu êxito: uma deficiência de conhecimento sistemático consolidado a respeito dos problemas enfrentados e da eficácia das diferentes estratégias de atendimento e, em certa medida em consequência disto, o relativamente alto grau de incerteza das tecnologias disponíveis.

Ao conhecimento limitado da dinâmica e das cadeias causais de produção e reprodução da exclusão social, que impossibilita a formulação mais segura e detalhada de alternativas,

⁶ Isto é um grande desafio e na verdade as experiências bem sucedidas são limitadas.

⁷ Esta seção é uma versão modificada de parte do trabalho “Os desafios da inclusão social: programas de assistência para a infância e juventude vulnerabilizada na administração municipal de Belo Horizonte” preparado por Bruno Lazzarotti Diniz Costa, Carla Bronzo Ladeira Carneiro e Laura da Veiga para publicação do Programa Gestão Pública e Cidadania, que se encontrava no prelo no momento de preparação deste texto.

soma-se a escassez de estudos consistentes e comparados dos processos e determinantes do êxito ou fracasso da implementação das políticas e projetos voltados para este público. Neste campo, como aponta Berman, cabe uma distinção analítica entre pelo menos dois contextos de implementação⁸: a macro-implementação e a micro-implementação. A primeira tem a ver com o desenho e os instrumentos que estruturam políticas de assistência abrangentes e envolve a legislação, os programas nacionais (agente jovem, bolsa escola federal, por exemplo) e sistemáticas de financiamento (como os recursos e transferências de Fundo para Fundo), as políticas gerais de capacitação, os padrões e normas de relacionamento entre os entes federativos. Neste âmbito, têm-se mudanças importantes no marco legal com o Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA (Lei nº 8069 de 13 de julho de 1990) e a Lei Orgânica de Assistência Social – LOAS (Lei nº 8742 de 7 de dezembro 1993) que incentivaram a reorganização de agências governamentais, a descentralização das políticas de assistência social e o estabelecimento de redes de atendimento baseadas em parcerias entre órgãos governamentais e agências não-governamentais (ONGs). O exame de algumas experiências sinaliza, por sua vez, que o modo como as diretrizes estabelecidas no nível federal são traduzidas nos níveis subnacionais de governo dependem, em larga medida, da agenda política dos atores locais (maior ou menor compromisso com a filosofia de direitos e de inclusão), do envolvimento de agências não-governamentais e de setores mobilizados da população nas instâncias deliberativas e nas agências encarregadas da provisão e fiscalização dos serviços. A institucionalização de processos de monitoramento e avaliação, a regularidade do aporte de recursos financeiros e a capacidade de articulação e modernização dos agentes envolvidos seriam outras dimensões intermediárias requeridas para compreender o tipo e a natureza das mudanças ocorridas na gestão de políticas. Entretanto, a transição de um modelo a outro enfrenta dificuldades significativas, que expressam, além de resistências políticas, o legado de políticas prévias que constroem e limitam o campo de estratégias e possibilidades dos reformadores. No caso específico da assistência tem-se uma área que sempre se encontrou à margem das políticas 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, o que limitava a capacidade técnica e institucional da área, permitia lacunas e sobreposições no atendimento, desconsiderava a qualidade e privilegiava as inclinações e lealdades políticas de atores, usuários e entidades em detrimento das necessidades do atendimento. Este padrão de política de assistência, comprometia (e ainda hoje limita), além disso, a legitimidade dos órgãos gestores frente aos outros atores e instituições e frente ao próprio governo, não conseguindo portanto reunir os recursos e apoio político necessários à ruptura com esse modelo, num tipo de profecia auto-cumprida que a mantinha na marginalidade das políticas públicas. Um dos desafios da assistência social é sua legitimação como um campo específico de políticas e a formulação e consolidação de um marco institucional que estabeleça prioridades para a política, as atribuições de cada nível de governo, as relações entre Estado, setor privado e ONG's e que crie mecanismos eficazes e estáveis de coordenação, avaliação, financiamento e de implementação das diretrizes.

⁸ Apesar de analiticamente distinguíveis, estes níveis mostram-se totalmente imbricados no plano da ação concreta e de suas consequências. O relevante da distinção é enfatizar que os determinantes de uma implementação bem sucedida em um nível não são necessariamente os mesmos que no outro nível e que um determinado contexto social pode ser favorável em um deles e desfavorável em outro.

No entanto, além do nível da macro – implementação, a compreensão adequada das maneiras pelas quais as políticas são implementadas e dos resultados que produzem envolve ainda o nível da micro-implementação. Este inclui, no caso da assistência, a maneira através da qual a implementação dos instrumentos, normas e mudanças previstos em uma determinada política mais abrangente interagem com o contexto específico das unidades de atendimento (abrigo, unidades de internação para infratores), composto, entre outros fatores, por um determinado perfil de clientela, de corpo técnico e de monitores, de famílias, e também por um estilo específico de gestão e, principalmente, pela maneira como esses elementos se relacionam na ponta para a produção do atendimento ao público alvo. O contexto da micro-implementação tende a ser tão mais diverso quanto mais heterogênea (ou desigual) for a sociedade em que a implementação se dá. Além disso, deve-se notar que para parte importante dos projetos, a implementação requer mudanças significativas nas instituições e em sua cultura e em seu *modus operandi*, como no caso das FEBEM e das instituições voltadas para atendimento ao menor infrator. Finalmente, o entendimento de como as políticas impactam beneficiários potenciais exige a melhor compreensão das trajetórias, riscos, necessidades e motivações de grupos específicos. Adotar postura analítica cuidadosa é sempre recomendável mas ela se torna mais necessária quando se está examinando políticas de assistência social no nível local em processo de transição de modelos de atendimento.

Em parte devido à complexidade dos problemas e ao limitado conhecimento consolidado a seu respeito, os projetos de atendimento a crianças e adolescentes em situação de risco pessoal e social utilizam-se, na maior parte dos casos, de tecnologias com alto grau de incerteza (Berman) ou, nos termos de Sulbrandt (1994) de tecnologias brandas, casos em 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 mas, no melhor dos casos, apenas constituem 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” (Sulbrandt, 1994, pp. 382, 383).

Os modelos tradicionais de planejamento e de avaliação de políticas sociais partiam de uma concepção basicamente linear de mudanças, supondo que determinada quantidade de determinado insumo A provocava o resultado B e o efeito ou impacto C (Roche, 2000). Entretanto, cada vez mais se reconhece um certo irrealismo ou otimismo exagerado desses modelos em relação à governabilidade das agências públicas sobre os principais fatores que afetam a situação objetivo. Cada vez mais se admitem modelos não lineares de mudança, “que reconhecem não só que A e B podem influenciar um ao outro, mas também que essa interação pode resultar no mesmo insumo que produz divergentes e possivelmente inesperados resultados com o decorrer do tempo ou em diferentes locais” (Roche, 2000, p. 41). Ou seja, os mesmos insumos podem levar a resultados distintos no futuro, dentro de certos parâmetros.

A cadeia de impacto das políticas de atendimento (insumos - atividades – produtos – efeitos – impactos) apresenta, portanto, uma característica comum às políticas sociais: quanto mais se avança na cadeia (na direção insumos – impactos) maior o grau de influência do contexto da implementação sobre as mudanças provocadas.

Além disto, os sistemas de implementação de políticas e projetos sociais e, com mais intensidade aqueles situados no campo da assistência social, geralmente se caracterizam como sistemas heterogêneos frouxamente articulados (Berman), ou seja, composto por várias instituições muito diversas entre si (por exemplo, secretarias municipais, ONGs com distintos perfis e capacidades, conselhos de direitos, conselhos tutelares, juizados e ministério público), e com capacidade e instrumentos precários de coordenação, exceto a disposição e boa vontade de cooperar das instituições e de seus dirigentes. Isso tende a gerar visões conflitantes de um mesmo problema e apropriações dos objetivos e papéis dos atores envolvidos, segundo seus interesses, pontos de vista profissionais e prioridades. Portanto, quanto mais longa, complexa e demorada esta cadeia, quanto mais atores e organizações e níveis envolvidos, maior a influência do contexto e menor a previsibilidade das mudanças que podem ser provocadas pelas ações das políticas desenvolvidas.

Por outro lado, processos de transição de princípios e de modelos de organização de políticas de atendimento tendem a ser momentos de conflitos relativamente intensos ao longo de todo o sistema de implementação tanto no que concerne aos objetivos quanto aos meios e estratégias das políticas, projetos e organizações implementadoras, o que tende a gerar resistências e necessidades de ajustes e compromissos em vários pontos da cadeia de implementação.

O conjunto de características do contexto no qual se desenvolve a maior parte das políticas e projetos voltados para a públicos particularmente vulneráveis pode ser portanto sintetizado assim: escopo amplo e profundo de mudanças; baixo grau de certeza das tecnologias adotadas; alto nível de conflito sobre metas e meios; arranjos institucionais caracterizados como sistemas frouxamente articulados e ambiente instável. Essas características requerem dos formuladores e implementadores de políticas um novo modelo de implementação e gestão. Do ponto de vista da implementação, o mais recomendado geralmente é o modelo *bottom-up* ou adaptativo, caracterizado pela flexibilidade e disposição para ajustes, negociação e compromissos diante das possíveis especificidades, divergências ou efeitos não antecipados do próprio processo de implementação.

Do ponto de vista da formulação e gestão de projetos, a situação acima os inscreveria como projetos sociais que combinam, nos termos de Martinez Nogueira (1998), baixa programabilidade com alta interação com usuários. A fim de discutir os modelos e requisitos para a gestão de projetos sociais, Martinez Nogueira utiliza uma tipologia que combina duas dimensões: o grau de programabilidade das tarefas e o grau necessário de interação com os usuários. O grau de programabilidade das tarefas tem justamente a ver com os fatores discutidos acima (estoque de conhecimento acumulado, grau de certeza da tecnologia, da complexidade do sistema de implementação) e expressa o quanto as atividades desenvolvidas requerem flexibilidade e variação durante a execução e em que medida são passíveis de rotinização ou formalização.

Já o grau de interação com os usuários é definido pela relação que se estabelece entre o técnicos e gerentes “de linha” e os beneficiários dos projetos, o que define em grande medida o perfil e papel dos operadores “da ponta” dos projetos, e pelo nível e escopo da mudança pretendida nas condições, capacidades, atitudes e comportamentos do público-alvo. Assim quanto mais um projeto pretende ou depende de mudanças nas condições e comportamentos

do público-alvo, tendencialmente maior será o grau de interação necessário com o usuário. E quanto maior a interação necessária com o usuário, mais importante será a adaptação de regras, procedimentos e atividades, de tal maneira a se construir legitimidade e apoio social às iniciativas.

Tem-se, dessa maneira, pelo cruzamento das dimensões, uma tipologia com quatro categorias de projetos e com isto discute-se suas características e seus modelos de gestão. Assim, uma situação relativamente mais simples seria a de projetos com alta programabilidade e escassa interação com os usuários. É o caso de muitos dos programas de renda mínima ou bolsa-escola, principalmente as versões mais simples e básicas do modelo. Neste tipo de projetos, os benefícios são tangíveis e padronizados (x reais por criança ou família), os critérios de inclusão ou exclusão também são relativamente estabilizados (famílias que vivem a determinado tempo no município, têm renda de até tantos reais *per capita* e filhos na escola). São projetos que apresentam atividades mais rotinizáveis, dispensando a discricionariedade por parte dos operadores, que não podem alterar a natureza ou quantidade do benefício nem ajustá-los a situações particulares. O “tratamento”, serviço ou atividades são definidos de antemão e também os critérios de elegibilidade. Projetos com tais características podem se valer de processos programados de implementação e estruturas de gestão mais centralizadas, com papéis claramente definidos e descrições mais detalhadas das tarefas. Raramente incorporam na sua formulação ou gestão a participação de beneficiários ou outros atores envolvidos e os objetivos da gestão estão em grande medida voltados para o cumprimento das atividades e a garantia de uma execução conforme programada.

Situação oposta é a dos projetos com baixa programabilidade e elevada interação com os usuários. Estes projetos têm que ser concebidos e executados a partir das necessidades particulares dos beneficiários, sejam indivíduos, sejam grupos sociais. Nessa categoria se inclui boa parte dos projetos focalizados em públicos particularmente vulneráveis e em situação grave de exclusão social, meninos de rua, população de rua adulta, adolescentes infratores, prostituição infantil, vítimas de abuso sexual ou de violência doméstica. Certamente os três programas aqui discutidos aproximam-se deste modelo, caracterizados por contextos técnicos pouco consolidados e alta dependência da construção de legitimidade por parte dos operadores frente aos beneficiários para que as atividades possam ser executadas e bem-sucedidas. Martinez Nogueira (1998, p. 19) resume as características deste tipo de projetos: a) individualização dos destinatários e dos serviços e atividades; b) distribuição diferenciada entre a população, em que o benefício ou atividade tende a diferir em quantidade e qualidade conforme as características e situação do receptor; c) distribuição seletiva e focalizada, altamente dependente da capacidade dos operadores em obter dos destinatários reconhecimento e legitimidade; d) alto grau de discricionariedade dos técnicos, monitores e gerentes de linha na definição dos serviços e atividades destinados a cada beneficiário.

São geralmente projetos que têm por objetivo ou dependem para o seu êxito da modificação de valores, atitudes e comportamentos por parte dos destinatários. É justamente o caso de projetos voltados para crianças e adolescentes em situação de risco pessoal e social, que envolvem quase sempre a superação de comportamentos de risco dos atendidos ou de seus familiares (vida nas ruas, evasão escolar, abuso de drogas, atos infracionais, trabalho infantil, maus tratos, violência familiar) e a construção e sustentação de projetos alternativos de

vida. Como já se discutiu acima, exatamente porque suas ações procuram impactar diferentes dimensões da vida dos indivíduos e das comunidades, os resultados das tecnologias tendem a ser incertos e a demandar prazos mais extensos para se concretizarem. Por outro lado, ao envolver sempre comportamentos, valores e atitudes como objeto ou objetivo da intervenção, além de resultados incertos, este tipo de projeto tende a lidar com intensos e generalizados conflitos sobre metas e sobre meios.

Do ponto de vista de seu modelo de organização, estes projetos requerem o envolvimento, participação e um certo nível de adesão por parte dos destinatários desde a formulação até a avaliação. Isto porque, o alcance dos objetivos dos projetos exigem comportamentos cooperativos por parte dos destinatários (e, muitas vezes, mudanças de comportamento com altos custos e riscos pessoais), ou de famílias e comunidades inteiras. Portanto, a construção de legitimidade e de relações estáveis e de confiança entre implementadores e destinatários é sempre um item central e exige habilidades e qualificações específicas por parte dos coordenadores e técnicos.

O tipo de atividades e serviços prestados são pouco padronizados e têm que se adequar a situações específicas. Isto faz com que as rotinas e papéis apresentem um baixo nível de definição e estabilidade, deixando para os gerentes e funcionários de linha um alto grau de discricionariedade para que interpretem as diferentes situações e realizem os ajustes, negociações e compromissos locais.

Quanto a sua estrutura, estes projetos requerem um alto grau de descentralização na execução, e sua condução, nas palavras de Martinez Nogueira “está voltada para a construção e manutenção de sua legitimidade social, de sua orientação geral, para o apoio às unidades operacionais e para a negociação por recursos. A atividade de campo exerce uma notável autonomia, supõe estratégias localizadas de ação”⁹ (Nogueira, 1998, p. 19).

Para serem implementados com êxito, este tipo de projetos supõe uma aproximação entre planejamento e implementação, tanto do ponto de vista da estrutura institucional quanto do ponto de vista da gestão. Ao contrário de supor planejamento e execução como momentos distintos, levados a termo por atores e equipes totalmente independentes, os projetos exigem cadeias sucessivas de decisão e execução, produzindo ajustes e reformulações à medida em que se executa.

Parece claro que a implementação bem sucedida de projetos e políticas com as características e complexidade de situações persistentes de exclusão e exposição a riscos exige uma série de requisitos institucionais e de gestão difíceis de se construir. Em primeiro lugar, se a baixa programabilidade exige autonomia da “ponta de linha”, a política de recursos humanos tem que ser capaz de constituir e manter equipes nas quais não só o nível de qualificação seja alto, mas que apresente uma visão e orientação geral para a ação em relação ao projeto compartilhadas. Isto porque não só os gerentes, técnicos e monitores têm que ser capazes de interpretar e tomar decisões a respeito de situações não antecipadas, como elas têm que ser consistentes em relação aos objetivos centrais do projeto ou da política. Pois, a contraface da autonomia dos funcionários de ponta é que eles, em certa medida, podem estar reconstruindo o projeto que se supunha que estariam apenas implementando.

Em segundo lugar, a formulação e gestão destes projetos requerem, das organizações responsáveis um nível relativamente alto de capacidade institucional. Por um lado, o modelo

⁹ Tradução nossa

mais interativo de implementação de políticas demanda das instituições e dos seus gestores procedimentos mais constantes de avaliação e uma atitude mais proativa de planeamento e de gestão e de sistemas de produção, análise e disseminação da informação mais eficazes. De outro lado, os arranjos institucionais através dos quais os projetos e políticas para crianças e adolescentes em situação de risco se viabilizam - que envolvem diferentes arranjos entre agências governamentais e várias entidades da sociedade civil com capacidades, experiências e trajetórias diferentes e sem subordinação hierárquica à agência responsável pela iniciativa – exige o desenvolvimento de capacidade de coordenação, a qual depende, neste tipo de arranjo, de outra capacidade: a de negociação e de construção de legitimidade frente aos outros atores envolvidos.

Considerações Finais

A discussão realizada neste texto procurou ressaltar três pontos principais. O primeiro é que as políticas sociais são, sim, sociais, mas também são políticas. Portanto seu perfil, sua viabilidade e sua implementação são quase sempre conflituosos e indissociáveis dos debates, disputas, negociações, e alianças que as viabilizam. Isto não é uma imperfeição ou uma ingerência nas políticas. É antes é uma característica das sociedades democráticas e pluralistas e inclusive, muitas vezes, contribui para a inovação e para a legitimidade das iniciativas. Por outro lado, esta característica não se impõe apenas sobre as decisões no topo das organizações. Os conflitos tendem a se manifestar de alto a baixo durante a implementação das políticas, programas e projetos e, portanto, a capacidade de lidar com eles, negociar e construir acordos deve ser uma competência importante a ser levada em conta no recrutamento e na capacitação também dos gestores e técnicos “de linha”.

Em segundo lugar, as dimensões normativa e técnica (ou o conteúdo) das intervenções não podem ser pensadas de maneira independente dos arranjos institucionais e organizacionais que os operacionaliza e dos modelos e estilos de gestão. Da consistência entre estes marcos dependem, em um grau significativo, os rumos e os resultados que políticas, programas e projetos produzirão.

E daí decorre o terceiro e último ponto a ser ressaltado. Ao contrário do que sugerem os sucessivos modismos que acometem a área da gestão (pública e privada), não é possível definir de antemão e de maneira generalizável para todos os casos, as melhores estruturas, estratégias de gestão e de implementação de políticas e projetos sociais. Ao contrário, estas devem ser definidas a partir do próprio marco conceitual e analítico da intervenção (conhecimento existente, natureza da tecnologia, grau e tipo de interação com os beneficiários) e em relação ao contexto político e institucional no qual se inserirá e com o qual interagirá para produzir os resultados – esperados ou não, desejados ou não.

Referências

BERMAN, Paul. Thinking about programmed and adaptative implementation: matching strategies to situations. In: INGRAM, H.M.; MANN, D. (Ed.). **Why policies succeed or fail**. London: Sage, 1980: 205-227.

BRASIL. Estatuto da Criança e do Adolescente. Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990.

COSTA, Bruno L. D.; CARNEIRO, Carla B. L.; FARIA, Carlos A. P. **Programa para crianças e adolescentes em situação de risco**: a complexidade do objeto e a dimensão institucional. São Paulo: Fundação Getúlio Vargas, 1999. (*Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, 13).

DRAIBE, Sônia. Repensando a política social: dos anos 80 do início dos 90. In: SOLA, Lourdes;

PAULANI, Leda (Org.). **Lições da década de 80**. São Paulo: USP, 1995.

_____. As Políticas Sociais Brasileiras: diagnósticos e perspectivas. In: Para a década de 90: prioridades e perspectivas de políticas públicas. Brasília: IPEA/IPLAN, 1989.

FARIA, Vilmar. A montanha e a pedra: os limites de política social brasileira e os problemas de infância e juventude. In: FAUSTO, Ayrton; CERVINI, Ruben (Org). **O trabalho e a rua**: crianças e adolescentes no Brasil urbano dos anos 80. São Paulo: UNICEF/FLACSO, Cortez, 1991.

KLIKSBERG, Bernardo. **Pobreza**: uma questão inadiável. Brasília: ENAP, 1994.

LEI ORGÂNICA da Assistência Social – LOAS. Lei nº 8.742 de 07 de dezembro de 1993.

LIMA, Angela Maria de L. de. **Análise de Política de Assistência Social sob a ótica da descentralização**: enfocando Minas Gerais. 2002. Dissertação (Mestrado) – Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte, 2002.

MENY, Ives e THOENIG, Jean Claude. **Las políticas públicas**. Barcelona, Ariel, 1992.

NOGUEIRA, Roberto Martinez. **Los proyectos sociales: de la certeza omnipotente al comportamiento estrategico**. Chile: Cepal, 1998. (Série Políticas sociales, n. 24).

PERROW, Charles. **Análise organizacional**: um enfoque sociológico. São Paulo, Atlas: 1976.

ROCHE, Chris. **Avaliação de impacto dos trabalhos de ONGS**: aprendendo a valorizar as mudanças. São Paulo: Cortez, ABONG, Oxfam, 2000.

RUA, Maria das Graças. **Análise de políticas públicas**: conceitos básicos. Mimeografado, 1998.

SANTOS, Wanderley Guilherme. **Cidadania e justiça**. Rio de Janeiro: Campus, 1979.
_____. A trágica condição da política social. In: ABRANCHES, Sérgio H. et al (Org.). **Política social e combate à pobreza**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1987.

SPOSATI, Aldaíza. **Assistência social**: desafios para uma Política Pública de Seguridade Social. ABONG / CNAS. *Subsídios à Conferência Nacional de Assistência Social - 3*, 1995.

_____. **Política de assistência social e direitos sociais**. São Paulo: PUC, 1997.
(Cadernos de Núcleo de Seguridade e Assistência Social)

SULBRANDT, José. Avaliação dos programas sociais: uma perspectiva crítica dos modelos usuais. In: KLIKSBURG, Bernardo (Org.). **Pobreza**: uma questão inadiável. Brasília: ENAP, 1994.

VEIGA, Laura da; COSTA, Bruno Lazzarotti Diniz; CARNEIRO, Carla Bronzo Ladeira. **Os desafios da inclusão social**: programas de assistência para a infância e juventude vulnerabilizada na administração municipal de Belo Horizonte. Belo Horizonte, 2004. No prelo.