

GESTÃO SOCIAL: O QUE HÁ DE NOVO?



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)

Sumário

A Cooperação entre PBH / SMAS / BNDES e EG / FJP	9
Apresentação	11

Volume I - Desafios e Tendências

1. Processos de exclusão e políticas de inclusão social: algumas reflexões conceituais Ricard Gomà	13
2. Exclusão, risco e vulnerabilidade: desafios para a política social Cristina Almeida Cunha Filgueiras	25
3. Inclusão social e intersetorialidade: o longo caminho dos princípios às estratégias de ação Edgar Pontes de Magalhães	35
4. Território e territorialidades nas políticas sociais Flávia de Paula Duque Brasil	45
5. Fundamentos para a formulação e análise de políticas e programas de atenção à família Carlos Aurélio Pimenta de Faria	67
6. Os desafios para a construção do Sistema Único da Assistência Social/SUAS Ângela Maria de Lourdes Dayrell de Lima	81
7. Política de Assistência Social: o momento atual de consolidação no Brasil Rosilene Cristina Rocha e Márcia Biondi Pinheiro	101

Volume 2 - Elementos Para a Ação

1. Gestão Social: uma visão introdutória Ivan Beck Ckagnazaroff	13
2. Política, instituições e estratégia de implementação. Elementos para a análise de políticas e projetos sociais Bruno Lazzarotti Diniz Costa	31
3. Planejamento na esfera pública: fundamentos teóricos, possibilidades e limites operacionais Ricardo Carneiro	47
4. Intervenção com foco nos resultados: elementos para o desenho e avaliação de projetos sociais Carla Bronzo Ladeira Carneiro	69
5. Variáveis do comportamento organizacional e suas interfaces com processos de gerência e trabalho Zélia Miranda Kilimnik e Cintia Nerina Wanderley Pimentel	95
6. Liderança, gerência e cultura organizacional Zélia Miranda Kilimnik e Isolda Veloso de Castilho	117
7. Negociação: conflito ou diálogo? Paulo de Tarso Frazão Linhares	133



Cooperação entre PBH / SMAS / BNDES e EG / FJP

A parceria entre a Prefeitura Municipal de Belo Horizonte, o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES, e a Escola de Governo da Fundação João Pinheiro produziu resultados importantes e inovadores para a formulação e o desenvolvimento da Política Pública da Assistência Social no Brasil e, especialmente, em nossa cidade, com a imprescindível aproximação entre a reflexão acadêmica e os problemas e estratégias práticas. Esta publicação é um produto desta parceria que, como os demais, certamente terá importantes efeitos multiplicadores.

Três demandas específicas orientaram os trabalhos desta parceria. A primeira delas, o Curso de Especialização em Gerência de Assistência Social, no nível de pós-graduação *lato sensu*, pioneiro no país, ministrado pela Escola de Governo da Fundação João Pinheiro em 2003/2004. A Secretaria Municipal de Assistência Social de Belo Horizonte abraçou assim o compromisso e a estratégia da profissionalização e democratização da gestão pública, possibilitando aprimorada qualificação a seus gestores de programas e projetos, aos profissionais das Regionais e aos membros dos Conselhos e ONGs parceiras nas ações da Assistência Social em Belo Horizonte.

O curso, formulado com a participação da própria Secretaria, teve abordagem ampla, visando formar gestores públicos capazes de compatibilizar os princípios da Lei Orgânica da Assistência Social - LOAS - com a dinâmica institucional das administrações públicas brasileiras. Belo Horizonte já colhe seus frutos, entre eles, 39 monografias preparadas pelos alunos, ao final do curso, que versaram sobre programas, projetos e ações da Assistência Social executados nas nove Regionais.

Como segundo trabalho, tivemos a consultoria técnica da Fundação João Pinheiro para a estruturação do sistema de monitoramento e avaliação de unidades e serviços da Assistência Social implementados pela Prefeitura, dentro da reforma administrativa e da construção do Sistema Único da Assistência Social - SUAS, quais sejam: o Serviço de Orientação Sócio Familiar - SOSF, o Plantão Social e o Núcleo de Apoio às Famílias - NAF. São serviços calcados nos conceitos da territorialidade e da matriz sócio-familiar como ferramentas do processo de inclusão.

Finalmente, como terceiro produto e não menos relevante, esta publicação reúne artigos de pesquisadores e especialistas em Administração Pública e Assistência Social, contendo reflexões, conceitos e instrumentos fundamentais para subsidiar a capacidade de gestão da Assistência Social na complexa realidade de nosso país, com os imensos desafios que a ela se apresentam.

Expressamos, com essa parceria, o nosso compromisso com a Política Pública da Assistência Social como um dever do Estado e direito de cidadania, imprescindível na construção de uma nova sociedade inclusiva.

Agradecemos o empenho de todos que contribuíram com este trabalho,

Rosilene Cristina Rocha
Secretária Municipal de Assistência Social



Apresentação

O livro ***Gestão Social: o que há de novo?*** faz parte do esforço realizado pela Escola de Governo Paulo Neves de Carvalho/FJP para o fortalecimento da gestão social, entendida como dimensão fundamental para o alcance das metas de inclusão social, controle público e participação.

As ações desenvolvidas pela Escola compreendem um arco abrangente de atividades, como cursos de graduação, especialização e mestrado, pesquisas e seminários, todas voltadas para os agentes públicos nacionais, estaduais e municipais, governamentais ou não, envolvidos com a formulação, implementação e avaliação de políticas públicas e programas sociais.

Essa publicação reúne textos que tratam de algumas das questões centrais no debate atual no campo da gestão social. O objetivo da coletânea é auxiliar a prática e a reflexão sobre ela, dos diversos atores na área social, principalmente os envolvidos com a política de assistência social em Belo Horizonte.

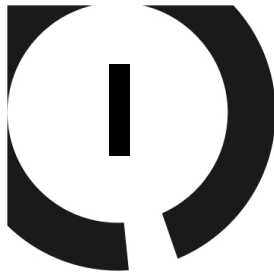
Os textos foram reunidos em dois volumes. O primeiro volume, ***Desafios e tendências***, tem um caráter conceitual, discutindo temas e questões centrais na agenda social, como exclusão e risco social, intersectorialidade, família, territorialidade, políticas locais de bem estar social, dentre outros. O segundo volume, ***Elementos para a ação***, tem uma natureza mais aplicada, apresentando algumas estratégias e instrumentos necessários para a ação do gestor social comprometido com a inovação, com os resultados das intervenções, pautado pela urgência e pela ética de se atuar de forma eficaz na área social.

O gestor é quem efetivamente traduz a intenção política em ação. Para que essa ação seja efetiva, contudo, são necessários elementos de natureza diversa: políticos, institucionais, cognitivos e técnicos. No âmbito da gestão, elementos teóricos e instrumentais são fundamentais para iluminar a prática.

Essa foi a motivação principal da presente publicação: contribuir para maior clareza do contexto de ação e para o fortalecimento da capacidade de gestão social, tendo em vista os constrangimentos e os grandes desafios com os quais esta se depara.

Afonso Henriques Borges Ferreira
Diretor da Escola de Governo – Fundação João Pinheiro





Ferramentas de Gestão Social

Uma Visão Introdutória

Ivan Beck Ckagnazaroff ¹

Introdução

Este trabalho trata de aspectos básicos da gestão social, que se constitui em um campo interdisciplinar e intersetorial de conhecimentos e práticas que dão suporte aos processos decisórios estratégicos e de implementação de ações públicas destinadas à realização do bem estar social. Em sentido amplo, a gestão social abarca o processo de desenho e implementação das políticas sociais elaboradas pelo Estado para melhorar as condições e a qualidade de vida da população, de forma integral e universal (Licha, 1999).

Para que isto seja possível, a gestão social requer um conjunto de ferramentas (instrumentos) que auxiliem a função de direção e a realização de objetivos e metas, as quais são constituídas de metodologias e instrumentos para a análise, o desenho, a implementação, o monitoramento (seguimento) e a avaliação de políticas sociais, assim como de técnicas de resolução de conflitos, metodologias de participação e de estruturação e coordenação de redes.

Como exemplo de ferramentas da gestão social, podem-se citar as seguintes:

- análise do ambiente;
- análise de atores envolvidos (*stakeholders*);
- construção de cenários;
- planejamento estratégico;
- análise de problemas;
- instrumentos de preparação de programas e projetos;
- monitoramento e avaliação;
- técnicas de administração de conflitos;

¹ Professor do Departamento de Ciências Administrativas e do Centro de Pesquisa e Pós Graduação em Administração da Universidade Federal de Minas Gerais.

- metodologias de participação; e
- desenho e coordenação de redes interorganizacionais e desenho e gestão da descentralização.

A utilização de tais ferramentas visa auxiliar o gestor a superar um dos principais desafios da gestão social, que é a implementação eficaz das políticas sociais. Tais políticas podem ser caracterizadas como complexas, experimentais e conflitivas.

A complexidade é caracterizada por um ambiente que passa por mudanças constantes, pela existência de instituições débeis, pela pluralidade de atores e organizações, e por diferentes dinâmicas de conflito e acordo em espaços burocráticos. Conseqüentemente, o desenho e a implementação de políticas sociais se tornam mais complicados, o processo de tomada de decisão se torna mais difícil, incertezas em relação à viabilidade das políticas são criadas e conflitos podem ser gerados a partir das decisões tomadas.

Embora exista uma relação estreita entre desenho e implementação de políticas, o gestor social é, principalmente, responsável pelos resultados alcançados e pela execução dessas políticas. A capacidade gerencial para implementar as políticas e resolver os problemas que surgem ao longo da execução do programas e projetos depende dos enfoques e das ferramentas gerenciais utilizados.

A utilização de ferramentas pode permitir ao gestor a adoção de um enfoque flexível e adaptativo da gerência dos programas e projetos, fortalecendo o caráter estratégico da gestão social. Desse modo, pode-se dizer que em processo de gestão social procura-se utilizar ferramentas, seja para compreender e gerenciar a complexidade ambiental seja para solucionar conflitos.

Existem dois aspectos na utilização dessas ferramentas que fornecem a flexibilidade necessária para gerenciar a incerteza. Em primeiro lugar, estes processos de análise e interpretação da realidade ocorrem com a participação dos atores envolvidos/interessados. Em segundo lugar, os resultados das análises são considerados como sistemas de hipóteses a serem validadas na prática.

Nesse sentido, as políticas sociais adquirem um caráter “experimental” no momento da sua implementação. Assim, a gestão social exerce um monitoramento constante na implementação para intervir a tempo nos problemas que venham a ocorrer ao longo do processo. Esta intervenção significa a possibilidade de correção daquilo que foi planejado inicialmente.

Essa intervenção demanda atuação e estruturas flexíveis, de tal modo que a organização, como um sistema, possa se adaptar diante dos imprevistos. Isto é possível graças à participação dos atores desde o início do processo. Tal participação, neste sentido, pode significar, para aqueles envolvidos, uma capacidade de leitura mais apurada da realidade, uma articulação mais eficiente de recursos e uma resolução de problemas mais ágil.

Além deste aspecto mais operacional, a gestão social é também uma gerência

estratégica, já que tem a tarefa de elaborar visões de longo prazo das organizações que implementam as políticas sociais. A gestão estratégica busca adaptar a organização às mudanças ambientais e, ao mesmo tempo, gerar mudanças contextuais. Esse caráter estratégico está ligado ao estímulo de novas idéias e à criação de um pensamento avançado sobre ações específicas orientadas para a realização de desenvolvimento de bem estar social.

Isso é possível devido a um processo participativo interno e com os diferentes atores envolvidos, o que permite estabelecer bases comuns de ação, além de contribuir para a aprendizagem organizacional. Os erros são vistos como oportunidades de aprendizagem e as restrições, como estímulos para criatividade.

Resumindo, a gestão social é estratégica, para a organização pública, porque a sua utilização procura dar condições para a realização de um processo que envolva a participação de atores internos e externos a ela, para entender e estabelecer que mudanças promover, como e quando.

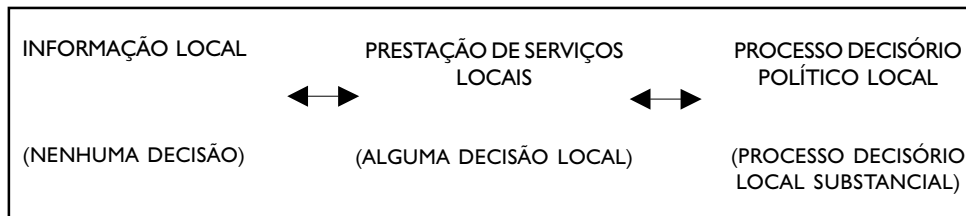
Daquelas ferramentas citadas anteriormente, algumas serão tratadas a seguir. Primeiro, serão tratadas aquelas que demandam tanto mudanças no arranjo intra-organizacional, como nas relações interorganizacionais, quais sejam, a descentralização, a intersectorialidade, a parceria e a participação. Depois, serão apresentadas algumas ferramentas operacionais.

Descentralização

O conceito de descentralização pode ser entendido de diferentes modos. Aqui, ele é definido como a “transferência de poder do centro da unidade central de uma organização para suas unidades subalternas” (divisão de poder dentro do aparato estatal). Significa, basicamente, dotar de competências e recursos organismos intermediários para que possam desenvolver suas administrações com mais eficiência e mais próximos dos cidadãos e de grupos sociais. (Jacobi, 1983, p. 67)

Como exemplo, pode-se citar o caso de uma prefeitura municipal, que divide a cidade em regiões, estabelecendo uma administração distinta em cada uma, que passa a ter um certo papel no planejamento, na elaboração e na implementação de políticas públicas. O que pode ser observado é o enfoque no território. A divisão da cidade em regionais significa que a interface entre prefeitura e cidadãos ocorre via unidades descentralizadas, sendo as mesmas, também, responsáveis por estar, tanto recebendo as demandas da sociedade, quanto suprindo de informações (obtidas no contato com os cidadãos) os níveis hierárquicos superiores da organização.

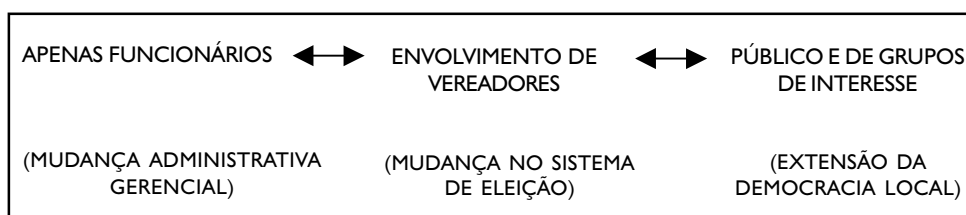
A partir do conceito utilizado, a descentralização pode ser avaliada a partir de um conjunto de dimensões, cada uma representada por um *continuum*. Hambleton (1988) define as seguintes dimensões: processo decisório; política; e de serviços. A dimensão do processo decisório se refere ao grau de descentralização de poder do centro para a periferia da organização, ou unidade descentralizada, como pode ser visualizada no *continuum* abaixo:



Na ponta localizada à esquerda do esquema, tem-se a prestação de serviços numa perspectiva mais localizada, objetivando melhorar o acesso público aos serviços das autoridades municipais. Movendo-se ao longo do *continuum*, a unidade local do Governo Municipal (administração regional) recebe algum poder decisório e é capaz de ampliar a prestação de serviços. Na outra ponta, a administração regional obteria um grau de poder decisório em termos de políticas públicas, mas tendo que seguir diretrizes estabelecidas pelo poder central. Aqui, o gestor tende a assumir um papel relevante para o planejamento urbano. Essa relevância ganha peso, na medida em que a tendência é de maior complexidade e incerteza ambiental. A descentralização pode facilitar a leitura da realidade regional. Conseqüências disso são um diagnóstico mais apurado e uma proposta de planejamento/orçamento mais representativa da realidade, além do poder que o administrador regional teria nos processos decisórios no nível central de governo.

Algumas questões podem ser feitas em relação a esta dimensão. Por exemplo: a) Sobre o que o gestor pode decidir?; b) Com que recursos políticos e administrativos o gestor pode contar para exercer a suas funções?; e c) Que influências ele tem nos processos decisórios dos níveis superiores?

Na dimensão política, comparam-se esquemas administrativos de descentralização com esquemas politicamente orientados, como se pode observar a seguir:

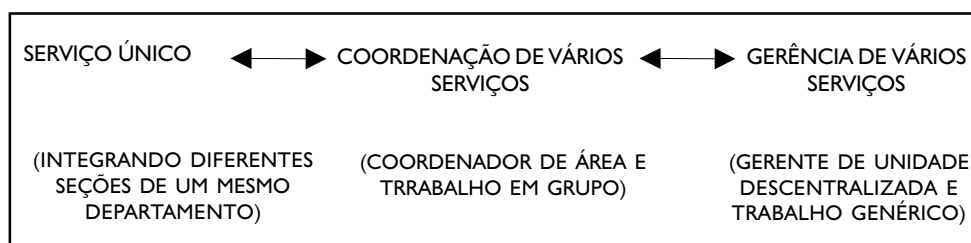


Na ponta localizada à esquerda deste *continuum*, vêem-se esquemas que concebem a descentralização apenas como uma reorganização administrativa na qual a participação do público e de políticos (como representantes do Legislativo) não é considerada. Caminhando no *continuum*, encontram-se esquemas que combinam descentralização com esforços para democratizar a prestação de serviços públicos que podem envolver a participação de políticos,

cidadãos ou comunidade. Na outra ponta, existem esquemas de descentralização que trabalham no desenvolvimento de comunidades e estabelecem espaços locais de decisão, com o envolvimento de políticos e representantes da comunidade, onde o gestor público tende a atuar como catalisador e negociador entre as diferentes partes envolvidas.

Como exemplo de questões que podem ser respondidas aqui, têm-se: a) Existe algum envolvimento dos cidadãos na gestão da Regional? Se positivo, como ele se dá?; e b) Como se dá a relação entre a unidade descentralizada com a comunidade e políticos?

A dimensão de serviços se refere ao grau com que a descentralização rompe com barreiras profissionais e burocráticas dentro da administração regional. O *continuum* é o seguinte:



Na ponta localizada à esquerda do *continuum*, pode existir, inicialmente, o objetivo de tentar superar barreiras dentro dos departamentos. O segundo ponto no *continuum* corresponderia ao esforço gerencial em romper barreiras entre departamentos distintos. Essa abordagem, denominada por Hambleton (1988) como “descentralização de multiserviços”, busca implementar uma prestação de serviços compartilhada entre os diferentes departamentos que compõem a unidade descentralizada, de modo que o cidadão não fique transitando de um departamento para outro para satisfazer sua demanda. No modelo de multiserviços, é possível distinguir uma abordagem que coloca certa ênfase na colaboração interdepartamental, onde poderia se ter um coordenador regional buscando persuadir funcionários de diferentes departamentos a trabalharem em grupo. Isto está representado no segundo ponto do *continuum*. Uma abordagem mais radical de multi-serviços estaria na outra ponta do *continuum*. Aqui, o que se busca é, de fato, um trabalho interdepartamental na unidade descentralizada. O que se percebe, então, é que o administrador da unidade descentralizada tem uma atuação de caráter genérico; ou seja, sob sua responsabilidade estão profissionais de diferentes setores atuando em conjunto. Este caráter genérico nos serviços pode auxiliar na melhoria do uso dos recursos existentes, mediante um conhecimento mais articulado dos problemas a serem enfrentados ou das ações a serem implementadas. De outro lado, isto implica um esforço conjunto maior por parte dos diferentes departamentos que constituem a unidade descentralizada.

Como questões que podem ser feitas sobre esta dimensão, podem-se ter: a) Que serviços a administração regional pode prestar?; e b) Como se dá a relação entre os diferentes departamentos da regional?

Como qualquer outra meio, a descentralização pode ter efeitos negativos. Pode-se ter uma transferência de rendimentos públicos para unidades descentralizadas, e elas, sem ter a responsabilidade com a geração de recursos, incorrerem em gastos ineficientes. Outro problema se refere à baixa qualificação da burocracia local, o que é um obstáculo sério à qualidade da prestação de serviços. A descentralização pode significar fragmentação institucional, dificultando o esforço de uma atuação integrada por parte da prefeitura. Pode, também, ocorrer ambigüidade, em decorrência de uma divisão de responsabilidades confusa entre esferas diferentes de governo. Finalmente, pode ocorrer perda de poder regulatório e de capacidade de elaboração de políticas públicas por parte do poder central.

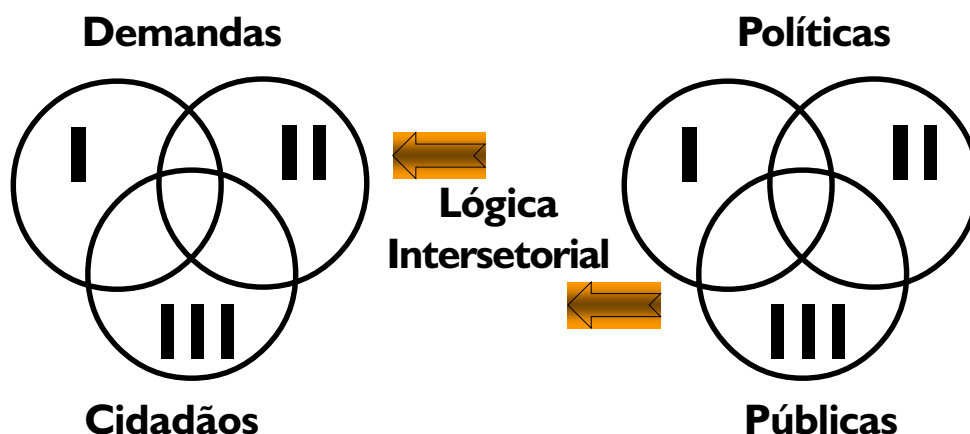
Como salientado na análise pertinente, a descentralização pode ser articulada com esquemas de intersetorialidade e participação, temas que serão tratados a seguir.

Intersectorialidade

Para iniciar esta seção, deve ser dito que a noção de intersectorialidade tem pontos de ligação com a de descentralização. O primeiro é que ambas têm enfoque no território. O segundo é que processos de descentralização, na sua dimensão de serviços, podem representar oportunidades de prestação de serviços de modo intersectorial.

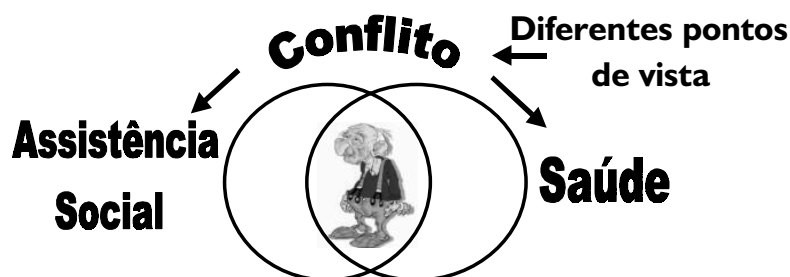
A proposta intersectorial busca superar problemas decorrentes da elaboração e implementação de políticas e ações setorializadas. Setor aqui é entendido como organização pública de um campo de intervenção: saúde, educação, assistência social, etc. É composto de profissionais com conhecimento de grupos de interpretações do mundo e da atividade humana, com elementos prescritivos sobre o modo de tratamento de problemas. Isto significa que as soluções propostas pelos profissionais seguem uma determinada perspectiva sobre um problema. (Bogason, 2000, p. 116)

Por sua vez, intersectorialidade consiste na “articulação de saberes e experiências no planejamento, realização e avaliação de ações para alcançar efeito sinérgico em situações complexas, visando ao desenvolvimento social”. A intenção é elaborar e implementar políticas e ações mais abrangentes e passar a considerar “o cidadão na sua totalidade, nas suas necessidades individuais e coletivas” (Junqueira, 1998, p. 14). Ou seja, a atuação governamental deve focar diferentes aspectos da vida do cidadão ao mesmo tempo. Um exemplo: um bairro pode ter um posto de saúde, porém seus moradores não são servidos de rede esgoto, resultando em alta incidência de doenças. Outro: uma escola pode ser utilizada como local de formação educacional e, também, como centro onde a comunidade se reúne ou faz uso da estrutura para o seu lazer esportivo. Tais situações podem ser visualizadas na figura 1.

Figura 1: Lógica da atuação intersetorial em políticas públicas

Fonte: Elaboração própria

Outro aspecto que a noção de intersectorialidade procura superar é aquele relacionado com a organização pública formal de determinado campo de intervenção, como saúde, assistência social e políticas de desenvolvimento regional, que é conceitualizado como “setor”. Muitas vezes, os “setores” são definidos de modo amplo. Por exemplo, em alguns países o setor de saúde engloba hospitais e cuidado com a terceira idade, e dentro de cada subcampo existem outras especializações. Isto não impede que ocorram sobreposições, como cuidado para os idosos, que pode existir tanto no setor de saúde quanto no de serviços sociais. (Bogason, 2000, p. 116)

Figura 2: Fontes de conflito em processos de intersectorialidade

Fonte: Elaboração própria

Isto significa que a implementação da intersectorialidade pode também incorrer em riscos. Podem ocorrer conflitos entre profissionais de diferentes setores sobre o mesmo problema, seja por motivos de concepção ou de disputa de poder. Problemas também podem

ocorrer entre os profissionais e cidadãos. Os primeiros possuem informações e certas competências técnicas que, muitas, vezes os segundos não possuem. Isto pode afetar a qualidade do processo de debate a favor daqueles mais bem preparados para a discussão.

O esforço de intersectorialidade leva a uma articulação tanto interna à organização, entre diferentes departamentos ou setores, quanto externa, com outras organizações, sejam do mesmo nível ou de níveis governamentais diferentes, ou organizações privadas ou da sociedade civil. Este aspecto leva à noção de rede, que será apresentada a seguir.

Redes

A idéia de rede tem aparecido fortemente nas discussões sobre as políticas sociais como um instrumento de gestão, com vistas a ampliar os resultados e impactos dessas políticas. (Inojosa, 1999, p. 116)

Este termo sugere a idéia de articulação, conexão, vínculos, ações complementares e relações horizontais entre parceiros, em um contexto de interdependência de serviços, para garantir a integralidade da atenção aos segmentos sociais vulnerabilizados ou em situação de risco social e pessoal (Bourguignon, 2001). Daí sua ligação com a abordagem intersectorial.

As redes ocorrem quando existe uma troca de recursos entre os atores envolvidos. Sobre estas, pode-se dizer que, em princípio, são parcerias em que se articulam pessoas físicas e/ou jurídicas e organizações públicas e/ou privadas, ocorrendo a promoção de relações interpessoais, intra ou interorganizacionais, intra ou intergovernamentais e intra ou intersectoriais, e se constituem em arranjo institucional que canaliza interesses e guia comportamentos em direção a soluções de interesse comum, ao invés de conflitos sobre recursos escassos. (Bogason, 2000, p. 6)

Parece que a atual emergência das redes como forma alternativa para a ação social tem sido provocada pela crítica aos resultados da gestão das políticas públicas por meio de estruturas organizacionais, públicas ou privadas que se articulam em sistemas em que as partes são interdependentes, mas cujo modo de operar, na prática, tem sido fragmentado. (Inojosa, 1999, p. 117)

É possível identificar diferentes tipos de redes, segundo a relação entre parceiros: (Inojosa, 1999)

a) Autônoma ou orgânica. É constituída por entes autônomos, com objetivos específicos próprios e que passam a se articular em função de uma idéia abraçada coletivamente. Nesse modelo de rede, os entes são mobilizados por um ou mais deles, a partir de uma idéia-força, ou idéia mobilizadora, que os leva a definir, em conjunto, um objetivo comum, a ser realizado mediante a sua articulação, com a preservação da identidade original de cada participante.

b) Tutelada. Neste modelo, os entes têm autonomia, mas se articulam sob a égide de uma organização que os mobiliza em função de um papel de regulação legal ou de capacidade de financiamento e que, por isso, modela o objetivo comum. Cada ente, além de considerar o custo e os possíveis benefícios da adesão, tenderá a subordinar sua permanência na rede a essa relação.

c) Subordinada. É constituída por entes que são partes de uma organização ou de um sistema específico, havendo uma interdependência de objetivos. A rede, de certo modo, independe da vontade dos entes. Há apenas um lócus de controle. Nesta classe de rede o grau de autonomia das partes é determinado pela coordenação, que pode delegar e retomar poder a qualquer momento. Pode haver um esforço de compartilhamento de interpretações e sentido, bem como de articulação de ações, mas a idéia que norteia a rede – a idéia força – não foi abraçada coletiva e livremente por entes com a sua identidade própria.

Apesar da importância dessa estratégia de gestão de políticas sociais, ela enfrenta dificuldades de ser assimilada tanto pelas organizações quanto pela sociedade em geral (Junqueira, 2000, p. 39). Aspectos culturais podem prejudicar a efetividade das redes. Como afirma Najmanovich (1995, p. 61 *apud* Junqueira, 2000), grande parte das pessoas pensam como indivíduos isolados, e não como componentes de várias redes de interações: familiares, de amizade, de trabalho, recreativas. Aqui também podem ocorrer problemas como aqueles enfrentados em processos de intersectorialidade.

Participação do Cidadão

A idéia de participação que pode se encaixar na noção de gestão social trabalhada aqui é aquela considerada como a divisão de poder entre todos os grupos envolvidos e a possibilidade concreta de todos influenciarem a decisão coletiva sobre os objetivos sociais (Fortin, 1985). Desse modo, é possível ligar esta noção à idéia de descentralização como apresentada aqui, principalmente na sua dimensão política: aproximar governo e cidadãos. A participação é uma forma de intervenção na vida pública e, ao mesmo tempo, um método de governo baseado em um certo nível de institucionalização das relações Estado/Sociedade (acesso às informações e representatividade das formas existentes de democracia de base são vistos como pré-requisitos para a participação).

Essa ligação entre descentralização e participação aparece no esquema de Borja (1988) sobre requisitos para a adoção de uma administração pública participativa, como mostrado a seguir:

- descentralização e racionalização do Estado;
- necessidade de o cidadão saber *como*, *onde* e *para que* participar;
- credibilidade do Estado perante o cidadão: o Estado tem que ser considerado democrático, honesto e eficaz pelo cidadão;
- a existência de perspectiva de progresso individual ou coletivo;
- a disponibilidade de um conjunto de mecanismos institucionais para facilitar a participação; e
- o reconhecimento de direitos realmente exercitáveis.

A participação cidadã perante o governo serve para:

- incorporar à agenda pública aqueles grupos que mais necessitam de proteção em

face da desigualdade socioeconômico e política da população; e

- desvelar e impossibilitar a crítica aos particularismo das instituições, administrações públicas e partidos políticos.

Bittar (1992) chama a atenção para os riscos de idealização da participação e de uma visão formalista de sua operacionalização. Para ele, é preciso promover não só flexibilidade nas formas de atendimento à demanda social por participação como mais atenção aos setores não organizados da população. Segundo Ribeiro (1995), as dificuldades mais comumente apontadas em processo de participação seriam:

- baixa representatividade dos movimentos sociais organizados;
- heterogeneidade desses movimentos, no que se refere à sua representatividade numérica;
- predominância do corporativismo de bairro em detrimento dos interesses gerais da população; e
- existência de forte segmentação sociopolítica, com fundamentos econômicos, o que propiciaria dois mercados políticos diferentes: um baseado na cidadania plena e outro no clientelismo.

Segundo Bodernave (1985), a participação pode ter diferentes graus. Ou seja, o cidadão ou representante da comunidade, pode ter diferentes conteúdos, variando de uma participação de menos conteúdo a uma de maior conteúdo, conforme o seguinte:

- prestação de informações sobre decisões e atos já concretizados;
- consulta facultativa ou obrigatória: solicitação de críticas, sugestões ou dados para a solução de problemas;
- apresentação de propostas e elaboração de recomendações, inclusive para a formulação de políticas, programas e projetos;
- co-decisão ou co-gestão;
- delegação: a autoridade competente transfere sua autoridade decisória ou executiva a outrem, em campos e dentro de limites predeterminados; e
- autogestão: o próprio grupo determina seus objetivos, escolhe e dispõe sobre os meios para atingi-los e estabelece o controle sobre os resultados, sem “referência a uma autoridade externa”.

A participação pode ter também diferentes níveis. Do nível mais alto para o mais baixo, e ocorre nos seguintes momentos:

- formulação da doutrina, missão, objetivos, políticas e proposição de estratégias de ação de uma instituição;
- elaboração de planos, programas, projetos e definição de suas metas físico-financeiras;
- alocação de recursos;

- execução de ações; e
- avaliação de resultados.

Em termos de formas de participação na gestão municipal, existem, basicamente, duas formas:

- Participação setorial. Tentativa de se incorporar a democracia de base à democracia representativa em um nível superior da administração municipal. Os conselhos setoriais seriam um exemplo.
- Participação territorial. O mecanismo de participação se insere na própria organização governamental, à medida que ela se descentraliza, atribuindo competências a âmbitos cada vez mais próximos às bases. A participação de cidadãos em reuniões nas administrações regionais de uma prefeitura pode ser um exemplo neste caso.

Finalmente, como objetivos da participação podem-se estabelecer:

- Democratização. Participação da comunidade na tomada de decisões.
- Emancipação. A ação coletiva comunitária para superar desigualdades estruturais representa emancipação.
- Empoderamento. A ação coletiva para superar desigualdades estruturais envolve a mobilização do poder comunitário. Há o pressuposto da conscientização: tomar a si a consciência de poder, contribuir para mudar sua própria condição.

Uma vez discutida a participação, apresentam-se as ferramentas consideradas aqui operacionais, mas que dependem da participação do cidadão para seu melhor aproveitamento do ponto de gestão social.

Análise SWOT

A análise SWOT consiste em identificar e avaliar os pontos fortes e fracos, as oportunidades e as ameaças da organização e do contexto em que ela atua, sendo uma ferramenta de planejamento estratégico, utilizada por organizações tanto do setor público quanto do setor privado.

O ambiente externo é analisado a partir das oportunidades e ameaças à organização. Os pontos fortes e fracos se referem ao ambiente interno à organização. Tal divisão é necessária, já que a organização age de formas diferentes, de acordo com cada campo.

A organização não pode controlar o ambiente externo, contudo cabe a ela monitorá-lo, de forma a aproveitar as oportunidades eficientemente e de forma ágil, além de evitar ameaças quando possível.

Quanto ao ambiente interno, este pode ser controlado pelos dirigentes da organização. Assim, ao ser detectado um ponto forte, este deve ser ressaltado, ao identificar-se um ponto fraco, deve-se tentar controlá-lo ou, ao menos, diminuir seus resultados. É importante identificar e analisar estes pontos fortes e fracos, para que se possa decidir onde devem ser alocados os maiores esforços e recursos.

Após a análise SWOT, a organização pode definir objetivos e metas de melhoria em relação aos aspectos considerados vitais, mas em situação delicada. Devem-se também estabelecer metas que visem ao maior aproveitamento das oportunidades e ações que serão essenciais para reduzir efeitos de possíveis ameaças.

Análise do Ambiente

A análise do ambiente é uma ferramenta chave para a gerência social, já que permite realizar um exame antecipado do contexto no qual políticas, programas e projetos sociais serão desenvolvidos, identificando-se oportunidades e riscos.

Tal análise permite avaliar as incertezas deste contexto, geradas por mudanças introduzidas, que implicam novas estratégias de gestão. Além disto, é parte da planificação estratégica e da construção de cenários, pois aponta para a construção de imagens de futuro, que irão orientar o desempenho em longo prazo.

A análise do ambiente baseia-se no pressuposto de que o contexto externo da ação estratégica é constituído por uma ampla gama de fatores incontrolláveis, que podem influenciar esta ação, determinando seu êxito ou fracasso. Tal fator leva à noção de que esta análise se constitui em um processo dinâmico, participativo e interativo, além de centrar-se em uma informação estrategicamente importante. Tal informação está diretamente relacionada com o êxito de determinado curso de ação, gerando uma compreensão ampla do ambiente em que a ação será executada, identificando os problemas críticos para se alcançar este êxito, em longo prazo.

Conceito

O conceito basilar deste método é o de contexto, definido como o ambiente externo à organização, constituído por um conjunto de várias forças relacionadas entre si, diante das quais não se pode exercer significativa influência. O contexto pode ser considerado próximo quando se refere às forças que operam no ambiente mais imediato da organização, sobre a qual se pode exercer alguma influência, como é o caso da comunidade que utiliza os serviços sociais.

A análise das instituições que formam determinado setor permite identificar e conhecer as forças e debilidades do conjunto de instituições, possibilitando aumentar o conhecimento a respeito de possíveis ações complementares ou competitivas a serem desenvolvidas neste ambiente.

A análise dos usuários permite caracterizar os diferentes grupos da população e suas demandas reais e potenciais.

Quanto às forças distantes à organização, estas se originam independentemente, não havendo forma de exercer influência sobre estas. Elas podem ter um impacto social maior e transformar a natureza das políticas ou dos programas sociais. Assim, é necessário analisá-las e monitorá-las, de forma que as instituições se antecipem e se preparem para possíveis mudanças.

- As forças econômicas dizem respeito à natureza e à direção da economia de

determinada região ou país. Analisá-las implica gerar uma compreensão de tendências e impactos destas na ação institucional.

- As forças regulatórias compreendem a identificação e análise das mudanças previsíveis e seu impacto na ação institucional.
- As forças sociais e culturais englobam o exame de valores, atitudes, perspectivas e estilos de vida da sociedade atendida pela instituição.
- As forças políticas abrangem a análise de organizações políticas de poder, a oposição, os movimentos sociais e os meios de comunicação social, explorando sua influência nas decisões públicas, no campo de políticas sociais.
- As forças científico-técnicas incluem as mudanças tecnológicas e seu impacto nos programas e atividades da instituição. Tal análise permite incorporar esta dimensão à ação estratégica.

Enfoque

O enfoque conhecido como “análise ativa do ambiente” é um esforço organizado, seletivo e orientado por parte da organização com o objetivo de identificar as mudanças que lhe causaram maior impacto. Na prática, permite desenvolver um contínuo processo de monitoramento de mudanças, aumentando a consciência coletiva sobre os processos de mudanças e criando um sistema de alerta anterior aos problemas potenciais. Este enfoque reforça o pensamento estratégico, comprometido com a visão a longo prazo, retroalimentando o plano estratégico da instituição.

Segundo este enfoque, o êxito de um projeto depende do grau de controle sobre as variáveis ambientais que afetam sua execução. A análise de variáveis culturais, políticas, socioeconômicas, tecnológicas e institucionais ajuda as instituições a definir estratégias inovadoras que levem em conta as potencialidades e restrições da ação. Com a análise do ambiente é possível decidir entre estabilidade e complexidade, continuidade e mudança.

Segundo alguns autores, devem-se utilizar indicadores de incerteza, que estão relacionados com a complexidade (números de fatores que afetam a execução de um programa) e com a estabilidade (ritmo e grau de mudança) nas variáveis ambientais.

Tabela 1: Matriz para a análise da incerteza

VARIÁVEIS	COMPLEXIDADE	ESTABILIDADE
Econômicas		
Políticas		
Sociais		
Tecnológicas		
Culturais		
Organizacionais (instituições setorializadas)		

Fonte: Licha (2000).

Etapas

A análise do ambiente comporta as seguintes etapas:

- 1ª) Identificação de forças do ambiente próximo e distante que podem afetar o desempenho do programa ou da instituição a médio e longo prazo. Deve-se, para isto, fazer uma lista das possíveis variáveis que compõem o conjunto de forças.
- 2ª) Identificação das variáveis chave determinantes do êxito ou fracasso da instituição em longo prazo. Elas são limitadas, devem ter relação direta com o êxito de determinado curso de ação, significativo nível de impacto sobre outras variáveis, e relativo nível de incerteza.
- 3ª) Coleta e análise de informações, para se fazer análise das forças do ambiente, sintetizando os resultados.
- 4ª) Identificação de oportunidades e riscos, identificando as fontes destes e possíveis danos caso se consolidem.
- 5ª) Elaboração de prognóstico e hipóteses, descreve-se as principais tendências das principais variáveis, baseando-se em premissas importantes e fundamentadas.
- 6ª) Elaboração de relatórios de resultados, que deve abordar: análise de forças próximas e remotas, avaliação de oportunidades e ameaças do ambiente, análise de tendências e as premissas básicas que servem de apoio.

O método de Cenários

De acordo com Licha (2000), o método de cenários, que se constitui em ferramenta para a gerência social, é utilizado no planejamento estratégico, contribuindo para a construção de uma visão do futuro desejável (e possível) pela organização. Esta ferramenta apóia a exploração de imagens do futuro, que se convertem em pano de fundo da estratégia dos planos destas organizações. Além disto, pode ajudar a estudar os problemas críticos de uma sociedade e a prever seus possíveis caminhos.

Tal método permite descrever coerentemente o caminho de uma situação atual até uma situação futura, sendo os cenários a descrição desta última e toda a seqüência de eventos até se chegar a ela.

Desta forma, este método se constitui em essencial ferramenta para a gerência social. A formulação de estratégia e de planos de desenvolvimento social requer visões em longo prazo. Suas ações são focadas em processos participativos de reflexão, debate sobre o futuro desejável e medidas para alcançá-lo. Com este método a gerência social pode assumir um futuro próximo, que, contudo, dependerá da qualidade das estratégias e das visões em torno das quais as ações se empenham. Além disto, devido ao seu caráter estratégico e flexível, esta

gerência requer um contínuo exercício de vigilância, que irá assegurar a relação entre previsão e gestão.

O método de Construção de Cenários

O procedimento básico de construção de cenários proposto por Licha (2000) compreende os seguintes passos:

1ª) Construção da base dos cenários. Inclui a análise anterior e atual do sistema estudado, delimitando-o e identificando suas variáveis essenciais. A análise retrospectiva permite identificar os mecanismos e atores determinantes da evolução do sistema. E por meio da análise atual, podem-se identificar as mudanças ocorridas. Baseando-se nestas duas análises, é construída a análise dos atores, identificado-se seus objetivos e meios, além de suas estratégias.

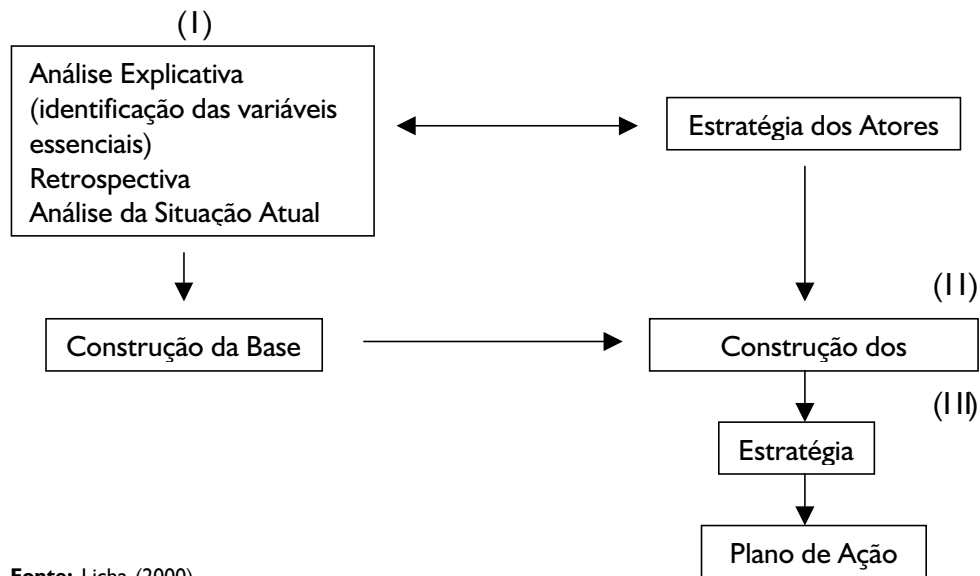
Tabela 2: Matriz para análise das estratégias dos atores

O jogo dos atores				
Ação Sobre:	Estratégias (alianças e conflitos) e interesses			
Ação de:				
	A1	A2	A3	... An
A1				
A2				
A3				
... An				

Fonte: Licha (2000).

2ª) Construção dos cenários. Constroem-se as imagens de futuro prováveis, descrevendo-as de maneira o mais detalhada possível, além da transição desde a situação atual até as situações futuras possíveis e desejadas.

3ª) Estratégia e plano de ação. Com base no cenário definido, definem-se as estratégias e os planos de ação. Este processo pode ser observado no esquema a seguir.

Esquema I: O método de construção de cenários

Técnicas que Apóiam a Construção de Cenários

Existem técnicas que reforçam o método de cenários. Referem-se à identificação de variáveis essenciais para analisar e explicar o comportamento do problema estudado e a validação de jogos de hipóteses, que são os cenários. Tais técnicas estão sugeridas no diagrama anterior, com os números 1 e 2.

O primeiro tem o fim de definir as variáveis chave, e para isto se recomenda a utilização da técnica de *brainstorm*, com o objetivo de listar tais variáveis chave, que então são submetidas a uma revisão dos especialistas. Assim, mediante sessões de *brainstorm* e consultas a especialistas, resulta uma lista de variáveis que permite caracterizar o sistema estudado.

Em relação à segunda, trata-se de submeter-se ao juízo dos especialistas a validade dos distintos cenários. Esta técnica, denominada *Delphi*, consiste em consultá-los quanto a uma possível evolução de um fenômeno e em definir um consenso entre eles sobre a probabilidade das hipóteses, apoiando-se em suas argumentações e contra-argumentações.

Conclusão

Este artigo procurou mostrar algumas ferramentas consideradas básicas para a gestão social. O envolvimento do cidadão pode resultar em maior eficácia na utilização dessas ferramentas e, conseqüentemente, no processo de gestão social. Como se pode perceber, o tema consiste em um processo complexo, que demanda esforços políticos-organizacionais por parte dos governos e do gestor social. No entanto, é um processo que, a depender de como a participação do cidadão se dá, pode significar melhoria na vida do cidadão e fortalecimento da democracia.

Referências

- BITTAR, J. **O modo petista de governar**. Caderno Especial de Teoria & Debate. São Paulo: Teoria & Debate, 1992.
- BODERNAVE, J. E. D. **O que é participação?** São Paulo: Brasiliense, 1985.
- BOGASON, P. **Public policy and local governance**. Cheltenham: Edward Elgar, 2000.
- BOURGUIGNON, J. A. "Concepção de rede intersetorial, 2001". Disponível em <<http://www.uepg.br/nupes/intersector.htm>> Acesso em: 24 Mar. 2003.
- FORTIN, G. **Participación et société, Economies et société**. Genève, 4(9), 1979.
- HAMBLETON, R. Consumerism, Decentralization and Local Democracy. **Public Administration**. v. 66, Summer 1988. p. 125-147.
- INOJOSA, R. M. Redes de compromisso social. **RAP – Revista de Administração Pública**, 33 (5). Rio de Janeiro, Set./Out. 1999. p. 115-141.
- JACOBI, P. R. Prefeituras democráticas, movimentos populares e poder local: participação, cooptação e autonomia? **Espaços & Debates**. São Paulo, v. 3, n. 9, p. 66-69, Mai/Ago. 1983.
- JUNQUEIRA, L. A. P. Descentralização e intersetorialidade: a construção de um modelo de gestão municipal. **Revista de Administração Pública**. v. 32(2), Rio de Janeiro, 1998.
- JUNQUEIRA, L. A. P. Intersectorialidade, transectorialidade e redes sociais na saúde. **RAP – Revista de Administração Pública**, 34 (6). Rio de Janeiro, Nov./Dez. 2000. p. 35-45.
- LICHA, I. La construcción de escenarios (notas de clase). In: INSTITUTO INTERAMERICANO PARA EL DESARROLLO SOCIAL. **Curso para formadores em Gerencia Social: Lecturas de Clase**. Washington, D.C., 2000. T. 2.
- _____. Los instrumentos de la gerencia social (notas de clases). In: INSTITUTO INTERAMERICANO PARA EL DESARROLLO SOCIAL. **Curso para formadores em gerencia social: Lecturas de Clase**. Washington, D.C., 1999. T. 2.
- NAJMANOVICH, Denise. El lenguaje de los vinculos. De la independencia absoluta a la autonomia relativa. In: DABAS, E.; NAJMANOVICH, D. (Org.). **Redes el lenguaje de los vinculos: hacia la reconstrucción y el fortalecimiento de la sociedad civil**. Buenos Aires: Paidós, 1995. p. 33-76.



Política, Instituições e Estratégia de Implementação

Elementos Para a Análise de Políticas e Projetos Sociais

Bruno Lazzarotti Diniz Costa ¹

... Uma coisa é pôr idéias arranjadas, outra é lidar com país 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 autocumprida 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 planejamento 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 estratégico**. 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.



O Planejamento na Esfera Pública:

Fundamentos Teóricos, Possibilidades e Limites Operacionais

Ricardo Carneiro ¹

O propósito deste artigo é promover uma discussão geral da aplicação do planejamento ao processo de formulação e implementação de políticas públicas pelo Estado moderno. A primeira parte aborda, rapidamente, a trajetória cumprida pela atividade planejadora no âmbito da administração pública, onde se salienta sua disseminação no período do pós guerra, acompanhando a crescente aceitação do keynesianismo e a consolidação do intervencionismo estatal na economia, e a relativa “retroação” a partir dos anos setenta, provocada pela revitalização das idéias neoliberais. A segunda parte trata dos fundamentos teóricos do planejamento, entendido e tratado como instrumento de racionalização do processo decisório, tendo como referência o esquema analítico da teoria da escolha racional. O texto se detém um pouco mais no exame das questões relativas à definição de objetivos e da estratégia de intervenção, vistos como centrais ao desenho de qualquer política pública que se pretenda exitosa. Por fim, a terceira e última parte tece alguns breves comentários sobre a prática do planejamento nos dias atuais, fazendo menção a aspectos associados à participação – o planejamento participativo – e às mudanças no contexto – o planejamento estratégico.

1. Introdução

O uso do planejamento pela administração pública constitui tema controverso, cuja abordagem não escapa às mudanças que tendem a se processar, no decorrer do tempo histórico, nas idéias dominantes acerca “das regras que fazem a economia funcionar e dos limites atribuídos ao papel econômico do Estado” (Hirschman, 1996, p. 167). O período do pós guerra configura um desses momentos de inflexão na visão prevalecente sobre o que há para o Estado fazer e os mecanismos que dispõe para governar. A hegemonia então conquistada pelo pensamento keynesiano e sua defesa do intervencionismo estatal, junto com a avaliação positiva da

¹ Professor e coordenador do Mestrado em Administração Pública da Escola de Governo da Fundação João Pinheiro, Doutor em Sociologia e Política pela UFMG.

experiência de planificação econômica da ex-URSS e o sucesso do Plano Marshall na reconstrução da Europa, criou um ambiente favorável à difusão da atividade planejadora como um poderoso instrumento para a promoção do crescimento econômico e melhoria do bem estar social, aplicável tanto a países desenvolvidos quanto a países em desenvolvimento. Sob os auspícios políticos e o apoio técnico da Comissão Econômica das Nações Unidas para a América Latina - CEPAL, sua utilização disseminou-se pelos países latino-americanos, incluindo o Brasil, onde passa a representar uma peça central do esforço de industrialização da economia, comandado pelo Estado.

O cenário favorável ao ativismo estatal e ao planejamento econômico começa a se alterar ao final dos anos sessenta, refletindo mudanças na conformação e nos resultados dos processos alocativos e distributivos da sociedade. Num movimento pendular, a perversa combinação de estagnação produtiva, inflação em alta, desemprego ascendente e elevado déficit público, que recobre as principais economias capitalistas em meados dos anos setenta, ensejou uma reviravolta na percepção dominante sobre a natureza da atuação do setor público, sua forma de organização e suas relações com o mercado e a sociedade. Progressivamente o keynesianismo vai sendo sobrepujado pela revitalização da ortodoxia neoclássica e do monetarismo, sob o rótulo abrangente do neoliberalismo. Ancorado nas “novas” formulações e concepções teóricas, o Estado passa a ser visto como muito grande e a administração pública como ineficiente.

Se é essa a interpretação do “problema”, a “solução” que se impõe consiste na redução do tamanho do Estado e na concomitante modernização de seu *modus operandi*, envolvendo os mecanismos e práticas de gestão que adota. O primeiro termo da equação, levado a efeito com maior ou menor intensidade na ampla maioria dos países desenvolvidos, contempla a privatização de empresas estatais, a desregulamentação e a mercantilização de serviços de utilidade pública. O segundo vai se traduzir em iniciativas de reorganização do funcionamento da máquina estatal, de conteúdo “gerencialista”, na linha da política reformista popularizada pelo tatcherismo e que se convencionou chamar de “*new public management*”. Contrapondo-se à administração burocrática “tradicional”, a reforma gerencial tatcheriana adota uma retórica focada na busca da eficiência e que preconiza, como balizador da gestão pública, o primado da racionalidade econômica, identificada à lógica de mercado.

Esse movimento reformista alcança o Brasil em meados dos anos oitenta para se aprofundar nos anos noventa. A conformação de um quadro que combina crescente endividamento externo e interno com perda de dinamismo econômico e recrudescimento inflacionário favorece e estimula a transição para um novo padrão de intervenção estatal, que reconhece a primazia da iniciativa privada, prioriza a estabilidade macroeconômica e procura se concentrar na regulação da dinâmica de mercado. A adesão do país ao reformismo liberalizante tem, como marco referencial, a conturbada gestão presidencial de Fernando Collor de Mello. É, contudo, no período do Governo Fernando Henrique Cardoso que se dá a inflexão definitiva rumo à desregulamentação e à concomitante redução do intervencionismo estatal na economia, com a entronização do controle inflacionário como principal objetivo da política pública e do ajuste fiscal como requisito à sua consecução. Do processo resulta o “esvaziamento” da atividade planejadora, com o gradativo desmantelamento dos órgãos e mecanismos de planejamento que deram suporte e sustentação ao ciclo desenvolvimentista experimentado pelo país no pós-guerra.

Dada a atual prevalência da ortodoxia liberal, refratária ao intervencionismo estatal na economia, não é de se surpreender que a fragilização e o sucateamento impostos ao aparato estatal de planejamento, nas diferentes esferas de governo, venham a ser percebidos e tratados, em amplos círculos da sociedade brasileira, como algo natural, sem implicações relevantes para a condução da atividade governativa. É como se o “esgotamento” do modelo de planejamento aplicado pelo país na implementação de seu esforço de industrialização significasse a “falência” geral do planejamento aplicado à administração pública. Em outras palavras, se o Estado não intervém, ou não deve intervir, não há o que planejar nem porque fazê-lo.

Trata-se, evidentemente, de leitura apressada e simplificadora, e, como tal, equivocada. O planejamento não se vincula necessariamente à formulação de planos globais e de longo prazo voltados à promoção do desenvolvimento econômico, nem fica limitado ao processo de elaboração da programação orçamentária. Seu papel é o de contribuir para o incremento da eficiência e da eficácia na implementação das políticas priorizadas pelo governo, que servem de balizamento e condicionam o funcionamento da administração pública. Como bem o lembra Friedman, “é, antes de mais nada, uma tentativa de tornar mais eficientes nossas melhores compreensões do mundo para que possam [ser encaminhados] novos cursos de ação” (1988, p. 175), em sintonia com os interesses da coletividade.

Qualquer que seja a natureza objetiva da intervenção estatal, os órgãos e agências governamentais “coletam informações sobre assuntos concretos e sobre as relações entre meios e fins, com a finalidade de formar uma opinião acerca de quais políticas (...) poderiam melhor realizar” (Elster, 1999, p. 1) os objetivos que conformam a agenda pública. Da mesma forma, existem órgãos e agências que se encarregam de executar as deliberações relativas ao que fazer, conferindo materialidade à atuação do governo. Definir, programar, monitorar e avaliar políticas públicas – ações que se inscrevem na “rubrica” do planejamento, visto sob uma acepção ampla – interpenetram o funcionamento da máquina estatal e repercutem diretamente na qualidade dos serviços provisionados à população. Isto posto, o planejamento é não só necessário como indispensável para que se possa assegurar ao poder público uma adequada capacidade de intervenção. No entanto, nunca é demais reafirmar, “capacidade não é destino” (Stiglitz, 1999, p. 115), no sentido de que não surge espontaneamente nem necessariamente ocorre. A esse respeito, cabe ressaltar, e lamentar, que o mito da maior eficiência da iniciativa privada, num contexto de relativo descaso para com o “sucateamento” do aparato estatal, tem servido de justificativa para a crescente contratação de serviços especializados ou de consultoria junto a organismos não governamentais ou para-estatais, envolvendo atividades afetas ao planejamento, que, vale insistir, são próprias da administração pública. Essa “delegação” de responsabilidades e poderes revela-se temerária, para dizer o mínimo, à medida que amplia os espaços e as oportunidades de “captura” do Estado por interesses particulares de empresas ou grupos específicos da sociedade, o que uma burocracia profissionalizada e revestida de uma ética pública, no sentido proposto pelo modelo weberiano, procura bloquear.

2. Planejamento e Racionalização do Processo Decisório do Governo

O planejamento pode ser entendido, numa concepção ampla, como o processo de elaboração de um roteiro ou programa de ações, articuladas entre si, com vistas à implementação

de qualquer empreendimento ou atividade mais complexa. Essa “definição” é interessante no sentido de chamar a atenção para dois aspectos principais, ambos relacionados às possibilidades e pertinência de sua aplicação ou adoção no mundo real. Primeiro, o planejamento serve de guia ou orientação para a ação, contrapondo-se à tempestividade e improvisação na escolha das condutas ou procedimentos a serem adotados. Não faz sentido, assim, falar de planejamento quando não existem alternativas de ação a serem consideradas no processo decisório, seja por restrições ou imposições advindas do ambiente onde o agente opera ou por preferências inequívocas que este tem acerca do que fazer. Segundo, o planejamento permite uma concatenização mais precisa e sistematizada das ações, compatibilizando-as entre si, o que contribui para o processo de coordenação da execução das decisões referentes àquilo que se pretende fazer no âmbito de uma dada atividade. Isto se aplica, em especial, a situações onde as ações a serem empreendidas se desdobram no tempo e/ou quando envolvem a participação de mais de um agente.

A idéia de planejamento aparece, portanto, estreitamente associada ao processo decisório do agente, onde o que se tem em mente é a seleção de cursos de ação mais adequados à promoção de seus interesses e ao alcance dos fins que este persegue. Pode ser visto como um instrumento voltado à racionalização das escolhas referentes à forma como organizar e desenvolver as tarefas e os eventos que estruturam e conferem materialidade a uma dada intervenção ou atividade. Traduz, mais especificamente, a preocupação em fazer as coisas da melhor maneira possível, o que engloba questões de natureza variada, que vão do desenho de soluções coerentes e consistentes para problemas objetivos a serem enfrentados à busca da otimização de resultados, passando pelo incremento da capacidade de realização ou de mobilização de recursos.

Enquanto instrumento voltado à racionalização do processo decisório, o planejamento é aplicável tanto à esfera pública quanto à privada. O modelo de planejamento do setor privado, contudo, não é adequado à administração governamental, o que não significa, evidentemente, que idéias, procedimentos e práticas específicas ao primeiro não possam ser aplicadas à segunda e vice versa. O que se quer ressaltar, e isto ganha particular relevância no atual contexto político-institucional, de marcada orientação pró mercado, é que os objetivos, os condicionantes e as atividades correspondentes à gestão pública apresentam características peculiares que a distingue da gestão privada. A esfera pública representa o espaço por excelência da promoção dos valores e interesses coletivos, e esta dimensão coletiva interpenetra, ou deveria interpenetrar, a formulação e a implementação da agenda política dos diversos níveis de governo. O que fazer e como fazer envolvem escolhas políticas que afetam, de forma diferenciada e com intensidade também variada, os múltiplos interesses constitutivos da sociedade. Não se trata, como na esfera privada, de buscar soluções capazes de otimizar o aproveitamento das oportunidades de ganhos econômicos ao alcance do agente. O que está em jogo, na âmbito público, é o mapeamento e a identificação de quais necessidades e interesses priorizar, o delineamento e a análise dos cursos de ação factíveis, congruentes com os objetivos que se quer alcançar e os valores que se quer promover, e a especificação e avaliação dos

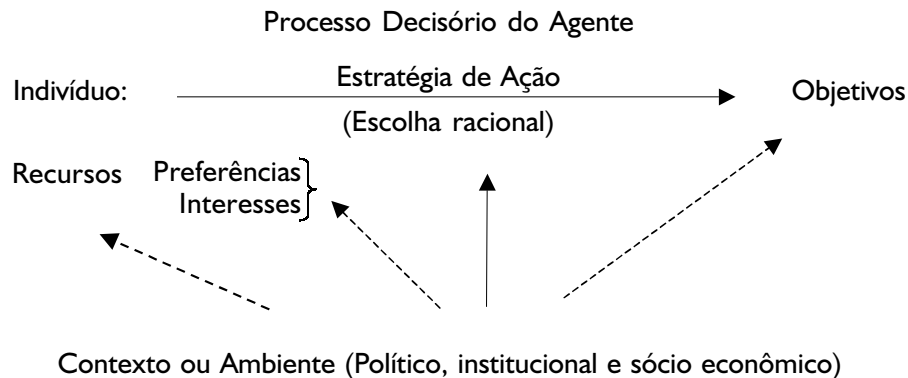
resultados deles esperados.

Indo direto ao ponto, o planejamento responde, ou procura responder, a propósitos ou aspirações de incremento na qualidade das políticas desenhadas e implementadas pelo Estado. Abarca um campo multidisciplinar e multisetorial de conhecimentos e práticas que, adequadamente utilizados, podem proporcionar subsídios valiosos aos processos de tomada de decisão referentes à proposição e gerenciamento das ações de governo, contribuindo para a melhoria de seu desempenho na persecução dos objetivos e metas coletivas. Para tanto, é importante que se tenha uma boa compreensão dos fundamentos teóricos que escoram o uso do planejamento como instrumento de racionalização da sistemática decisória da administração pública, de sua concepção lógica e operacional, bem como do alcance, problemas e desafios que cercam sua aplicação.

O paralelismo com o processo decisório do indivíduo fornece um ponto de partida interessante com vistas à tal compreensão, abrindo caminho para a utilização da “caixa de ferramentas” da teoria da escolha racional no exame de como funciona, ou se espera que funcione, a atividade planejadora. Esse procedimento é muito usual, principalmente no âmbito do planejamento econômico. Adotá-lo não significa que a tomada de decisões sociais ou coletivas seja redutível à escolha individual. Existem distinções relevantes que cabe reconhecer e incorporar ao esquema analítico, onde se destacam aspectos relacionados à noção de preferências sociais e seus desdobramentos no tocante à priorização e definição de objetivos no desenho de políticas públicas e às implicações do dilema olsoniano da ação coletiva na implementação das escolhas feitas.

2.1 O Esquema Interpretativo da Teoria da Escolha Racional Como Fundamento da Atividade Planejadora

O modelo analítico da escolha racional envolve um conjunto de supostos sobre a ação humana e, conseqüentemente, sobre o indivíduo enquanto ator social. As premissas básicas são a intencionalidade na busca de resultados, tendo em vista as preferências e os interesses que são próprios ao indivíduo, e a racionalidade na definição da conduta a ser adotada tendo em vista tal propósito (Carneiro, 2000; Elster, 1998; Reis, 1994). Fazer escolhas implica identificar e avaliar as alternativas de ação com as quais o indivíduo se defronta, e que expressam distintas combinações de meios e fins. A idéia de racionalidade significa, em essência, adotar uma estratégia que seleciona o curso de ação que presumidamente “levará ao melhor resultado global” (Elster, 1998, p. 38) para o indivíduo, ou seja, que atenderá de forma mais satisfatória a seus desejos e preferências. As opções factíveis, no sentido de efetivamente abertas à escolha, e suas potenciais conseqüências dependem, por sua vez, dos recursos que podem ser mobilizados e das características objetivas do contexto onde as ações se inscrevem. O diagrama a seguir possibilita uma visualização dos principais elementos ou variáveis que compõem o quadro de referência da ação, na abordagem da teoria da escolha racional.



A suposição da racionalidade é a peça central do esquema interpretativo da teoria da escolha racional, permitindo fazer a ligação entre o que os indivíduos querem e o que eles podem fazer. Racionalidade é indissociada de intencionalidade – a ação é movida por interesses – e se refere à avaliação que o indivíduo faz acerca de como deve agir com vistas a alcançar os objetivos a que se propõe. A escolha racional assume, assim, um caráter instrumental, implicando selecionar, dentre o que é possível fazer, o curso de ação que expresse, da perspectiva do indivíduo, uma articulação adequada dos recursos disponíveis face aos fins pretendidos.

A questão de selecionar o curso de ação que se configura como o mais apropriado é “resolvida” analiticamente recorrendo-se à idéia de eficiência. O modelo analítico da escolha racional “inclui (...) a preocupação com a eficiência” (Reis, 1988, p. 40), significando que, ao articular os recursos disponíveis com o intuito de alcançar os fins desejados, o indivíduo procura a melhor forma possível para sua realização. A esse respeito, Elster afirma que “as ações são avaliadas e escolhidas não por elas mesmas, mas como meios mais ou menos eficientes para um fim ulterior” (1998, p. 38). Trata-se, mais especificamente, de um cálculo fundamentado na aplicação do raciocínio lógico, onde são considerados os custos, os benefícios e os riscos envolvidos na ação (Laver, 1997; Carneiro, 2000). Para tanto, é necessário dispor de autonomia decisória, “pois admitir a busca de objetivos sem esta autonomia redundaria em reduzir a ação intencional às condições próprias do comportamento estimulado ou condicionado, onde o sujeito atuante desaparece como tal” (Reis, 1988, p. 21).

A autonomia decisória do indivíduo depende, dentre outros fatores, dos recursos que pode mobilizar na ação. Os recursos estabelecem, no plano do indivíduo, o escopo das ações factíveis, isto é, aquelas efetivamente abertas à sua escolha. Atuam, portanto, tanto como constrangimento, demarcando as condutas ou cursos de ação que pode adotar, quanto como potencialidade, delineando aquilo que pode alcançar.

Os recursos que os indivíduos controlam são contingentes da definição de direitos de propriedade e de sua efetiva observância, o que remete a considerações relativas ao arranjo institucional estabelecido e, mais especificamente, aos dispositivos legais que disciplinam e ordenam a matéria. Interessa salientar, sob a ótica dos processos alocativos e distributivos da sociedade, a assimetria de poder determinada por uma repartição desigual de recursos, que resulta em capacidades individuais também diferenciadas de fazer escolhas e materializar

preferências e interesses.

Outro aspecto de grande relevância a ser considerado no âmbito do processo decisório é a interveniência de aspectos relacionados ao contexto nas condutas que podem ser adotadas e nos resultados delas esperados. O cerne do argumento é que as ações dos indivíduos não se passam num plano vazio de significados, mas um quadro de referência objetivamente definido, que estes devem reconhecer e incorporar às escolhas que fazem. Ganha saliência aqui a dimensão institucional do contexto, onde se enfatiza o papel das instituições como regras do jogo para as múltiplas relações que conformam a vida em sociedade. Para a moderna análise institucional, as instituições são portadoras, ao mesmo tempo, de oportunidades e constrangimentos, moldando o que é pertinente ou não nas interações que se processam nos diversos campos de atividade. Como tal, influenciam as preferências e os interesses dos indivíduos, cujos efeitos repercutem nas escolhas que fazem e nos resultados que alcançam. Assim, ambientes com características distintas ou mudanças que nele ocorrem tendem a influenciar, de forma decisiva, as escolhas e as ações dos indivíduos. Aquilo que se apresenta como opção mais racional num dado contexto, por exemplo, pode deixar de ser a melhor escolha ou sequer estar aberta à consideração num ambiente de conformação distinta.

O caráter contextual da ação – o ambiente como quadro de referência para as decisões do indivíduo – implica um elemento de cognição, necessário à identificação e avaliação das opções de conduta que podem ser adotadas. Vale dizer, o processo decisório do indivíduo deve ser “alimentado” por informações apropriadas sobre as alternativas e as oportunidades que têm para promover seus interesses. Ação racional deve ser vista, portanto, como ação informada, no sentido de se buscar um “diagnóstico lúcido da situação (...) onde esta supostamente ocorre” (Reis, 1988, p. 4). Isto depende não só de condições efetivas de acesso às informações relevantes acerca das condutas que podem ser adotadas nas circunstâncias onde a atuação se desenrola, mas de uma adequada capacidade de processar tais informações. Em consequência, é possível falar, como o fazem Elster (1998) e Reis (1988), de diferentes graus de racionalidade, logo de eficiência, tendo em vista a forma objetiva como se dá o acesso e o processamento das informações. Oportunidades não percebidas deixam de ser aproveitadas, informações parciais podem levar a escolhas que não são a melhor opção, e expectativas equivocadas podem conduzir a resultados inesperados ou mesmo desastrosos.

Fazer escolhas certas, contudo, não esbarra apenas nas dificuldades associadas ao acesso e à capacidade de processamento das informações relevantes. Além desse tipo de limitação, a literatura especializada chama a atenção para outras questões que podem influenciar os resultados dos cursos de ação selecionados, presumidamente eficientes. Primeiro, a ação escolhida pode ter consequências não pretendidas sobre preferências e interesses de outros indivíduos, grupos ou a sociedade como um todo. A forma como os interesses afetados irão reagir a tais interferências introduz um elemento de risco e incerteza no processo decisório, que não pode ser negligenciado. Segundo, existem consequências não antecipadas ou imprevistas, com implicações e desdobramentos similares aos das consequências não pretendidas. Terceiro, a escolha racional nem sempre leva ao melhor resultado. Aquela que aparenta ser a melhor alternativa para o indivíduo não é necessariamente a que proporciona o melhor resultado para si próprio e para os outros, como ilustrado pelo “dilema dos prisioneiros” da teoria dos jogos.

Referenciado no esquema analítico da escolha racional, é possível examinar, um pouco mais detidamente, os elementos que fundamentam e influenciam o uso instrumental do planejamento no setor público. Em termos mais específicos, a atenção será direcionada para uma discussão sucinta de aspectos relevantes relacionados à definição de objetivos de política pública, à busca de estratégias apropriadas de intervenção com vistas à sua consecução, e à interveniência de fatores ou variáveis contextuais sobre o processo decisório e a implementação das ações e atividades propostas.

2.2. Priorização e Definição de Objetivos na Esfera Governamental

Por objetivo entende-se o que se quer ou se busca alcançar, expressando o propósito finalístico da ação. Parece evidente, assim, que objetivos bem definidos são pré-requisito para que se possa falar, de forma realista e não meramente retórica, em eficiência e eficácia, na atuação ou intervenção estatal, em especial no que se refere à realização do gasto público. Sem uma percepção clara e coerente sobre o ponto de chegada, seja ele um resultado pretendido ou uma situação ou condição desejada, fica difícil, para qualquer organização governamental, fazer escolhas apropriadas sobre as atividades e tarefas a serem desempenhadas, e que vão conferir materialidade à ação do Estado.

Em toda e qualquer situação, os objetivos que movem a administração pública expressam uma escolha política de quem controla e comanda o poder estatal. Mesmo no período do regime militar, quando a tecnocracia brasileira desempenhava um papel de relevo na formulação e implementação dos planos e programas de governo, a definição acerca daquilo que se pretendia alcançar era, em última instância, uma deliberação política e não técnica, derivada do exercício da autoridade conferida ao governante. No entanto, de um ponto de vista operacional estrito, é inegável reconhecer a contribuição que o conhecimento técnico especializado, convencionalmente associado à idéia de planejamento, presta, ou pode prestar, no processo deliberativo referente aos fins visados pelo Estado, os bens e serviços que este provisiona e os gastos que realiza.

Com o progressivo alargamento do escopo da ação estatal ao longo do período contemporâneo, o poder público vê-se defrontado, notadamente no campo social, com a difícil tarefa de escolher, dentre múltiplos e variáveis objetivos, aqueles que melhor expressam as preferências e os interesses da sociedade. Embora evidente, não custa lembrar que a seleção se impõe pela escassez dos recursos disponíveis frente aos usos alternativos, o que os torna potencialmente concorrentes. O atendimento a determinados objetivos de política claramente bloqueia a possibilidade de se alcançar a simultânea consecução de outros, levando ao dilema político de se fazer “escolhas trágicas”, para usar expressão cunhada por Wanderley Guilherme dos Santos. Esse dilema ganha contornos ainda mais acentuados na realidade brasileira atual, onde a promoção do ajuste fiscal impera soberano nas agendas políticas dos diversos níveis de governo, implicando severas restrições à execução de despesas, das quais não escapam as ações e atividades que se inscrevem na área da política social.

Em passado não muito distante, o planejamento foi muito utilizado pelo Estado brasileiro para produzir estudos abrangentes e compreensivos sobre o processo de desenvolvimento sócio-econômico nacional, envolvendo recortes espaciais e setoriais variados, dos quais

resultaram, não poucas vezes, a proposição de objetivos e metas ambiciosas, desconectadas de uma avaliação minimamente criteriosa de suas possibilidades efetivas de implementação. Caracterizado por gerar relatórios e documentos técnicos metodologicamente complexos ou sofisticados, em geral volumosos, esse tipo de planejamento, de feição ritualística, demonstra escassa utilidade como instrumento para a tomada de decisões estratégicas por parte do governo. A manifestação de tal fenômeno reflete, em particular, uma visão equivocada do papel a ser cumprido pela atividade planejadora, à qual não compete definir objetivos e metas de política pública, e sim fornecer subsídios e informações relevantes ao processo de escolha que, vale insistir, tem natureza política e não técnica, por maior que possa ser a influência do conhecimento especializado no resultado da deliberação.

Uma primeira e importante contribuição que a análise técnica pode prestar às deliberações governamentais acerca da seleção dos objetivos que irão compor a agenda política tem a ver com a identificação dos interesses ou grupos de interesses direta ou indiretamente afetados pelas diferentes alternativas de intervenção em consideração ou que podem ser adotadas. Essa identificação é relevante para permitir um conhecimento mais sistematizado dos resultados esperados e dos efeitos potencializados por cada uma delas, capaz de possibilitar uma comparação entre as mesmas, em busca da eficiência social na efetivação do gasto. Estabelecer prioridades implica, de um lado, examinar quem ganha com a oferta de uma dada política pública e a natureza do ganho e, de outro, quem é “sacrificado” ou deixa de ganhar e a natureza e a extensão da renúncia “exigida” pela viabilização da seleção feita. Vale dizer, as preferências políticas expressam não apenas priorizações mas também *trade offs*, que são importantes de se reconhecer e incorporar ao processo decisório, embora tal prática seja mais exceção do que regra no âmbito da administração pública brasileira.

Tendo em vista as dificuldades teóricas e operacionais referentes à priorização, dada a multiplicidade de objetivos potencialmente concorrentes, um caminho que pode ser útil no processo de escolha relativo às políticas sociais consiste em analisar a efetividade do gasto e a cobertura da intervenção pretendida. A efetividade guarda relação com a amplitude das mudanças ocorridas a partir da implementação das ações ou atividades face ao que se espera alcançar. A capacitação de trabalhadores desempregados, financiada com recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), ilustra bem a questão. Presume-se que a capacitação favoreça a reinserção no mercado de trabalho, o que leva à oferta de uma ampla gama de cursos e à definição de metas ambiciosas de matrículas nos mesmos. No fim, o número de pessoas “capacitadas”, relativamente grandioso, é apresentado como indicador do sucesso na realização do gasto. Independente de qualquer avaliação específica sobre a qualidade dos cursos, é difícil imaginar que sua oferta produza o efeito pretendido. Sem a criação de novas vagas no mercado de trabalho, a capacitação pouco resolve: o impacto final tende a ser muito modesto. A cobertura, por sua vez, tem a ver com o alcance efetivo da intervenção, expressando a parcela do conjunto de beneficiários potenciais que é de fato contemplada na oferta de bens e serviços pela administração pública. Se a cobertura revela-se reduzida face às necessidades detectadas, numa circunstância em que não pode ser ampliada de modo significativo – por razões variadas, como escassez de recursos –, avaliações positivas dos resultados obtidos pouco importam. Políticas bem desenhadas são aquelas que permitem uma mudança de qualidade no atendimento às necessidades da “clientela” potencial e não de um pequeno e exclusi-

vo número de beneficiários. Isto revela-se particularmente relevante quando estão envolvidas atividades que expressam direitos básicos de cidadania, de um lado, e responsabilidade constitucional do governo, de outro. Em tais casos, “soluções” que não podem ser generalizadas servem, com boa vontade, a propósitos “acadêmicos”, mas não ao bom desempenho no exercício do poder estatal.

Outro aspecto importante a ser observado na definição de objetivos tem a ver com a questão da legalidade dos fins propostos. Há um relativo consenso de que, dentre os princípios que norteiam o funcionamento da administração pública, o da legalidade é um dos que se revestem de maior relevância. O entendimento convencional da aplicação de tal princípio é que o governo faça as coisas de forma apropriada, em consonância com o que está prescrito nas normas e dispositivos legais que regem sua atuação. As implicações derivadas do marco legal, contudo, não incidem apenas sobre a forma como as ações devem ser conduzidas e quais os procedimentos que devem ser adotados pelo setor público, repercutindo nos resultados e, por consequência, naquilo que pode ser alcançado. Ao contrário, existem determinados objetivos que o governo não tem como fazer, seja porque não tem autonomia decisória suficiente para alcançá-los, seja porque não é de sua competência. Da mesma forma, existem determinados objetivos que devem ser perseguidos, já que previamente estabelecidos em lei. A provisão de serviços de educação e saúde à população são exemplos desse último tipo de prescrição.

A preocupação recente com a “responsabilização” do ente governamental representa um inegável avanço político e institucional para com o adequado funcionamento da máquina pública. Penso, no entanto, que tem prevalecido uma visão muito restrita da noção de responsabilização no âmbito da sociedade brasileira. A ênfase no tratamento da questão se prende em demasia a aspectos relacionados à legalidade dos procedimentos e práticas adotadas, principalmente no tocante aos dispositivos que disciplinam a administração financeira e orçamentária, o que se evidencia com nitidez na proposição da lei de responsabilidade fiscal. Pouca atenção tem sido dada às obrigações do governo no campo social, onde o atendimento a necessidades básicas, que traduzem direitos de cidadania e são requisito ao efetivo exercício da mesma, é sistematicamente “atropelado”, como se isto fosse algo natural, encontrando amparo no “surrado” argumento da escassez de recursos orçamentários. A legalidade tende a ser invocada quando interessa ao governante e não como uma norma de aplicação geral. Serve, por exemplo, para exigir o compromisso com a responsabilidade fiscal, mas não “vale” para o cumprimento da responsabilidade social. Os meios se sobrepõem aos fins, ou seja, a responsabilidade fiscal se impõe como mais importante que a responsabilidade social.

Igualmente importante é a legitimidade, que guarda relação com a percepção que a sociedade tem dos governantes e a forma como “avalia” sua atuação, constituindo, em particular, peça importante na disputa que se processa em torno do acesso e controle do poder estatal. Em outras palavras, legitimidade pode ser sintetizada na idéia de “aceitação” do governante pelos governados, onde o que está em jogo é a eficiência no desempenho da atividade governativa referente à provisão de bens e serviços à população. Lidar com a questão envolve temáticas cuja abordagem revela-se complexa, tanto do ponto de vista teórico quanto metodológico e operacional. A começar pelo próprio entendimento de “eficiência”. Na concepção atualmente dominante, eficiência se aproxima da noção utilizada na esfera privada,

significando algo como “fazer as coisas com menor mobilização de recursos”. Governo eficiente é aquele que racionaliza gastos e corta despesas, o que seria muito bom se não tivesse sido transformado num fim em si mesmo. Outra dificuldade refere-se a como avaliar a provisão pública de bens e serviços, dada a natureza qualitativa de medidas que não se limitem a custos da atividade e indicadores de capacidade de atendimento. Dizer que a população tem acesso à atenção médico-hospitalar porque existe uma estrutura organizada para a prestação do serviço pouco informa sobre a qualidade do atendimento e os resultados concretos para a saúde dos usuários do sistema. Da mesma forma, o bolsa-escola é reconhecidamente uma intervenção exitosa, porque consegue tirar as crianças das ruas ou do trabalho precário e colocá-las em salas de aula. Se este é o objetivo, tudo bem, o reconhecimento é merecido. Se, no entanto, o objetivo é formá-las e educá-las, o resultado vai depender da qualidade do ensino, para que não se tenha apenas aquilo que Elster (1999) chama de “estudante faz-de-conta”.

A publicização representa um avanço importante no sentido da melhoria da performance do governo, convergente com a idéia de legitimidade, à medida que busca tornar seus objetivos e práticas mais transparentes para a população. A condição de publicidade cria dificuldades a que se defendam medidas cuja finalidade é o atendimento a interesses particularistas, “travestidos” de interesse público, revelando-se essencial ao funcionamento de uma sociedade que se pretende democrática. No entanto, publicização “faz-de-conta”, como frequentemente ocorre, pouco resolve, sendo “esmagada” pela publicidade oficial. Em lugar de informações relevantes e esclarecedoras, capazes de contribuir para uma percepção da sociedade sobre seus governantes, o que acaba chegando mais diretamente à população é propaganda, não poucas vezes “enganosa” e, mais grave, financiada com dinheiro público.

Por fim, cabe ressaltar que o escopo abrangente das atribuições e competências do governo implica uma multiplicidade de objetivos cuja conciliação revela-se complexa e, em diversas circunstâncias, irrealizável. Não se trata apenas de um conflito provocado pela pressão da demanda por bens e serviços públicos sobre os recursos orçamentários, provocando a necessidade de priorização, do tipo “ou isto ou aquilo”, anteriormente comentada. Existe um conflito de ordem mais geral associado à concepção e ao conteúdo das políticas macroeconômicas, onde a escolha de determinados objetivos bloqueia ou compromete a possibilidade de se buscar a simultânea consecução de outros. Assim, a prioridade conferida à promoção do crescimento econômico pelo governo brasileiro em passado não muito distante e a forma como tal objetivo foi perseguido limitaram enormemente o alcance das intervenções de cunho redistributivo. A opção governamental à época, explicitada no “argumento” de que era necessário esperar o bolo crescer para depois distribuir, deixava claro o “sacrifício” que se impunha à sociedade – a renúncia a qualquer propósito mais imediato de se buscar um padrão mais justo ou equitativo de redistribuição de renda –, em nome de um objetivo “hierarquicamente superior” – a expansão da economia. Nos dias atuais, o crescimento econômico viu-se deslocado pela estabilização na hierarquia dos objetivos que conformam a agenda governamental. Para alcançá-la, adotou-se uma combinação de política monetária ortodoxa com uma política fiscal focada na obtenção de vultosos superávits primários. A consequência é o estrangulamento financeiro do Estado, principalmente nas esferas sub-nacionais de governo, refletindo em sua capacidade de agir corretivamente no tocante aos graves problemas sociais do país.

De fato, a prioridade atribuída à estabilização, traduzida em metas inflacionárias

“ambiciosas”, implica “acomodar” o gasto social aos recursos que “sobram” no orçamento, depois de atendidas as “exigências” do esforço fiscal. E o que sobra, além de muito pouco, é desigualmente repartido entre níveis de governo e entre regiões. Essa lógica de financiamento pelo “resíduo orçamentário”, que vem sendo aplicada às políticas sociais em sentido amplo, afeta particularmente as ações inscritas naquilo que se denomina de “assistência social”. As alternativas abertas ao planejadores ou formuladores de política que trabalham na área não são, em tais circunstâncias, nada animadoras: universalizar a redistribuição de renda entre os muito pobres e miseráveis, transferindo algo próximo a “esmola”, ou focalizar o gasto, recorrendo a uma espécie de categorização da exclusão para eleger aqueles que serão contemplados pela “benemerência” do poder público.

2.3 A Discussão e Escolha da Estratégia de Ação

A definição da estratégia de ação pode ser vista como a essência do planejamento, enquanto instrumento de racionalização do processo decisório. Em síntese, envolve selecionar, dentre as alternativas factíveis de intervenção, aquela que se apresenta como a melhor opção para a consecução de um dado objetivo ou a promoção de um determinado resultado. De modo similar à definição de objetivos, só tem sentido falar de planejamento na seleção do curso de ação a ser seguido se existirem, efetivamente, formas distintas de se alcançar o fim pretendido. Isto parece um tanto ou quanto óbvio, mas tal requisito nem sempre é observado no âmbito da atividade planejadora praticada pelo setor público brasileiro. Não raras vezes, a linha de intervenção já se encontra previamente traçada e o que se faz é apenas reafirmá-la, construindo um argumento técnico para dar embasamento à escolha feita. São circunstâncias onde o planejamento atende apenas a propósitos de justificar e conferir “legitimidade” à decisão tomada, pouco se distinguindo de uma mera formalidade. Assume, em outras palavras, uma conotação simbólica, sem maiores compromissos com a busca da eficiência nas ações de governo.

Feitas essas considerações preliminares, o ponto de partida para o desenho da estratégia de intervenção consiste em identificar e elencar as alternativas de ação convergentes com a promoção dos objetivos pretendidos. Abrem-se aqui dois caminhos principais a serem seguidos, refletindo formas distintas de percepção da idéia de racionalização. A primeira tem a ver com a utilização do raciocínio lógico, teoricamente fundamentado, para formar uma visão compreensiva da realidade e estabelecer relações de causalidade, mapeando as possíveis combinações entre meios e fins a serem consideradas no processo decisório. A segunda envolve o levantamento de práticas já experimentadas ou em uso com vistas à sua possível adoção, numa “apropriação” contingente do estoque de conhecimento existente acerca da formulação, implementação e avaliação de políticas públicas.

A primeira vertente corresponde à visão mais convencional de planejamento - aplicado principalmente ao processo de tomada de decisões na esfera econômica -, que se caracteriza pelo uso do instrumental técnico-científico na abordagem das relações entre meios e fins, de modo a permitir uma avaliação objetiva acerca de quais ações poderiam melhor realizar aquilo que se quer alcançar. No entanto, a despeito de melhorias na capacidade de análise proporcionadas por aprimoramentos metodológicos e, especialmente, pelo salto qualitativo

na base tecnológica aplicada à formulação de modelos de simulação, montagem de cenários e cruzamento de dados estatísticos, a identificação e explicação dos fenômenos sociais complexos mantém-se prisioneira de dificuldades de natureza teórica. Indo direto ao ponto, não existe nenhuma teoria, no âmbito das denominadas ciências humanas, que permita fazer afirmações categóricas sobre relações causais nem prever, com precisão, os efeitos de ações de maior envergadura, quaisquer que estas sejam, principalmente no médio e longo prazos. O que se quer ressaltar aqui é que o planejamento, independente de seu grau de refinamento metodológico e embasamento técnico, não pode ser visto como instrumento para a prescrição do que deve ser feito. Cabe-lhe, em essência, orientar ou servir de guia para a ação governamental, numa circunstância onde a decisão sobre o que fazer é, e continuará sendo, política. E as escolhas políticas não têm como escapar do problema da indeterminação cognitiva (Elster, 1999) ou, mais precisamente, das incertezas que cercam os resultados das decisões adotadas. Como ocorre com as escolhas dos indivíduos, além das consequências não pretendidas e/ou não antecipadas da ação, o cálculo estratégico subjacente à aplicação do suposto da racionalidade nem sempre conduz ao melhor resultado.

Reconhecer os limites teóricos e práticos da aplicação do instrumental analítico da escolha racional às decisões sociais é importante no sentido de chamar a atenção para determinados aspectos que podem contribuir para tornar o planejamento um instrumento efetivamente útil para a administração pública. Interessa ressaltar, em especial, que as incertezas relativas aos resultados das ações propostas recomendam flexibilidade na implementação daquilo que foi planejado, principalmente em situações que envolvem um horizonte temporal de médio a longo prazo. Isto vem conferir saliência às atividades de monitoria e avaliação como ferramentas para uma gestão eficaz dos problemas que surgem ou podem surgir, numa contraposição ao caráter mecânico e rígido do enfoque “tradicional” de planejamento. A monitoria permite uma calibragem sistemática das ações, enquanto a avaliação – entendida aqui como avaliação em processo – proporciona subsídios para correção de rumos, sempre e quando necessária.

A segunda vertente apoia-se numa linha de investigação aberta por Simon (1971) acerca do processo decisório aplicado às organizações, que aponta na direção da adoção do curso de ação ou solução satisfatória, em contraposição à busca da alternativa mais eficiente, preconizada pela abordagem da escolha racional. O argumento desenvolvido pelo autor enfatiza os limites da racionalidade instrumental, derivados “da incapacidade da mente humana de aplicar a uma decisão todos os aspectos de valor, conhecimento e comportamento que poderiam ter importância” (1971, p. 113) na escolha a ser feita, numa circunstância onde sequer se sabe se o objetivo visado é o ideal ou o melhor que se pode alcançar. Sem condições efetivas de conhecer plenamente o que é possível fazer e quais as consequências ou efeitos das diversas alternativas de ação, há uma forte tentação de se optar por soluções já testadas, capazes de atender de forma adequada ao que se quer alcançar. Sob essa perspectiva de abordagem, a atividade planejadora assume uma configuração que se aproxima da idéia de aprendizagem. O cálculo estratégico e o raciocínio lógico-dedutivo da visão convencional de planejamento abrem espaço para a observação de regularidades ou similaridades nos fenômenos sociais concretos e o raciocínio indutivo, onde o foco analítico é direcionado para a identificação de experiências vistas como exitosas, que se transformam, ou são transformadas, em referências

institucionalizadas para a ação.

Tal procedimento encontra-se amplamente difundido no âmbito da administração pública contemporânea, o que inclui o Estado brasileiro. Para as diferentes esferas de poder – do nível local ao federal – há atualmente um cardápio de “boas políticas” e “boas práticas de gestão”, com “soluções” prontas ou recomendações do que fazer nos vários campos de atuação governamental, alicerçadas numa retórica que apregoa a promoção de melhorias na performance do setor público. Da concepção da política macroeconômica ao enfrentamento da pobreza, nada escapa ao relato das experiências bem sucedidas e sua contraface, o receituário do que fazer para obter resultados igualmente exitosos.

A tentação de seguir a “trilha do sucesso” é grande, até porque parcela expressiva das soluções prescritas é “legitimada” pelo endosso de organismos da estatura do Fundo Monetário Internacional e do Banco Mundial, para ficar nos mais conhecidos. Esse caminho, contudo, pode também revelar-se traiçoeiro, conduzindo a opções equivocadas, com resultados não raras vezes opostos aos esperados. Sem a pretensão de aprofundar a discussão da questão, cabe observar que o aprendizado pela experimentação desenvolve-se com base em inferências, não apresentando as credenciais necessárias para substituir a previsão ou dedução teórica como ferramenta na produção do conhecimento científico. Assim, se a teoria é impotente para lidar com os problemas de relativa opacidade e indeterminação subjacentes às decisões sociais em sentido amplo, não há porque esperar resultados mais favoráveis advindos da experimentação. Não se trata, como pode parecer à primeira vista, de um libelo contra a utilização das “boas práticas” e as possibilidades de ganhos com a aprendizagem no âmbito da administração pública. O que se quer ressaltar, vale insistir, é que a replicação de experiências exitosas não assegura, necessariamente, resultados igualmente exitosos. “Boas práticas” constituem referências para o processo decisório, assim como os “erros” e os “fracassos” também o são. Nada mais do que isto, o que, diga-se de passagem, não é pouco.

Em qualquer circunstância, a escolha do curso de ação supõe a aplicação de um critério decisório, que traduz a natureza objetiva da lógica de “racionalização” adotada, a qual nem sempre é explicitada. Essa questão é importante, dada a amplitude de suas implicações, e merece ser comentada. Recorrendo a Elster (1999), as ações não podem ser avaliadas por elas mesmas, mas como um meio para se alcançar um objetivo pretendido. As escolhas, como já mencionado, envolvem combinações de meios e fins, e só fazem sentido analítico se assim percebidas. É isto que torna inteligível e confere significado objetivo à idéia de eficiência aplicada à administração pública. Não há como avaliar a eficiência ou adequação de uma ação, intervenção ou prática governamental sem levar em consideração a lógica decisória que preside a escolha. Afirmarções do tipo “fazer as coisas com menos recursos” ou “fazer mais com menos” expressam uma forma específica e particular de interpretação da noção de eficiência, e nada mais do que isto. O fato de tal interpretação ter se tornado dominante não a transforma na interpretação “correta”. Sua atual prevalência reflete a hegemonia conquistada pela vertente teórica associada ao reformismo tatcheriano, convergente com as idéias e proposições da “*new public management*”. Os exemplos das boas práticas e das condutas adequadas para a administração pública vêm principalmente de países como Austrália, Nova Zelândia e Inglaterra, que, deve-se reconhecer, não guardam muito em comum com a realidade brasileira. A forma como tais experiências têm sido apropriadas salienta os aspectos referentes ao controle

e racionalização do gasto, ignorando, em diversas situações, as implicações sobre a qualidade dos bens e serviços provisionados à população. Esquece-se, em particular, que segmentos expressivos da sociedade, em especial no meio urbano, são por demais vulneráveis no tocante à garantia de condições mínimas de conforto material e dignidade humana para prescindirem do apoio e da assistência prestados pelo Estado

A preocupação com a racionalização e o gerenciamento eficaz dos gastos governamentais é importante mas não pode ser utilizado como principal critério para avaliar o desempenho da administração pública. Entendo que, em toda e qualquer circunstância, a escolha da forma de intervenção a ser adotada no âmbito público deve ser pautada pelo princípio do maior benefício social líquido. Sob esse enfoque analítico, o que cabe fazer é identificar e mensurar quais interesses representativos da sociedade serão afetados, negativa e positivamente, pelas alternativas de ação que se abrem à deliberação do governo. Isto implica considerar não apenas os efeitos diretos, mas os efeitos indiretos, convencionalmente tratados como externalidades, os efeitos de curto prazo e os de médio e longo prazos, além dos efeitos locais e os globais. Isso significa lidar com questões complexas, de difícil antecipação ou percepção. A complexidade se evidencia, em particular, no tratamento a ser dado aos efeitos intangíveis, isto é, efeitos não quantificáveis – como alterações na paisagem e a ruptura das relações sociais de uma dada comunidade – e na atribuição de valor a determinados efeitos que, apesar de quantificáveis, não são transacionados no mercado e, portanto, não contam com preços de referência – como o valor da vida humana ou de elementos do patrimônio histórico, artístico e cultural.

Mais importante que chamar a atenção para a complexidade do processo de escolha na esfera da administração pública, o que interessa mais de perto é reafirmar o caráter distintivo da intervenção do Estado, nos diversos níveis de governo, no sentido de enfatizar que sua atuação ou performance não pode ser avaliada a partir dos parâmetros e mecanismos de mercado. Sobre a questão, é suficiente observar – e isto parece um tanto ou quanto esquecido nos tempos atuais – que a dinâmica de mercado não incorpora nenhum princípio ou critério de justiça social. Sob a ótica estrita da avaliação econômica, os efeitos distributivos não são considerados no processo decisório relativo à alocação de recursos. Tais efeitos, contudo, são, ou deveriam ser, de extrema relevância nas escolhas públicas. A crença quase dogmática na superioridade dos mecanismos de mercado e a valorização excessiva da competição têm levado a uma opção cada vez mais acentuada por soluções individuais em detrimento de soluções coletivas, deixando muito pouco espaço para considerações de natureza (re)distributiva. O alto grau de tolerância face à desigualdade social, refletindo uma situação de banalização da miséria e da degradação humana, parece impregnada na atual lógica decisória da administração pública brasileira, que confere um peso muito pequeno, para não dizer marginal, aos interesses da maioria, isto é, aos interesses dos pobres e miseráveis.

A análise dos interesses direta e indiretamente afetados pela política pública não é importante apenas no sentido de permitir uma avaliação dos efeitos esperados correspondentes às diferentes alternativas de curso de ação abertas à consideração do governo, subsidiando a escolha da melhor opção. Em diversas circunstâncias, os resultados que se espera obter podem ser profundamente influenciados, positiva ou negativamente, pela forma como tais interesses se comportam face à intervenção proposta. Identificar quem são, que recursos

mobilizam e como agem tais segmentos constituem informações relevantes no encaminhamento da ação, seja no sentido de “neutralizar” reações capazes de comprometê-la ou de buscar um maior apoio e comprometimento com a mesma.

A análise de interesses, contudo, não é tarefa fácil, já que implica lidar com o dilema da ação coletiva, formulado originalmente por Mancur Olson (1965). A adoção do dispositivo constitucional que transformou, no Brasil, o voto, reconhecidamente um direito da cidadania, numa obrigação ou dever do cidadão fornece uma boa ilustração do problema. A existência do interesse comum é condição necessária, mas não suficiente, para mobilizar a ação individual em torno de sua defesa ou promoção. O argumento do autor, bastante conhecido, é que indivíduos agindo sob a lógica da racionalidade não se envolvem ativamente na realização ou viabilização de um fim coletivo, preferindo atuar como carona ou *free rider*. Em outras palavras, se não podem ser excluídos do acesso aos benefícios ou vantagens dos resultados da ação coletiva, não há porque cooperar com ela.

Mesmo considerando a interveniência de uma série de fatores que podem atenuar ou minimizar o comportamento “oportunista” dos indivíduos, é um equívoco negligenciar o dilema da ação coletiva. Suas implicações, muito amplas, se não forem adequadamente processadas pelos formuladores das políticas públicas - como frequentemente ocorre -, tendem a levar a resultados muito distintos dos esperados. Grupos minoritários, se suficientemente mobilizados, podem dificultar ou mesmo bloquear a implementação de cursos de ação contrários a seus interesses, sobrepondo-os a interesses mais gerais da coletividade. Maiorias “silenciosas”, pouco mobilizadas, não saem em defesa de iniciativas favoráveis às mesmas, até porque, em diversas circunstâncias, as pessoas simplesmente não reconhecem, com facilidade ou rapidez, quais são seus interesses e o que é que está em jogo. Ações que dependem do engajamento das pessoas podem se frustrar, a menos que contem com o “reforço” de mecanismos de coerção ou de incentivo: campanhas educativas ajudam, mas não resolvem o problema. Há ainda o risco de se atribuir interesses a determinados grupos ou segmentos da população, seja por excesso de “voluntarismo” de decisores ou gestores públicos ou, o que é mais comum, porque as pessoas não manifestam suas preferências relativas a temas de interesse comum ou coletivo, mesmo porque existem claros limites no funcionamento dos mecanismos formais da democracia.

No entanto, qualquer que seja a lógica decisória ou o critério de seleção adotado, fazer “escolhas certas” supõe levar em conta, como no caso do indivíduo, a exequibilidade da implementação do curso de ação definido. Isto pode parecer uma obviedade, mas existem claras evidências de que uma das principais fragilidades na formulação e gestão de políticas públicas no país tem a ver com a pouca atenção dedicada a avaliar se aquilo que se propõe realizar é compatível com a disponibilidade de recursos, de um lado, e as restrições do contexto, de outro.

A probabilidade de se obter sucesso na promoção de um resultado pretendido depende, evidentemente, dos meios com os quais se conta para empreender as ações e atividades propostas com tal finalidade. Isto aponta para duas questões principais: o estoque de recursos – materiais, humanos e financeiros – efetivamente existentes e a forma como se dá o acesso e uso de tais recursos. A primeira delimita a amplitude da capacidade potencial de intervenção; a segunda, o grau de autonomia decisória em sua mobilização.

Além de fisicamente limitada, a base de recursos que dá suporte e sustentação à atividade governamental encontra-se distribuída por uma pluralidade de órgãos e empresas integrantes da administração pública. São organismos não apenas com funções, objetivos e interesses distintos, mas com capacidade operacional, lógica decisória, autonomia política e forma de atuação também distintas. É ingenuidade, portanto, pensar em governo como um corpo orgânico, no sentido de uma articulação que seja, ao mesmo tempo, internamente coerente e consistente. Na prática não existe um governo, mas várias sub-unidades de governo, agrupadas sob uma mesma instância de poder. Desconhecer essa realidade, como frequentemente ocorre, pode trazer consequências muito adversas para os resultados da atividade planejadora, principalmente se a ação proposta envolve colaboração intragovernamental.

De forma similar ao que se passa no plano do indivíduo, o problema da ação coletiva também se manifesta no âmbito da administração pública. Um dos erros mais recorrentes na formulação das políticas públicas é dar por resolvida ou subestimar a questão da colaboração inter e mesmo intra-organizacional na implementação daquilo que foi proposto. Por inúmeras razões, entre as quais a disputa de poder político, a cooperação no âmbito da administração pública não surge, necessariamente, de forma espontânea, nem o engajamento ou compromisso efetivo com a ação é o mesmo entre os entes governamentais nela envolvidos. A coordenação constitui o mecanismo convencional para lidar com o problema, que, em qualquer circunstância, permanece latente.

Como a cooperação, o acesso efetivo aos recursos necessários à implementação das ações propostas, principalmente financeiros, é também permeado por incertezas. Trata-se de um problema que se manifesta com particular intensidade na realidade brasileira, mas nem por isto recebe a devida consideração. O fato de os recursos estarem inscritos no orçamento não assegura, necessariamente, sua disponibilização integral nem em tempo hábil ilustra bem o argumento. Essa questão remete à forma como se organiza e funciona a estrutura de comando no âmbito do governo. E, historicamente, a distribuição de poder no Estado brasileiro nunca foi favorável aos setores responsáveis pelas ações no campo social, o que em nada surpreende, já que tais atividades nunca estiveram dentre as prioridades relevantes da agenda pública. Nos dias atuais, o quadro parece ainda mais adverso. O centro das decisões estratégicas e o controle da alocação dos recursos foi transferido para a área fazendária e do Tesouro, onde, reconhecidamente, os gastos sociais não são prioritários.

Isto posto, cabe salientar que o papel desempenhado pelo planejamento não atende apenas ao propósito de promover uma alocação socialmente eficiente dos recursos existentes. Ao contrário, a atividade planejadora pode prestar uma contribuição valiosa na criação de novos recursos e na consequente ampliação da capacidade de intervenção do governo. Se, em diversas ocasiões e circunstâncias, o planejamento praticado no país mostrou-se inócuo, à medida que se limitava a presumir a disponibilidade de recursos, os quais dificilmente se materializavam, em outras, revelou-se fundamental à viabilização de objetivos e prioridades da agenda pública, principalmente no que se refere definição de mecanismos e fontes de financiamento. A negociação de empréstimos junto a organismos internacionais de fomento, como o Banco Mundial, é o exemplo mais conspícuo.

Essa contribuição foi e continua sendo importante, a despeito das crescentes restrições de ordem legal à contratação de financiamentos pela administração pública brasileira,

especialmente nos níveis sub-nacionais de governo. Ampliaram-se também as condicionalidades, isto é, as imposições feitas na concessão dos empréstimos, que não se limitam mais às tradicionais exigências de garantia, mas avançam na direção de recomendações sobre o que fazer e como fazer. Isto tende a reduzir a atratividade desse tipo de “solução”, pela renúncia, ainda que parcial, de autonomia decisória que determina. Assim, com o relativo fechamento das oportunidades no campo financeiro, vem sendo cada vez mais enfatizada a busca de parcerias com a sociedade civil organizada, em especial com as denominadas organizações não-governamentais. O caminho é inegavelmente atraente, sobretudo quando se tem em mente uma sociedade pluralista e democrática, onde ações de cunho voluntário são regra e não exceção, o que, deve-se reconhecer, não expressa a realidade brasileira. Considerando-se, adicionalmente, a fragilização imposta à burocracia e, por extensão, à sua capacidade de resguardar o interesse público, o risco de que as parcerias se transformem num mecanismo para a captura e instrumentalização do Estado por interesses particularistas não é desprezível.

Além das questões afetas às limitações de recursos, as ações do Estado, de forma mais incisiva que as dos indivíduos em suas interações sociais, encontram-se submetidas a regras de ordenamento coletivo estabelecidas em lei, cuja referência última é o texto constitucional. “Tais regras definem, em particular, a margem de autonomia e os limites da capacidade de fazer escolhas por parte dos núcleos ou instâncias decisórias do governo” (Carneiro, 2000, p. 66). A lei de responsabilidade fiscal ilustra bem a questão, prescrevendo uma série de condutas e procedimentos a serem cumpridas pela administração pública, de um lado, e um conjunto de amplo de impedimentos a serem observados, de outro.

Dentre as várias implicações que as instituições, enquanto regras do jogo, impõem sobre o processo de formulação e implementação de políticas públicas, interessa destacar duas delas em particular. A primeira tem a ver com o aumento da complexidade imbricada na coordenação das ações propostas, tendo em vista a necessidade de se cumprir as exigências legais que ordenam e disciplinam a execução das mesmas. Além de onerosos, determinados procedimentos de curso obrigatório se caracterizam pela tramitação demorada, com resultados que nem sempre podem ser antecipados com precisão, tornando mais difícil a tarefa de sincronizar e conciliar as atividades previstas. A segunda guarda relação com os empecilhos que o arranjo institucional estabelecido pode criar à promoção de determinados objetivos de política pública. São situações que “demandam” iniciativas no campo institucional, mais especificamente, a adequação dos dispositivos legais àquilo que se quer fazer, de forma a permitir sua viabilização sem romper com a legalidade. Os resultados de iniciativas dessa natureza, contudo, “não correspondem necessariamente aos pretendidos, numa dinâmica com efeitos e produtos variados, onde, em diversas circunstâncias, sequer as motivações originais são preservadas” (Carneiro, 2000, p. 67).

O que se observa é que, historicamente, a administração pública brasileira procura lidar com as restrições de ordem institucional recorrendo a “soluções” *ad hoc*, capazes de proporcionar resultados mais imediatos, sem uma avaliação mais criteriosa de sua eficiência social e, principalmente, de seus efeitos a médio e longo prazo. A terceirização e os vários mecanismos utilizados para a contratação de pessoas físicas prestadoras de serviço ao poder público podem ser vistos como uma forma de “contornar” as restrições que se colocam à contratação de servidores concursados, não traduzindo, necessariamente, iniciativas capazes

de melhor atender ao interesse público. Da mesma forma, a ênfase recente nas parcerias público-privadas parece ser mais uma “solução criativa” para um problema a ser enfrentado, no caso, o estrangulamento financeiro na realização de investimentos pelo governo. E se a solução já é dada, não há muito o que o planejamento possa fazer, além de, como anteriormente comentado, contribuir para a “legitimação” da mesma.

3. Abordagens Contemporâneas do Planejamento: A Programação Orçamentária, a Questão da Participação e a Planificação Estratégica

Visto como uma ferramenta capaz de contribuir para a melhoria do processo decisório do governo e o incremento da eficiência e eficácia dos resultados de sua intervenção, o uso do planejamento pelo poder público tende a ser influenciado pelas mudanças que se processam no âmbito do próprio Estado – a forma como se organiza e opera – e no contexto mais amplo onde se dá sua atuação. Ainda que rapidamente, interessa ressaltar aqui determinados aspectos relacionados à gestão pública contemporânea, com foco na realidade brasileira, que repercutem mais diretamente na natureza do planejamento praticado pelos diferentes níveis de governo.

Um primeiro e importante aspecto tem a ver com a centralidade do Tesouro como locus decisório ou como poder político de fato da administração pública dos dias atuais, refletindo a ênfase atribuída ao ajuste fiscal como balizador da atividade governativa. Isto veio realçar a função dita “tradicional” do orçamento, entendido como instrumento disciplinador das finanças públicas, que dirige a preocupação fundamentalmente para a expansão dos gastos governamentais e a manutenção do equilíbrio financeiro do setor público. Esse controle não se restringe à relação entre Estado e sociedade, mas envolve as relações intragovernamentais e entre as esferas de governo. O papel reservado ao planejamento no âmbito da gestão pública contemporânea do país não escapa a essa realidade.

Indo direto ao ponto, o planejamento foi institucionalizado como instrumento para a elaboração da programação orçamentária. E se a função precípua do orçamento é o controle do gasto, é esta também a essência da atividade planejadora. Embora o discurso oficial enfatize o papel do orçamento enquanto instrumento de racionalização e melhoria do desempenho da administração pública, onde caberia ao planejamento uma função de maior relevo – qual seja, a de permitir uma articulação mais estreita entre os objetivos que se pretende alcançar, as ações necessárias ao alcance de tais objetivos e os custos incorridos na implementação das ações e atividades programadas – o que interessa, de fato, é o controle daquilo que o Estado faz ou pode fazer. Passando ao largo de uma discussão mais abrangente e aprofundada da questão, não é preciso muito esforço para evidenciar a pertinência do argumento apresentado. Assim, se uma dada ação ou atividade não estiver inscrita no planejamento mais amplo da programação orçamentária, não há como realizá-la. Por sua vez, a previsão orçamentária não garante sua realização, já que o orçamento é suscetível a cortes e contingenciamentos, que costumam incidir, com marcada preferência, sobre ações de cunho social.

Outro aspecto relevante guarda relação com a redemocratização da atividade política do país e o processo de descentralização da intervenção estatal, sobretudo no campo social. Da conjunção desses dois movimentos resulta um estímulo à maior incorporação da

participação de segmentos representativos da sociedade nos processos decisórios do governo. A idéia de planejamento participativo representa, em particular, uma das principais formas de conferir materialidade aos propósitos de aproximar o poder público da população interessada nas atividades que este desenvolve.

O planejamento participativo tem sido aplicado principalmente na priorização de ações ou investimentos a serem realizadas pelo governo. Trata-se, evidentemente, de um aprimoramento dos mecanismos da democracia, que avança na direção da democracia direta. Não se pode esquecer, contudo, as dificuldades envolvidas no processo de escolha social, evidenciadas no teorema da impossibilidade de Arrow (1963), segundo o qual não existe nenhum método de passar das preferências individuais para as preferências coletivas que não seja imposto ou ditatorial, e no teorema de Gibbard-Satterthwaite, onde se busca demonstrar que os mecanismos democráticos de decisão estão sempre sujeitos a problemas de estratégia de manipulação. A isto vem se somar uma crítica recorrente e bastante conhecida, que salienta o fato de a discussão com a população envolver a alocação de parcelas pouco expressivas do orçamento.

São questões relevantes, de difícil refutação. Reconhecê-las, no entanto, não pode servir de argumento para deixar de lado a experiência do planejamento participativo. Se os métodos da democracia são imperfeitos, o que cabe fazer é procurar aprimorá-los, buscando arranjos institucionais e mecanismos de participação que levem a resultados os mais próximos possíveis daquilo que representa as preferências e os interesses coletivos. Se não há como ampliar a fatia do orçamento submetida à deliberação coletiva, não se pode esquecer que o campo para a participação popular não se resume à priorização do gasto. Entendo que a principal contribuição do planejamento participativo é de servir de instrumento para o avanço do processo de democratização da atividade política em sentido amplo, reformulando de fato as relações entre Estado e sociedade, convergente com aquilo que expressa a noção de uma cidadania que seja efetiva e não mera formalidade.

Por fim, cabe mencionar as implicações decorrentes da aceleração das mudanças que se processam nas diversas dimensões do ambiente - impulsionada, entre outros fatores, pelas novas tecnologias de informação - sobre as práticas contemporâneas de gestão. É amplamente aceito que um ambiente em rápida transformação afeta em profundidade o desempenho das diversas organizações, seus objetivos, funções e forma de atuação. Uma das respostas que surgiram para lidar com os efeitos potencializados por esse fenômeno consiste no denominado planejamento estratégico. Mais sensíveis ou mais atentas a tais efeitos, as empresas privadas saíram na frente do processo, o que faz com que a concepção teórica e operacional do planejamento estratégico seja fortemente impregnada pela lógica competitiva de mercado.

O modelo conceitual do planejamento estratégico enfatiza a relação da organização com o ambiente onde esta opera, percebido e examinado à luz das características estruturais desta mesma organização. Sob uma ótica operacional mais estrita, envolve a análise das principais oportunidades e ameaças relacionadas a mudanças que podem ocorrer no contexto, de um lado, e os pontos fortes e fracos da organização, visando a imposição de direcionamentos objetivos à sua atuação, capaz de garantir uma performance eficiente e, com ela, sua sobrevivência e expansão. Em síntese, busca-se uma visão de futuro para, a partir dela, ajustar eficazmente os objetivos e estratégias da organização às exigências do contexto.

Independente de uma avaliação mais criteriosa dos resultados proporcionados pelo planejamento estratégico, interessa aqui, basicamente, chamar a atenção para o risco de uma transposição mecânica de uma ferramenta desenvolvida sob a ótica da iniciativa privada para o âmbito da gestão pública. É suficiente observar que, ao contrário das empresas privadas, as organizações públicas não são movidas pela competição, mas pela preocupação de prestar serviços de qualidade à população. Se devidamente aplicadas, as técnicas utilizadas no planejamento estratégico podem contribuir para esse objetivo. Caso contrário, pode representar apenas mais um “modismo” gerencial e, como todo modismo, revelar-se inócuo ou descartável.

Conclusões

O desafio que se coloca para qualquer governo é a formulação e implementação de políticas públicas capazes de atender, da melhor forma possível, as aspirações e os interesses da sociedade. Isto envolve definir prioridades, estabelecer objetivos e metas a serem perseguidos, traçar linhas de ação visando sua consecução, acompanhar o que está sendo feito e avaliar os resultados obtidos. Não se trata, é obvio, de tarefa fácil. O planejamento, em suas diversas modalidades – algumas delas sucintamente discutidas neste artigo – pode se constituir numa ferramenta muito útil para se lidar com a questão. Isto requer, no entanto, que se tenha clareza do que dele se pode esperar e de seus requisitos operacionais. Primeiro, o planejamento pouco pode fazer frente à incompetência política dos governantes. Segundo, não há o que planejar quando as soluções já estão dadas e não se pode alterar o rumo das coisas. Terceiro, o planejamento levado a sério exige profissionalismo e condições efetivas de trabalho no âmbito da administração pública. Sem isto, é melhor esquecê-lo.

Referências

- ARROW, K. **Social choice and individual values**. New York: Wiley, 1963.
- CARNEIRO, Ricardo. **Estado, mercado e o desenvolvimento do setor elétrico brasileiro**. Tese (doutorado) – Universidade Federal de Minas Gerais, 2000.
- COASE, R. - The problem of social cost. **Journal of Law and Economics**, [s.l.], v.3, p. 1-44, out. 1960.
- DOWNS, Anthony. **The economic theory of democracy**. New York: Harper, 1957.
- ELSTER, Jon. A possibilidade da política racional. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. São Paulo, v. 14, n.39, p. 13-40, fev. 1999.
- ELSTER, Jon. **Pièces e engrenagens das ciências sociais**. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1998.

FRIEDMAN, John. Planejamento na América Latina: da ilusão tecnocrática à democracia aberta. In: SEMINÁRIO ESTADO E PLANEJAMENTO: OS SONHOS E A REALIDADE, 1988, Brasília: IPEA-CENDEC.

GIBBARD, A. Manipulation of voting schemes: a general result. **Econométrica**, [s.l.], v. 61, n.2, p.251-272, 1973.

IRSCHMAN, Albert. **Auto-subversão**: teorias consagradas em xeque. São Paulo: Companhia das Letras, 1996.

LAVER, Michael. **Private desires, political action**: an invitation to the politics of rational choice. London: SAGE Publications, 1997.

OLSON, Mancur. **The logic of collective action**. Cambridge: Harvard University, 1965.

PRZEWORSKI, Adam. **Estado e economia no capitalismo**. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1995.

REIS, Fábio Wanderley. Cidadania, Mercado e Sociedade Civil. In: Mitre, A. **Ensaio de Teoria e Filosofia Política**. Belo Horizonte, DCP/FAFICH, UFMG, 1994.

REIS, Fábio Wanderley. Identidade, política e a teoria da escolha racional. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v.3, n.6, p. 26-38, fev. 1988.

REIS, Fábio Wanderley. Política e racionalidade: problemas de teoria e método de uma sociologia "crítica" da política. **Revista Brasileira de Estudos Políticos**, Belo Horizonte, n.37, 1984.

SATTERTHWAITE, M. Strategy-proofness and Arrows's conditions: existence and correspondence theorems for voting procedures and social welfare functions. **Journal of Economic Theory**, [s.l.], v. 10, 1975.

SIMON, Herbert A. **Comportamento Administrativo**. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 1971

STIGLITZ, Joseph. Knowledge for development: economic science, economic policy, an economic advice; palestra aberta, 1999. **Proceeding of the Annual Conference on Development Economics**, 1998. Washington, D. C. , World Bank.



Intervenção com Foco nos Resultados: Elementos Para o Desenho e Avaliação de Projetos Sociais

Carla Bronzo Ladeira Carneiro ¹

O presente texto² tem como foco os projetos sociais e aborda o processo de desenho e de avaliação de intervenções públicas voltadas para o enfrentamento de problemas sociais. O objetivo é fornecer elementos para subsidiar o processo de elaboração de intervenções na área social, segundo a metodologia do marco lógico. Essa metodologia é uma ferramenta fundamental para o processo de elaboração, monitoramento e avaliação de programas e projetos sociais³, mas não pode constituir-se em um fim em si mesma. Ela é uma metodologia sustentada pelos princípios e pelas diretrizes de uma gestão social inovadora, atenta às consequências das ações realizadas sobre a realidade social. O texto apresenta um caráter didático e introdutório e sistematiza elementos centrais do processo de formulação e avaliação de iniciativas sociais.

Um projeto social deve ser entendido como o nível mais específico de ações articuladas dirigidas ao campo social. É a unidade básica da intervenção e tem sempre por objetivo produzir alterações nas condições de vida de indivíduos, grupos, famílias e regiões. Busca satisfazer necessidades insatisfeitas, construir capacidades, modificar condições de vida ou promover alterações nos comportamentos e atitudes de grupos sociais (Nogueira, 1998). Os projetos são as traduções de intenções, idéias e concepções em ações com consequências

¹ Professora e pesquisadora da Escola de Governo da Fundação João Pinheiro.

² Parte significativa deste texto foi originalmente elaborado pela autora para um curso de Extensão em Planejamento e Gestão de Projetos de Redução da Pobreza, oferecido pela *Associazione Volontari per il Servizio Internazionale (AVSI)*, em novembro de 2003.

³ Uma definição preliminar: política refere-se ao nível dos grandes objetivos e eixos estratégicos de atuação, expressando os compromissos a longo prazo. Uma política é composta de vários programas. Programas referem-se ao conjunto mais ou menos harmônico de ações e projetos numa determinada área ou setor social, configurando-se como instrumento de implantação de uma política pública. Projetos consistem na tradução operacional dos programas, colocando em prática as políticas e os programas na forma de unidades de intervenção concretas. Explicitam problemas, finalidades, objetivos, metas, prazos, meios, forma e área de atuação, e referem-se a ações mais específicas dentro de um programa.

diretas sobre a realidade.

Para serem executados, os projetos exigem recursos de diversos tipos. Primeiro, de *poder*, que é o que permite estabelecer os objetivos e viabilizar sua realização. Recursos de *conhecimentos*, que permitem conhecer a situação, os atores, as relações causais envolvidas no problema. Recursos de *legitimidade*, que possibilitam a participação nas ações e a adesão a elas. Por último, recursos *institucionais/organizacionais*, que dizem respeito à capacidade de traduzir decisões políticas em ações (Nogueira, 1998, pp. 12, 13). Como artífices das políticas, os gestores realizam a mediação entre as intenções declaradas no desenho do projeto e os produtos, efeitos e impactos esperados com a intervenção.

Um ponto chave, eixo de toda exposição, reside em uma proposição simples, mas nem por isso destituída de importância: todo projeto sustenta-se em uma hierarquia de objetivos que liga insumos a atividades, atividades a produtos, produtos a efeitos e efeitos a impactos (Nogueira, 1998; Mokate 2000; Pfeiffer, 2000 e Buvinich, 1999). Para alcançar determinado objetivo, provocar o efeito almejado ou atingir o propósito pretendido é necessário contar com bens e serviços (produtos, componentes) produzidos no âmbito do projeto, que, por sua vez, requerem a execução de determinadas atividades e a mobilização de insumos e recursos para sua implementação. Essa é a estrutura básica de uma intervenção e o eixo da metodologia de elaboração de projetos segundo o marco lógico.

I. Complexidade e Incerteza: O Cenário da Ação

Todo projeto tem implícito um modelo causal, uma hipótese, ou melhor, um conjunto de hipóteses vinculadas que orientam a intervenção. Uma certa concepção sobre um problema, suas causas e conseqüências justificam a escolha de determinadas estratégias de intervenção. Geralmente, os critérios de escolha e os pressupostos “teóricos” não são explicitados, o que fragiliza o planejamento das ações e compromete os resultados: se não há clareza suficiente sobre o problema, suas causas e conseqüências, ou sobre os meios a serem viabilizados para sua superação, os projetos encontram-se em uma situação de grande incerteza e risco, o que compromete a eficácia nos resultados e a eficiência no uso dos recursos. No final das contas, não contribuem para reverter a situação que deu origem a eles.

Não é fácil, contudo, atuar no campo social. Os problemas com os quais os projetos sociais lidam são multifacetados e têm causas múltiplas, que interagem e se reforçam mutuamente. São problemas permeados por dimensões subjetivas, por matrizes sociais, culturais, econômicas, políticas, históricas e institucionais próprias e específicas, o que confere um grau de complexidade e incerteza bastante elevado no campo das ações sociais. Sulbrant (1994) pontua algumas características dos programas sociais que condicionam processos de desenho e gestão.

Um aspecto central refere-se às características dos problemas e às situações as quais os programas sociais buscam equacionar. São situações nas quais se sobrepõem diversos fatores ou vetores de vulnerabilidade, todos contribuindo, em maior ou menor intensidade, para a produção de um problema. É difícil estabelecer as cadeias de causalidade. O que existe, de fato, é um conjunto de causas imbricadas e interdependentes, sem clareza suficiente da causa dominante.

O fenômeno da pobreza e da exclusão permite problematizar, quase à exaustão, essa realidade complexa. O que causa a pobreza? Como defini-la? Como identificar os pobres, os que não são pobres e os indigentes? Trata-se de um problema de ausência de renda ou envolve outras dimensões, relativas a bens e serviços, liberdade, autonomia e dignidade? Pobreza e exclusão significam a mesma coisa? Como definir e explicar a exclusão social? Por que grupos em situações semelhantes apresentam trajetórias tão distintas? O que interfere, e com qual prevalência, na produção desses fenômenos? Como diversas dimensões sociais como escolaridade e mortalidade infantil interagem para a reprodução de situações de privação?

Para a produção e reprodução desses fenômenos convergem fatores socioeconômicos e culturais, familiares, individuais e institucionais, conformando trajetórias distintas e demandando ações públicas de conteúdos, abrangência e objetivos diversos. É necessário ultrapassar as determinações apenas estruturais e abranger as dimensões culturais e psicossociais que favorecem a permanência e a reprodução dessas situações, percebendo a “multiplicidade de determinações” que interagem na produção desses fenômenos sociais.

Além da multiplicidade de determinações e de vetores de exclusão de caráter mais objetivo, existe, portanto, uma dimensão de natureza subjetiva, que diz respeito a elementos de natureza psicossocial mesclados, freqüentemente, com situações de privação de renda, bens e serviços públicos. A pobreza e a exclusão não são suficientemente explicadas com base única e exclusivamente nos fatores de natureza material. Tais condições e situações de risco, vulnerabilidade e privação são permeadas de sentimentos de apatia, resignação e baixa auto-estima, que devem ser levados em conta para o desenho de estratégias que provoquem efeitos sustentáveis na população-alvo da intervenção.

Se, de um lado, o conhecimento sobre o problema é limitado, devido à multicausalidade e à complexidade intrínseca dos problemas sociais, o conhecimento sobre as alternativas de intervenção ainda é precário. Uma característica central dos problemas sociais reside precisamente aí: nos programas voltados para o atendimento a setores mais vulneráveis, não existe um conhecimento sistemático e consolidado que explique a complexa cadeia de causalidades geradoras de situações de pobreza e vulnerabilidade. Tampouco são conhecidos os mecanismos necessários e suficientes para enfrentá-las. Quer dizer, as bases teóricas que sustentam as intervenções são frágeis, não permitem identificar de forma clara as relações causais básicas que operam para a produção do problema. No máximo, há hipóteses a serem testadas, sem certezas ou convicções fortes sobre as possibilidades e as chances de êxito das intervenções. Sem um conhecimento adequado do problema, o que se tem em mãos são chances menos seguras para identificar alternativas de enfrentamento. Programas sociais utilizam-se de tecnologias com alto grau de incerteza, ou de “tecnologias brandas”, tal como sugere Sulbrandt:

“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 freqüentemente não são explicitadas nem nos próprios programas nem nas avaliações.” (Sulbrandt, 1994, pp. 382, 383)

Aliado a esse caráter brando das tecnologias utilizadas tem-se um ambiente de implementação complexo. Isso quer dizer que, além da dimensão mais interna dos programas, relativa à multicausalidade e complexidade dos problemas sociais e ao conhecimento incipiente das tecnologias existentes, as políticas são desenvolvidas em um ambiente social, político e organizacional de incertezas e turbulências (Sulbrandt, 1994, p. 384). As condições alteram-se de forma permanente e não há controle, ou “governabilidade”, sobre tais mudanças. Entretanto, ainda que impliquem constrangimentos para o desempenho de um projeto, fatores imprevistos e o precário controle sobre o contexto não podem ser “desculpas” para a falta de eficácia da intervenção. Para se consolidar e se tornar mais eficaz, o campo da gestão social necessita conhecer tais processos, que constroem, de forma definitiva, a tradução entre o plano idealizado e o que foi efetivamente realizado.

Fatores organizacionais e o meio ambiente social e político apresentam constrangimentos para a intervenção. A multiplicidade de atores envolvidos na gestão de um projeto amplia os níveis e as instâncias de decisão, tornando complexo o processo decisório e exigindo maior coordenação das ações. Cada ator percebe o problema sob determinado ponto de vista, tem interesses e recursos distintos e apresenta identidades e lealdades específicas. Atuar de forma conseqüente nesse contexto acaba por exigir um grande esforço de coordenação e a adoção de estratégias de implementação adaptativas, caracterizadas pela flexibilidade e capacidade para promover ajustes, negociação e compromissos diante de situações não antecipadas do processo de implementação.

Esse ponto remete a outra característica apontada por Sulbrant. Nos projetos sociais, um papel relevante cabe aos agentes e operadores de ponta, aos técnicos que se encontram face a face com os usuários das políticas e estão permanentemente traduzindo e modificando o projeto, dando concretude às suas diretrizes. O mesmo ponto é também enfatizado por Kliksberg, que salienta a centralidade dos gestores e operadores da política para a consecução dos objetivos e das metas dos programas (Kliksberg, 1994).

Esse ponto articula-se diretamente com a afirmação de Martinez Nogueira (1998) sobre a tipologia dos projetos sociais, construída a partir de dois eixos: o grau de interação com o usuário e o nível de padronização e rotinização das tarefas. Segundo esse autor, dentre os projetos sociais encontram-se aqueles caracterizados por alta interação com os usuários e baixa programabilidade das tarefas. Esse grau é decorrente do grau de certeza da tecnologia e da complexidade do ambiente de implementação. Expressa o nível de flexibilidade das atividades e o grau em que essas são passíveis de rotinização. Por sua vez, o nível de interação com os usuários demonstra a intensidade da relação entre os técnicos e gerentes “de linha” e os beneficiários dos projetos. Em intervenções nas quais se pretende produzir mudanças nas condições, capacidades, atitudes e nos comportamentos do público-alvo, o nível de interação necessário com o usuário será maior. 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. Tudo isso exige capacidade técnica do pessoal de ponta, que é quem de fato implementa o programa, interpreta situações e realiza ajustes, negociações e compromissos específicos (Costa e Carneiro, 2002).

Tais características têm conseqüências para o processo de formulação e gestão de programas e projetos sociais voltados para públicos em situação de vulnerabilidade e risco

social. Considerar tais condicionantes permite tornar mais realista o processo de definição de objetivos e mais necessária a utilização de metodologias de desenho e gestão focadas nos resultados e em sua mensuração.

O enfoque do marco lógico⁴ é crucial nesse sentido, ao auxiliar o processo de desenho, monitoramento e avaliação de projetos. Sua utilidade básica está na estruturação da intervenção, permitindo planejar com mais consistência e comunicar informação essencial aos envolvidos, de forma eficiente. O uso desse enfoque enquadra-se no marco da gestão social por resultados, caracterizada por uma preocupação fundamental com os resultados efetivos das políticas e programas e altera uma concepção anterior dominante no campo das políticas públicas e sociais, extremamente presa ao desenvolvimento de atividades, sem contudo conectar, de forma explícita e direta, tais atividades aos propósitos últimos da intervenção. Por ser uma ferramenta que busca explicitar a lógica e a racionalidade de uma intervenção, permite minimizar os riscos e aumentar a clareza quanto aos objetivos e resultados pretendidos. Na medida do possível, incorpora as incertezas e a complexidade do ambiente.

Entretanto, não se pode esquecer de que o marco lógico é um instrumento gerencial e não substitui a capacidade propositiva, a criatividade e o conhecimento que os diversos atores envolvidos em um problema têm sobre a realidade. Ele não possibilita a geração de idéias originais e inovadoras. Permite tão somente desenhar intervenções mais consistentes e coerentes do ponto de vista lógico e indicar formas para mensurar os resultados obtidos ao longo do tempo. Tais possibilidades abertas pelo uso desse instrumental não são irrisórias. Ao contrário, contribuem de forma significativa para viabilizar maior efetividade nas ações propostas. O baixo grau de certeza que marca as estratégias de intervenção na área social é algo que pode ser modificado pelo uso mais sistemático de instrumentos de formulação e de avaliação de projetos e programas. Isso contribuiria para o acúmulo de conhecimento sobre tecnologias exitosas que, de fato, provoquem mudanças substantivas e mensuráveis no grupo e no problema alvo da intervenção. Uma das maiores vulnerabilidades da área social no conjunto das políticas públicas parece residir na dificuldade histórica de os atores atuantes nesse campo discutirem e inserirem aspectos como metas, eficiência, resultados e indicadores no âmbito de sua atuação.

2. O Ponto de Partida: O Problema e o Diagnóstico

Um projeto existe para satisfazer necessidades, provocar mudanças em situações e condições negativas que afetam determinada população. Ao se identificar a mudança pretendida com uma intervenção social, é apontado o *valor social* que se busca criar com o projeto e os benefícios que ele se propõe a gerar para a sociedade. O foco nas mudanças pretendidas é o que constitui o cerne da ação estratégica e impede o projeto de considerar as ações e atividades desenvolvidas como um fim em si mesmas.

⁴ O enfoque do marco lógico (*Logical Framework Approach*) surgiu nos anos 60, por iniciativa da Agência Americana para o Desenvolvimento Internacional (USAID) para conferir maior racionalidade, eficácia e eficiência na área de cooperação internacional. Na década de 70, a Agência Alemã de Cooperação Internacional (GTZ) passou a utilizá-lo, mas aperfeiçoou a metodologia ao agregar a ela a dimensão da participação dos diversos atores envolvidos no processo. O resultado dessa articulação foi o método ZOPP (Planejamento de Projeto Orientado para Objetivos), que, desde os anos 90, tem sido amplamente utilizado no âmbito da cooperação internacional (Pfeiffer, 2000).

Uma etapa fundamental na formulação de um projeto e da qual seu sucesso dependerá em grande parte é a identificação de um problema e, conseqüentemente, do valor social que se espera criar com a intervenção. É a partir do problema e da análise de suas causas que se projeta sua solução. Um problema, ponto de partida para o desenho de um projeto, não existe independente da construção que se faz sobre ele. Não é algo externo, objetivo, algo em si. Somente existe como problema na medida em que sua existência implica tensão, gera incômodo. Quer dizer, ao definirmos um problema, não estamos simplesmente “vendo” algo externo, mas *construímos* um problema a partir da seleção de determinados elementos valorativos e cognitivos. Isso significa que selecionamos aspectos da realidade que passam a se constituir como um problema que exija intervenção. É a partir da compreensão e interpretação do problema que são apontadas as alternativas para enfrentá-lo.

Por isso, é importante dedicar tempo e esforço para se chegar a uma formulação do problema que envolva um conhecimento mais específico sobre suas características, dimensões, dinâmica, causas e conseqüências. Parte-se de uma questão ou de uma problemática vagamente especificada (meninos de rua, trabalho infantil, adolescente infrator, pobreza, exclusão etc) para se chegar a um problema com contornos mais claros. Para se chegar a uma construção adequada do problema, é necessário especificar como o fenômeno se apresenta ao longo do tempo e do espaço, quais são suas características, ou como se apresenta, sua incidência (a quem atinge), a magnitude (profundidade, gravidade) e a extensão do problema, a percepção da população beneficiária e de outros atores sobre o problema, suas causas e conseqüências. Ao procedermos assim, realiza-se um diagnóstico do problema.

Em suas dimensões descritiva e explicativa, o diagnóstico define a linha de base, o ponto de partida da intervenção, ao fornecer um retrato da realidade que, com objetividade e da forma mais completa possível, permite identificar o problema central a ser enfrentado. A dimensão descritiva permite uma fotografia da realidade, ao focar na descrição do problema, ao olhar e dimensionar suas manifestações mais evidentes. A dimensão explicativa vai um pouco além e se parece mais com raios X do que com uma fotografia: não basta ver a realidade com mais objetividade apenas, trata-se de buscar explicações sobre as causas e conseqüências do problema, conhecê-lo por dentro.

A elaboração de um diagnóstico implica a coleta e análise de dados e informações, de natureza quantitativa e qualitativa. Para construir um bom diagnóstico, é necessário revisar a bibliografia sobre o tema, consultar documentos, buscar e analisar dados secundários e agregados, realizar entrevistas com os agentes envolvidos, visitas a campo e consultar fontes diversas. Não é uma tarefa simples, mas também não é impossível. Dada a sua centralidade para o êxito da intervenção, inexistem justificativas para que não se empreenda esforço considerável para se realizar um bom diagnóstico. A partir do diagnóstico, temos uma visão mais adequada e realista do problema, o que maximiza as chances de sucesso na intervenção. Para sua elaboração, são utilizadas algumas ferramentas, tais como a análise dos interessados e a árvore de problemas.

A análise dos interessados (*stakeholders analysis*) permite identificar os diversos atores envolvidos em um problema. Implica considerar os indivíduos, os grupos e as instituições que têm algo a ganhar ou a perder com o projeto ou que atuam no mesmo contexto do projeto e podem ser afetados, positiva ou negativamente, por ele. Como visto anteriormente, um dos

vetores da complexidade da gestão social reside na existência de múltiplos atores, instituições e níveis decisórios com visões e interesses distintos sobre o problema e sua solução. Mapear tais atores significa identificar os riscos e conflitos, potenciais ou presentes, que interferem no êxito de uma intervenção, na perspectiva de estabelecer consensos e pactos que aumentem sua eficácia.

Para se elaborar uma análise de interessados, é necessário considerar os grupos direta ou indiretamente envolvidos no problema e identificar seus *interesses* em relação ao problema, suas *percepções* quanto ao que causa o problema e suas *consequências*, e os *recursos* e *mandatos* de que os grupos dispõem para apoiar ou obstaculizar a solução. Ao explicitar a percepção desses atores sobre o problema e os interesses que os movem, busca-se identificar os riscos que podem ser causados pelos atores em função dos recursos disponíveis. Essa análise constitui um ponto central no processo de planejamento e expressa a necessidade de se conhecer o contexto de atuação e as forças que aí operam, permitindo mapear pontos de força e debilidades relevantes para o desenho das estratégias de intervenção.

Outra ferramenta para o diagnóstico é a árvore de problemas. Sua construção consiste em identificar o problema central e estabelecer as relações de causalidade envolvidas. Trata-se, em síntese, de estabelecer as causas e consequências de determinado problema, colocando as causas como raízes, o problema como tronco e as folhas como consequências do problema. É importante hierarquizar as causas, identificar as mais profundas e as mais próximas ao problema, estabelecer as relações entre elas. Ao ser construído, esse diagrama fornece uma estrutura lógica do problema, uma leitura das relações de causalidade envolvidas. Elaborada idealmente com a participação dos diferentes atores envolvidos, essa ferramenta permite a estruturação de um problema de maneira interativa, possibilitando “desempacotá-lo”, percebê-lo por dentro, explicitar a lógica causal subjacente a ele. É importante ter claro que tais processos de definição de problemas e objetivos, de estabelecimento de relações de causalidade e de identificação de hipóteses sobre o que causa um problema e o que é necessário e suficiente para minimizá-lo estão longe de serem questões de natureza estrita e exclusivamente tecnocrática. Muito pelo contrário: tais questões pressupõem o diálogo, exigem a concertação entre visões e interesses distintos e estão permeados por dimensões subjetivas e valorativas, culturais, políticas e institucionais, dentre outras.

3. Definição do Público Alvo

Um aspecto central no processo de elaboração de uma intervenção social consiste em definir quem são os indivíduos, os grupos, as famílias ou as regiões que serão alvo da ação do projeto. Quando se busca identificar e extrair do conjunto de população ou do conjunto dos territórios aqueles que serão alvo de uma intervenção, existe um processo de focalização. Sem entrar no mérito da discussão que envolve focalização x universalização, parte-se do fato de que tal estratégia de focalização é necessária em um contexto de recursos escassos, para aumentar a eficácia e incrementar o impacto produzido pelo projeto na população objetivo.

Os critérios de focalização podem ser diversos: *geográficos ou territoriais*, *socioeconômico* (renda familiar ou individual), *etário* (grupo de idade), *institucional* (indivíduos ou famílias que freqüentam determinada instituição) ou por *carências específicas* (desnutridos ou portadores de

uma doença específica, por exemplo).

Ao definir a população objetivo, será definida também a *cobertura* do projeto, ou seja, qual proporção da população afetada pelo problema será atendida. A população afetada mas não atendida é chamada “população postergada”. As razões para dimensionar a cobertura devem ser explicitadas. Frequentemente, em projetos sociais os meios (recursos) acabam por definir a meta de cobertura. Um ponto importante para dimensionar a eficácia de um projeto ou programa é a avaliação da cobertura. Esta consiste em verificar se, e em que medida, o público alvo original foi efetivamente atingido pelas ações do programa, se outros grupos não previstos foram beneficiados. Nesse caso, importa saber se tais grupos são legítimos, isso é, se não são considerados expressamente população-objetivo, mas favorecê-los coaduna-se com os objetivos do projeto, ou ilegítimos, quando o projeto acaba por favorecer quem dele não precisa.

É extremamente importante definir com precisão os beneficiários, para evitar o perigo de incluir quem não precisa e excluir quem precisa. Além desses erros de inclusão e exclusão indevida, a escolha de determinados critérios de focalização pode condicionar o êxito ou o fracasso de um programa ou projeto. Em um projeto de combate à desnutrição cuja estratégia básica é fornecer merendas nas escolas, se o critério de focalização é institucional, o público será formado por todas as crianças, desnutridas e não desnutridas. Tal fato pode ocasionar problemas quanto ao alcance dos resultados. De fato, isso ocorreu em um caso relatado na literatura sobre um programa de reforço na merenda escolar (Cohen, 1998, p. 53). Embora as metas tenham sido cumpridas, o resultado final não foi o esperado: as crianças desnutridas continuaram desnutridas, e muitas outras tornaram-se obesas. Veremos uma outra parte da explicação para esse paradoxo adiante. Por ora basta salientar o peso da unidade de focalização. Considerar escolas, e não indivíduos, a base da intervenção fez com que tais resultados fossem produzidos. Atender a todas as crianças das escolas com programa de merenda pode ter resultados não satisfatórios, se comparados a uma focalização mais individualizada (atender somente as crianças desnutridas nas escolas, e não todas as crianças). Entretanto, talvez a escolha por focalizar individualmente as crianças, e não as escolas, implicaria onerar demais os custos administrativos ou os custos sociais do projeto. Não há escolhas *a priori*. Todas apresentam *trade-offs*, custos e vantagens que devem ser levadas em conta para a definição dos critérios de focalização.

4. Estabelecendo os Objetivos: Condição Para Mensurar Resultados

Uma vez identificado o problema e analisadas suas causas e efeitos, a etapa seguinte consiste em definir os objetivos da intervenção. A corrente de problemas, causas e efeitos da árvore de problemas se transforma em corrente de meios e fins na árvore de objetivos, com a afirmação propositiva de o que se objetiva com o projeto. Trata-se, em suma, de transformar as condições negativas da árvore de problema em condições positivas desejáveis e factíveis. Nesse diagrama, o tronco representa o objetivo específico, as raízes são os *meios* por intermédio dos quais se intervirá nas causas do problema e os galhos e folhas são *fins* positivos a serem provocados com a execução do projeto. Ao se identificar os meios, estarão sendo delimitadas as possíveis alternativas de intervenção.

Ao estabelecermos os objetivos e os meios para alcançá-los, com base na construção anterior das causas e conseqüências do problema, temos, ainda que implicitamente, um marco conceitual, uma certa concepção de como “as coisas funcionam” ou do que é necessário fazer para solucionar um problema. O marco conceitual se expressa como um conjunto de hipóteses vinculadas que sustenta a intervenção e justifica as estratégias e as escolhas feitas.

O importante aqui é apontar a necessária objetividade na definição do problema. No campo dos projetos e programas sociais, freqüentemente, dispõe-se de objetivos formulados de maneira ambígua e muito ampla. Isso possibilita gerar consensos e amplas coalizões, apoio político e acordos. Mas estabelecer objetivos de forma tão genérica não permite visualizar resultados concretos, verificáveis e viáveis. Sem dúvida, isso limita as chances de uma gerência mais efetiva e *accountable*, capaz de prestar contas e responder por seus atos perante a sociedade (Mokate, 2004, p. 2).

Um ponto chave no processo de formulação e avaliação de projetos e programas consiste, portanto, na delimitação mais precisa dos objetivos a serem alcançados. Esses objetivos devem ser “avaliáveis”, passíveis de serem verificados empiricamente. Um objetivo genérico, formulado de forma ampla e muito abstrata, não pode ser avaliado com base em evidências empíricas. Precisar e delimitar o objetivo central, torná-lo evidente para o conjunto de atores envolvidos, especificar as metas e explicitar como seu alcance pode ser verificado são condições fundamentais para maior efetividade da ação na área social.

Na metodologia do marco lógico, enfatiza-se a importância da existência de um objetivo bem focado e, de preferência, um *único* objetivo central ou específico. Esse objetivo consiste no *propósito* ou na razão de ser do projeto e expressa o *efeito* esperado da intervenção, depois de completada a execução. Ele delimita o que se quer alcançar com o projeto, representa a mudança provocada por ele e, nesse sentido, constitui uma hipótese sobre o efeito direto que deve resultar da produção e da utilização dos componentes ou produtos. O projeto será avaliado pelo alcance desse objetivo. Um propósito definido de forma clara e consistente confere um rumo mais claro ao projeto e facilita a organização do processo de implementação (Pfeiffer, 2000, p. 88). Para atuar como um farol orientando a ação, ele deve ser preciso, mensurável, realista e possível de ser alcançado nos limites do projeto.

Além de preciso e mensurável, o objetivo deve apontar para a transformação desejada, para o valor público que embasa a intervenção. Não deve se confundir com os produtos ou as atividades do projeto. Isso quer dizer que o objetivo de um projeto não pode ser a vacinação, o asfaltamento de uma estrada, nem a entrega de cestas básicas ou a construção de salas de aula. Deve ser sim a redução de doenças, a melhoria das condições de acesso, a redução da desnutrição ou o aumento da cobertura do ensino básico, por exemplo. A vacina, o asfaltamento, a cesta básica e a sala de aula seriam produtos do projeto, necessários ao alcance do objetivo, mas distintos do objetivo em si.

Além do objetivo específico ou central, há o objetivo geral, definido como aquele para o qual o projeto *contribui*, mas que não constitui o propósito central da intervenção. Geralmente o objetivo geral refere-se aos objetivos do programa ou da política ou à missão da organização. De toda forma, relaciona-se com um conjunto de efeitos que estão além da intervenção propriamente dita.

5. Dos Meios às Alternativas de Intervenção: Escolhendo o Caminho

Uma vez estabelecidos os meios necessários para se alcançar os resultados pretendidos, tal como identificado no diagrama da árvore de objetivos, são delineadas as *alternativas de intervenção* que apontam os caminhos possíveis. Os meios, organizados logicamente, configuram-se como alternativas para enfrentar o problema. Por exemplo, em um programa fictício de combate à desnutrição infantil identificou-se, a partir do diagnóstico, que existiam dois grandes grupos de causas para a criação e manutenção do problema. Um grupo de causas era devido ao acesso precário aos alimentos. Envolve problemas de baixa renda das famílias e baixa disponibilidade de feiras e comércio de alimentos, dentre outras causas. Mas a desnutrição não é apenas uma questão de acesso aos alimentos. É também a ausência de informações, ou a presença de informações inadequadas e insuficientes sobre a alimentação. Isso faz com que mães com baixa escolaridade e sem informação alimentem seus filhos de forma deficiente.

Cada grupo de *causas* transforma-se em *meios* na árvore de objetivos. Esses meios, quando agrupados, configuram alternativas diferentes para atacar o problema: a alternativa do *acesso aos alimentos*, que pode ser transformada em produtos, como cestas básicas, ou em distribuição de recursos, por exemplo. A alternativa *informação*, por sua vez, pode se traduzir em outros componentes como palestras comunitárias, cartilhas e capacitação de lideranças sobre o tema da nutrição. Se o projeto escolhe a alternativa 1, 2 ou as duas conjuntamente, tal seleção deve estar justificativa e explicada de forma transparente no projeto. O desenho do projeto decorre da estratégia utilizada, das alternativas de intervenção selecionadas para o alcance do objetivo do projeto.

Como geralmente há mais de uma maneira de alcançar o objetivo buscado, torna-se necessário avaliar as alternativas disponíveis e selecionar a mais adequada. Tal seleção deve levar em conta critérios de eficácia, eficiência, prazos e riscos e é sempre produto de escolhas pautadas por critérios distintos. Por exemplo, entre alternativas igualmente eficazes, pode-se escolher a mais barata. Entretanto, pode ser que a mais barata demore mais tempo, o que pode comprometer a viabilidade do projeto. De toda forma, as perguntas orientadoras devem responder sobre que alternativas provocam mais impacto na transformação do problema, qual é mais conveniente e realista em relação às condições do projeto (prazo, recursos, apoio técnico e institucional) ou qual tem a melhor relação entre os recursos utilizados e resultados pretendidos.

Os critérios que pautam essa escolha são, portanto, de natureza diversas: técnica, financeira, institucional, política, ambiental ou social (capital social, gênero, mobilização etc), entre outras. Em projetos de maior envergadura, é necessário realizar estudos pertinentes para avaliar os impactos e os custos das diferentes opções e, assim, fornecer subsídios para a escolha de estratégias mais apropriadas ao projeto. O êxito de um projeto depende da seleção da estratégia e de sua execução.

É importante considerar que a seleção de estratégias define o desenho final do projeto, de seus produtos ou componentes. Um elemento importante a ser salientado, principalmente em projetos de desenvolvimento local que tenham territórios como foco, é que a escolha de estratégias deve levar em conta a presença e o grau de desenvolvimento dos recursos existentes, as potencialidades e os ativos que permitam maximizar os resultados, minimizar os custos e viabilizar a sustentabilidade.

6. A Lógica da Intervenção: Hierarquia dos Objetivos

Com a definição da estratégia do projeto, de quais caminhos seguir ou quais alternativas selecionar, fica ainda mais evidente a hipótese causal que sustenta a intervenção. Como vimos, o resultado esperado, o efeito ou o propósito do projeto é sempre uma hipótese, uma aposta. Existem duas suposições: primeira, a de que serão gerados determinados produtos ou resultados, uma vez realizadas determinadas atividades. Segunda, a de que os efeitos pretendidos serão alcançados, por meio da produção e do uso desses produtos ou resultados.

Na medida em que os objetivos constituem uma hipótese, eles se encontram fora do âmbito direto de intervenção da equipe executora do projeto. Supõe-se que os produtos serão produzidos e utilizados, e que com isso os efeitos pretendidos serão alcançados. Mas ninguém pode garantir isso. São diversas as razões. Dentre elas, o insucesso de um programa pode ser debitado a um problema no desenho da proposta, que não considerou dimensões ou características importantes do problema (o exemplo da merenda, que não considerou dimensões de natureza cultural no desenho da proposta). Ou pode ser decorrente de uma falha na implementação, que não gerou os produtos da forma e no prazo adequado, ou que não atingiu o público selecionado. Ou ainda tal fracasso ou debilidade da intervenção pode ter outras causas, externas ao âmbito do projeto.

O fato é que quando se fala de objetivos (*outcomes*) deve-se ter claro que eles são uma declaração de intenção, uma alteração desejada, um cenário futuro. O que está, de fato, sob a governabilidade ou sob a responsabilidade direta da gerência dos gerentes e técnicos de linha é a produção dos componentes que o projeto entrega, a partir da mobilização de atividades e insumos diversos. Frequentemente, a literatura utiliza os termos “resultados” (*outputs*) ou produtos para identificar tais bens e serviços (Pfeiffer, 2000, p. 88). De toda forma, tais resultados referem-se ao que deve ser produzido ou ofertado (obras, serviços, estudos e capacitação) e que é produzido pelo executor com orçamento previsto. Cada um dos componentes deve ser necessário (se não, recursos estariam sendo desperdiçados), e todos juntos devem ser suficientes para alcançar o propósito (caso contrário, a estratégia não é efetiva para equacionar o problema).

Se todos os componentes são produzidos de maneira adequada, o propósito será alcançado. Essa é a hipótese básica. Na literatura sobre a metodologia do marco lógico, os componentes devem ser redigidos sob a forma de resultados ou produtos já alcançados: escolas construídas, rodovias prontas, cursos realizados, cestas e vacinas distribuídas etc. Da mesma forma, na descrição do objetivo central (ou propósito do projeto) é preferível usar o verbo no presente para descrever a situação futura desejada: “*quando essa visão é descrita fica mais claro aonde se quer chegar do que quando se descreve apenas o que se pretende fazer*” (Pfeiffer, 2000, p. 86).

Uma vez definidos os produtos ou componentes, é necessário especificar as atividades e os processos a serem concretizados para que os produtos sejam entregues e os objetivos sejam atingidos. As atividades (*activities*) expressam as tarefas que devem ser realizadas para concretizar os componentes ou produtos. A identificação das atividades e dos processos constitui o ponto de partida para a preparação do plano de execução (plano operacional ou calendário do projeto). Para a realização das atividades, são requeridos insumos (*inputs*), entendidos como recursos de natureza diversa (financeiros, físicos, humanos) necessários a sua consecução.

Um ponto importante a salientar é que a realização de tais atividades e dos componentes

é perfeitamente gerenciável pela equipe gestora do projeto. Essa deve e pode garantir que as atividades sejam realizadas para produzir cada componente, no tempo estabelecido e da forma adequada. Existem assim dois níveis: um gerenciável (de insumos a atividades e produtos) e um não totalmente gerenciável (de produtos a objetivos específico e geral).

Quando se focaliza a questão do ponto de vista da avaliação, tal distinção entre os distintos níveis de controle e responsabilidade do gestor permite reconhecer o êxito de um projeto em pelo menos duas dimensões. Uma enfoca o processo do projeto, e nesse caso a preocupação é com a eficiência no alcance de metas e com os aspectos da implementação. A outra focaliza os resultados, mensurando a efetividade da intervenção. “Isso significa que não é suficiente gerenciar bem o processo da construção de um hospital, se este não consegue contribuir para a melhoria do estado de saúde. Ou, se um projeto de infra-estrutura bem gerenciado não consegue alavancar o desenvolvimento econômico, o seu êxito é limitado porque não há efetividade na intervenção” (Pfeiffer, 2000, p. 91).

O ponto central é que, olhando um eixo vertical, a matriz do marco lógico permite explicitar a cadeia de suposições e hipóteses que ligam atividades e produtos a efeitos e impactos. Nesse sentido, a matriz reconstrói os supostos de causalidade e permite verificar a coerência lógica da proposta. A lógica de um projeto consiste, portanto, em uma série de hipóteses vinculadas: se realizarmos as atividades previstas, produziremos componentes; se forem produzidos os componentes, então se alcança o propósito, esse, uma vez atingido, contribui para o fim. A primeira coluna da matriz aponta, portanto, para essa lógica vertical, que permite verificar se cada componente é necessário e se todos juntos são suficientes para atingir o objetivo central ou o propósito do programa ou projeto.

Matriz do Marco Lógico

	Indicadores Verificáveis Objetivamente	Meios de Verificação	Supostos e Riscos (Fatores Externos)
Fim / Impacto / Objetivo Geral			
Propósito / Efeito / Objetivo Central / Específico			
Produtos / Resultados / Componentes			
Atividades			
Insumos			

7. A Lógica Horizontal: Indicadores, Meios de Verificação, Fatores Externos

A segunda leitura que o marco lógico possibilita é a leitura horizontal da matriz.

Nesse caso, trata-se de olhar para cada nível de objetivo (atividades, produtos, efeitos e impacto) e apontar para as evidências empíricas capazes de demonstrar o alcance de cada objetivo, dizer onde encontrá-las e explicitar os pressupostos e os riscos em cada nível da intervenção. Esses elementos constituem, respectivamente, a segunda, a terceira e a quarta coluna da matriz do marco lógico.

A segunda coluna da matriz - indicadores verificáveis objetivamente - consiste na descrição operacional dos objetivos e dos produtos, especificando como se pode comprovar empiricamente o alcance de um resultado (seja de efeito ou de produto). Os indicadores especificam a magnitude da mudança desejada e servem como parâmetro em torno do qual os diferentes atores se colocam de acordo quanto aos resultados pretendidos de uma intervenção. Constituem a base para a avaliação do êxito ou sucesso de um programa ou projeto.

O indicador é um padrão de medida que permite ler a realidade e acompanhar as mudanças que ocorrem. Trata-se de uma medida usada para substituir, quantificar ou operacionalizar um conceito social abstrato, de interesse do ponto de vista científico e da pesquisa social ou do ponto de vista programático, no campo das políticas públicas. No uso dos indicadores usados como instrumento tanto para fazer pesquisa teórica como para planejar e avaliar intervenções públicas, parte-se do mesmo ponto: a discussão dos critérios por meio dos quais os fenômenos e processos sociais podem ser medidos. Os indicadores devem ser pensados como padrões de medidas definidas para captar as mudanças na realidade, as alterações nas condições de vida de pessoas e lugares. Nem sempre eles estão prontos. É necessários construí-los sob medida para o que queremos observar. O processo de construção dos indicadores parte sempre de uma certa concepção sobre como a realidade deve ser capturada. Para cada *concepção* são apontadas *dimensões*, que se traduzem em *variáveis*, que, por sua vez, materializam-se em *indicadores* que buscam expressar essa realidade.

Por exemplo, são muitas as concepções sobre pobreza: pobreza como insuficiência de renda, como necessidades básicas insatisfeitas, pobreza na perspectiva da exclusão social ou sustentada na idéia de desenvolvimento humano, como no enfoque das capacidades. Nesse último caso, as dimensões envolvidas no processo de operacionalização (ou de mensuração desse conceito) são longevidade, conhecimento e padrão de vida. Elas se traduzem em variáveis como saúde, educação e renda e são mensuradas a partir de indicadores como esperança de vida ao nascer, taxa de alfabetização, taxa de matrícula e renda per capita. Esses indicadores, agrupados sob a denominação de Índice de Desenvolvimento Humano/IDH, refletem, portanto, uma concepção que lhe serviu de base.

Se for possível medir, qualitativa ou quantitativamente, pode-se administrar. Os indicadores são instrumentos utilizados para medir a *eficácia*, a *eficiência* e o *impacto* das políticas e programas. Quando se referem ao grau em que seus objetivos foram alcançados, temos uma medida de *eficácia*. Quando o foco é o nível de utilização dos recursos em relação às metas e aos resultados, temos um parâmetro de *eficiência*. Quando o objetivo é capturar as mudanças de mais longo prazo operadas no estado social da população-alvo, temos a perspectiva do *impacto*.

Na medida em que especificam cada objetivo - seja de componentes, propósito ou

fim - de maneira precisa e incluem metas específicas que permitem medir se os resultados pretendidos em cada nível de intervenção foram alcançados, os indicadores constituem uma base fundamental e suporte para o acompanhamento e a avaliação do projeto.

Como característica importante, eles devem ser focalizados, precisos em relação a *quantidade, qualidade, tempo e local*. Por exemplo, em um projeto de redução de violência nas escolas, é necessário não só especificar o que se pretende com o projeto em termos de quantidade, tempo e local (reduzir à metade a violência entre os jovens das escolas do município de Fênix, no período de dois anos). É preciso também especificar ou qualificar esse objetivo (violência física e verbal, por exemplo). Além disso, os indicadores precisam ser independentes, específicos para cada nível de objetivos, e não podem ser utilizados para níveis diferentes. Um indicador de produto não pode ser utilizado como indicador de propósito.

Em alguns modelos de marco lógico, é considerada uma coluna adicional, dedicada à explicitação das metas almejadas, sejam relativas aos objetivos ou aos produtos. De toda forma, as metas são consideradas o detalhamento dos objetivos e produtos esperados, usadas para quantificar o efeito esperado com a execução do projeto em termos de quantidade, qualidade e tempo. As metas funcionam como um padrão ou parâmetro de desempenho, contra o qual o avanço do programa é comparado e medido. Elas indicam o nível de transformação da situação atual que se pretende alcançar com o projeto. Devem ser realistas (alcançáveis), precisas e previstas para um prazo determinado. Como salientam alguns autores, algumas dificuldades quanto ao estabelecimento de metas no campo social não devem ser desconsideradas. Elas decorrem da ausência ou da precariedade do diagnóstico ou da linha de base, o que não permite estabelecer metas de maneira consistente ou factível.

“Na maioria das vezes é possível definir os objetivos da forma recomendada, mas as metas são praticamente impossíveis de estabelecer. Neste caso, deve-se definir o objetivo deixando para estabelecer metas à medida que o programa se implemente e se tenha um melhor conhecimento da realidade e da causalidade da intervenção” (Buvnich, 1999, p. 30).

Pode-se sustentar que meta e indicador são termos que, embora distintos, podem ser usados na mesma coluna, que expressa ao mesmo tempo essas duas dimensões da mensurabilidade do projeto. A primeira aponta para *onde* se quer chegar com o projeto, o segundo é a *medida* que permite aferir esse alcance. Pois é isso que de fato importa nessa discussão de metas e indicadores: afirmar que um projeto não vale por suas boas intenções e argumentos, mas principalmente pelas evidências que é capaz de apontar sobre seu êxito. Esse pode ser medido em termos de eficiência (diz respeito à produção dos componentes) e de eficácia/efetividade (refere-se ao alcance dos objetivos propostos). O ponto central é que aumenta a objetividade e a credibilidade da proposta sempre que estabelecem-se indicadores e, com isso, estipula-se como o projeto será medido e avaliado. Isso facilita o estabelecimento de acordos e consensos entre os diversos atores sobre o que esperar, para onde olhar, o que monitorar durante a execução.

A terceira coluna do marco lógico - *meios de verificação* – indica onde se encontram as informações sobre os indicadores e explicita tanto a fonte de onde serão obtidas as informações sobre a situação, o comportamento ou o desempenho de cada indicador durante a execução

do projeto quanto os meios (locais e documentos) de obtê-los. É absolutamente importante identificar as fontes das quais será coletada a informação requerida. Basicamente, existem dois tipos básicos de fontes: *secundárias*, nas quais os dados são recolhidos regularmente, e com frequência são publicados; e *primárias*, que se referem à coleta e à produção da informação por parte da equipe executora ou avaliadora do projeto. As fontes secundárias são menos custosas, embora os dados possam requerer tabulação ou processamento para serem aplicados à população-objetivo. Entretanto, se não há fonte secundária, temos que considerar a coleta ou a geração de dados, o que implica custos adicionais. Nesse caso, é importante explicitar quem financia. Caso seja a própria equipe executora, tal item deve constar das atividades e do orçamento. Além disso, é necessário estabelecer a periodicidade da coleta e identificar o responsável. Não adianta estabelecer indicadores impossíveis de ser encontrados ou produzidos da forma adequada. Quando se estrutura essa coluna, delineiam-se os elementos centrais para a montagem de um sistema de informações gerenciais que constitui a referência central para a avaliação de um projeto ou programa (Pfeiffer, 2000, p. 93).

A quarta coluna – *fatores externos* – tem como objetivo identificar e explicitar todas as condições que não fazem parte diretamente da área de intervenção do projeto, mas que podem interferir nos resultados. *Supostos* e *riscos* abrangem o conjunto de fatores fora da influência direta da gerência do projeto, mas que são importantes para o resultado da intervenção. Os pressupostos referem-se a tudo o que deve acontecer para que os resultados sejam atingidos. Um pressuposto de um programa de bolsa escola, por exemplo, é que haja vagas nas escolas públicas. Os riscos consistem nas condições que, se concretizadas, inviabilizariam o projeto. O mapeamento desses fatores tem como objetivo minimizar as chances de fracasso da intervenção, identificando o que pode dar errado. No caso de um projeto cujo objetivo é provocar mudanças em um grupo, por meio da educação, um suposto é que, de fato, as pessoas assimilem e apliquem o que foi aprendido. Por melhor que tenha sido a capacitação, entretanto, a efetiva assimilação e aplicação do conteúdo está fora do âmbito da gerência do projeto. Fatores macroeconômicos e políticos também podem ser considerados pressupostos.

Com a elaboração da matriz do marco lógico, o que se tem em mãos é um mapa preciso do programa ou projeto, que explicita a lógica e o marco conceitual da intervenção, suas formas e fontes de mensuração, os elementos externos que podem contribuir para o êxito ou fracasso da proposta. Em termos técnicos, é o máximo que se pode fazer; ao se planejar uma ação consistente na área social, comprometida, sobretudo, com os resultados da intervenção. A gestão social não se torna efetiva sem o compromisso fundamental com o enfoque avaliativo e com a adesão ao princípio da criação do valor público, que deve ser o cerne de toda ação social.

8. Enfoque Avaliativo e a Gestão por Resultados

Como visto exaustivamente, um ponto central refere-se ao modelo causal que norteia a intervenção, o qual geralmente se encontra não explicitado. Isso significa que existe uma suposição de que determinadas atividades são necessárias para produzir componentes, produtos ou resultados. Esses, por sua vez, serão capazes de concretizar o propósito ou a razão de ser do projeto. Sem que haja clareza dessa cadeia de objetivos ou da lógica causal que

sustenta a ação, ela será sempre uma intervenção mais fraca e vulnerável, com menos chances de alcançar os objetivos desejados, prisioneiras das circunstâncias e condições externas ao seu âmbito de ação. A definição dessa cadeia de objetivos permite antever a lógica e a consistência interna da proposta e das alternativas e estratégias de intervenção, permite um planejamento mais consistente de todo o processo e fornece insumos para o processo de avaliação e monitoramento. Os processos de monitoramento e avaliação constituem a espinha dorsal da gestão social sob o enfoque avaliativo.

Um ponto central a destacar é que informação gerada pelo monitoramento e pela avaliação deve ser vista como recurso gerencial de primeira linha e que o enfoque avaliativo é a matéria-prima do processo de gestão por resultados. A avaliação não é um fim em si mesma: só cumpre seus objetivos se afeta ou apóia processos gerenciais e de tomada de decisão. Não se trata de auditoria nem de controle. Os objetivos da avaliação não são, de maneira alguma, de caráter punitivo. São processos necessários à aprendizagem institucional e ao fortalecimento do conhecimento das alternativas e estratégias de intervenção possíveis (Mokate, 2000). Dessa forma, a cultura da avaliação contribui para fortalecer as tecnologias disponíveis, permitindo reduzir seu “caráter brando”. Constitui, nesse sentido, um elemento fundamental para a consolidação do conhecimento sobre os condicionantes e desafios das intervenções na área social.

Como vimos, o ponto de partida da avaliação é o conhecimento do marco conceitual. Esse é o mapa do processo de monitoramento e avaliação. Indica quais fenômenos analisar e para onde olhar durante a avaliação. Projetos elaborados sem um processo adequado de planejamento não possuem esse marco explicitado. Isso dificulta uma avaliação de resultados, pois o fundamental – a definição do que provocar com o projeto, de forma clara, específica – não está claro.

Para um grande número de instituições públicas envolvidas com a gestão social, o enfoque da gestão por resultados ainda não é dominante ou não está suficientemente enraizado nas práticas e rotinas. O que predomina ainda é um estilo gerencial focado nos processos ou atividades realizadas e nos produtos entregues, e o desempenho da equipe gestora é mensurado pelo grau de cumprimento do plano de trabalho (Mokate, 2000, p. 6). Nesse caso, freqüentemente a avaliação é vista de forma negativa, como irrelevante, inoportuna ou ameaçadora, algo *ad hoc*, que busca explicar a discrepância entre o planejado e o executado, com um forte caráter de fiscalização (Mokate, 2000; Sulbrandt, 1994).

No enfoque da gestão por resultados, as iniciativas são julgadas em função da mudança que inserem no modo e nas condições de vida das pessoas. Nesse caso, as informações geradas pelo monitoramento e pela avaliação são aliadas importantes do processo de gestão. Ganha importância a definição de indicadores de resultados não ambíguos, verificáveis e confiáveis, capazes de mensurar os efeitos da intervenção para além das atividades realizadas, dos produtos entregues ou dos insumos utilizados.

Sem esse enfoque, a gestão fica centrada nos meios, nos processos e nas atividades e deixa de lado ou em segundo plano os resultados pretendidos, o valor público a ser criado. Estabelecer indicadores obriga ao foco permanente nos resultados. Insere uma tensão permanente e positiva nas organizações, entre os meios e a razão de ser do projeto, entre as ações desenvolvidas e as alterações nas capacidades e condições de vida das pessoas, grupos ou regiões.

a) Algumas Definições Básicas

Uma distinção, longe de ser consensual, mas suficientemente consistente, identifica que a concepção de monitoramento tem relação direta com o cumprimento do “plano de trabalho”, a execução de atividades, o uso dos recursos e o alcance das metas de produtos. A avaliação pergunta se o cumprimento do plano permitiu o alcance dos objetivos e se a hipótese que orientou o desenho do projeto se mostrou pertinente e adequada em razão dos resultados alcançados (Mokate, 2000, p. 3). Buvinich define avaliação como “um processo conduzido antes (fala-se de avaliação *ex-ante*), durante e/ou depois da implementação do projeto ou programa, onde se efetua um juízo sobre seu valor ou mérito considerando: a relevância dos objetivos e estratégias, a eficácia (ou efetividade) no alcance dos objetivos e metas esperados, a eficiência no uso de recursos, o impacto e a sustentabilidade da intervenção” (Buvinich, 1999, p.21).

Uma forma de classificar os tipos de avaliação é com relação ao momento em que ela é realizada. Ao se analisar um projeto em termos de consistência interna e lógica de sua hierarquia de objetivos, antes de ele ser colocado em prática, faz-se a uma avaliação *ex-ante* da intervenção. Ela se distingue de uma avaliação *ex-post*, uma vez que esta última ocorre depois de terminado o projeto e tem como objetivo principal mensurar seus resultados e impactos e explicar possíveis incongruências entre o esperado e o efetivamente realizado. Na avaliação *ex ante*, o que se busca é analisar o desenho da proposta, a consistência entre seus componentes e propósito e a factibilidade da intervenção. Na avaliação *ex-post*, a pergunta crucial é se o que foi feito gerou os resultados esperados.

Se a avaliação de resultados consiste na comprovação empírica da hipótese que norteia a intervenção, o monitoramento consiste na avaliação de processos ou no acompanhamento das atividades e produtos previstos no desenho da estratégia de intervenção. O ponto crucial aqui é que monitoramento implica plano operativo, que decorre da existência de um planejamento das ações e do estabelecimento de metas e produtos. Consiste em “levantar bandeiras vermelhas” que sinalizem desvios em relação ao plano de ação original. Como dimensões do enfoque avaliativo, monitoramento e avaliação são estratégias e momentos complementares: para se realizar, a avaliação necessita de boa informação gerada pelo monitoramento. Por outro lado, monitoramento sem avaliação é algo incompleto, não permite saber muita coisa sobre a relevância ou a pertinência do projeto para o alcance dos objetivos (Mokate, 2000).

Outro conjunto de definições necessárias refere-se aos termos eficácia, efetividade e impacto. Não existe um consenso absoluto na literatura sobre o que se quer dizer com esses termos. Algumas vezes, define-se eficácia como o alcance de metas de produtos e efetividade como o alcance do objetivo do projeto (Ernesto Cohen). Outras definições entendem que eficácia tem a ver com alcance de objetivos. Nesse caso, seu sentido é o mesmo de efetividade, sendo que ambos os termos passam a ser equivalentes (Mokate, 2000; Buvinich, 1999).

Quanto ao impacto, é útil considerá-lo de forma não ambígua como o “resultado dos efeitos diretos do projeto mais os secundários por ele induzidos, juntamente com os causados por eventos fora do controle do projeto. São os resultados mais amplos relacionados com os

objetivos mais gerais daquele” (Buvnich, 1999 p. 17). Nesse sentido, o impacto refere-se às conseqüências dos efeitos, e diz respeito às mudanças produzidas na população-objetivo, que podem ou não ser fruto do projeto. Consiste no resultado total final, na soma dos efeitos diretos e indiretos. Quando se fala de avaliação de impacto, busca-se a determinação dos efeitos líquidos de uma intervenção social, estabelecendo a relação causal entre o programa e os resultados. Tal perspectiva analisa os efeitos que podem ser estritamente imputáveis ao programa, livres de elementos contaminadores presentes na situação. Para realizar avaliações de impacto, é necessário o apoio de métodos experimentais.

b) Da Concepção a Indicadores. E a Mensuração do “Intangível”?

Para tornar mensuráveis os objetivos a serem alcançados parte-se de um mesmo ponto: da discussão dos critérios por meio dos quais os fenômenos e processos sociais podem ser medidos. Frequentemente salienta-se a dificuldade de se estabelecer indicadores para os objetivos norteadores de grande parte das intervenções na área social, que buscam alterar condições, comportamentos, valores e atitudes e são, portanto, permeados de subjetividade. A afirmativa quase geral é: é difícil avaliar, especialmente quando se trata de intervenções no campo da assistência, que lidam com problemas complexos, subjetivos, de difícil tradução empírica. Entretanto, por isso mesmo, deve ser empreendido todo o esforço para mensurar resultados e construir indicadores capazes de captar as mudanças operadas na população-objetivo a partir das intervenções do projeto e sensíveis para captá-las. Apesar das dificuldades para mensurar resultados pouco tangíveis ou para captar mudanças de natureza subjetiva, elas não podem funcionar como justificativa para não se adotar a avaliação como mola mestra do processo de gestão.

Os indicadores nem sempre são quantitativos. Embora essa seja uma visão bem comum, é importante enfatizar que os indicadores podem ser qualitativos, podem capturar processos mais intangíveis. Indicadores não se reduzem a números, nem são incapazes de captar processos e condições mais sutis da vida das pessoas, famílias, grupos, comunidades ou regiões. Por exemplo, em estudos recentes sobre pobreza, um campo de estudos enfatiza o uso de indicadores que busquem captar dimensões mais subjetivas desse fenômeno, considerando que nas situações de pobreza estão envolvidos aspectos relacionados a valores, condutas e atitudes que acabam por reforçar a manutenção de situações de vulnerabilidade e destituição. Os indicadores, dessa forma, devem ser capazes de captar aspectos como baixa auto-estima, resignação, apatia, ressentimento, subalternidade, baixa expectativa quanto ao futuro, autonomia, “empoderamento”, capital social, inclusão e dignidade, dentre outros. Esses são fatores de natureza imaterial que acabam por limitar as possibilidades de os pobres apropriarem-se de sua vida e acharem saídas possíveis para a situação em que se encontram.

Mesmo com objetivos amplos e de natureza subjetiva, é possível - e, mais do que isso, necessário - especificar o conceito, suas dimensões e variáveis, e identificar como tais variáveis se traduzem em indicadores objetivamente verificáveis. Muitas vezes, tais indicadores não estão prontos e devem ser construídos sob medida. A questão é: o enfoque avaliativo exige que se decodifiquem ideais intangíveis em considerações de natureza empírica e que sejam definidos

os indicadores, especificadas as metas, apontados os sinais que permitirão verificar se os resultados são produzidos ou não.

Como saber se um programa de população de rua atinge seus objetivos de inclusão social? Basta saber quantos são atendidos pelos equipamentos? Como dizer se as famílias atendidas por um programa de família estão sendo protegidas, promovidas ou incluídas socialmente? Para dizer isso, é necessário partir de uma decomposição da pergunta: o que quer dizer inclusão social? Como ela pode ser verificada empiricamente? Que dimensões estão envolvidas nessa concepção? A literatura da área pode fornecer informações que permitam fazer essa análise e, dessa forma, “abrir” o conceito em variáveis e indicadores, torná-lo operacionalizável. As evidências empíricas da inclusão podem ser várias, e vão depender do entendimento que se tem da concepção de exclusão e de suas dimensões.

O que se deseja enfatizar é que, dadas as condições e os constrangimentos da intervenção social, tal como apontado no início do texto, é absolutamente necessário estabelecer parâmetros que permitam uma construção mais rigorosa, consistente e responsável da intervenção a ser feita. Sem isso, corre-se o risco, grave, de utilizar recursos públicos e escassos em intervenções fracas, mal desenhadas, em que não se sabe exatamente o que se deseja alcançar, nem se o projeto alcançou os resultados pretendidos. O compromisso com uma gestão social eficiente demanda essa dimensão ética fundamental na atuação pública. A formulação de projetos cumpre um importante papel no desenvolvimento de uma cultura comprometida de forma efetiva com os *resultados* da intervenção, resultados esses entendidos aqui como efeitos e impactos.

c) Institucionalização da Avaliação

Outro ponto central no tema da avaliação refere-se à sua institucionalização, que ganha materialidade nas estruturas e dinâmicas organizacionais a partir da atribuição de competências, da definição dos fluxos e das estratégias de uso das informações geradas. As informações sobre a intervenção são importantes para diversos atores direta ou indiretamente envolvidos na gestão do programa ou projeto. Entretanto, dada a multiplicidade dos atores envolvidos, com posições e interesses distintos, manifestos ou latentes, é absolutamente importante levar em conta as informações necessárias a cada um, de forma a criar transparência, adesão a objetivos compartilhados e compromisso com os resultados.

Isso quer dizer que o sistema e o fluxo das informações devem ser guiados pela definição das necessidades de informação por parte dos diferentes interessados no processo avaliativo. As perspectivas da população-alvo e dos demais grupos com interesse direto no projeto devem ser levadas em conta na construção do desenho da avaliação, sob pena de os resultados não obterem legitimidade ou relevância para os agentes envolvidos. Um sistema de informação que sirva apenas ao topo da instituição é deficitário e marca um estilo autoritário de gestão (Mokate, 2000).

Se a avaliação só tem sentido se for vista como instrumento de gestão, utilizada para subsidiar processos decisórios, então diferentes níveis e instâncias de decisão demandam e geram informações de natureza diferentes e com formas variadas de agregação. Cada nível hierárquico e cada instância envolvida necessitam de informações para aumentar sua

efetividade na gestão do programa-serviço. Cada nível também gera informações distintas, que devem ser agregadas, processadas e devolvidas para os demais agentes envolvidos na gestão.

As informações geradas na ponta de linha, na interação com os usuários, são centrais. Elas estruturam todo o processo e são a matéria-prima do sistema de informação. Entretanto, nem toda a informação gerada é necessária para o âmbito de atuação dos técnicos e gerentes de linha. O importante é que os atores envolvidos com a execução ou o planejamento das ações tenham clareza do fluxo no qual estão envolvidos, gerando, processando e consumindo informações. A institucionalização da avaliação e da gestão por resultados pressupõe o movimento dinâmico produzido a partir da constituição de um sistema de informação que mobiliza valores, estabelece rotinas e define usos e práticas institucionais. O enfoque avaliativo coaduna-se intrinsecamente com as questões de *accountability* ou controle público da ação governamental e de participação qualificada de diferentes atores envolvidos na gestão social, com a democratização e maior compromisso com a efetividade da ação pública.

Entretanto, embora a avaliação seja a seiva vital do sistema de gestão por resultados, a coleta, o processamento, a análise e a difusão das informações para o conjunto dos atores envolvidos com a intervenção é uma tarefa freqüentemente relegada a segundo plano na maioria das organizações na área social. A rotina tumultuada, cheia de urgências e decisões que lidam com situações humanas limítrofes (fome, morte, abandono...), contribui para postergar o planejamento, a mensuração, a reflexão distanciada da prática imediata e a avaliação sobre o que se faz.

A cultura avaliativa e o enfoque por resultados exigem uma mudança na forma como tradicionalmente as políticas e programas sociais são geridos. Mokate sinaliza a necessidade de se criarem incentivos nas instituições, ligados com as informações, que sejam capazes de motivar os gerentes e operadores dos programas a gerar dados para outras instâncias além das sob sua responsabilidade direta (Mokate, 2000). Uma cultura gerencial aberta e flexível, com capacidade de inovar e redefinir caminhos, de fazer ajustes e mudanças a partir dos resultados do monitoramento e avaliação, já é um incentivo forte o bastante para que gerentes e operadores assumam o enfoque avaliativo como um poderoso instrumento gerencial, relevante e imprescindível à tomada de decisão no campo das políticas públicas.

Para se criar essa cultura, alguns passos precisam ser dados. Conforme salienta Sulbrandt (1994), a institucionalização da avaliação ainda é muito incipiente na América Latina. Para efetivá-la, é necessário formar equipes altamente qualificadas na temática da avaliação, desenvolver métodos, estratégias e técnicas apropriadas às características dos países na área e estruturar unidades encarregadas no âmbito da gestão pública para coordenar e conduzir as atividades de avaliação, mais do que implementá-las diretamente.

Sob muitos aspectos, a avaliação pode e deve ser desenvolvida por agentes externos à administração pública, como universidades e centros de pesquisa. Entretanto, a existência de uma cultura permeável à avaliação e de equipes que lideram o processo no âmbito da instituição são condições fundamentais para dar materialidade, consistência e sustentabilidade ao sistema de avaliação e ao enfoque da gestão por resultados. O processo de formular projetos, observando a hierarquia de objetivos e a lógica causal da intervenção, articula-se diretamente com a avaliação. Aqui ela é entendida como a forma de se verificar se as suposições estavam corretas, se o previsto foi de fato implementado, na forma, no prazo e no custo

adequado, se o público foi atingido, se os efeitos foram alcançados e se impactos foram produzidos, dentre uma infinidade de questões relativas ao processo de implementação e aos resultados da intervenção.

d) Os Limites da Avaliação

Além dos desafios institucionais, existem grandes dificuldades para a avaliação de resultados e impactos em projetos sociais. A complexidade dos problemas não favorece a implicação de causalidade de forma absoluta nesse campo. Os resultados e impactos vêm geralmente no longo prazo e são conseqüências de uma quantidade quase infinita de fatores de natureza e origens distintas. Isolar os fatores predominantes, controlar condições e situações diversas e propor afirmações de causalidade taxativas, que não se mostrem espúrias, são requisitos que exigem conhecimentos e tecnologias mais “duras” do que as disponíveis no campo da avaliação de projetos sociais. Entretanto, não se trata apenas de tecnologias mais ou menos brandas. Grande parte do problema decorre da própria natureza dos fenômenos, que guardam uma complexidade intrínseca, devido à sua multicausalidade, entre outras coisas. Nesse caso, é difícil estabelecer, com o mesmo grau de certeza existente nas ciências naturais, o peso e as conexões entre os diversos fatores na produção de um fenômeno social.

Essa característica substantiva dos problemas sociais repercute diretamente na avaliação das intervenções sociais. Vários resultados podem advir de uma intervenção e eles são de tipos muito variados: os resultados esperados foram produzidos, produziram-se resultados inesperados (chamados de “efeitos secundários”) positivos ou negativos, os resultados podem ser positivos no curto prazo mas negativos no longo prazo, dentre uma infinidade de outras situações possíveis. Saber com exatidão e objetividade tudo o que confluía para a produção dos resultados requer desenhos quase experimentais de pesquisa no campo social. Isso é o que permite a atribuição de causalidade de forma mais consistente. Vários exemplos elucidam tais dificuldades. Em um projeto de qualificação profissional cujo objetivo é propiciar inserção mais qualificada de jovens no mercado de trabalho, o fato de os egressos encontrarem-se empregados, depois de algum tempo, não significa necessariamente o sucesso do projeto. A implantação de uma fábrica pode ter sido o fator determinante, e não o projeto de qualificação. Nesse caso, a análise de efeitos e impactos do projeto ficou alterada pela presença desse fator externo à intervenção. Em outro exemplo, no caso de um projeto de combate à desnutrição, as mudanças nas condições nutricionais tanto podem ser resultados do projeto como resultantes da influência de fatores externos, como mudança nos preços dos alimentos ou acesso a outros programas cumpridores de funções complementares.

No caso de efeitos secundários, um exemplo ilustra o ponto. Em um “programa de cestas familiares e distribuição de pão e leite para famílias carentes implementado em Goiás, a demanda por maior produção local, induzindo a implantação de mini-usinas de leite e o aumento da capacidade de produção das padarias existentes. A criação dessas mini-usinas e da capacidade das padarias também levou à criação de maior número de empregos e renda em setores e grupos não diretamente beneficiados pelo programa. Por outro lado, houve evidências de que a oferta de cestas alimentares para as famílias carentes resultou

numa menor atividade do comércio local onde as famílias pobres residiam” (Buvnich, 1999, p.14).

Em outro exemplo já citado, Cohen (1998, p. 53) aponta dificuldades de outra natureza, mas que só puderam ser identificadas a partir da avaliação. Em um determinado programa de combate à desnutrição em um país da América Latina, o público da intervenção eram crianças de determinadas escolas, e a estratégia do projeto era fornecer merendas. O resultado final não foi o esperado: as desnutridas continuaram desnutridas, e muitas outras tornaram-se obesas. O que aconteceu? Os resultados não foram alcançados por que, na formulação do projeto, não se levaram em conta as estratégias de sobrevivência das famílias, uma questão de natureza cultural. As refeições fornecidas não continham complemento calórico que substituísse a alimentação doméstica das crianças. As famílias miseráveis, ignorantes disso, ao distribuírem os alimentos, excluíam as crianças que seriam alimentadas fora de casa. Outras crianças, em melhor situação, continuaram alimentando-se normalmente em casa e, além disso, recebendo um complemento na escola. O resultado? Excesso de peso. Embora os produtos tenham sido entregues conforme o previsto no projeto, ele não foi eficaz no alcance de seus objetivos. Esse caso mostra que não existe conexão automática entre o montante de investimento, os produtos entregues e os efeitos do projeto.

Somente um estudo avaliativo é capaz de estabelecer a pertinência, a adequação e o êxito de determinada estratégia. Para a possível alteração de determinado problema convergem vários fatores, inclusive as ações do projeto. E verificar tal determinação somente é possível comparando-se o que acontece antes e depois da intervenção, tentando verificar e explicar as conexões entre o realizado e as mudanças provocadas pela intervenção. Daí também a importância do diagnóstico ou da linha de base, início de toda intervenção. Isso permite verificar a existência das mudanças e sua magnitude. Essas mudanças podem ser da ordem dos efeitos ou dos impactos. Existem dificuldades e limitações reais, de ordem metodológica e financeira, para isolar as variáveis exógenas capazes de mensurar o efeito líquido de um projeto.

Entretanto, se a avaliação de impacto apresenta maiores dificuldades de operacionalização, a avaliação da eficácia ou da efetividade do projeto deve estar constantemente na mira dos gestores, como guia para a ação. Essa ação, quando estratégica e afinada com os princípios da ética e da urgência, é pautada pelo valor público que cria, pelo que consegue realizar para mudar as condições de vida e as capacidades de pessoas, grupos e regiões. Nesse caso, o enfoque avaliativo, materializado na ferramenta do marco lógico, é a base do gerenciamento da intervenção. Mas é um instrumento gerencial, não substitui a capacidade propositiva, a criatividade e o conhecimento sobre a realidade dos diversos atores envolvidos em um problema. Ele não possibilita a geração de idéias originais e inovadoras. Tão-somente permite desenhar intervenções mais consistentes e coerentes do ponto de vista lógico e indicar formas de mensurar os resultados obtidos ao longo do tempo. Tais possibilidades abertas pelo uso desse instrumental não são irrisórias. Ao contrário, seu uso contribui grandemente para viabilizar maior consistência e êxito nas intervenções.

e) Um Ponto a Mais: A Participação

Este texto tratou do processo de formulação e avaliação de programas e projetos sociais, apresentando elementos e conceitos básicos, sem a pretensão de esgotar o campo de possibilidades de abordagem do tema. Inúmeros autores e instituições produzem textos e documentos diversos sobre o tema do desenho, da gestão e avaliação de políticas sociais. A abordagem utilizada consistiu na apresentação do enfoque do marco lógico, que se articula de forma vital com a gestão por resultados, perspectiva necessária para o aumento da efetividade da intervenção social. Pode-se dizer que, do ponto de vista técnico e gerencial, o conhecimento e o uso do referencial do marco lógico é um elemento absolutamente fundamental para viabilizar maior rigor e transparência na elaboração da proposta e maiores chances de êxito na consecução dos resultados. Se do ponto de vista técnico e institucional há a centralidade dessa ferramenta e do enfoque avaliativo, sob outro ponto de vista, o que ganha relevância é a temática da participação. Embora pouco explicitada ao longo do texto, a participação da população “usuária” dos serviços e programas constitui um ponto central para potencializar resultados no processo de desenho, gestão e avaliação de intervenções sociais.

As novas institucionalidades participativas que emergem a partir da Constituição de 1988 sinalizam a percepção desse papel absolutamente central da participação popular no campo das políticas sociais. Entretanto, não se podem desconsiderar as dificuldades de participação qualificada, autônoma, efetivamente representativas por parte da sociedade civil, nem as alterações que devem ser processadas no âmbito dos governos para que a participação possa realmente ser incorporada como diretriz e instrumento de ação das políticas públicas. O envolvimento da população beneficiária em diversos momentos do processo se justifica tanto por razões instrumentais quanto por critérios substantivos. No primeiro caso, são maiores as chances de se formular propostas mais realistas, adequadas e aderentes à realidade enfrentada pelo público-alvo da intervenção. As chances de maior eficácia e eficiência na produção dos resultados também podem estar relacionadas ao aumento da participação dos usuários ao longo do processo de formulação e gestão.

Substantivamente, a participação é um fim em si, configurando-se como elemento fortalecedor de práticas democráticas e matéria-prima de uma gestão social inovadora. Vários estudos e instituições em todo o mundo têm focalizado o tema da participação sob várias e distintas formas, sob perspectivas e enfoques diversos. Não é o caso de abordá-los aqui. O que importa é ressaltar a participação relacionada ao processo de elaboração e gestão de programas sociais como um elemento fundamental, sobretudo, para a sustentabilidade das ações. Sem que as pessoas se apropriem da proposta, a intervenção fica mais vulnerável a descontinuidades, interrupções e fracassos de implementação. Além disso, a participação fortalece o estabelecimento de cultura democrática e da criação de capital social, elemento vital para o desempenho institucional e, portanto, para o alcance de resultados exitosos no combate à pobreza, a toda sorte de privações e à vulnerabilidade social. Embora o marco lógico não crie capital social, seu uso pode favorecer a co-responsabilização e o compromisso dos atores com a produção do bem público, que é, no final das contas, o que importa.

Referências

ADAUTO, Lúcio Cardoso, Indicadores Sociais e Políticas Públicas: algumas notas críticas. **Revista Proposta**, nº 77 – junho/agosto de 1998

AGUILAR, Maria José & ANDER-EGG, Ezequiel. **Avaliação de Serviços e Programas Sociais**. Petrópolis, Vozes, 1994.

BUVINICH, Manuel Rojas. Ferramentas para o monitoramento e avaliação de projetos. **Cadernos de Políticas Sociais**, 10. Brasília, Unicef, 1999.

CARNEIRO, Carla Bronzo L. e LAZZAROTTI, Bruno “Projetos sociais: elaboração e gerência”. **Cadernos de Textos nº 01** - Escola de Governo FJP, 1997

CARNEIRO, Carla Bronzo. Formulação de Projetos Sociais. Texto preparado para de Extensão em Planejamento e Gestão de Projetos de Redução da Pobreza, oferecido pela AVSI – **Associazione Volontari per il Servizio Internazionale**, em novembro de 2003.

CEPAL. **Manual de Elaboração e Análise de projetos sociais**. Mimeo, 1996

COHEN, E. & FRANCO, R.. **Avaliação de Políticas Sociais**. Petrópolis, Vozes, 1993.

COHEN; E. Indicadores para la evaluacion de las políticas sociales. **Revista Paranaense para o desenvolvimento**, Curitiba, nº 93, 1998.

COSTA, Bruno Lazzarotti D.; CARNEIRO, Carla Bronzo L. Reflexões e sugestões para uma política estadual de combate à pobreza persistente. **Diagnóstico BDMG**. Minas no século XXI, 2002.

FILGUEIRAS, Cristina Almeida Cunha. **Manual de Projetos Sociais**. Belo Horizonte, Escola de Governo/ FJP, 1997 (mimeo).

KLIKSBERG, Bernardo. “Gerência Social: dilemas gerenciais e experiências inovadoras” In. KLIKSBERG, B (org) **Pobreza: uma questão inadiável**. Brasília: ENAP, 1994 (pp 127-146)

MOKATE, Karen **Definicion de objetivos y prioridades**. Marzo de 2004, texto página INDES www.iadb.org/indes

MOKATE, Karen: **Convertendo o monstro em aliado: a avaliação como ferramenta de gerência social**. 2000. Texto retirado do site do INDES (www.iadb.org/indes).

NOGUEIRA, Roberto Martinez. **Los proyectos sociales: de la certeza omnipotente al comportamiento estrategico**. Serie Políticas Sociales nº 24. CEPAL, Chile, 1998

PFEIFFER, Peter. Quadro Lógico: um método para planejar e gerenciar mudanças In. **Revista do Serviço Público**, nº 1, ano 51, jan-mar 2000

SULBRANDT, José. "A avaliação dos programas sociais: uma perspectiva crítica dos modelos usuais" In. KLIKSBURG, B. **Pobreza: uma questão inadiável**. Brasília: ENAP, 1994 (pp 365-408)



Variáveis do Comportamento Organizacional e Suas Interfaces com Processos de Gerência e Trabalho

Zélia Miranda Kilimnik ¹

Cintia Nerina Wanderley Pimentel ²

I. Introdução ao Comportamento Organizacional

Mudanças drásticas ocorrem atualmente nas organizações, como a entrada cada vez mais expressiva de mulheres e de pessoas de raças diferentes no mercado de trabalho, aumentando a diversidade no contexto organizacional; a rotina dos cortes de pessoal e de custos, rompendo os laços de lealdade que, historicamente, uniam muitos empregados a seus empregadores; e a competição global, exigindo que os gerentes e empregados se tornem mais flexíveis e aprendam a lidar com a rapidez das mudanças. A globalização, a diversidade, a questão ética e as inovações tecnológicas, entre outros fatores, implicam novas demandas para o gerente, no sentido de atribuir-lhe um perfil mais flexível e em condições de lidar com diversos padrões culturais e tipos de diferenças. De acordo com Robbins (2002), o pressuposto da miscigenação ou da assimilação cultural (cultura corporativa) está sendo substituído por um que reconhece e valoriza as diferenças, ou seja, o da diversidade. Há também a constante necessidade de aprimoramento da qualidade, da efetividade e da capacidade de inovação organizacional.

Os gerentes contemporâneos compreendem que qualquer esforço que tenha como objetivo melhorar a qualidade e a produtividade deve, necessariamente, incluir seus empregados, os quais não apenas serão uma grande força para a realização de mudanças, como também, cada vez mais, participarão ativamente no seu planejamento. O comportamento organizacional surge, assim, como uma abordagem capaz de fornecer importantes contribuições para que os gerentes, juntamente com as pessoas, possam efetuar as mudanças necessárias (Robbins, 2002).

O comportamento organizacional é um campo de estudo que investiga o impacto que

¹ Doutora em Administração pela UFMG. Professora da Universidade FUMEC.

² Mestranda em Administração pela FEAD Minas Gerais. Professora da FUNJOB.

os indivíduos, os grupos e a estrutura exercem no comportamento dentro das organizações, com o propósito de aplicar esse conhecimento em prol do aprimoramento da eficácia de uma organização (Robbins, 2002).

O comportamento organizacional procura oferecer uma base sólida para estudos mais profundos dos comportamentos que ocorrem entre e dentro de organizações. Procura, também oferecer uma compreensão dos processos administrativos, ampliando assim a formação dos administradores e levando-os ao estudo das pessoas, grupos e suas interações nas estruturas organizacionais (Bowditch e Buono, 1992).

De acordo com Robbins (2002), o comportamento organizacional se interessa pelo estudo do que as pessoas fazem em uma organização e de como esse comportamento afeta o desempenho das organizações. Os principais temas abordados nesse campo de estudos são: percepção, motivação, comunicação, estrutura e processos de grupos, mudança, cultura organizacional, conflitos, negociação, qualidade de vida e pressão no trabalho.

Em outras palavras, o comportamento organizacional está interessado no estudo do que as pessoas fazem em uma organização e de como esse comportamento afeta o desempenho das organizações. A idéia é substituir a simples intuição por um estudo sistemático e questionar quão exatas são as generalizações que as pessoas ou gerentes fazem, pois geralmente carregamos conosco uma série de crenças que freqüentemente se mostram erradas ao explicar o comportamento das pessoas. A idéia é aprimorar a nossa capacidade de explicar e de fazer previsões sobre as pessoas ou, pelo menos, evitar que façamos juízos errôneos que possam gerar problemas novos. Enfim, o que se pretende é tornar possível o entendimento de como as pessoas atuam e interagem na organização (Robbins, 2002).

Exemplos de pressupostos que nortearam a prática gerencial e que se revelaram falsos:

- Todo mundo é motivado por dinheiro, e isso é que determina produtividade. Foi detectado que pessoas lidam com atividades complexas, gostam muito do que fazem e não necessariamente trabalham melhor com a introdução de recompensas financeiras.
- As equipes de trabalho mais eficazes estão livres de conflitos. Considera-se, atualmente, que os conflitos são inevitáveis e, até mesmo, importantes para a evolução da equipe, desde que adequadamente regulados.
- A satisfação melhora o desempenho. A satisfação atua indiretamente no desempenho. Dependendo das circunstâncias, o desempenho é que leva à satisfação. Em outras, a satisfação pode levar a uma acomodação, a um declínio no desempenho.
- Todos querem um trabalho desafiador. Existem diferenças individuais, e algumas pessoas preferem um trabalho rotineiro e com regras preestabelecidas, ao passo que outras em condições normais, preferam um trabalho desafiador.

O objetivo do campo de estudos do comportamento organizacional, segundo Robbins (2002), consiste em identificar as consistências comportamentais, bem como as diferenças individuais a partir de um estudo sistemático do comportamento humano na organização. O comportamento, segundo este autor, pode ser previsível se soubermos como a pessoa percebe a situação e o que é importante para ela. Assim, até mesmo as imprevisibilidades podem ser explicadas a partir do conhecimento de suas percepções e motivações.

Diversas disciplinas têm contribuído para esse campo, a saber: psicologia (motivação, aprendizagem e psicopatologia do trabalho), sociologia (dinâmica de grupo, equipes de trabalho, conflito, poder e grupos), psicologia social (mudança de atitude, processos de grupo e tomada de decisão em grupo), antropologia (cultura), ciência política (conflito, poder e política intra-organizacional).

De acordo com Bowditch e Buono (1992), as principais teorias da organização evoluíram na seguinte direção: os modelos e maneiras de examinar as pessoas e as organizações tornaram-se mais complexos e dinâmicos; o foco da atenção foi gradualmente deslocado de uma ênfase nos fatores físicos e estruturais para as relações e interações humanas, passando em seguida à aplicação de métodos quantitativos e da tecnologia da informática na tomada de decisões organizacionais; os teóricos atuais da administração desenvolveram uma abordagem mais integrada à análise sistêmica das organizações, seus integrantes e seus ambientes; e houve uma importante mudança das abordagens centradas na melhor maneira de administrar para uma perspectiva situacional e/ou contingencial (Bowditch e Buono, 1992).

Apesar dessa evolução dos estudos sobre o comportamento organizacional, há autores, como Chanlat (1992), que consideram que a miopia existente nas organizações, no que se refere às questões humanas, tem conduzido a sofrimentos no ambiente de trabalho que são injustificáveis e que se transformam, paradoxalmente, em imensuráveis desperdícios econômicos, contrários ao objetivo primordial da eficácia. Segundo este autor, ainda prevalece um grande descompasso entre o desenvolvimento tecnológico e o avanço no trato das questões humanas. Nesse contexto, torna-se imperativo, ainda segundo Chanlat, reintroduzir as pessoas no lugar que lhes pertence no universo do trabalho. Para tanto, é indispensável reabilitar o ponto de vista do sujeito, seu desejo em face das suas atividades profissionais, e a contribuição essencial do trabalho para a construção do seu ser e da sociedade, permitindo ao dirigente desenvolver em cada situação uma compreensão muito profunda e refinada das características específicas do contexto no qual ele se encontra e dos traços únicos das pessoas com os quais ele se depara e se relaciona. Isso resulta na necessidade premente de abordar certas dimensões humanas que até então eram esquecidas ou ocultadas: a cognitiva e da linguagem, a espaço-temporal, psíquica e afetiva, simbólica, a da alteridade e a psicopatológica. Chantat (1992) propõe uma tomada de posição que coloque em relevo o equilíbrio psíquico das pessoas, a compreensão das peculiaridades do ambiente e a luta contra a correnteza que nos leva a uma formalização e a uma abstração excessiva.

O pressuposto deste autor é o de que o ser humano é muito complexo para se deixar resumir em uma concepção simplista que vigora nos manuais de comportamento organizacional o objetivo do presente trabalho é tentar considerar essa complexidade, abordando os diversos conteúdos, de um modo claro e organizado, conjugando abordagens funcionalistas com perspectivas mais críticas.

2. Os Processos Perceptivos e sua Influência no Comportamento Organizacional e Gerencial

A percepção refere-se ao modo como o indivíduo reage às sensações e as organiza. Refere-se, também, ao modo como interpretamos as mensagens dos nossos órgãos dos senti-

dos para dar alguma ordem e significado ao nosso ambiente. As principais fontes de variação perceptiva são: as características biológicas e fisiológicas responsáveis pela adaptação do homem ao seu meio ambiente, personalidade que caracteriza o indivíduo e que influencia sua visão do mundo; os eventos vividos, sensações e fatores situacionais; e as características culturais e ambientais (Bowditch e Buono, 1992).

De acordo com a abordagem da Gestalt, quando percebemos algo, essencialmente, estamos tentando encaixar esse evento ou objeto dentro de um quadro de referência ou esquema de classificação preestabelecido. Tendemos a selecionar diversos objetos, sons e eventos externos que sejam mais intensos e/ou de maior tamanho, que contrastem com um fundo e/ou estejam em movimento, que estejam próximos entre si e/ou que sejam repetitivos, e que sejam novos ou extremamente familiares (Bowditch e Buono, 1992).

Para Berelson e Steiner (1964, pp. 54-88), citados por Reis Neto (2004), a percepção é um dos principais processos que afetam a motivação, porque empresta significado e valor aos estímulos e motivos, resultando em padrões específicos de comportamento para indivíduos e grupos sociais. Assim, diferenças individuais, influenciadas pelos valores sociais e individuais, e pela experiência pessoal, afetam de modo decisivo a importância e o valor dos estímulos externos. A percepção é importante para despertar necessidades e motivar as pessoas para a ação, sendo definida como um processo pelo qual uma pessoa seleciona, organiza e interpreta as informações para criar um quadro significativo do mundo. Para eles, a percepção depende do estímulo físico, da relação com o estímulo com o meio ambiente e das condições interiores do indivíduo.

A percepção foi também estudada por Pride e Ferrell (2001, pp. 155, 156), citados por Reis Neto (2004), que a definem como o processo de selecionar, organizar e interpretar entradas (inputs) de informação para produzir significado. Entradas de informação são sensações recebidas por meio da visão, do paladar, da audição, do olfato e do tato. Esse processo pode ser detalhado da seguinte forma:

- O primeiro passo desse processo, referido por esses autores, é necessário porque cada indivíduo recebe muita informação ao mesmo tempo. Como as pessoas têm alguma capacidade limitada para se conscientizar de todas as informações a um só tempo, somente algumas são selecionadas, sendo as demais ignoradas. Ou seja, apenas algumas delas alcançam o nível da consciência. Esse fenômeno é chamado de “exposição seletiva”, na medida em que as pessoas selecionam o que deverá alcançar a consciência. A natureza seletiva da percepção pode resultar também na distorção seletiva e na retenção seletiva. A distorção seletiva consiste em mudar ou torcer a informação que está sendo recebida. Ela ocorre quando se recebe informação incompatível com sentimentos e crenças pessoais. A retenção seletiva ocorre quando uma pessoa lembra informações que apóiam sentimentos e crenças próprias e esquece aquelas que contrariam.

- O segundo passo é a organização perceptiva. As informações que alcançam o nível de consciência não são recebidas de forma organizada. Para fazer sentido, é preciso integrar mentalmente a nova informação com as já armazenadas na memória.

O terceiro passo do processo perceptivo é a interpretação, ou a atribuição de significado ao que foi organizado.

Karsaklian (2000, pp. 42-64), citada por Reis Neto (2004), apresenta outros aspectos da percepção. Para ela, a percepção é definida como um processo dinâmico pelo qual aquele que percebe atribui um significado às matérias brutas oriundas do meio ambiente. O indivíduo não é objeto, mas ator confrontado à primeira etapa do processamento da informação. Esse processo dinâmico da percepção é composto por três fases: exposição à informação, atenção e decodificação.

Adaptando e resumindo o ponto de vista da autora, Reis Neto (2004) apresenta as seguintes características da percepção:

- É subjetiva. Trata-se da forma como o indivíduo se apropria do objeto do qual faz uma realidade. Assim, há um viés perceptual, ou seja, uma discrepância entre o estímulo emitido pelo ambiente e aquele recebido pelo indivíduo.
- É seletiva. O indivíduo tem contato com inúmeros objetos (informações), entretanto só percebe alguns deles. Os demais são ignorados, ou porque não correspondem a seus centros de interesse ou porque exigem a sua demasiada concentração.
- É simplificadora. O indivíduo não pode perceber todas as unidades de informação que compõem os estímulos recebidos. A partir de um nível de complexidade, que é rapidamente atingido, somente a repetição autoriza a consideração de todas as facetas de uma informação.
- É limitada no tempo. Uma informação percebida é conservada pelo indivíduo somente durante um certo tempo, bastante curto, a menos que durante esse período seja desencadeado um processo de memorização.
- É cumulativa. Uma impressão é a soma de diversas percepções. A impressão global é formada a partir da observação de diversos aspectos.

Para Karsaklian (op. cit.), citada por Reis Neto (2004):

Cada indivíduo tem sua própria imagem do mundo, que se deriva do somatório de variáveis próprias e exclusivas, com história pessoal, meio ambiente físico e social, personalidade e estrutura fisiológica e psicológica. Essas variáveis são integradas, resultando na estrutura cognitiva, que permite percepções organizadas e significativas. Ao se receber um estímulo, mesmo novo e desconhecido, ele será integrado na estrutura cognitiva que resultará em razão disso. Perceber é tomar conhecimento de algo. Para isso, é preciso focalizar a atenção na fonte de informação. A atenção é condição essencial para que haja percepção. Quem percebe seleciona aspectos do meio ambiente, pois todos os estímulos não podem ser percebidos simultaneamente.

Encerrando, ela afirma que:

As informações do meio externo são processadas em dois níveis: o da sensação e o da interpretação. Apesar de ser possível diferenciá-los, o sentir e o interpretar constituem,

na realidade, um processo único. A sensação é um mecanismo fisiológico pelo qual os órgãos sensoriais registram estímulos externos. Ela é entendida como simples consciência dos componentes sensoriais e das dimensões da realidade (mecanismo de recepção de informações). A interpretação permite organizar esse material e dar-lhe significado. Sendo extremamente complementares, sensação e interpretação constituem portas de contato do ser humano com o mundo. A interpretação supõe que as sensações sejam acompanhadas dos significados que cada um lhes atribui como resultado da experiência anterior. Na interpretação, relacionamos dados sensoriais com o conhecimento adquirido anteriormente, o que lhe confere significado (mecanismo de interpretação de informações) (Karsakian, 2000, p. 45).

Pode-se concluir com base nos estudos sobre a percepção humana é que o que é percebido como verdade é mais importante do que efetivamente existe, visto que as reações das pessoas se baseiam em suas percepções. A gerência deve, então, sempre buscar informações para ter percepções mais realistas, para reconhecer a diversidade, de modo a estabelecer um bom relacionamento entre os integrantes da organização, e para ter condições de tomar decisões mais acertadas (Bowditch e Buono, 1992).

3. A Motivação e o Papel do Gerente

Os estudos de motivação, de modo geral, buscam responder às seguintes questões: “O que energiza o comportamento humano?” “O que dirige esse comportamento?” e “Como certos comportamentos podem ser mantidos ou sustentados ao longo do tempo?”

Um dos pressupostos básicos do estudo de motivação, segundo Bowditch e Buono (1992), é que as pessoas têm diferentes motivações, devido às diferenças individuais, no que se refere à herança genética, às experiências pessoais, à sua personalidade e aos fatores do contexto em que elas se encontram. Essas diferenças, entretanto, nem sempre são consideradas no contexto organizacional.

De acordo com Archer (1990), um mito persegue a profissão do administrador: o da motivação, em relação à qual existe uma série de equívocos, tais como:

- A crença de que uma pessoa é motivada como resultado da satisfação, sendo que, conforme visto anteriormente, a satisfação é muito mais um resultado da motivação, que leva o indivíduo a agir para alcançar os seus objetivos e, quando o consegue, é de se esperar que fique, ao menos parcialmente, satisfeito.
- A crença de que motiva o comportamento é também aquilo que determina sua direção, tanto positiva como negativamente. Não se pode porém, ignorar a influência do meio ambiente no direcionamento do comportamento e do papel que o cérebro exercer na escolha das alternativas de ação que se apresentam.

Segundo esse autor (1990, p. 24):

- A motivação nasce somente das necessidades humanas, e não daquelas coisas que satisfazem essas necessidades. Se os fatores de satisfação são percebidos como necessidades,

isso conduz à conclusão errônea de que as necessidades têm origem no meio ambiente. A consequência natural dessas crenças é o falso pressuposto de que uma pessoa tem o poder de motivar o seu semelhante.

- Os fatores de motivação são os energizadores do comportamento humano, mas não são os reais determinantes da direção do comportamento.

- Se uma necessidade não é saciada, a pessoa experimenta insatisfação. Quando uma necessidade é saciada, a pessoa experimenta satisfação, e a necessidade satisfeita não é mais fator de motivação. Após algum tempo, a necessidade torna a atuar como fator de motivação, caso ela não seja mantida satisfeita.

- Um fator motivador nada mais é do que um motivo – uma necessidade, por definição. De outro lado, um fator de satisfação é alguma coisa que satisfaz uma necessidade. Satisfação é o atendimento de uma necessidade ou sua eliminação (ao menos parcial). Um motivador e um fator de satisfação. Em lugar de serem a mesma coisa, constituem a antítese um do outro.

De acordo com Archer (1990, p.33), “uma vez que as necessidades do homem são insaciáveis, o mais forte motivador (ou necessidade) será aquele que possui o menor grau de satisfação”.

Enquanto o objetivo de uma necessidade humana é a satisfação, a necessidade não pode nem criar satisfação por si mesma, nem pode dirigir o corpo para procurar e conseguir coisas do ambiente que promovam a satisfação. A necessidade depende do intelecto, o qual não apenas irá acumular ou armazenar o conhecimento, mas também sistematizar, avaliar e classificar as necessidades. Na sua busca de prover satisfação, o intelecto exercerá uma manutenção preventiva, com vistas a evitar um estresse indesejado, e criará programações e sistemas de satisfação periódica das necessidades mais repetitivas (Archer, 1990).

O que se pode concluir a partir das idéias de Archer (1990) e de outros autores, como Hackman e Oldham (1975), é que cabe ao gerente muito mais contribuir para que as pessoas se motivem do que propriamente motivá-las. Cabe a ele também não colocar obstáculos ou não agir de forma que elas se desmotivem. Para tal, é necessário, primeiro fazer o diagnóstico correto das necessidades e expectativas de ambas as partes e oferecer condições para supri-las; segundos aproveitar habilidades, capacidades e expectativas, evitando a desmotivação; e, finalmente, explorar o potencial de satisfação inerente ao próprio trabalho e à sua organização, de forma a proporcionar autonomia, variedade, significado, feedback e identidade no trabalho.

Embora a concepção de Archer (1990) acerca da motivação seja muito importante e esclarecedora, principalmente no que se refere ao papel do gerente, ele parece exagerar quando afirma que o único objetivo do intelecto é encontrar satisfação para as necessidades das pessoas. Assim, todos os processos e funções do intelecto são dirigidos no sentido de satisfazer a necessidade, que serve como centro organizador no momento. A esse tipo de pensamento se contrapõe Chanlat (1992), quando afirma que a reflexão e a ação são duas dimensões fundamentais da realidade concreta. Em todo sistema social, diz ele, o ser humano dispõe de uma autonomia relativa e é marcado pelos seus desejos, aspirações e possibilidades. Ele dispõe de um grau de liberdade, sabe o que atingir e o preço que está disposto a pagar no plano social.

Ainda segundo de uma perspectiva mais crítica, Godoi (2003) considera que os estudos sobre a motivação humana no trabalho encontram-se paralisados nas descobertas em torno

daquilo que a motivação não é (Bergamini, 1990), ou seja, em torno de um processo de exclusão dos fatores extrínsecos ao indivíduo, denominados, desde Herzberg (1964), de “fatores higiênicos” ou “fatores de movimento”. Tal paralisação atribui-se não somente à complexidade das abordagens que compõem a psicologia do indivíduo, mas ao insuficiente aprofundamento da análise crítica das idéias e autores *behavioristas* ainda presentes nos estudos organizacionais sobre motivação. De acordo com essa autora (2003, p. 1):

A temática da motivação pertence a grande parte das ciências humanas: à história, à psicologia, à psicanálise, à gestão dos recursos humanos. No entanto, continua uma terra incógnita. Este trabalho surge como resultado do estudo do construto motivação desenvolvido nos campos da psicologia e das ciências da educação.

Para essa autora, supõe-se que a ênfase a uma das categorias da motivação, bem como, à origem epistemológica da teorização, deveria determinar a formulação das definições do construto motivacional, mas o que se percebe com relação à conceituação do termo motivação é que, salvo escassas exceções, há uma repetição interminável da mesma definição, gerando a pressuposição de que, independente da multiplicidade das teorias que buscam explicar o fenômeno motivacional, há uma unificação em torno de sua definição elementar. Com pouca diferenciação significativa na forma da redação, há um consenso, segundo Godoi (2003, p. 1) em torno da definição da motivação como o “conjunto de processos implicados na ativação, direção, intensidade e persistência da conduta” e, também quanto ao reconhecimento de que subjacente a qualquer atividade está sempre um motivo, ou conjunto de motivos, que influencia o comportamento do sujeito, tendo ele consciência ou não desse processo.

Godoi (2003), citando Carré (1998, p. 9) alerta que ainda hoje é preciso desviar de grandes equívocos no campo motivacional, como uma certa literatura de gestão, ou pedagógica, dedicada à pirâmide de necessidades e outros esquemas simplistas para “melhor motivar” equipes desmobilizadas ou alunos apáticos. Nesse sentido, ela concorda com Archer em relação àquilo que as teorias atuais da motivação procuram estabelecer com firmeza, ou seja, de que jamais se pode diretamente motivar o outro: a motivação é sempre, de forma reconhecidamente tautológica, automotivação.

A partir dessa análise crítica das idéias que ainda sustentam os estudos sobre motivação no trabalho e da análise do papel das recompensas na redução da motivação é que se pretende ampliar a visão sobre os equívocos em torno do fenômeno motivacional no campo da gestão. A análise crítica das concepções motivacionais predominantes na gestão atinge, fundamentalmente, os mecanismos de controle e manipulação comportamental por meio de artifícios extrínsecos, durante muito tempo, confundidos com a própria motivação, enquanto se dedicavam a mutilá-la. A partir da compreensão crítica, tornam-se possíveis a abertura e o desenvolvimento de caminhos teóricos capazes de gerar novas concepções sobre o tema.

4. A Comunicação nas Organizações e sua Importância Para a Função Gerencial

De acordo com Reis (2002), ao referir-se à comunicação, atualmente, o que se tem

mais em mente é o resultado do intensivo processo de desenvolvimento tecnológico ocorrido nas últimas décadas. Esse desenvolvimento, ao viabilizar novas formas de produção, disseminação e aquisição de informações, possibilitou às organizações empresariais implementar novas formas de circulação de capital, que atuaram decisivamente na produção de mudança nos contextos de interação social – tanto sociais quanto organizacionais.

De acordo com essa autora (2002), essa não é a única relação entre organizações corporativas e comunicação que se estabelece na contemporaneidade. Citando Deetz (1992), ela considera importante estar alerta aos papéis desempenhados por ambas nesse contexto: elas estruturam o tempo e a experiência dos indivíduos, provêm-nos com identidade pessoal, influenciam nossa educação, conhecimento e padrões de consumo e padronizam relações sociais e troca de informações, induzindo ou obstaculizando outras ordens de mudanças que não apenas as decorrentes da ação de circulação do capital. As relações interpessoais e grupais desempenham um papel importante nesse contexto, e o gerente tem que estar preparado para comunicar-se de forma adequada e assertiva, além de procurar desenvolver esse tipo de comunicação em seu grupo de trabalho.

4.1 A Comunicação Assertiva nos Relacionamento Interpessoais e no Contexto de Trabalho

De acordo com Alberti e Emmons (1978), há três tipos básicos de comunicação interpessoal.

A	B	C
Não assertiva	Assertiva	Agressiva

A comunicação não-assertiva, segundo esses autores (1978), apresenta as seguintes características:

- Dizer sim quando a vontade é dizer não.
- Atender solicitações dos outros por medo de desagradar.
- Renegar a vontade própria, planos e propostas em função das outras pessoas.
- Tendência a se manifestar bem depois que o fato ocorreu, ou então, ficar se remoendo pensando nas possíveis respostas que deveria ter dado.
- Falar com terceiros, ao invés de falar diretamente com a pessoa interessada.
- Pedir a terceiros para resolver o problema em seu lugar.
- Dar muitas ou excessivas explicações.

A comunicação não-assertiva deixa transparecer, assim, atitudes de conformismo, inibição e repressão de sentimentos e emoções. A comunicação agressiva, de outro lado, apresenta as seguintes características:

- Descontrole emocional e irritabilidade.
- São consideradas agressivas as condutas baseadas em gritos, palavrões e ataques

físicos. Possuem o mesmo teor a provocação, a hostilidade, a ofensa e o ataque verbal.

- O comportamento agressivo é uma forma de colocar no outro a responsabilidade total pelo problema vivido pelo sujeito. Exemplo: “Você é...”, “A sua forma de falar me irrita”, “você fez....”

- Um indicador de que um comportamento ou resposta foi agressivo é a própria reação do outro, do receptor da comunicação, que geralmente se mostra ofendido, humilhado ou provocado (podendo, nesse caso, revidar a agressão com outra mais forte). Vale ressaltar, porém, a possibilidade de o outro reagir de forma exagerada, sentindo-se agredido, até mesmo perante uma comunicação não-assertiva, dependendo, por exemplo, de fatores individuais ou culturais.

A comunicação assertiva, por sua vez, apresenta características que a credenciam como sendo a mais adequada para a maior parte das situações e interações organizacionais, a saber:

- Expressão sincera e direta dos sentimentos.
- Evita julgar o comportamento do outro.
- Na sua forma de expressão, o sujeito faz referência a si mesmo. Exemplos: “Eu quero lhe dizer que estou me sentindo “, “Eu compreendi as razões de sua decisão, mas “, “Eu tenho uma sugestão a lhe dar. Você quer ouvir?”

De acordo com Alberti e Emmons (1978), o comportamento assertivo é uma postura de responsabilidade e de liberdade, pois retrata respeito à individualidade dos outros, reconhece características do outro e de si próprio, demonstra estar consciente da subjetividade e das distorções perceptivas que influenciam as relações interpessoais e assume responsabilidade pelas decisões tomadas. Um exemplo de comunicação assertiva fornecido por esses autores é o do gerente que, diante de uma falha de seu subordinado, dirige-se a ele, reservadamente, e procura saber o motivo. Diferente disso seria o gerente nada perguntar, mas reclamar desse funcionário com terceiros (comunicação não assertiva) ou demiti-lo sumariamente. Ou, então, chamar a sua atenção, na frente de todos os seus colegas e até de clientes (comunicação agressiva).

Esses autores identificam os seguintes princípios básicos da assertividade:

- Expressão direta: só posso resolver um conflito ou dificuldades com a pessoa diretamente envolvida.
- Comunicação baseada em fatos: o comportamento assertivo é baseado em fatos, mais do que em avaliações ou julgamentos.
- Resposta imediata e oportuna: diante de uma situação incômoda, sugere-se buscar esclarecê-la imediatamente. A resposta ao problema deve ser imediata e oportuna.

A mudança da comunicação não-assertiva e agressiva para a assertividade envolve, de acordo com esses mesmos autores (1978), os seguintes passos:

- observação;

- reconhecimento das diferenças individuais; e
- aprendizagem de formas alternativas de reação às pessoas e aos fatos.

Deve-se reconhecer, porém, que esse tipo de transição exige um esforço contra tendências culturais e, muitas vezes, contra uma própria cultura corporativa, autoritária e dominadora. Mas, transpostas essas barreiras, proporciona uma experiência gratificante, capaz de reduzir arestas e criar um clima propício ao crescimento das relações interpessoais baseadas na franqueza e na abertura. Em determinados casos, os autores consideram, porém, que pode vir a ser necessária a opção pela não-asserção, em se tratando de pessoas excessivamente sensíveis, redundância e, especialmente, quando a outra parte reconhece os próprios erros, o que demanda observação atenta, estilo situacional de liderança e, o que hoje está muito em evidência, competência emocional, tanto individual como grupal, conforme será visto no próximo tópico.

5. O Trabalho em Grupo

As organizações, pressionadas pelos desafios impostos pelas intensas mudanças em escala mundial, encontram-se em um processo acelerado de transformação de sua estrutura, formas de organização do trabalho e estilos de gerenciar as relações sociais em seu interior. Elas têm buscado alternativas para estimular a sinergia entre os seus funcionários e dentro de seus grupos de trabalho, como um meio de aumentar o valor que eles agregam ao seu negócio. O funcionário, por sua vez, deve estar cada vez mais envolvido na relação equipe/sistema, como elemento integrador, acionando e gerando cooperação produtiva.

Neste contexto, a importância do trabalho em grupo cresce e faz aumentar a necessidade de compreensão dos fatores que facilitam e dificultam o trabalho em equipe. Aprimorar o conhecimento sobre o funcionamento de grupos de trabalho é crucial para explicar o comportamento organizacional.

Um grupo consiste de duas ou mais pessoas psicologicamente conscientes uma das outras, que interagem entre si, de tal forma que cada uma influencia e é influenciada pelas outras, e que se juntam para atingir objetivos comuns. Pessoas juntas, por si só, não formam um grupo. O grupo forma um sistema aberto de interação, e neles os elementos têm metas comuns (Bowditch e Buono, 1992).

De acordo com Bowditch e Buono (1992), os seguintes tipos de grupos podem ser identificados nas organizações:

Formais – são definidos pela estrutura da organização, comissões de trabalho designadas e com tarefas estabelecidas;

Informais – são alianças não formalmente estruturadas nem estabelecidas pela organização; são formações naturais no ambiente de trabalho que surgem devido à necessidade de contato social;

Grupo de comando – é determinado pela estrutura da organização; compõe-se de um gerente e dos subordinados que se reportam a ele;

Grupos de tarefas — são definidos pela estrutura da organização, e por comissões de trabalho designadas, mas cujos limites de atuação não são definidos pelo superior hierárquico imediato;

Grupos de interesse — são alianças que não são formalmente estruturadas nem estabelecidas pela organização. São formações naturais que surgem em resposta a determinados interesses comuns.

5.1 A Estrutura do Grupo

Existem vários fatores que influenciam e limitam o comportamento dos membros de um grupo, bem como a eficácia do grupo como um todo. Grupos de trabalho não existem isoladamente; eles fazem parte de uma organização maior. Portanto, todo grupo de trabalho é influenciado por condições externas, que são impostas fora dele. O próprio grupo tem um conjunto distinto de recursos, determinado por sua associação. Ele tem, também, uma estrutura interna, que define os papéis dos membros e as normas. Esses fatores determinam os padrões de interação e outros processos dentro do grupo. Outro aspecto refere-se à relação processo-desempenho-satisfação do grupo, que é determinada pelo tipo de tarefa que o grupo está realizando.

Enríquez (1994, 1997) focaliza a problemática dos grupos tratando-a em sua explicação do fenômeno organizacional como um importante nível de análise. O grupo é visto como portador de um projeto ou responsável por uma tarefa a cumprir. Para o autor, o processo identificador grupal teria por base o projeto comum. A possibilidade do projeto comum envolveria a construção de um imaginário social partilhado, a adesão passional de seus membros e o desenvolvimento de um processo de idealização, que dá características excepcionais ao projeto e a seus participantes.

Assim, os grupos de trabalho têm uma estrutura que molda o comportamento dos membros e torna possível explicar e prever uma grande parte dos comportamentos individuais dentro do grupo, bem como o desempenho do próprio grupo. A estrutura passa a ser a origem das leis que governam o grupo. A seguir, serão exploradas as variáveis estruturais do grupo, a tomada de decisão em grupo e o pensamento grupal, com base no referencial de Bowditch e Buono (1992).

5.2 Variáveis Estruturais dos Grupos

Liderança formal — O líder geralmente exerce papel importante no sucesso do grupo.

Normas — Todos os grupos estabelecidos têm padrões ou idéias comuns que norteiam o comportamento dos integrantes. Normas são, portanto, padrões aceitáveis de comportamento que são partilhados pelos membros do grupo. As normas, em alguns casos, podem ser formalizadas e escritas, porém, na maioria das vezes há regras não escritas relativas aos comportamentos esperados, que são apropriadas e aceitas pelos membros do grupo.

As normas são mais freqüentemente explícitas do que implícitas por natureza; isto é, supõe-se que os membros do grupo entendam o que é esperado deles. As normas do grupo pressionam no sentido da conformidade, sendo que aquelas do grupo de referência (mais grupos importantes, aqueles em que a pessoa está atenta aos demais) afetam mais as pessoas.

Status – Nível ou posição de uma pessoa num grupo ou de um grupo numa organização. O status é um posto definido socialmente, conferido a grupos ou membros de grupos pelos demais.

O status pode advir tanto da posição formal como das qualidades individuais. Ele reflete a percepção do indivíduo ou grupo pelos demais membros da organização, normalmente em termos de influência e prestígio relativos.

Status e normas – os grupos possuem uma maior tolerância em relação aos indivíduos de maior status no que diz respeito ao descumprimento de normas.

Equidade de status – É importante que os participantes do grupo acreditem que a hierarquia de status tenha equidade. Critérios diferentes em relação a status geram desequilíbrios, que resultam em vários tipos de comportamentos de correção. Os grupos geralmente concordam internamente em critérios de status, havendo, assim, alta concordância no posicionamento de indivíduos em grupos. Porém, indivíduos podem encontrar-se em uma situação de conflito quando mudam entre grupos cujos critérios de status sejam diferentes ou quando passam a fazer parte de grupos cujos membros tenham formação heterogênea.

Papéis – O conceito de papel se refere aos diversos comportamentos que as pessoas esperam de um indivíduo ou de um grupo numa dada situação. Todos os membros do grupo são atores, e cada um desempenha um papel. Uma das tarefas na compreensão do comportamento é, exatamente, a de entender o papel que uma pessoa está interpretando em dado momento.

Identidade do papel – Afinidade ou identificação com o papel, indicada por meio de atitudes e comportamentos coerentes com o papel. Os indivíduos têm a capacidade de mudar rapidamente de papéis quando percebem que a situação e suas exigências requerem grandes alterações.

Percepção do papel – A visão de como se deve agir numa dada situação, adquirida por meio de aprendizagem.

Expectativas do papel – Forma como os outros acreditam que se deve agir em determinada situação. No local de trabalho, é importante conhecer as expectativas de papel, por meio da perspectiva do contrato psicológico. Existe um acordo não escrito entre os membros da organização. O contrato psicológico determina expectativas mútuas – o que a organização espera dos funcionários, e vice-versa. Ele deve ser reconhecido como um poderoso determinante de comportamentos nas organizações.

Conflito de papéis – Quando o indivíduo é confrontado com expectativas e percepções de papel divergentes. Ocorre quando um indivíduo percebe que a obediência a um requisito de um papel pode tornar difícil a obediência a um outro papel, podendo chegar a situações extremas, em que duas ou mais expectativas de papel sejam mutuamente contraditórias.

Coesão – É o grau em que os membros de um grupo têm desejo de permanecer no mesmo e a força de seus compromissos para com o grupo e suas metas. Os grupos diferem quanto ao grau de coesão, ou seja, no nível em que os participantes são atraídos uns aos outros e são motivados a permanecer no grupo. A palavra coesão traduz “estar ligado a”, “agarrar-se com”, e esse processo unifica e fortalece o grupo. A coesão é importante porque está relacionada à produtividade do grupo. Estudos mostram que a relação de coesão e produtividade depende das normas relacionadas ao desempenho estabelecidas pelo grupo.

Um grupo coeso é aquele cujos membros refletem sensações de intimidade, manifestadas por meio de atitudes, gostos, opiniões, camaradagem, lealdade e desempenho.

Tamanho e composição social – O tamanho do grupo afeta seu desempenho. Grupos menores são mais rápidos na realização de tarefas, mas se a questão for a resolução de problemas grupos maiores conseguem melhores resultados. Grupos heterogêneos têm maior probabilidade de contar com diversidade de habilidades e informações.

Tarefas de grupo:

- Tarefas simples – São aquelas rotineiras, para as quais o grupo pode utilizar procedimentos de operação padronizados. Essas tarefas requerem pouca interdependência entre os membros.
- Tarefas complexas – São aquelas novas tarefas e/ou com as quais o grupo se beneficia por meio da discussão entre os membros sobre métodos alternativos de trabalho. Essas tarefas requerem maior interação e interdependência entre os membros do grupo.

5.3 Tomada de Decisão em Grupo

Uma tendência na interação e tomada de decisões em grupo é a de que o grupo assume posições mais ousadas em relação a uma dada questão do que qualquer um de seus membros individualmente.

Destacamos, a seguir, alguns dos pontos fortes na tomada de decisão em grupo: 1) os grupos geram informações e conhecimentos mais completos; e 2) os grupos possibilitam maior diversidade de pontos de vista, gerando decisões de maior qualidade, e há uma maior possibilidade de aceitação de uma solução. Como pontos fracos, temos que a tomada de decisão em grupo é um processo mais demorado; há pressões para conformidade dentro do grupo; as

discussões podem ser dominadas por um indivíduo ou subgrupo; e as decisões sofrem da ambigüidade da responsabilidade.

5.4 Pensamento Grupal

O pensamento grupal consiste em um padrão de comportamento que tem o potencial de interferir na capacidade do grupo de avaliar alternativas objetivamente e chegar a soluções de qualidade. Ou seja, é um padrão de comportamento que afeta a capacidade de tomar decisões em grupo.

À medida que os grupos se tornam mais coesos, podem desenvolver um clima de “elite”, caracterizado por sensações de superioridade, exclusividade e invulnerabilidade. Isto ocorre, geralmente, em grupos homogêneos onde começa a existir uma autocensura, de forma que opiniões divergentes e novas idéias são desestimuladas. Embora a coesão possa ser uma força positiva nos grupos, grupos excessivamente coesos podem perder a eficácia devido às exigências de lealdade e de conformidade às normas grupais.

Os principais mecanismos do pensamento grupal são: ilusão da invulnerabilidade; ilusão da unanimidade; estereótipos compartilhados; pressão direta; ilusão da moralidade; racionalização; autocensura; e desqualificação de idéias ou pessoas com opiniões divergentes.

Algumas estratégias podem ser utilizadas para evitar o pensamento grupal, sendo que a filosofia básica diz respeito à liberdade de análise e decisão. As estratégias são: liderança não diretiva; trazer especialistas de fora; o gerente atuar como um analista crítico; explorar todas as alternativas; e isolamento em relação a fatores perturbadores que possam causar dispersão no grupo e encorajamento à expressão.

Acabamos de levantar alguns dos atributos básicos dos grupos que influenciam a eficácia grupal. É importante ressaltar que tanto as estruturas formais dos grupos quanto processos que estimulam seus membros a trabalhar de forma integrada são determinantes para sua performance no cenário organizacional. Os processos intragrupais parecem ter implicações centrais para o desempenho eficiente de equipes de trabalho.

Estabelecer como grupos de trabalho desenvolvem processos de interação efetivos requer a compreensão do papel das emoções nos grupos, uma vez que a habilidade de um grupo para lidar com as emoções exerce uma função importante nos seus processos de interação e portanto, na sua eficácia (Closs e Antunes, 2004).

5.5 A Competência Emocional Grupal

Embora a competência emocional tenha sido tratada na literatura, inicialmente, como uma característica individual, é no contexto social, ou seja, em interações, que a competência emocional se manifesta.

Até recentemente, as emoções vinham sendo negligenciadas em estudos organizacionais. Na década de 90, com a introdução do conceito de inteligência emocional, teorias e pesquisas vêm dando maior atenção ao papel dos afetos, do humor e das emoções no contexto organizacional. Atualmente, a maioria dos pesquisadores organizacionais, provavelmente, concorda que as emoções desempenham um papel cen-

tral no comportamento, nas inter-relações e em processos cognitivos que se desenvolvem no ambiente de trabalho.

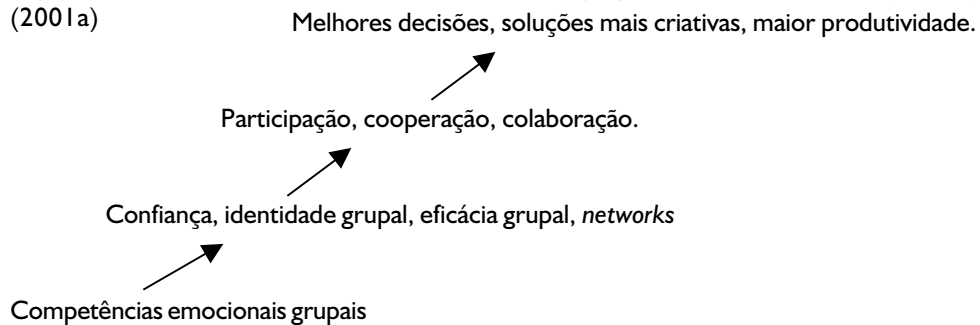
A inteligência emocional é considerada como um ingrediente chave para a adaptação e o desenvolvimento positivo, bem como um catalisador da atividade cognitiva. A teoria da inteligência emocional assume que as pessoas podem, de uma forma consciente, lidar com suas emoções e com as das outras pessoas, e geri-las de um modo funcional, em termos quer pessoais, quer organizacionais. O conceito de inteligência emocional é, assim, um importante fator para prever o desempenho da liderança e do sucesso, como identificado por Goleman (2001).

Atualmente, o expressão inteligência emocional vem sendo substituída por competência emocional, por expressar melhor a relação com a performance do trabalho nas organizações e com a capacidade de mobilizar e aplicar conhecimentos e capacidades em uma situação específica (Le Boterf, 1994, *apud* Ruas, 2001).

A competência emocional pode ser uma força propulsora em equipes. Tal conceito deve ser aplicado para entender interações pessoais no ambiente de trabalho, uma vez que envolve tanto o controle individual das emoções como o uso destas para lidar com os outros. A lógica envolvida nas conexões entre a gerência das emoções e a eficiência em grupos se baseia na idéia de que a demonstração de emoções em interações sociais é desejável e válida, desde que seja apropriadamente controlada. Confiança, empatia, capacidade de comunicar entusiasmo verdadeiro e intuição são aspectos essenciais para a eficácia grupal (Cavazotte, Humphrey e Randall, 2004).

Druskat e Wolff (2001b), a partir das dimensões propostas por Goleman (2001), criaram um modelo de competência emocional que tem como unidade de análise o grupo. O esquema teórico é apresentado a seguir:

Figura 1: O Modelo sócio-emotional de eficácia grupal de Druskat e Wolff (2001b) (2001a)



O modelo de Druskat e Wolff (2001b) expande o proposto por Goleman (2001), identificando seis dimensões de inteligência emocional no grupo em três níveis, conforme demonstrado no Quadro 1.

Quadro I: Modelo de competência emocional em grupos

Nível	Dimensões	Normas
Individual	Consciência do grupo sobre os membros	• <i>Compreensão interpessoal</i> : compreensão dos sentimentos, interesses, preocupações, forças e fraquezas dos membros.
	Regulação do grupo sobre os Membros	• <i>Confronto dos membros que rompem as normas</i> : há regras de conduta, fala-se quando um membro faz algo fora da linha. • <i>Comportamento atencioso</i> : comunica afeição, apreço e respeito por outros membros.
Grupal	Auto-consciência do grupo	• <i>Auto-avaliação da equipe</i> : auto-avaliação, incluindo estados emocionais, pontos fortes e fracos na interação e operação.
	Auto-regulação do grupo	• <i>Criação de recursos para trabalhar com as emoções</i> : aceita as emoções como parte do grupo; encoraja a expressão e exame de sentimentos. • <i>Criação de um ambiente afirmativo</i> : afeto de grupo positivo; visão otimista. • <i>Solução proativa de problemas</i> : iniciativa para prever problemas antes que ocorram ou apropriação e controle imediato e ativo sobre um problema.
Externo	Consciência Social do Grupo	• <i>Compreensão organizacional</i> : compreende o sistema sociopolítico no qual o grupo está inserido, incluindo as preocupações e necessidades de outros grupos.
	Habilidades Sociais do Grupo	• <i>Criação de relações externas</i> : ajuda outras equipes; criação de contato positivo com componentes externos; obtenção de apoio externo e garantia de recursos.

Fonte: Adaptado de Druskat e Wolff (2001b) por Cavazotte, Humphrey e Randall, 2004

O quadro I fornece importantes diretrizes para a gestão adequada dos grupos e possibilita a transformação das crises internas e externas em oportunidades de reflexão, diálogo e surgimento de soluções proativas de problemas, criando outras possibilidades para os grupos.

5.6 A Empatia no Trabalho em Grupo

Outro aspecto fundamental para o desenvolvimento de processos produtivos em grupos é a empatia, descrita como a sensibilidade para perceber as experiências do outro ou como a atenção em relação aos sentimentos dos outros. A empatia alimenta-se da auto-consciência: quanto mais aberta a pessoa está para as suas emoções, mais hábil será na leitura de

sentimentos (Goleman, 1995).

A empatia está associada ao comportamento solidário em geral e no trabalho; pode ser uma importante habilidade desenvolvida nas organizações e nas equipes; e pode promover sinergia e relacionamentos interpessoais mais positivos, contribuindo para que membros de um grupo apoiem-se uns nos outros (Cavazotte, Humphrey e Randall, 2004).

A empatia desempenha papel importante no surgimento de líderes em grupos. Uma das funções do líder é ser o administrador das emoções do grupo. Líderes com elevada empatia são mais competentes para gerenciar processos grupais (Wolff, Pescosolido e Druskat, 2002).

Assim, líderes com altos níveis de competência emocional criam climas em que imperam partilha, confiança, níveis saudáveis de tomada de risco e aprendizagem proveitosa. Ao contrário, baixos níveis de competência emocional produzem medo, ansiedade, inibição de correr riscos e resistência ao compartilhamento de conhecimentos e experiências. Quando um líder está de bom humor, com estado de espírito positivo, as pessoas ao seu redor tendem a ficar também mais positivas, tornando-se mais otimistas quanto à realização das metas, mais criativas, mais eficientes na tomada de decisão e mais predispostas para ajudar os outros membros da organização. Ocorre uma espécie de liderança ressonante, em que os estados de espírito dos líderes repercutem-se nos seus colaboradores e no desempenho do grupo e da organização.

Contrariamente ao paradigma tradicional, as emoções podem tornar o pensamento mais inteligente, e a inteligência pode permitir pensar e usar de modo mais apurado as emoções. Essa possibilidade cruzada é exatamente o que define a inteligência emocional. A competência emocional parece representar, assim um ponto central para melhores desempenhos, incluindo a eficácia dos líderes.

6. Conclusões

Finalizando, os grupos constituem uma parte importante no campo do comportamento organizacional. Nas organizações complexas da atualidade, é extremamente relevante a interação eficiente e eficaz de diversas equipes por toda a hierarquia, que necessitam de pessoas com habilidades interpessoais para ouvir, dar retorno e resolver conflitos. Equipes de sucesso têm objetivos comuns e significativos que oferecem direção, energia e compromisso para os membros. Essas metas específicas facilitam o esclarecimento da comunicação e ajudam as equipes a manterem-se concentradas em atingir resultados, além de definir os alvos finais da equipe. Porém, equipes eficazes, também, precisam de liderança e estruturação para proporcionar foco e direção. O líder, por sua vez, necessita desenvolver habilidades relacionadas à comunicação e à capacidade de lidar com diferentes motivações e percepções dentro da organização, além de ser capaz de exercer diferentes funções e de lidar com questões culturais e esses dois últimos aspectos são objetos de outro capítulo desta publicação. E espera-se que, juntamente com os conteúdos aqui abordados, possam contribuir efetivamente para uma melhor atuação profissional e gerencial nas nossas organizações.

Referências

- ALBERTI, R.; EMMONS, M. **Comportamento assertivo**: um guia de auto-expressão. Belo Horizonte: Interlivros, 1978, caps. 2 a 7.
- ARCHER, E. R. O mito da motivação. In: BERGAMINI, C. W. & CODA, R. **Psicodinâmica da vida organizacional**: motivação e liderança. São Paulo: Pioneira, p. 3-24, 1990
- BARABEL, M. **The functions of executive in France**, 18th EGOS, Barcelona, mimeo, 2002.
- BARNARD, C. **As funções dos executivos**, São Paulo, Ed. Atlas, 1996.
- BERELSON, Bernard; STEINER, Gary. **Human Behavior**: an inventory of scientific findings. New York: Harcourt Brace Jovanovich, 1964.
- BERGAMINI, Cecília Whitaker. **Liderança**: administração do sentido. São Paulo: Atlas, 1990.
- BOWDITCH, J.L., BUONO, A. **Elementos do comportamento organizacional**. São Paulo: Pioneira, 1992.
- CARRÉ, P. (1998). Motivation, engagement, "conation": les aspects dynamiques du rapport à la formation. **Education Permanente**. v. 136, n° 2, p. 6-14.
- CAVAZOTTE, F.S.N., HUMPHREY, R.H., RANDALL, S. **Competências Emocionais e Processos Intra-Grupais**: o papel de habilidade para expressar emoções e da empatia para a cooperação em grupos de trabalho. *ENANPAD*, anais, Rio de Janeiro, ANPAD, 2004.
- CHANLAT, Jean-François (coord.). **O indivíduo na organização**: dimensões esquecidas. São Paulo: Atlas, 1992.
- CLOSS, L.Q., ANTUNES, E. D.D. **Competência emocional grupal**: validação de um instrumento de pesquisa norte-americano para uso no contexto organizacional brasileiro. *ENANPAD*, anais, Rio de Janeiro, ANPAD, 2004 (CD ROM - COR)
- DEETZ, S. **Democracy in an Age of Corporate Colonization**. Albany/USA: State University of N.Y. Press, 1992.
- DRUSKAT, Vanessa, WOLFF, Steven. Building the emotional intelligence of groups. **Harvard Business Review**, March, 81-90, 2001 a.
- DRUSKAT, Vanessa, WOLFF, Steven. Group emotional intelligence and its influence on group effectiveness. In: CHERNISS, Cary, GOLEMAN, Daniel. **The emotionally intelligent workplace: how to select for, measure, and improve emotional intelligence in individuals, groups and organizations** (p. 132-156). San Francisco: Jossey-Bass, 2001 b.

ENRIQUEZ, E. **A organização em análise**. Petrópolis: Vozes, 1997.

ENRIQUEZ, E. O vínculo grupal. In: LEVY et al./ MACHADO et al. (orgs.). **Psicossociologia: análise social e intervenção**. Petrópolis: Vozes, 1994.

FAYOL, H. **Administração Geral e Industrial**. São Paulo : Atlas, 1976.

FLEURY, M.T ; FISHER, A (coord.). **Cultura e Poder nas organizações**. São Paulo : Atlas, 1989.

GAGLIARDI, P. The creation and change of organizational cultures: a conceptual framework: **Organizations Studies**, 7/2, 1986.

GODOI, C. K. **Retomando o tema da motivação nas organizações: contribuições da teoria psicanalítica e do cognitivismo**. *SEMEAD, anais. São Paulo, USP/SEMEAD, 23 A 26 de março de 2003*.

GOLEMAN, D. **Inteligência Emocional**. Rio de Janeiro: Objetiva, 1995.

GOLEMAN, D. **Trabalhando com a competência emocional**. Rio de Janeiro: Objetiva, 2001.

HACKMAN, J. R.; OLDFHAM, G. R. Development of the job diagnostic survey. **Journal of Applied Psychology**, v. 60, n. 2, p. 159-170, 1975.

HALES, C. What do managers do? A critical review of the evidence. **Journal of Management Studies**. vol. 23, no. 01, p. 88-115, 1986.

HERZBERG, F. **The motivation**: high performance concept and problem of manpower. S.L : Personnal Administrator, 1964

HOLFSTEDE, Geert. The business of international business is culture: **International Business Review**. Great Britain, Vol 3. , no. 1, pp. 1-13, 1994.

KARSAKLIAN, Eliane. **Comportamento do consumidor**. São Paulo: Atlas, 2000.

KOTTER, J. **The general managers**; New York: The free press, 1982.

LE BOTERF, G. **De la compétence**: essai sur un attracteur étrange. Paris: Editions d'Organizations, 1994.

MESSEDER, José Eduardo. Recursos Humanos e transformação social: onde se encontram os desafios: **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, 23(4), 49-61, ago/out. 1989.

- MINTZBERG, H. **The nature of managerial work**, NY: HarperCollins Publishers, 1973.
- MINTZBERG, H. Rounding out the Manager's Job. **Sloan Management Review**, vol. 3, 11-26, 1994.
- MINTZBERG, H. The Manager's Job: Folklore and Fact. **Harvard Business Review**, mar-abril, vol. 6 (8) 1990.
- PETTIGREW, A. M. A cultura das organizações é administrável?. In: FLEURY, M. T. L. **Cultura e poder nas organizações**. São Paulo: Atlas, 1989.
- PRIDE, William M.; FERRELL, O. C. **Marketing: conceitos e estratégias**. 11ª ed. Rio de Janeiro: LTC, 2001.
- REIS, Germano Glufke. "**Avaliação 360 graus**: um instrumento de desenvolvimento gerencial". São Paulo: Atlas, 2000.
- REIS, M. C. **Comunicação e mudança organizacional**: da redução conceitual às lições empíricas. ENANPAD, anais, Atibaia, ENAPANAD, 2003. (CDROM)
- REIS NETO, Mário T. **A remuneração variável na percepção dos empregados e suas consequências na motivação e no desempenho**. 2004. 277 f. Tese de doutorado em Administração, CEPEAD, Universidade Federal de Minas Gerais.
- ROBBINS, Stephen. **Comportamento organizacional**. Rio de Janeiro : LTC, 2002. 489p.
- RODRIGUES, Suzana B. **A lógica da manutenção e da transformação cultural**: _____. O chefinho, o telefone e o bode. Belo Horizonte, FACE/UFMG. 1991. (Tese de qualificação para professora titular)
- RODRIGUES, Suzana B. Cultura organizacional: perspectivas, questões e significados: _____. **O chefinho, o telefone e o bode**. Belo Horizonte, FACE/UFMG, 1991. (Tese de qualificação para professora titular)
- RUAS, R. Desenvolvimento de competências gerenciais e contribuição da aprendizagem organizacional. In: FLEURY, M. T. L. , OLIVEIRA JR., M.M. **Gestão estratégica do conhecimento**. São Paulo: Atlas, 2001.
- SAYLES, L. **Managerial behavior**. New York: McGraw-Hill, 1964.
- SCALZARETTO, LAUR. Socorro, tem um alien na minha porta! **SEMEAD**, anais, São Paulo, USP, 2003
- STEWART, R. **Managers and their jobs**, London: McMillan, 1967.

THIRY-CHERQUES, Hermano R. A rebeldia conservadora: aspectos da resistência à modernização nas organizações brasileiras. **Revista de Administração de Empresas**. São Paulo, .35. n. 1, p. 30-37, jan./fev. 1995.

TONELLI, M.J.; ALCADIPANI, R. O trabalho dos executivos: a mudança que não ocorreu. **ENANPAD**, anais. Rio de Janeiro, ANPAD, 2003.

WILLMOTT, H. Images and ideals of managerial work: a critical examination of conceptual and empirical accounts; **Journal of Management Studies**, 21, 3, p. 348-368, 1984.

WOLFF, S.B. Pescosolido, A. T. e Druskat, V.U. (2002). Emergent leaders as managers of group emotions. **The Leadership Quarterly**, 13 (5).



Liderança, Gerência e Cultura Organizacional

Zélia Miranda Kilimnik ¹

Isolda Veloso de Castilho ²

I. Liderança

Com as alterações ocorridas no mundo ao longo das últimas décadas e a evolução das teorias administrativas, o homem passa a assumir uma posição de maior destaque dentro da estrutura organizacional.

Nesta perspectiva, o desenvolvimento de líderes - facilitadores integrados aos objetivos organizacionais -, faz com que a organização se torne competitiva e se posicione à frente de outras organizações. Assim, a liderança vem recebendo, cada vez mais, um papel de destaque nas organizações, que no decorrer do século XX privilegiaram o gerenciamento. Da mesma forma, uma nova era no desenvolvimento das organizações vem surgindo, é a era do conhecimento, onde a liderança não se restringe aos cargos ocupados, mas às pessoas capazes de orientar, de disseminar o conhecimento, com o espírito de liderança e de equipe. Hoje, espera-se das organizações o respeito e a valorização da figura humana. E, neste contexto, cabe ao líder, o desenvolvimento do profissional, respeitando-o enquanto indivíduo, o seu espaço substancial dentro da racionalidade instrumental da organização (Mueller e Mayer, 2003).

I.1 A origem da Terminologia Liderança

De acordo com Mueller e Mayer (2003), o termo etimológico liderança propicia o esclarecimento do significado e a sua respectiva utilização do conceito em artigos acadêmicos, como também, a sua utilização mais usual e prática. Liderar vem do inglês, *to lead*, que significa “conduzir, dirigir, guiar, comandar, persuadir, encaminhar, encabeçar, capitanear, atravessar”. Seu registro está datado em 825 d.C. Há, porém, uma correlação entre os diversos conceitos

¹ Doutora em Administração pela FEAD Minas Gerais. Professora da Universidade FUMEC.

² Mestranda da FEAD Minas Gerais

de liderança com a palavra procedente do latim, *ducere*, cujo significado é conduzir (no português - duzir, precedido de prefixos), que influenciou as derivações de *to lead*. Em 1300, documentou-se *leader*, “condutor, guiador, capitaneador”, sendo aquele que exerce a função de conduzir e guiar. Neste mesmo momento histórico, surge *leading*, substantivo de *to lead*, traduzido por “ação de conduzir”. Já em 1834, emerge a palavra *leadership* significando “dignidade, função ou posição de guia, de condutor, de chefe”. A língua portuguesa incorpora o vocábulo *lead* e seus derivados, na segunda metade do século XIX. Por volta das décadas de 30 e 40, o radical foi integrado à morfologia, adaptando-se o termo à língua portuguesa: líder, liderança, liderar.

Para Robbins (2002), a liderança é a capacidade de influenciar um grupo em direção ao alcance de objetivos. Esta capacidade de influenciar um grupo pode ter origem formal, pelo cargo da pessoa ou sua posição hierárquica, ou pode ser informal surgida das relações entre as pessoas que reconhecendo a existência de certas qualidades e competências adequadas às circunstâncias do momento, aceitam e elegem o seu líder.

1.2 A Abordagem dos Traços de Liderança

Há uma diversidade muito grande de qualidades e características que são atribuídas aos líderes e conforme a situação ou contexto, se apresentam como um conjunto de atributos, alguns mais importantes que outros para o momento em questão. Desse modo, cada líder é diferente da qualquer outro. Em geral, os líderes são carismáticos, honestos, íntegros, inteligentes, autoconfiantes, inspiradores e cheios de energia.

A Teoria dos Traços, segundo Mueller e Mayer (2003), apesar de largamente usada na mídia em geral e nas biografias de gente famosa, possui limitações começando pelo fato de que alguns traços apenas ampliam a probabilidade de sucesso para o líder, mas, não são capazes de lhe garantir o sucesso. Além disso, dentre tantos atributos dos líderes não se identifica nenhum como universal. Também é difícil saber se os líderes são mais autoconfiantes ou se é a seqüência de sucessos na liderança que os leva à autoconfiança. O que se observa é que a existência de certos traços em um indivíduo pode nos levar a considerá-lo um líder, mas isso não significa que ele será bem-sucedido em nos levar a alcançar objetivos.

A Teoria dos Traços recebe de seus seguidores uma forte defesa na argumentação de que na verdade, ainda não sabemos exatamente o que é liderança. Os especialistas e pesquisadores não conseguem chegar a um acordo para dizer se liderança é um traço, um comportamento, uma característica, um papel, um estilo ou uma capacidade. Muitos ainda dizem que os fracassos e sucessos são ocorrências do acaso e que os líderes apenas são sujeitos que servem para serem culpados pelos erros ou enaltecidos pelos acertos.

Por outro lado, aqueles que criticam a Teoria dos Traços, encontram argumentos no fato de que incontáveis evidências e registros de casos demonstram que os líderes fazem a diferença ao anteciparem as mudanças, explorarem as oportunidades, motivarem e inspirarem seus seguidores, promoverem desenvolvimento e conquistarem objetivos. É certo que muitos programas de treinamento e desenvolvimento não trazem resultados tão satisfatórios quanto seria de se esperar, mas, em muitos outros os resultados vão além das expectativas e conseguem despertar nos participantes o espírito de líder que reside em seu interior.

O fato é que os estudos sobre os traços concentram-se em identificar “quem” é o líder desconsiderando o contexto, a interação com os liderados e os comportamentos que caracterizam a liderança. Buscando maior consistência, as pesquisas sobre liderança partiram para a análise do comportamento dos líderes e a ênfase passou para o “como” o líder atua. (Reis, 2000). A seguir serão apresentadas as teorias comportamentais e contingenciais de liderança, analisadas por Reis (2000).

1.3 Teorias Comportamentais de Liderança

Uma das diferenças fundamentais entre a abordagem dos traços e a abordagem comportamental está nas premissas básicas. A primeira pressupõe que os traços são natos. Que os líderes já nascem com os traços definidos. A Segunda baseia-se na crença de que comportamentos podem ser ensinados e desenvolvidos.

As pesquisas e estudos orientados pelas Teorias Comportamentais identificaram diferentes dimensões na caracterização dos comportamentos dos líderes. A Universidade de Ohio trabalhou com duas dimensões: “estrutura de iniciação” onde se sobressaem os comportamentos orientados para o planejamento, a organização e o controle do trabalho, e “consideração” que envolve os comportamentos voltados ao relacionamento de confiança, a camaradagem e a identificação de necessidades dos funcionários.

Os estudos da Universidade de Michigan também tomaram duas dimensões. Uma delas, “orientação para os funcionários” enfatiza as relações interpessoais. A outra, “orientação para a produção” enfatiza uma preocupação com a execução da tarefa.

Embora estas Teorias Comportamentais não levem em consideração os fatores situacionais que podem ter influência no sucesso ou no fracasso do líder, elas propiciaram a proliferação de programas de treinamento e de desenvolvimento em liderança pelo mundo todo (Bergamini, 1994). Esta falta de consideração pelo contexto, ou seja, imaginar que a eficácia da liderança depende apenas do comportamento do líder, segundo seu estilo próprio, fez surgir a Teoria das Contingências.

Um dos principais trabalhos dentro desta abordagem foi o modelo de Fiedler que caracterizou dois tipos básicos de líderes: “motivados para o relacionamento” e “motivados para a tarefa”. Além destes dois estilos básicos já conhecidos, foram identificadas três dimensões contingenciais que definem os fatores situacionais onde se dará a eficácia ou não da ação de liderança.

As três dimensões que definem a situação são: “relação entre líder e liderados”, que envolve o grau de confiança e a qualidade das relações entre os membros de um grupo, “estrutura da tarefa”, que considera o nível de organização, controle e padronização das tarefas, e o “poder da posição”, que qualifica a força do líder no exercício da sua autoridade formal (Robbins, 2002).

A limitação deste modelo está em sua rigidez. Fiedler assume que o estilo de liderança de uma pessoa é fixo, estando atrelado à personalidade do indivíduo. Desta forma, se uma situação exige um líder diferente daquele que está no comando no momento, ou se troca o líder por um mais apto e adequado ou se modifica a situação em curso.

Ainda dentro da linha contingencial, existe a Teoria da Liderança Situacional que tem

um enfoque mais acentuado sobre os liderados e considera seu estado de prontidão, ou seja, a habilidade e disposição das pessoas para realizar determinada tarefa. Os níveis de habilidade e motivação dos componentes do grupo é que demandam diferentes estilos de liderança, forçando o líder a assumir mudanças em seu comportamento para se adequar às exigências do grau de maturidade do grupo. Considerando que tornar-se um líder é um ato de livre-arbítrio (Bennis, 1996) onde o indivíduo por meio da sua experiência aprende, correndo riscos e cometendo erros, a refletir sobre a dinâmica do comprometimento intergrupal e o desenvolvimento das competências necessárias à sua liderança, para adotar num pacto implícito, a mútua confiança e a solidariedade necessárias à própria existência do grupo e da relação líder – liderados.

De acordo com Reis (2000), o assunto “liderança” é altamente complexo e ainda possui muitos pontos a serem discutidos e pesquisados, para se obter uma aceitação mais ampla e menos sujeita a críticas e restrições. Além disso, há aqueles que acreditam que a liderança pode nem sempre ser importante, pois, em várias situações as próprias variáveis do trabalho atuam como substitutas do líder ou tornam suas ações irrelevantes ou neutralizadas (Bowditch e Buono, 1992).

Sendo a sociedade civil um complexo e confuso aglomerado de instituições intermediárias, incluindo empresas, associações voluntárias, instituições educacionais, clubes, sindicatos, mídia, entidades beneficentes e igrejas, assentada na família que age como instrumento primordial pelo qual as pessoas são socializadas na sua cultura e como transmissora dos valores de geração em geração, surgem líderes nos mais variados níveis e meios, não podendo, assim, adotar padrões únicos para a caracterização e reconhecimento das lideranças (REIS, 2000).

Atualmente têm ressurgido estudos sobre a liderança carismática no sentido de identificar os comportamentos que diferenciam os líderes carismáticos dos não carismáticos. Já foram identificadas cinco características diferenciadoras: os carismáticos têm uma visão inspiradora e contagiante e estão dispostos a correr riscos por elas, são sensíveis tanto ao ambiente, reconhecendo suas barreiras e limitações, quanto às necessidades dos liderados, e em geral apresentam comportamentos não convencionais que contrariam as regras comuns.

2. Estudos Sobre Gerentes, Gestores e Executivos

O trabalho dos executivos e gestores é muito importante nas complexas sociedades contemporâneas, nas quais as organizações desempenham um papel importante na sua regulação (Willmott, 1984) e os executivos representam, nos sistemas hierarquizados das organizações, um papel fundamental nos processos decisórios. Ademais, nunca se falou tanto em mudanças organizacionais como nos dias de hoje: as novas ferramentas gerenciais aparecem e desaparecem ao sabor da moda, as mudanças nas estruturas das organizações são freqüentes, as fusões e aquisições agitam o mercado desenhando novas organizações; a especialização flexível torna-se a regra; os mecanismos de controle assumem configurações mais subjetivas e subliminares. Na medida em que as mudanças organizacionais ficaram mais flagrantes, discussões sobre as novas competências exigidas dos executivos também ganharam destaque e proeminência, tanto na mídia de negócios

quanto nas discussões acadêmicas, ou seja, as mudanças organizacionais parecem ter gerado mudanças no trabalho desempenhado pelos executivos (Tonelli e Alcadipani, 2003).

A seguir, serão apresentados trechos extraídos do artigo intitulado “O trabalho dos executivos: a mudança que não ocorreu” de autoria de Maria José Tonelli e Rafael Alcadipani e publicado nos anais do ENANPAD/2003, no qual é feita a seguinte revisão dos estudos já realizados sobre o tema.

2.1 O Trabalho dos Executivos e Gestores

O primeiro estudo de destaque sobre as funções administrativas foi realizado por Henri Fayol. Esse autor (1916) definiu as principais funções da administração como sendo: planejar, organizar, dirigir, coordenar e controlar. O sentido de planejar foi definido como examinar o futuro e desenhar um plano de ação; organizar significava construir estrutura material e humana do empreendimento; comandar era manter a atividade no pessoal e, coordenar, significava, para Fayol, reunir, unificar e harmonizar as atividades e esforços para assegurar que as atividades acontecessem de acordo com as regras estabelecidas e as ordens expressas. No que diz respeito ao comando do chefe, Fayol (1916) analisou que os chefes deveriam possuir responsabilidades, dentre as quais se destacam: ter um conhecimento profundo de seu pessoal, excluir os incapazes, conhecer bem os convênios e contratos de trabalho entre a empresa e seus agentes, dar o bom exemplo, fazer inspeções periódicas no corpo social da organização, reunir seus colaboradores em conferências para obter unidade de direção e convergência de esforços, não se deixar levar por detalhes e incentivar nas pessoas a atividade, a iniciativa e a devoção à organização. De acordo com Tonelli e Alcadipani (2003), trata-se de um texto prescritivo, como convinha à época, que marcava o início da profissão.

Outro importante estudo sobre executivos e suas atividades foi publicado em 1938, tornando-se um clássico, uma vez que, além de tratar da questão das funções dos executivos, apresenta também uma das mais difundidas definições do que é uma organização. Barnard (1966) aponta que o trabalho executivo é uma atividade especializada que mantém a organização em operação e as suas funções servem para manter um sistema de esforço cooperativo. Para ele, as funções dos executivos são de promover o sistema de comunicação com a organização informal, promover a garantia de esforços individuais e de um sistema de recursos humanos para motivar as pessoas, bem como formular e definir os propósitos e os objetivos da organização. O executivo também deve inculcar senso de propósito moral, tomar decisões e trabalhar com a organização informal.

Após a revisão dos estudos que tratavam das funções e atividades dos executivos em sua época, Sayles (1964) discutiu as principais características do trabalho dos gestores: eles trabalham sozinhos somente em circunstâncias excepcionais, já que os bons gestores têm por papel fundamental delegar o trabalho para subordinados e propiciar as condições para que estes realizem suas tarefas. Além disso, na concepção do autor, o bom gestor gasta a maior parte do tempo de seu trabalho supervisionando seus subordinados, administra olhando somente para resultados e, para ser efetivo, o gestor deve possuir autoridade compatível com suas responsabilidades ao passo que as pessoas do *staff* não

devem possuí-la. O autor, por meio de observação etnográfica com gerentes intermediários de uma empresa norte - americana de alta tecnologia, analisou que, no dia a dia de seu trabalho, os gestores são vistos como os líderes, monitores e participantes do processo de trabalho. Além disso, destacou que o gerente está situado em uma rede de relações de dependência mútua e que seu objetivo é construir e manter um sistema recíproco de relações, rede esta de fundamental importância para seu desempenho.

Stewart (1967) também realizou um estudo relevante sobre as atividades dos executivos. Ele pesquisou durante quatro semanas como gerentes britânicos passam efetivamente seu tempo. Como método de trabalho, o autor empregou a análise das agendas dos gestores, a fim de categorizar onde e com quem os gerentes passam seu tempo. Suas conclusões dão conta de que os executivos passam aproximadamente metade de seu tempo em reuniões, ao telefone ou em outras atividades sociais.

Nesta mesma direção, Mintzberg (1973) realizou um dos estudos mais referenciados sobre o tema. Em seu livro, o autor procura discutir a natureza do trabalho dos gestores, tendo como foco a pergunta: o que os administradores fazem? A base de sua pesquisa é a observação direta, por cinco semanas, do cotidiano de cinco gerentes nas suas atividades de trabalho. Ele procurou anotar as atividades com precisão. Antes de descrever seus dados empíricos, analisou os principais estudos sobre os gestores, dividindo-os em 8 escolas. A primeira ele denomina de *escola clássica* que analisa o trabalho dos gestores em termos de um conjunto de funções; aqui se encontra como maior exemplo, Fayol. A segunda ele denomina de *escola do grande homem*. Esta escola destaca a biografia e autobiografia de pessoas tidas como grandes gestores, tais como Henry Ford, Sloan e outros. Ambas escolas tratam o gestor exclusivamente como um tomador de decisões. A terceira escola destacada por Mintzberg (1973) é a do *empreendedor*, que analisa o gestor como um ator racional que busca maximizar lucro. Esta escola descreve o gestor como um especificador de inovação. A quarta escola levantada por Mintzberg (1973) é a da *teoria da decisão* que volta sua atenção para o estudo das decisões não programadas, geralmente realizadas pelos gestores seniores. A quinta escola é denominada por ele como a da *liderança efetiva*. Ela foca na questão e no papel de liderança dos gestores. A sexta é a *escola do poder* que analisa como o gestor utiliza o poder para conseguir o que deseja de colegas e subordinados. A sétima escola é a *comportamental* que procura estudar, como o próprio nome diz, o comportamento dos gestores e a oitava e última escola é a da *atividade do trabalho* que procura analisar sistematicamente as atividades dos gestores.

Após a descrição das escolas e com base em sua análise empírica, Mintzberg (1973) apresenta treze proposições sobre o trabalho dos gestores. De acordo com o autor, devido à natureza aberta do trabalho dos gestores, eles são compelidos a realizar uma grande quantidade de trabalho. Gestores seniores, em particular, não podem escapar de seu trabalho, pois levam muito trabalho para casa e durante seu tempo livre tendem a continuar pensando em trabalho. Em contraste com as atividades desempenhadas pelos não gestores, o trabalho dos gestores é caracterizado por fragmentação, variedade e brevidade e suas atividades são de curta duração. Há grande variedade nas atividades a serem realizadas e uma falta de continuidade entre elas. Assim, de forma

geral, o trabalho dos gestores é fragmentado e as interrupções são lugar comum. Os próprios gestores parecem gostar da brevidade e da interrupção em seu trabalho. Eles preferem comunicações e trocas informais. A pressão do trabalho não os encoraja a desenvolver planificações, mas os leva a uma adaptação às situações. Suas ferramentas de trabalho mais comuns são os contatos escritos e verbais, sendo nestes que os gestores usam a maior parte de seu tempo. Em geral, as pessoas acreditam que o trabalho dos gestores é desafiador e não rotineiro. Porém, todos os gestores possuem suas rotinas e tarefas ordinárias para serem desempenhadas, particularmente em movimentar sistemas de informação e na manutenção e regulação dos sistemas organizacionais. Eles são ao mesmo tempo especialistas e generalistas. Dentro de suas organizações eles são generalistas na análise de tarefas e desempenho de funções, porém, como gestores eles são especialistas, pois seu trabalho envolve papéis e habilidades específicas. Como os gestores possuem e carregam informações, estas se transformam em suas principais fontes de poder. Conforme destaca Mintzberg (1973), *superficialidade* é uma palavra que poderia definir a principal ocupação destas pessoas, isto é, os gestores devem se ocupar de uma quantidade infindável de atividades, com pouco tempo para o aprofundamento nas tarefas. Como a natureza de seu trabalho é aberta, graças a sua responsabilidade pelo processamento de informação e realização de estratégia, o gestor é induzido a fazer uma grande quantidade de trabalho.

Além deste estudo clássico, Mintzberg publicou dois outros artigos importantes sobre o tema. Em 1990, o autor apresenta uma discussão sobre os fatos e os folclores que cercam a profissão. O primeiro folclore: “os executivos são planejadores sistemáticos e reflexivos”. De acordo com o autor, os executivos apenas respondem às pressões do trabalho; eles são mais orientados à ação e não gostam de atividades reflexivas. O segundo folclore: “os executivos não têm tarefas regulares”. Não só eles estão freqüentemente engajados em atividades de rotina, como participam regularmente de cerimônias e obrigações costumeiras. Terceiro folclore: “os executivos agregam informações que são provenientes de sistemas formais de gerenciamento”. De acordo com Mintzberg (1990, p. 165), as comunicações orais predominam como ferramentas de informação, especialmente comentários, fofocas e especulações. De fato, diz o autor, são esses comentários que podem fornecer pistas para a identificação de problemas e oportunidades. Quarto folclore: “O *Management* é, ou está se tornando rapidamente, uma ciência e uma profissão”. Em oposição a essa idéia, o autor diz que qualquer observação do trabalho dos executivos derruba a afirmação de que os executivos praticam uma ciência. De fato, diz o autor, os executivos usam “julgamento” e “intuição”. Não há diferenças entre os executivos de hoje e os de um século atrás: apesar de computadores e novas tecnologias os executivos ainda usam os mesmos procedimentos nas tomadas de decisão. Ainda de acordo com Mintzberg (1990), os executivos desempenham três papéis: interpessoais, informacionais e decisórios. Nos papéis interpessoais, os executivos participam de deveres e cerimônias de rotina que são importantes para o funcionamento da organização ainda que não envolvam decisões. De fato, aqui se coloca, de acordo com o autor, a função de líder (que, em geral, tem sido o papel mais pesquisado em estudos organizacionais); neste papel se coloca também a função de ligação: o executivo faz os

contatos na cadeia de comando. No papel informacional, os executivos, por sua autoridade formal na organização, mantêm um status que lhes permite acessar e processar informações, que, aliás, estão permanentemente buscando; além disso, por sua rede de contatos, o diretor geral ou presidente (*CEO*) acaba por se tornar o nervo central das organizações. O terceiro papel é o de *decisor*. As informações obtidas são usadas para tomada de decisão e os executivos, neste sentido, transformam-se em empreendedores e supervisores de projetos, onde alocam recursos. Além disso, diz Mintzberg (1990), dizer que estes papéis estão presentes na função dos executivos não significa dizer que elas estão presentes o tempo todo para todos os executivos.

No artigo de 1994, Mintzberg retoma o tema e argumenta que os executivos exercem funções de controle, de comunicação e de gerenciamento das ações. No entanto, a função de comunicação representa 40% das atividades dos gestores. No papel de controle, os executivos usam informações para desenvolver sistemas, desenhar estruturas e impor diretivas, uma vez que estabelecem responsabilidades. Essas funções, diz Mintzberg (1994), são absolutamente semelhantes com as proposições de Fayol, do início do século XX., ou seja, coordenar, planejar, organizar, dirigir e controlar.

Hales (1986) também analisou o trabalho dos gestores revisando as principais conclusões dos estudos que tratam sobre o trabalho e sobre as funções desempenhadas pelos executivos e seus trabalhos. Ao analisar estes estudos, Hales (1986) apontou que tais pesquisas atribuem ao gestor as seguintes funções: atuar como líderes de uma unidade organizacional, formar e buscar manter contatos, monitorar, filtrar e disseminar informações, alocar recursos, lidar com distúrbios e procurar manter o fluxo de trabalho, negociar, inovar, planificar e controlar, e dirigir subordinados. De forma geral, estas pesquisas destacam as principais características do trabalho dos gestores, ou seja, de que este trabalho inclui, ao mesmo tempo, elementos especializados e gerenciais genéricos; envolve elementos substantivos de gestão e responsabilidade pelo processo de trabalho; o caráter dos elementos do trabalho varia em duração, espaço de tempo, recorrência e fonte; muito tempo é perdido em atividades para resolver problemas da organização e de regulação; muito do trabalho envolve pedir e persuadir outras pessoas a fazerem coisas, o que envolve os gestores em conversas cotidianas; as comunicações variam de acordo com o seu motivo e com quem ela deve ser feita; pouco tempo é gasto em uma atividade particular e na formação de planos conscientes, pois planificação e tomada de decisão tendem a ser realizadas no decorrer de outras atividades; perde-se muito tempo cobrando e explicando o que fazem em relações informais e em relações políticas; suas atividades são norteadas por contradições, pressões e conflitos e existe a possibilidade de escolher o que deve ser feito e como; parte do trabalho dos gestores é estabelecer as fronteiras e negociar o trabalho em si.

Posteriormente, Kotter (1982) analisou quinze gerentes em quinze empresas diferentes. Ele constatou que os gestores possuem atividades descontínuas, na medida em que têm por função fundamental coordenar e controlar atividades delegadas. Além disso, sua pesquisa confirmou o grande tempo gasto pelos gerentes nas atividades de integrar e interagir com as pessoas. O pesquisador também constatou que os gerentes não se adaptam tão bem a postos diferentes dos cargos que ocupam. Além disso, os

gerentes possuem um conjunto de objetivos e de estratégias pessoais pouco interligadas que elaboram no primeiro ano no seu cargo. A fim de realizar estes objetivos, os gestores, segundo Kotter (1982), desenvolvem e mantêm uma rede de relações pessoais e buscam apoio para subir na carreira e para se manter em caso de dificuldades.

A pesquisa de Barabel (2002), realizada com executivos das maiores companhias francesas, procura mostrar as atividades diárias de 110 CEOs e o impacto das características de personalidade e a influência da companhia e do setor de atividade no desenvolvimento das funções dos executivos analisados. Para conduzir sua pesquisa, o autor analisa os principais métodos de coleta de dados de autores clássicos e opta por um questionário que procura avaliar os principais temas estudados na literatura. Sua conclusão é que as atividades diárias dos executivos nas maiores companhias francesas são similares àquelas observadas para executivos nos Estados Unidos e Europa, a despeito das diferenças de tempo que existe entre estes estudos. De acordo com o autor, os principais papéis desempenhados pelos executivos foram classificados como: representação externa, múltiplos papéis, animadores, tomadores de decisão com menor ênfase nas atividades de representação externa e tomadores de decisão com pouca ênfase na atividade de liderança. Em relação aos métodos de comunicação utilizados, o autor observa, as seguintes condições: executivos mais solitários, executivos multi-métodos, executivos que preferem contato face a face e executivos que preferem reuniões. O estudo de Barabel (2002) ainda permitiu verificar que existem executivos mais orientados para o controle, outros para os processos de decisão e liderança, outros orientados para a ação e outros ainda voltados para contatos com outros gestores.

2.2 Considerações Acerca do Trabalho de Gestores no Brasil

Tonelli e Alcapadini (2003) realizaram uma pesquisa com objetivo de comparar o trabalho dos executivos na atualidade brasileira com os principais estudos sobre o tema e revisados por eles. Pelo que levantaram em sua coleta de dados, perceberam que, na sua grande maioria, os dados da amostra brasileira indicam que não há diferenças significativas entre os aspectos relativos ao trabalho dos executivos levantados em suas bases de dados e as características descritas na literatura consagrada. Assim, a despeito de todo o discurso de novas competências e novas habilidades para os gestores, constatarem, ao menos, a partir da amostra pesquisada, que parece que nada mudou nas atividades de trabalho desempenhadas pelos executivos em um século. Viram, porém, que parece existir um pouco mais de autonomia para os executivos que são diretores de empresas nacionais em relação a diretores de empresas multinacionais.

Tonelli e Alcapadini (2003), observam, entretanto, que os estudos tratam do trabalho executivo de forma extremamente descritiva e não mostram os problemas associados com esse tipo de atividade. O estudo realizado por esses autores permitiu observar que os executivos são controlados pelas organizações tanto quanto os demais funcionários, ou seja, embora ocupem posições de mando os executivos demonstraram serem dominados pelas organizações. Nota-se, claramente, que em troca da posição que ocupam, tiveram de entregar suas vidas para a organização que trabalham. Tal fato fica evidente quando notamos que o trabalho invade todos os aspectos de suas relações pessoais, pois, na verdade, não há em suas vidas nada além do trabalho.

Frente a isso, sugerem pesquisar as diferenças entre os trabalhos dos executivos em multinacionais e em empresas brasileiras, ou seja, verificar se os executivos em empresas brasileiras possuem, de fato, maior autonomia. Outro aspecto que poderia ser explorado é como a grande quantidade de trabalho dos executivos afeta a sua vida familiar, especialmente verificando o que os companheiros dos executivos pensam de seu trabalho, dentre outros aspectos.

3. Cultura e Gerência no Brasil

As organizações são formadas por pessoas e justamente por isso não conseguem funcionar segundo uma lógica absolutamente objetiva e racional, embora, esse seja a proposição dos modelos mecanicistas de administração. A subjetividade sempre se faz presente nos contextos organizacionais, existindo uma série de fenômenos que alteram a percepção de indivíduos e grupos que nela atuam e que afetam os processos de comunicação, gerência e tomada de decisão e que estão intimamente relacionados com a cultura organizacional.

Tradicionalmente, argumenta-se que a principal contribuição da abordagem do comportamento organizacional consiste em ajudar as organizações a compreender as pessoas e a motivá-las para o alcance de suas metas. Entretanto, hoje, já se reconhece que ninguém motiva outra pessoa, tendo em vista que a motivação é algo absolutamente intrínseco e diz respeito às necessidades de cada um. Desta forma, a principal contribuição dessa abordagem consiste possibilitar uma melhor compreensão do comportamento não apenas de indivíduos, mas também de grupos e da organização como um todo, preparando a gerência para lidar com a subjetividade e com a própria cultura organizacional.

3.1 A Cultura Organizacional

Nas últimas décadas, inúmeros estudos têm sido realizados sobre a cultura organizacional, o que resultou numa série de definições desse construto.

Holstede (1994) define cultura como programação mental que distingue os membros de um grupo daqueles de outro. Padrões de comportamento que são refletidos nos sentidos que as pessoas dão aos vários aspectos da vida, definindo percepção, atitudes e crenças.

Pettigrew (1979) entende a cultura como um conjunto complexo de valores, crenças e pressupostos que definem os modos pelos quais uma empresa conduz seus negócios. Tal núcleo de crenças e pressupostos básicos são, naturalmente manifestos nas estruturas, sistemas, símbolos, mitos e padrões de recompensa dentro da organização.

Segundo Schein (1992), cultura é um conjunto de pressupostos básicos que um grupo inventou, descobriu e desenvolveu ao aprender como lidar com os problemas de adaptação externa e integração interna e que funcionam bem o suficiente para serem considerados válidos e ensinados a novos membros como a forma correta de perceber, pensar e sentir em relação a esses problemas. A cultura de uma organização pode ser apreendida em diversos níveis,

segundo esse autor:

- Nível dos artefatos visíveis
- Nível dos valores que governam o comportamento das pessoas.
- Nível dos pressupostos inconscientes.

De acordo com Fleury (1989), Schein abre uma das mais promissoras vertentes para o estudo da cultura nas organizações, mas apesar de suas fortes raízes antropológicas e psicológicas, não considera a dimensão do poder, intrínseca aos sistemas simbólicos e o seu papel de legitimação da ordem vigente e de ocultamento das contradições e das relações de dominação, dimensões estas bastante evidenciada no trabalho de Max Pagés. Ela, então, propõe a seguinte definição de cultura organizacional que incorpora a dimensão política à concepção original de Schein:

Conjunto de valores e pressupostos básicos expressos em termos de elementos simbólicos, que em sua capacidade de ordenar, atribuir significações, construir a identidade organizacional, tanto agem como elemento de comunicação e consenso, como ocultam e instrumentalizam as relações de dominação (p. 22).

Em sua maioria, os estudos sobre cultura organizacional têm abordado o impacto das estratégias de mudanças organizacionais sobre a cultura das empresas e vice-versa. Alguns enfocam a cultura de um país e sua influência sobre as práticas de gestão das empresas, como as pesquisas de Hofstede, outros se centram na cultura de determinada organização (a exemplo de Schein e Pettigrew), e mais recentemente, diversos autores têm se centrado nas discussões mais recentes das diversas subculturas, das culturas grupais e das contraculturas organizacionais. A seguir, serão abordadas algumas contribuições desses estudos para o delineamento de uma estratégia gerencial adequada.

3.2 O Gerente e a Cultura Organizacional

Aplicando os conhecimentos derivados das diversas pesquisas realizadas sobre cultura organizacional para delinear uma estratégia gerencial, temos as seguintes diretrizes:

- A gerência pode utilizar a cultura como uma forma de controle social, criada e trabalhada para se adequar às suas demais estratégias. Assim, pode tentar criar uma cultura quando ela não existe, transformar uma cultura fraca em forte, ou uma cultura “doente” numa “sadia” usando categorias emprestadas da sociologia, como mitos, rituais e símbolos (Allen, Kraft, 1982, citados por Rodrigues, 1991).
- Justamente por isso, o gerente precisa compreender a importância dos mitos, estereótipos, rituais como imagens de uma cultura e, enquanto história, produtos dessa própria cultura. Além disso, deve procurar descobrir as suas verdadeiras e únicas origens, o que representa um grande desafio, devido à subjetividade que isso envolve. Pode compreender também que fenômenos como o mito pode ter uma função política na organização e trabalhar com este elemento no sentido de legitimar a sua liderança, tendo em vista que o mito justifica e

mantém valores subjacentes a interesses políticos e reconcilia contradições entre as expectativas de comportamento e o comportamento percebido. Já os rituais ajudam a manter a unidade e a identidade organizacional, a reduzir conflito e pode ser reforçado para realmente atuar neste sentido.

- O gerente deve saber que existem as seguintes condições para que uma tentativa de mudança da cultura tenha êxito: primeiro, que os novos valores associados às novas competências não sejam antagônicos aos da organização como um todo; segundo, que a coletividade organizacional tenha sucesso resultante das novas experiências e competências, e, em terceiro lugar, que a liderança seja capaz de promover uma interpretação mítica desse sucesso (Rodrigues, 1991). Consideramos, entretanto, que excepcionalmente um gerente pode vir a ter êxito, ao propor valores totalmente antagônicos aos vigentes, mas isso tem maior probabilidade de ocorrer em situações de crise ou de possibilidade de fracasso organizacional. Ou então, quando o gerente detém um enorme poder de “virar a própria mesa”, por exemplo, nos casos de sucessão renovadora como a efetuada por Ricardo Semler.

Entretanto, esse tipo de diretriz originada dos estudos recentes sobre cultura organizacional é passível de uma crítica, pois propõe que a gerência construa uma cultura compatível com as necessidades e pressões da sociedade, mais especificamente, do meio empresarial, ao invés de se tentar compreender a especificidade de cada organização, que é dada pela sua própria cultura, conforme Thiry-Cherques (1995) bem coloca:

O recente culturismo na literatura e na prática organizacional pouco ou nada tem a ver com o sentido antropológico do conceito de cultura. Antes, pelo contrário... Propõe que a organização construa uma cultura compatível com as necessidades e pressões da sociedade moderna. Trata-se não de compreender a especificidade do ente social, mas de preconizar um tipo de associação economicamente rentável, imersa na lógica do mercado. O propósito é o fortalecimento da cultura corporativa mediante o compromisso (*commitment*) e a autonomia criativa dos empregados... Na busca de um sobre-esforço dos empregados, essas técnicas necessitam conquistar os sentimentos e o pensamento (os corações e mentes), dirigir a consciência das pessoas envolvidas na produção (pag. 20).

De acordo com esse autor é necessário estar atento as demandas que surgem nos contextos organizacionais e dos atores sociais e não apenas impor uma maneira de agir e pensar sem considerar a realidade construída no dia a dia por esses atores. A lógica social deve prevalecer sobre a lógica do mercado, sendo que a segunda será privilegiada caso seja possível a identificação da dimensão simbólica da organização de forma a não abafá-la, mas considerá-la em qualquer decisão.

3.3 O Gerente e a Cultura no Brasil

O estudo da cultura nacional também tem sido motivado pelo interesse na identificação dos traços culturais de um país, que dificultam ou facilitam a adoção de um determinado modelo de organização, mas principalmente no valor que se atribui à educação e ao próprio

fator trabalho (Fleury, 1993).

Muito comumente se ouve dizer que o gerente tem como papel primordial ser um agente de mudança da organização e de sua cultura, preparando-a para as mudanças, para inovar e assim poder competir melhor no mercado. Um dos principais motivos desta argumentação, no caso do Brasil, se deve ao fato de que muitas empresas são bastante autoritárias, pouco profissionalizadas e retrógradas em relação às inovações organizacionais necessitando de grandes mudanças. “Na maioria das empresas brasileiras ainda predomina uma administração de recursos humanos cartorial/ burocrática, com pouca ou nenhuma preocupação com o desenvolvimento/ crescimento individual e profissional” (Messeder, 1989).

Os estudos sobre o tema, porém, indicam que, embora seja possível haver mudanças numa cultura organizacional, trata-se, na verdade, de um processo lento e complexo. Um aspecto facilitador, a nosso ver, seria a própria necessidade percebida pela organização de mudar em função da constatação de que outras empresas (inclusive as concorrentes) estariam mudando, estariam se modernizando, mas nem sempre essas mudanças são efetivas e caminham no sentido de uma real modernização.

Gagliadri (1986) identifica três tipos de mudanças culturais nas organizações:

- A mudança aparente, quando a organização realiza alguma mudança a fim de preservar sua cultura;
- A revolução cultural, quando os novos valores incorporados são antagônicos aos anteriores e isto representa um grande esforço dos membros fundadores, que construíram a identidade organizacional, em torno dos valores antigos, de substituí-los; é acompanhada quase sempre de fluxos de saída e entrada de pessoal e destruição de símbolos importantes;
- O incrementalismo cultural, quando os valores propostos são complementares aos existentes, ampliando leques de alternativas de solução dos problemas.

Entretanto, a tendência geral, na maioria das organizações é mesmo a de preservar a sua cultura, ou seja, procura-se equacionar os problemas que surgem segundo os padrões culturais vigentes. Apenas a conjugação de forças externas e internas à organização pode propulsionar mudanças nestes padrões.

No Brasil, a exemplo do que ocorre em outros países, as empresas estão mudando, de uma maneira peculiar, que tem sido denominada por como “modernização conservadora”, no sentido de que introduzem novas formas de gestão e novas tecnologias sem, contudo, realizar grandes avanços no que se refere às relações de trabalho.

Thiry-Cherques (1995) identifica que a origem desse perfil contraditório - modernizante e conservador - das organizações brasileiras reside na contraposição da lógica de mercado a um sentimento preservacionista, que é reforçado pela tradição paternalista de nossas organizações. Segundo ele, as dificuldades de implantação de sistemas administrativos e operacionais e a gestão “para inglês ver”, apreendidos em diversas pesquisas, são mais do que o discurso desconectado da prática: denunciam um tipo de comportamento que para muitos crêem somente existir na literatura, o duplo pensar (*doublethinking*). Não se trata, somente, de disfarçar os verdadeiros sentimentos, nem de pensar de uma forma e agir de outra, mas de crer em duas coisas contraditórias ao mesmo tempo. Como resultante temos um agir

em direções opostas: aceita-se a lógica, reproduz-se o discurso modernizante e resiste-se à sua implantação.

Em algumas empresas, observa-se que, sob a forma de discurso, os seus gerentes reconhecem a necessidade de virem a se modernizar, mas a sua prática cotidiana é pautada pela busca de sobrevivência imediata e pela busca de nichos de mercado onde as exigências são menores (Fleury, 1993).

4. Conclusões

Ao final desse trabalho, podemos concluir que é de fundamental importância para a gerência o *insight* a respeito da questão da subjetividade na organização, da cultura organizacional e acerca de sua influência nos processos organizacionais. Entretanto, existem outros fenômenos individuais e grupais, considerados universais, no sentido de que podem ocorrer em qualquer cultura, como por exemplo, alguns tipos de distorções perceptivas (como profecia auto-realizada, estereotipia o efeito-halo) e mecanismos psíquicos de defesa; os problemas de motivação e comunicação; os fenômenos grupais e/ ou as interferências no processo decisório, decorrentes do pensamento grupal; abordados em outro capítulo dessa publicação, aos quais ele também precisa estar bastante atento, e para os quais, precisa se capacitar e, assim, obter bons resultados no desempenho de suas funções.

Referências

BARABEL, M. **The functions of executive in France**, 18th EGOS, Barcelona, mimeo, 2002.

BARNARD, C. **As funções dos executivos**, São Paulo, Ed. Atlas, 1996.

BENNIS, Warren. **A formação do líder**. São Paulo: Atlas, 1996.

BERGAMINI, Cecília Whitaker. **Liderança: administração do sentido**. São Paulo: Atlas, 1994.

BOWDITCH, J.L., BUONO, A. **Elementos do comportamento organizacional**. São Paulo: Pioneira, 1992.

FAYOL, H. **Administração Geral e Industrial**, São Paulo, Ed. Atlas, 1976.

FLEURY, M.T. ; FISHER, A (coord.) **Cultura e Poder nas organizações**, Atlas, São Paulo, 1989

GAGLIARDI, P. The creation and change of organizational cultures: a conceptual framework: **Organizations Studies**, 7/2, 1986.

HALES, C. What do managers do? A critical review of the evidence. **Journal of Management Studies**. vol. 23, no. 01, p. 88-115, 1986.

HOLFSTEDE, Geert. The business of international business is culture: **International Business Review**. Great Britain, Vol 3. , no. 1, pp. 1-13, 1994.

KOTTER, J. **The general managers**; New York: The free press, 1982.

MESSEDER, José Eduardo. Recursos Humanos e transformação social: onde se encontram os desafios: **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, 23(4), 49-61, ago/out. 1989.

MINTZBERG, H. **The nature of managerial work**, NY: HarperCollins Publishers, 1973.

MINTZBERG, H. Rounding out the Manager's Job. **Sloan Management Review**, vol. 3, 11-26, 1994.

MINTZBERG, H. The Manager's Job: Folklore and Fact. **Harvard Business Review**, mar-abril, vol. 6 (8) 1990.

MUELLER, A.; MAYER, L. **Liderança**: novos conceitos diante de uma nova realidade. IN: **SEMEAD**, anais, São Paulo, USP, 2003.

PETTIGREW, A. M. A cultura das organizações é administrável?; In: FLEURY, M. T. L. **Cultura e poder nas organizações**. São Paulo: Atlas, 1989.

REIS, Germano Glufke. "**Avaliação 360 graus**: um instrumento de desenvolvimento gerencial" – São Paulo: Atlas, 2000.

ROBBINS, Stephen. **Comportamento organizacional**. Rio de Janeiro, LTC, 1998. 489p.

RODRIGUES, Suzana B. **A lógica da manutenção e da transformação cultural**: _____. O chefinho, o telefone e o bode. Belo Horizonte, FACE/UFMG, 1991. (Tese de qualificação para professora titular)

RODRIGUES, Suzana B. Cultura organizacional: perspectivas, questões e significados: _____. **O chefinho, o telefone e o bode**. Belo Horizonte, FACE/UFMG, 1991. (Tese de qualificação para professora titular)

SAYLES, L. **Managerial behavior**. New York: McGraw-Hill, 1964.

SCHEIN, Edgar. **Organizational Culture and Leadership**. San Francisco, Jossey-Bass Publishers, 1992.

STEWART, R. **Managers and their jobs**, London: McMillan, 1967.

THIRY-CHERQUES, Hermano R. A rebeldia conservadora: aspectos da resistência à modernização nas organizações brasileiras. **Revista de Administração de Empresas**. São Paulo, v.35. n. 1, p. 30-37, jan./fev. 1995.

TONELLI, M.J.; ALCADIPANI, R. O trabalho dos executivos: a mudança que não ocorreu. **ENANPAD**, anais. Rio de Janeiro, ANPAD, 2003.

WILLMOTT, H. Images and ideals of managerial work: a critical examination of conceptual and empirical accounts; **Journal of Management Studies**, 21, 3, p. 348-368, 1984.



Negociação: Conflito ou Diálogo?

Paulo de Tarso Frazão Linhares ¹

“Se você conhece a você e ao inimigo, não é preciso temer nenhum combate. Se você só conhece a você, para cada vitória haverá uma derrota. Se você não conhece nem a você nem ao inimigo, você irá sucumbir em todos os combates”. Sun Tzu

Introdução

As políticas sociais são desenvolvidas em ambientes onde há diferentes atores, cada um representando e/ou possuindo interesses, também distintos e, freqüentemente, conflitantes. Nesse contexto, a negociação é uma das formas de interação entre atores mais freqüente. Não há exagero em afirmar que negociamos com praticamente todos com quem estabelecemos alguma forma de contato cotidianamente.

Mas, se negociar é um ato tão corriqueiro, por que é pouco considerado ou visto com desconfiança? Talvez porque acreditemos que é uma atividade mais simples do que realmente é. Ou ainda por que tenhamos uma idéia preconceituosa de negociação, como um ato onde de lado a lado são preparadas “armadilhas” para o interlocutor ou trapaças contra ele. Como discordamos desses “truques”, como queremos uma relação leal com as pessoas e também acreditamos já saber a solução para os conflitos atuais e potenciais, acabamos achando que não temos nada a apreender sobre negociação.

O que pretendo mostrar é que uma boa negociação, bem preparada e bem desenvolvida, não é “colocar cascas de banana” no caminho dos outros, mas envolve um grau de complexidade e esforço muitas vezes maior do que imaginamos necessário.

¹ Professor da Escola de Governo da Fundação João Pinheiro.

Agradeço aos comentários de Fátima Cunha do Centro de Desenvolvimento em Administração e Ruth Diniz e Bruno Lazzarotti da Escola de Governo, todos da Fundação João Pinheiro. Naturalmente, erros e omissões são de minha inteira responsabilidade.

Como outras, a negociação é atividade melhor desempenhada se aprendemos como realizá-la. Negociar bem não significa seguir uma “receita de bolo” rígida. Significa estar atento a determinadas características de um processo de interação.

Naturalmente, essas poucas páginas não representam um estudo completo de tudo o que pode ser dito ou o que necessita ser aprendido para que você torne-se um negociador profissional. O que se pretende é apenas chamar a atenção para algumas características de maneira a supri-lo com uma “caixa de ferramentas” mínima para enfrentar esse tipo de atividade.

1. Definição de Negociação

Vamos começar com uma definição usual de negociação. A partir dela, procuraremos chegar a uma compreensão mais precisa sobre o que é essa atividade. Em seguida, analisaremos como realizá-la.

Negociação é uma forma de administrar conflitos por meio do diálogo.

Ela é, portanto, uma etapa. Algo que ocorre em meio a um processo quando agentes apresentam interesses conflitantes. No entanto, nem tudo que ocorre em um conflito é uma negociação. Por essa razão é sempre útil demarcar o que é uma negociação começando pelo que ela não é.

Muitas vezes, um conflito envolve o uso de força física contra um oponente em um combate. Quando isso ocorre, não estamos em uma negociação, mas em uma guerra. Embora ela possa ser evitada ou superada por meio da negociação, não devemos confundi-las.

Conflitos podem ser ainda acompanhados de ações de dissuasão ou ameaças. Nessas situações, que também não são negociação, referimo-nos, no primeiro caso, a uma demonstração de força (não necessariamente força física), no segundo, à habilidade e disposição de usá-la. Quando movimentos sociais realizam uma manifestação contra determinada ameaça, eles demonstram sua força e sua capacidade de usá-la. Os EUA e a antiga União Soviética realizavam testes nucleares com frequência para dissuadir um ao outro de atacar. A “guerra fria” foi marcada por ações dissuasórias permanentes. Essas ações podem inclusive ser realizadas para demonstrar a necessidade de negociar. Não devem ser confundidas com a negociação propriamente dita entretanto.

Mas afinal o que é negociação?

Retornando à definição inicial, percebemos que os elementos centrais da distinção estão no fato de a negociação ser uma ação entre duas ou mais pessoas, que se realiza por meio do diálogo, com o objetivo de se chegar a um acordo ou entendimento sobre algo que gera conflito.

Assim temos que uma negociação pode ser definida por estas três características: diálogo (1) entre duas ou mais pessoas (2) envolvidas em um conflito (3).

Começemos pelo diálogo. Como todo diálogo, o da negociação está sujeito a uma série de “complicadores” produzidos pelo uso da linguagem. Uma negociação somente será bem sucedida se formos capazes de compreender e nos fazer compreendidos.

O primeiro elemento a ser compreendido nesse processo é o interlocutor, aquele com quem negociamos. Compreender sua visão de mundo, os problemas que enfrenta e as restrições que condicionam sua ação nos permite entender melhor o que efetivamente está dizendo.

Coloquialmente se utiliza o verbo compreender quase como sinônimo de “dar razão”, concordar com outrem. Esse é um sentido diferente do que vamos utilizar aqui. Compreender o outro, aquele ao qual me oponho, não significa considerá-lo certo. Significa ter a “chave” de como ele interpreta seu mundo e o nosso e compreender porque age conforme observamos². A compreensão nos leva a colocarmo-nos no lugar do outro, procurando decifrar a forma como vê o mundo, os limites que explicam sua ação. Se formos capazes de nos colocar nesse lugar, é maior a chance de saber o que ele efetivamente diz na negociação e de como devemos utilizar a linguagem para sermos compreendidos³.

Em função dos problemas decorrentes do uso da linguagem, muitas vezes, ao longo de uma negociação, é útil confirmar se o que entendemos é o que o outro quis efetivamente dizer. Numa negociação longa ou complexa, pode ser conveniente redigir uma ata que sintetize os principais pontos discutidos, de modo que o entendimento do que está sendo dito seja maior.

Por outro lado, para definirmos uma negociação, é preciso considerar também que essa é uma atividade entre duas ou mais pessoas. Essa característica a torna uma atividade onde a estratégia é particularmente importante. Isso quer dizer: o melhor que eu posso fazer depende do que o outro faz. Estabelecer a estratégia corresponde a escolher o melhor curso de ação, considerando meus objetivos e o que o outro poderá fazer. Portanto, na negociação não podemos seguir um caminho rígido e pré-estabelecido, sem considerar o que é dito e feito por outrem. Devemos observar e compreender para depois falar e agir. Dessa forma, compreender o outro é duplamente importante. Permite-nos estabelecer uma comunicação clara e avaliar o que ele faz ou pode fazer.

Por fim, temos a dimensão do conflito. Uma negociação não é um diálogo qualquer, não é uma ação estratégica genérica. É algo que decorre de um conflito. Do ponto de vista da negociação, o elemento a ser desvendado em qualquer conflito é o interesse de cada uma das partes. Um conflito ocorre quando não se consegue compor, compatibilizar interesses. Em outras palavras, quando os interesses se tornam, portanto, conflitantes.

Assim, podemos chegar a uma definição mais completa do que seja uma negociação.

Uma negociação é uma forma de administração de conflitos, onde buscamos concretizar nossos interesses, de forma estratégica, utilizando o diálogo.

² Há diversos textos que tratam da importância de compreender o outro no processo de interação social, principalmente no campo do planejamento estratégico. Entre estes, recomendaria os que tratam do método de planejamento estratégico situacional (PES) como:

HUETAS, Franco. O método PES: Entrevista com Matus. FUNDAP. 1996.

MATUS, Carlos. Política, Planejamento e Governo. IPEA. 1993.

³ Na lingüística há um ramo dedicado à “análise do discurso”, ou seja, à observação do processo de produção do sentido por meio do uso da linguagem. Por intermédio de técnicas simples, este campo da ciência procura compreender como que a seleção das palavras utilizadas, a ordem dos temas, o que se evita dizer e mesmo o silêncio se articulam na produção do sentido do que está sendo dito. Para quem quiser ou sentir necessidade há uma vasta literatura, entre a qual destacaria:

BRANDÃO, H. H. N. *Introdução à Análise do Discurso*. Editora da Unicamp, 1992.

MAINGUENEAU, D. *Novas Tendências em Análise do Discurso*. Campinas, Pontes, 1994.

_____. *Termos-chave da Análise do Discurso*. Belo Horizonte, Editora da UFMG, 1998.

PÊCHEUX, M. *Discurso: Estrutura ou Acontecimento*. Campinas, Pontes, 1999

2. Quando Negociar?

Já vimos que a negociação é uma das ações possíveis quando há um conflito. Logo, devemos escolher o momento de fazê-la, devemos nos perguntar se é vantajoso negociar agora ou quando isso ocorrerá.

Em primeiro lugar, é preciso reconhecer que há limites em uma negociação. Como todo instrumento, ela é capaz de realizar certas tarefas, sobretudo se utilizada adequadamente. Mas ela não faz mágica.

Suponha que você é gestor de um programa federal de alfabetização de adultos. Assim como outros programas do governo federal, esse também deve ser desenvolvido junto com as prefeituras. Muitas questões delicadas deverão ser negociadas com prefeitos, secretários e funcionários, desde quem fornece a infra-estrutura até o responsável pela iniciativa. Apenas para exemplificar os limites da negociação, suponha que você imaginou que a prefeitura deveria prover alguns equipamentos, como retro-projetores, mas que em determinado município inexistia luz elétrica. Certas situações oferecem limites que tornam seu esforço inútil, por maior que seja sua habilidade de negociador e melhor que aplique a técnica da negociação. Não é razoável exigir de sua contraparte na negociação algo que ela não pode oferecer.

Uma das formas de saber até onde é vantajoso negociar é analisar as outras alternativas disponíveis. Saber até onde se pode ir em uma negociação e até onde irá o outro lado é possível apenas se você conhece suas alternativas e as dele. Em nossa hipótese, pergunte: o que ganho ou perco se os recursos destinados pelo programa forem utilizados em outros municípios este ano? E o prefeito, o que ganha ou perde se deixar de implantar agora o programa? Se em outro município o número de adultos a serem alfabetizados é muito maior e as condições mostram-se muito mais favoráveis, insistir em uma negociação difícil pode ser desvantajoso. Coloque-se no lugar desse prefeito. Pode ser que a negociação com ele seja difícil porque a população (ou ao menos sua base de apoio político) espera dele outra iniciativa, como manter as estradas vicinais em estado de conservação ao menos razoável. Ele não vai empregar seus poucos recursos em seu programa, quando a safra agrícola do município não consegue ser escoada. Reconheça que a outra alternativa de negociação dele pode ser mais vantajosa.

Uma boa negociação é aquela em que, baseada no que lhe era dado conhecer no momento da realização, não gera arrependimento pelo acordo estabelecido.

Somente faz sentido negociar e fechar um acordo se esta alternativa é a melhor disponível.

Cabe lembrar que não fazer nada também é uma possibilidade. Ela nos permite esperar condições de negociação melhores. Assim, o momento da negociação é um elemento chave para obter o melhor acordo. Ainda usando o exemplo do programa de alfabetização de adultos, suponha que as eleições municipais se aproximam e que o prefeito precisa mostrar que tentou levar a negociação adiante. Sua alternativa de não negociar possui um custo muito alto. Logo, esse pode ser um momento melhor para negociar.

Conhecer outras alternativas não é, todavia, algo superficial, uma impressão apoiada em opiniões subjetivas. Não é recomendável abandonar uma negociação apenas a partir da crença de que existem alternativas melhores. É preciso conhecê-las com o grau de detalhamento suficiente para não se arrepender depois. Se conhecemos outras possibilidades, temos uma vantagem que pode e deve ser usada na negociação. Podemos simplesmente revelar que não é interessante iniciar o programa por esse município, já que outros oferecem condições mais favoráveis e apresentam procura maior. Isso coloca um limite claro até onde é desejável negociar. Não estamos falando de fraude ou mentira, mas de conhecimento de alternativas. Da mesma forma, demonstrar conhecimento da situação na qual se insere nossa contraparte e de suas alternativas nos dá muita credibilidade junto a ela. Obviamente, apenas revelamos nossas alternativas se forem melhores que as de nossa contraparte. As dele, só se forem piores que a nossa. Uma negociação é algo honesto, mas não um confissãoário ou uma demonstração de desprendimento.

Definir o melhor momento para negociar requer a análise da evolução de suas alternativas e das da outra parte. Claro, existe certo grau de subjetividade nesse cálculo, mas é certamente melhor errar por pouco do que aceitar qualquer acordo e agir “às cegas”.

Fisher, Ury e Patton⁴ sugerem um procedimento simples para determinar sua melhor alternativa:

1. estabeleça uma lista de ações a serem tentadas caso um acordo não seja atingido;
2. analise com mais cuidado aquelas que pareçam mais promissoras;
3. selecione a opção que pareça a melhor e aprofunde seu conhecimento sobre essa.

Ao realizar esses três passos, você irá conhecer sua melhor alternativa à negociação. Suas características devem ser vistas como os limites até onde é possível ceder. As mesmas três etapas devem ser realizadas para a outra parte. Você passa então a conhecer a melhor alternativa dela e a saber até onde poderá ir seu interesse na negociação.

Vamos dar um passo a frente. Suponhamos que concluimos por negociar agora. Conseqüentemente, devemos nos perguntar como fazê-lo. O primeiro passo é, sem dúvida nenhuma, preparar-se, planejar a negociação.

3. O Planejamento da Negociação

Como me preparar para a negociação?

Se você já avaliou a melhor alternativa, a sua e a do outro, já começou a preparação da negociação. Essa é uma etapa que vai requerer esforço de reflexão. Muitos recomendam que seja realizada por meio de uma atividade em grupo chamada “tempestade de idéias”, uma reunião onde os membros de sua equipe de trabalho poderão expressar-se livremente sobre alguns pontos específicos da negociação.

⁴ Fisher, R. Ury, W. e Patton, B. **Si de acuerdo! Como negociar sin ceder**. Ed norma . 1996.

3.1 Identifique os Interesses em Jogo

O primeiro desses pontos é o seu interesse. O que você quer dessa negociação?

Como diz um velho provérbio chinês: “Para uma nau sem rumo até os bons ventos são desfavoráveis”. Se você não sabe o que quer, corre riscos enormes, tanto quando fecha um acordo como quando deixa de fazê-lo.

Há aqui uma distinção importantíssima a ser feita. Ela se refere à diferença entre interesse e posição. É muito comum entrar em uma negociação com determinada solução tida como ideal. Isso é uma posição. O interesse está ligado ao que se pretende obter daquele acordo, ao efeito desejado.

Negocie em torno de interesses, não de posições.

Para demonstrar o que é uma posição e os problemas de negociarmos a partir dela vejamos um exemplo comum: Uma pessoa entra em uma loja e pergunta o preço de um produto. Ao ser informada pelo vendedor, oferece uma contra-proposta muito abaixo do valor pedido. O vendedor responde com um preço intermediário e assim vai a negociação. Depois de algum tempo talvez eles cheguem a um acordo. O preço proposto pelas partes é a posição que apresentam, os interesses são outros. O interesse da loja é obter mais lucro. Com isso, pode até ser vantajoso vender mais barato para poder formar uma clientela fiel. O interesse do comprador pode ser obter a melhor relação benefício/custo pelo bem. Em muitos casos, ele pode estar disposto a pagar mais, se o bem lhe atende melhor. Ao pedir um preço mais baixo, talvez queira dizer “esse preço está alto demais para o benefício proporcionado.” Se o vendedor estiver atento aos interesses da loja e do comprador, ele pode encontrar soluções melhores do que gastar horas barganhando.

Qual é o problema com esse tipo de negociação afinal?

Em primeiro lugar ela toma muito tempo. Há um incentivo para que, como ponto de partida, cada parte estabeleça a proposta mais extremada possível e vá cedendo o mais lentamente possível. Isso é obviamente ineficiente. Por outro lado, enquanto a negociação desenvolve-se dessa forma, a probabilidade de as pessoas se aborrecerem é grande, em função da morosidade e do cansaço que esse processo gera.

Uma negociação baseada em posições não costuma ser eficiente. Não melhora as relações entre as partes envolvidas, nem tampouco garante que o seu interesse seja efetivamente atendido. Podem existir possibilidades melhores para o que lhe interessa que a inicialmente imaginada. Elas, entretanto, não podem ser analisadas quando o foco da atenção está em apenas um formato possível. Por interesse de um ator, não nos referimos aqui necessariamente a interesse pessoal ou egoísta. Embora esses também sejam legítimos, agir buscando melhor distribuição de renda, mesmo que isso não traga uma benefício direto, também é considerado aqui pertencente às possibilidades de determinado ator. Em resumo, antes de começar uma negociação, você precisa conhecer seu interesse nela.

Talvez um exemplo histórico ilustre melhor a distinção entre posição e interesse.

Tomemos o caso da negociação entre israelenses e egípcios nos anos setenta. Em uma das várias guerras entre os dois países, os israelenses haviam conquistado dos egípcios o deserto do Sinai. Quando as negociações entre os dois países começaram, esse era um claro entrave ao acordo de paz buscado. A posição israelense era: o deserto do Sinai era fundamental para a defesa de Israel, já que a devolução daquela faixa de terra deixava o país vulnerável a novos ataques, como ocorrera no passado. A posição egípcia era igualmente clara: como estabelecer um acordo de paz com uma nação que havia tomado parte de seu território e se recusava a devolvê-lo? As duas posições eram totalmente inconciliáveis. Um milímetro do deserto que permanecesse sob controle de Israel era inaceitável para o Egito. Ceder o deserto ao Egito e pôr em risco a segurança de Israel era inaceitável aos israelenses. A negociação por posições mostrava claramente seus limites estreitos. A opção adotada, que se revelou mais vantajosa, foi ir além das simples posições iniciais e buscar os interesses de israelenses e egípcios nessa negociação.

Para encontrar os interesses de cada parte envolvida a partir de suas posições devemos perguntar: por quê? Com qual objetivo? Devemos fazer essas perguntas até chegar à compreensão dos interesses dos envolvidos na negociação⁵. Por que os israelenses queriam o deserto? Quando os egípcios se perguntaram isso, eles obtiveram como resposta que o interesse dos israelenses era segurança. Por que os egípcios queriam o deserto? Seu interesse era recuperar o território perdido. Quando se chegou a essa compreensão a respeito dos interesses de cada parte, foi muito mais fácil procurar um acordo que atendesse a ambos. No caso, o tratado de paz previa a devolução do deserto ao Egito, que, no entanto, deveria manter aquela região como área desmilitarizada. Dessa forma, foi possível atender ao interesse dos dois lados com relativa rapidez e facilidade, o que dificilmente seria atingido se a negociação fosse conduzida em torno de posições.

Observem que conhecer os interesses de cada participante não significa apenas reconhecer que cada um tem uma resposta diferente para a mesma pergunta, e sim que eles se fazem perguntas diferentes.

Um outro exemplo elucida melhor esse ponto. Há alguns anos, a Argentina cometeu um grave erro de avaliação ao invadir as ilhas Malvinas. Ela acreditava que a Inglaterra não iria à guerra pela retomada das ilhas. Os generais argentinos se perguntaram sobre o valor das ilhas para a Argentina. Como estão a poucos quilômetros da costa do país e eram reclamadas pelos argentinos há muitos anos, esse valor era alto. Eles então se colocaram no lugar dos ingleses e se fizeram a mesma pergunta: qual o valor das Malvinas para os ingleses? Muito distantes do Reino Unido, sem significado econômico maior, sem grande população e desconhecidas da população britânica, acreditaram que, para os ingleses, as ilhas teriam baixo valor. Como não se vai à guerra por um objetivo de baixo valor, os argentinos concluíram erroneamente que os britânicos não reagiriam militarmente. O erro decorreu da pressuposição

⁵ Pode ocorrer de os interesses de nossa contraparte (aqueles com quem negociamos diretamente) não serem exatamente iguais aos interesses de quem eles representam. Em outras palavras, como muitas vezes negociadores são pessoas que são representantes de organizações, é preciso estar atento ao fato de que estas pessoas podem ter seus próprios interesses na negociação, que podem não ser exatamente iguais aos da organização que representam. Por exemplo, o secretário de educação do município com quem estamos negociando: ele pode ter pretensões políticas e, embora devesse agir no melhor interesse do prefeito que o nomeou para o cargo, ele certamente estará atento às implicações que, produzidas por suas ações, podem ser relevantes sob o ponto de vista da carreira política que pretende construir.

de que conhecer o outro significava colocar-se em seu lugar e analisar como responderia às nossas perguntas. Ocorre que o outro pode fazer outras perguntas. Frequentemente faz. No caso, os britânicos não se perguntavam o valor das Malvinas - era baixo. Perguntavam-se qual o valor de abrir um precedente e deixar uma nação do Terceiro Mundo tomar uma possessão britânica. Assim, o Reino Unido concluiu ser necessário ir a guerra e retomar as Malvinas.

O planejamento de uma negociação, e ela própria, deve estar assentado em uma definição clara de qual é o interesse. Ele está associado a um ou mais problemas que se pretende atacar. No caso dos israelenses, o interesse era segurança. Ele respondia ao problema da possibilidade de um ataque egípcio ser fortemente destrutivo. Já para os egípcios, o interesse era recuperar suas antigas fronteiras, já que era problemático aceitar o precedente de fazer um acordo de paz com um país que retinha parte de seu território.

A definição do problema conduz à definição do meu interesse. Dessa forma me orienta até onde determinada opção é mais vantajosa que outra. Essa é minha verdadeira “bússola” em uma negociação, e não a posição que tomei como ponto de partida ou a que o outro negociador apresenta. Devo perguntar-me sobre qual problema estou elegendo e como essa negociação pode contribuir para resolvê-lo. Logo, qual é meu interesse nela.

De forma semelhante à utilizada ao tentar identificar seu interesse, é necessário também procurar localizar o interesse alheio. É um erro muito frequente pensar que devemos nos preocupar apenas com nosso interesse, o outro que cuide do dele. O bom negociador deve buscar uma compreensão global dos problemas envolvidos em cada uma das partes. Assim estará em condições mais vantajosas para encontrar alternativas melhores. Uma boa compreensão de seu próprio interesse e do outro revela-se sempre muito produtiva quando a questão é formular alternativas de interesse mútuo.

Mas cuidado! Pode-se não identificar os interesses dos atores apenas observando o cenário imediato no qual incluem-se. Ao gerenciar um projeto, atores sociais como você e seus oponentes na negociação tomam decisões considerando também outros cenários nos quais sua ação se desenrola. Um prefeito pode considerar importante apoiar seu projeto, pois agindo assim ele fortaleceria um vereador que poderia votar favoravelmente a um projeto de seu interesse. Assim, o seu apoio ou sua rejeição ao projeto de alfabetização de adultos podem estar inseridos no “jogo” parlamentar da aprovação de um projeto de lei ⁶.

3.2 Limites em Uma Negociação

Ainda na reunião de “tempestade de idéias”, analise seus próprios limites. Existem datas-limite? Determinadas ações podem ser iniciadas somente depois de determinado evento? Existem regras (leis, acordos ou valores sociais) limitando seu campo de ação? Procure entender até onde se pode ir em um acordo. Lembre-se de que o sucesso de uma negociação deve ser

⁶ Sobre este tema recomendo a leitura do livro de George Tsebelis “Jogos Ocultos”. Editora da Universidade de São Paulo. 1998. “O argumento principal do livro”, nas palavras do próprio autor, “é que, se, com informação adequada, a escolha de um ator parecer subótima, é porque a perspectiva do observador está incompleta. O observador centra a sua atenção em apenas um jogo, mas o ator está envolvido em toda uma rede de jogos – o que chamo de jogos ocultos. O que parece subótimo, a partir da perspectiva de um único jogo, é na verdade ótimo quando considerada toda a rede de jogos” (p. 23). O fundamental aqui é procurar compreender todo o processo de decisão do ator e não apenas seu interesse imediato pelo tema que estamos negociando.

medido pelo impacto produzido por seu acordo no problema em questão.

Após fazer esse exercício, ponha-se no lugar do outro e faça-o também. Procure compreender os limites a que ele está circunscrito para além dessa negociação. Em que outros jogos está envolvido?

Compreender os limites que afetam sua liberdade de ação e a alheia possibilitam a identificação de janelas de oportunidade. Procure tirar partido desses limites a seu favor. Escolha os momentos mais adequados e procure as alternativas que melhor se ajustam a eles.

3.3 Táticas de Negociação

Ainda na preparação da negociação, é hora de pensar nas táticas a serem empregadas e em se preparar caso elas sejam empregadas contra você. O teórico da guerra Clausewitz⁷ definiu a tática como o uso da força no combate e a estratégia como o uso do combate para atingir objetivos. Para o campo da negociação, podemos dizer que a tática é o uso da linguagem no diálogo, e a estratégia é o uso do diálogo para atender interesses.

Táticas de negociação tradicionalmente ocupam um espaço relativamente grande em muitos cursos e livros. No entanto, seus resultados somente serão efetivos se elas não forem observadas como tal. Em outras palavras, táticas somente produzem os efeitos esperados se não são percebidas como táticas.

Em uma negociação, é muito importante ter sempre em mente o que queremos. Não estamos em uma negociação para provar uma teoria, ganhar adeptos a uma idéia, nem tampouco para “derrotar” o adversário. O objetivo é materializar determinado interesse. Algumas oportunidades podem surgir, e podemos aproveitá-las, desde que haja uma avaliação cuidadosa de seu impacto sobre nosso objetivo. Se for possível fazer mais, ótimo. Mas não podemos sacrificar o objetivo principal por algo de importância secundária.

A tática deve estar sempre subordinada à estratégia.

3.3.1 Cobertor

A primeira das táticas citadas em manuais de negociação é a do “cobertor”. Significa pedir tudo o que se quer ao mesmo tempo. Muito utilizada por sindicalistas em campanha salarial, obviamente quem pede muito não espera conseguir tudo. Usa-se o “cobertor” para conseguir o máximo possível do que foi pedido. Para quem usa essa tática, é fundamental ter claro a importância relativa de cada item, de forma a se lograr obter o principal e não o periférico.

3.3.2 Salame

Normalmente o “cobertor” tem como resposta a tática do “salame”: busca dividir o conjunto do que chamaremos exigências ou pedidos em partes, negociar uma “fatia” de cada vez. Ao ser proposto negociar tudo de uma vez, a resposta “salame” procura analisar item por item. Com

⁷ Clausewitz, Carl von, **Da Guerra** Ed Martins Fontes.

o “salame”, cada elemento é negociado à parte, dessa forma, cada concessão feita é custosa e percebida como um ganho.

3.3.3 Surpresa

Em meio à negociação, enquanto cada exigência está sendo analisada exaustivamente, uma das partes pode querer utilizar a tática da “surpresa”. Como o próprio nome sugere, ela implica procurar obter uma mudança no comportamento do outro pela apresentação de um fato até então desconhecido. As surpresas buscam produzir uma decisão rápida, portanto mantenha-se tranquilo. Pergunte mais detalhes sobre a surpresa. Procure avaliar o que ela efetivamente significa. Peça tempo para considerar esse novo quadro. Somente então assuma qualquer compromisso.

3.3.4 Autoridade limitada

Outra tática utilizada em negociações é a da “autoridade limitada”. Exemplo: você gastou dias negociando e fez todas as concessões possíveis. Quando, finalmente, vai fechar o acordo, sua contraparte declara ser necessário submeter o acordo a uma instância superior, que poderá solicitar ainda mais algumas concessões. Para evitar o risco dessa tática, certifique-se de que o negociador possui autoridade para fechar o acordo pretendido. Não avance nem faça concessões sem essa informação em mãos.

3.3.5 Bom sujeito e mau sujeito

Por fim, devemos considerar ainda a tática do “bom sujeito e mau sujeito”. Ela é muito conhecida, o que a torna particularmente ineficaz. Consiste em apresentar dois negociadores: um é o “bom sujeito”, cordato, flexível e disposto a ceder; o outro é o “mau sujeito”, intransigente e duro. Busca-se criar a impressão de que os limites do primeiro são restritos, de que ele já cede o máximo e de que, portanto, não devemos esperar mais do que o oferecido.

3.3.6 Silêncio

Como dito antes, uma negociação sempre envolve um conflito. Por isso esteja preparado para eventuais situações de tensão. Em muitos casos, a melhor resposta não é uma reação agressiva. Pode-se, por exemplo, externar uma reação: “sinto-me agredido pela forma como você fala”. Pode-se ainda simplesmente ficar em silêncio, demonstrando desaprovação pelo comportamento do negociador e dando tempo ao tempo até que surja uma atmosfera mais adequada. Esteja sempre preparado para uma situação de conflito.

O fato importante é que o uso de táticas percebidas apenas como tal tornam os efeitos esperados muitos inferiores ao pretendido. Por isso não se apóie em táticas mirabolantes, aprenda a se prevenir contra elas.

Check list da preparação para a negociação:

1. Defina seu interesse.
2. Encontre sua melhor alternativa à negociação.
3. Encontre a melhor alternativa à negociação do outro.
4. Analise seus limites e os do outro.
5. Avalie as táticas passíveis de serem empregadas e as respostas ao uso de determinadas táticas da outra parte.

4. Durante a Negociação

Um bom negociador deve ter os conhecimentos necessários tanto sobre o objeto da negociação como sobre seu processo. Todavia, o conhecimento não é a única característica importante de um negociador. Duas outras são igualmente relevantes durante o processo: a atitude e a habilidade corretas.

A atitude se refere à predisposição para agir e se revela pela postura corporal, tom da voz, maneira de olhar, de pedir a palavra etc.

Já a habilidade diz respeito a certa destreza ou capacidade de realização. Habilidades importantes de um negociador são observar as reações alheia, expressar-se com clareza, criar alternativas, redigir acordos etc.

Habilidades e atitudes corretas fazem muita diferença durante o processo de negociação.

4.1 Separar Pessoas de Problemas

PROBLEMAS ↔ **PESSOAS**

Um elemento chave na escolha da atitude do negociador é a importância de separar problemas de pessoas. Muitas vezes, negociações envolvem conflitos relativamente graves. Isso normalmente mobiliza emocionalmente os envolvidos, o que pode criar dificuldades adicionais para se chegar a um acordo. Ser duro não facilita um acordo. Por outro lado, ser amável não significa obrigatoriedade de ceder, abrir mão de seus interesses. É preciso ser duro com os problemas e suave com as pessoas⁸. Tenha uma atitude franca sobre os problemas, não abra mão de expor todas as implicações e dificuldades que as alternativas produzem. Se você sofre de úlcera, não espere que o médico lhe prescreva o remédio adequado, se você lhe diz sentir um leve mal estar no estômago. No entanto, ser duro com os problemas não significa obrigatoriedade de ser duro também com os negociadores. Eles são pessoas, garantir sua cooperação é vital para o sucesso da negociação.

A primeira pessoa a quem devemos separar dos problemas somos nós mesmos. Os

⁸ Fisher, R. Ury, W. e Patton, B. **Si de acuerdo! Como negociar sin ceder**. Ed norma . 1996

problemas com que envolvemo-nos certamente nos afetam emocionalmente. Provavelmente você já percebeu que o processo de negociação exige uma capacidade bastante grande de leitura da situação vivida. Se nos deixamos levar pela emoção perdemos essa capacidade em grande medida. Portanto, agir guiado pela emoção não é nada recomendável em um processo de negociação. O sociólogo alemão Max Weber escreveu que “a paixão serve mal à paixão”. Ou seja, o que nos faz agir, aí incluídas eventuais negociações, é a paixão, nossa vontade de ver certas metas atingidas. Na hora da escolha da ação, porém, a razão e não a emoção devem ser nosso guia.

4.2 Fale de Você e Não do Outro

Durante as negociações é comum que haja situações tensas. Nem sempre os negociadores expressam-se da melhor forma, revelando preconceitos ou agindo de forma discriminatória. Julgar o comportamento alheio costuma não ser muito produtivo. Por isso o melhor é falar de você, do que sente. Ao invés de afirmar que “fulano é racista”, “sicrano é preconceituoso” pode-se dizer “sinto-me discriminado”. Fale sempre de você, não dos outros. Aliás, falar de como se sente pode também ajudar na interação. Afirmações como “esse tema me deixa muito cansado, vamos fazer uma pausa?” permitem ao outro perceber como você se sente e o quanto é possível avançar em determinados temas. Mais ainda, estimula que ele também fale de si.

4.3 Quebre Estereótipos

Um elemento que pode tornar muitas negociações difíceis são os estereótipos que uma parte possui da outra. Suponha que você precisa negociar com uma grande instituição financeira que pretende desembolsar recursos em projetos sociais. Suponha ainda que os profissionais dessa instituição têm receio de que os recursos não serão bem empregados, pois têm o estereótipo do gestor de projetos sociais como alguém desorganizado, que não quantifica resultados. Quebrar esse estereótipo será muito útil para estabelecer uma interação frutífera na negociação. Ser pontual, apresentar material sobre o projeto de aparência profissional, no qual suas metas estejam destacadas e claras, pode produzir esse efeito. De toda forma, é preciso estar atento aos estereótipos sobre você. Se não for possível quebrá-los por meio de uma contra-demonstração, ao menos procure ser cuidadoso para não reforçá-los.

4.4 Esteja Preparado Para Ouvir

Como em toda ação estratégica, é importante observar. Deixe-o falar. Ouça com atenção. Demonstre interesse. Pergunte sempre quando não estiver compreendendo o que está sendo dito. Comece a negociação fornecendo e solicitando informações. Muitas informações novas e úteis podem surgir na conversa inicial. Por isso não se iluda: você não sabe tudo. Uma atitude paciente e aberta para ouvir pode se revelar muito produtiva.

4.5 O Início da Negociação

Com isso em mente, finalmente você está sentado à mesa de negociações. Após os tradicionais cumprimentos, por onde uma negociação começa?

O objetivo dos primeiros momentos é o de estabelecer uma reciprocidade psicológica, um entendimento comum de que se está disposto a desenvolver um relacionamento produtivo e amistoso, desde que a outra parte também esteja. Quanto mais cooperativo é esse acordo psicológico inicial, melhor.

Muitas vezes as partes não se conhecem. Nesse caso, o começo parte da apresentação dos participantes. Lembre-se de acrescentar também na apresentação suas expectativas e objetivos na negociação.

Embora possa parecer desnecessário, muitas vezes é importante haver um acordo inicial sobre alguns elementos anteriores ao tema da negociação. O primeiro deles é a definição do próprio âmbito da negociação, sua abrangência. Pode parecer estranho, mas ocorre de pessoas em uma negociação terem opiniões diferentes sobre o que está sendo negociado⁹. Estamos negociando o aluguel de uma sala para um único curso ou o do prédio todo? O valor acertado será o mesmo futuramente?

Esse momento inicial também é adequado para estabelecer a autonomia decisória daqueles com quem negociamos: eles possuem poder de decisão sobre o que está em jogo?

Outros elementos são as etapas e suas regras. É necessário estabelecer também “como a negociação vai ocorrer”. Normalmente se diz que uma negociação, na verdade, são duas. Negocia-se sobre o objeto mas também sobre a forma. As reuniões terão prazo para terminar? Começaremos analisando os interesses? Haverá um momento para se propor alternativas?

Por fim, é útil também estabelecer um critério de sucesso. Algo que podemos tomar como referência sobre o sucesso da negociação. Por exemplo: um resultado justo, que atenda aos interesses dos dois lados.

Passada essa etapa inicial, podemos dar início à negociação propriamente dita.

4.6 Busca de Alternativas

Proponha que os envolvidos se permitam imaginar as mais variadas alternativas, que busquem um resultado benéfico a todos, ou estimule-as a fazer isso. Essa etapa procura desmontar uma visão rígida porventura trazida de posições imaginadas antes da reunião. Uma proposta de solução que eventualmente um ou mais negociadores assumem é apenas uma das formas de solucionar o conflito. Muitas vezes não é a melhor, nem mesmo para quem a apresentou. Nesse momento, muitas idéias boas podem surgir, embora ainda distantes da forma ideal. Diante de outros negociadores, mesmo que em situações amistosas, é comum sentirmos inibição e constrangimento na hora de oferecer opções muito criativas. Por isso, é importante assumir uma atitude descontraída e permissiva em relação a novas idéias.

A criatividade para inventar opções de benefício mútuo é uma das habilidades mentais mais importantes de um negociador.

⁹ A este respeito veja: Kleel, Theodore. Understanding the art and technique of conflict resolution. **Negotiation Journal**. October 2002.

Alguns autores de negociação começam seus livros distinguindo-a em dois tipos: ganha-perde e ganha-ganha. Embora de fato existam ambos os tipos, somente é possível saber isso depois de concluída a negociação. Dependendo da opção adotada, pode-se transformar uma do tipo ganha-perde em uma ganha-ganha.

Comumente os negociadores não chegam a um acordo quando poderiam tê-lo feito, com benefícios para ambos. Em boa medida os insucessos estão associados à incapacidade de criar opções que atendam aos interesses dos dois lados. Por essa razão, analisemos mais de perto quais são as dificuldades mais importantes nessa etapa.

4.6.1 A primeira é a crítica prematura

Idéias são como diamantes brutos: é preciso lapidá-los, retirar-lhes as impurezas. Se as descartamos logo, se as criticamos excessivamente antes de revelarem suas vantagens, podemos perder soluções novas e melhores. Por outro lado, a crítica prematura pode inibir a elaboração de novas alternativas. Por isso, para encontrar possibilidades novas e promissoras é necessário suspender temporariamente o juízo crítico e deixar as idéias surgirem.

4.6.2 A segunda dificuldade é a certeza da resposta única

Ela se revela pela crença de que já conhecemos a solução para o acordo, restando apenas acertar um detalhe, o preço, por exemplo. Se israelenses e egípcios tivessem certeza de que o que havia para ser acertado era onde a nova fronteira passaria, não teriam chegado à solução a que chegaram, visivelmente mais vantajosa para ambos. Um dos grandes erros em negociação é acreditar que já se conhece a solução para um conflito.

Temos ainda a suposição de que qualquer ganho somente será obtido às custas de perdas de outros participantes. A crença em que a negociação é sempre do tipo ganha-perde faz com que não haja estímulo para a busca de novas soluções. Afinal, o que haveria a ser decidido, nesse caso, e em qualquer opção, é quanto cada um ganhará ou perderá.

4.6.3 A terceira e última dificuldade é a compreensão de seus interesses apenas

Por fim, há ainda o obstáculo criado pela idéia de que devemos nos preocupar apenas com nossos próprios interesses. Quando isso acontece, perde-se de vista uma visão global do problema e, com ela, a possibilidade de inventar soluções que atendam aos dois lados, que ofereçam uma solução superior para o problema.

4.6.4 Lidando com negociadores difíceis

Até agora, muito foi dito sobre a importância de considerar a contraparte, seus interesses e opiniões no processo de negociação. Todavia, e se ela é um negociador difícil? Entre os vários tipos de negociadores difíceis, vejamos dois: o durão e o que apenas negocia por posições.

Quanto ao primeiro, o conselho dado por Anne Field¹⁰ é tentar não considerá-lo um negociador tão difícil. Field sustenta que quem acredita ter um negociador difícil pela frente tem menos chance de obter um bom acordo. A razão para isso relaciona-se à frustração gerada por um acordo não concretizado. Quanto maior o risco de isso acontecer mais estamos dispostos a ceder para ter sucesso.

Neste sentido, mostrar-se um negociador difícil pode ser visto como uma tática para obter um acordo mais favorável.

Como lidar com esse tipo de tática? As sugestões são variadas. Talvez seja preciso experimentar e observar o que oferece resultado melhor.

Alguns autores sugerem que você também seja durão, mostrando que não se intimida. Outros apontam a importância de conhecer sua segunda melhor alternativa, já discutida anteriormente na sessão 2, como forma de sentir-se melhor. Talvez você possa aqui utilizar a tática “tit-for-tat”: responder de acordo com a ação oposta. Dessa forma, se ele é durão, você também é, se ele é mais suave, você retribui com suavidade.

Richard Shell¹¹ sugere ainda que se seu oponente possui grande capacidade de intimidação pessoal, a melhor resposta é reduzir o número e a duração dos contatos diretos, passando a utilizar e-mails ou telefonemas. No mesmo sentido, esteja sempre preparado para interromper a reunião dizendo que precisa retornar ao escritório etc.

Por fim, podemos ainda convidar outros colegas para participar da negociação.

O importante é não se deixar intimidar.

Outra dificuldade que pode surgir é quando seu interlocutor não demonstra vontade de procurar alternativas de benefício mútuo a partir da compreensão dos interesses de cada parte.

O que fazer quando o oponente insiste em uma negociação por posição?

Uma alternativa é procurar expor o problema de forma a demonstrar que você é capaz de visualizar tanto o seu problema quanto o dele. Insista em uma negociação que procure atender aos interesses em jogo e que não seja orientada por posições.

A segunda possibilidade é o que Ficher, Ury e Patton chamam de “jiujitsu da negociação”. Assim como nas artes marciais orientais, não devemos estabelecer resistência aos golpes dos adversários, mas sim usar sua força contra eles. Em termos práticos, isso significa não confrontar a posição apresentada por eles com nossa posição, não revidar as críticas. Não contrapor nossa posição à deles. Se assim fizéssemos, a negociação se tornaria rapidamente um confronto. Se nos criticam, não devemos revidar.

Uma forma de reagir aos ataques ou às posições do outro é fazendo-lhe perguntas. A pergunta é melhor que uma declaração, tem como reação uma resposta e dá menos espaço a novos ataques.

Devemos concentrar nossa energia no problema, tomando como alternativa a posição alheia. Explore essa possibilidade, procure melhorá-lo. Uma forma de fazê-lo é pedir à outra parte que critique sua visão sobre o problema. Nesse ponto, peça que apontem os erros cometidos por você ao considerar a proposta como passível de melhorias. Exemplos de perguntas: “qual o problema de acrescentarmos uma cláusula prevendo a sua proposta?” Ou, “você vê algum problema em sua proposta ser aplicada a todos os casos, menos se fato tal ocorresse?”

¹⁰ “Como Negociar com um Adversário Determinado? In *Negociações Espetaculares*. ED. Campus 2004. pg 98.

¹¹ Op cit p. 100.

Peça ao outro para se colocar em seu lugar. Explore o seu interesse e o dele no acordo. Procure trazê-lo para uma negociação por interesse e não por posições. Ao fazer perguntas, procure compreender o interesse que o levou a adotar determinada posição. Questione por que ele propõe esta ou aquela alternativa. Por que aquela outra não é aceitável?

Outra alternativa é chamar a participação de um mediador. Ele é uma terceira pessoa, cuja função é intermediar a negociação. É importante que ele, o mediador, seja aceito pelas outras partes. Sua tarefa principal é ajudar na identificação dos interesses envolvidos e na descoberta de novas possibilidades de acordo.

Para cumprir seu papel, o mediador pode chamar para si a responsabilidade de propor alternativas de solução para o conflito, permitindo que cada parte critique a proposta apresentada. Pode ser útil que essas propostas sejam apresentadas por escrito. A vantagem de o mediador elaborar a proposta é que ele se sente mais livre para imaginar alternativas novas ou alterá-las. As partes envolvidas passam a criticar e propor modificações em um único texto que, dessa forma, permite que se chegue a um acordo.

O mediador serve ainda para evitar o confronto pessoal quando os negociadores falham na manutenção de um relacionamento cooperativo.

4.7 O Acordo

Após as idéias aparecerem, é preciso analisá-las. Podemos tentar registrá-las em pequenos cartões e agrupá-las em “nuvens”, de acordo com a natureza de seu conteúdo, procurando fundir as mais promissoras ou extraindo determinados elementos de algumas.

A partir das idéias levantadas e da seleção entre as opções, deve-se caminhar para a escolha da forma final.

Ao realizar esse trabalho, vamos lentamente nos aproximando de um acordo. Essa é uma etapa trabalhosa, em que é necessário paciência, resistência e concentração. Por isso é importante estar atento a certas “armadilhas” mentais para evitar futuras surpresas. Essas armadilhas chamam-se erros cognitivos¹². A mente possui um determinado procedimento de processamento das informações que pode nos levar a acreditar que obtemos certo resultado, mesmo quando isso não se dá.

O primeiro desses erros é provocado pela heurística de acordos implícitos. Alguém propõe algo que supõe ser do interesse dos demais. Esses aceitam supondo ser do interesse de quem propôs. Ao fim, todos se comprometem com algo que não interessa a ninguém¹³.

O segundo tipo de erro cognitivo é o raciocínio conseqüencial. Ele ocorre onde há ações com duas etapas, a segunda deve ser necessariamente adotada, não importa o resultado da primeira, e espera-se o término da primeira para realizar a segunda. Suponha que você não entrevistou candidatos a instrutor em seu curso noturno sem antes combinar o aluguel da sala. Ora, saber o local do curso não o impede de começar a conhecer os candidatos a instrutor. No

¹² Para quem quiser mais informação, um bom livro sobre o tema é: Morel, Christian. Erros Radicais e Decisões Absurdas. Ed. Campus. 2002.

¹³ Um exemplo deste tipo de erro é aquele conhecido como “paradoxo de Abilene”. Supondo que todos estão entediados, um anfitrião convida seus hóspedes para ir fazer uma refeição a 85 quilômetros de distância. Os hóspedes, por sua vez, aceitam o convite imaginando tratar-se da vontade do anfitrião. Ao fim, todos fazem algo que não queriam para atender a uma suposta vontade alheia.

entanto, como as duas ações fazem parte da preparação do curso, podemos ser levados a acreditar que uma etapa somente pode ser iniciada após a conclusão da anterior.

O terceiro e último erro cognitivo apontado aqui é o decorrente da realização parcial no lugar de uma realização total. Suponha um relógio analógico com apenas os números fosforescentes e os ponteiros normais. Por mais agradável que seja aquele brilho no pulso durante a noite, ele não possui qualquer eficácia para permitir que se visualizem as horas. Sala de aula, material didático e professores não produzirão efeito algum se o curso não tiver alunos. O erro da realização parcial decorre do “conforto” psicológico resultante da sensação de que algo está sendo feito e de que poderemos completar o que falta no futuro.

4.7.1 Chegando ao acordo

À medida que surge o formato final do acordo, procure estar atento para que não haja retrocessos. Se um tema já resolvido for retomado, procure lembrar as pessoas desse fato.

Isso não significa necessidade de apressar-se ou apressar os outros.

Quando todos estiverem aparentemente de acordo pergunte: “estamos de acordo?”

Nesse momento é útil repetir os pontos do que foi acertado, sobre o que há acordo.

5. Após a Negociação

A partir desse momento, é preciso gerenciar o acordo. Uma negociação não é um evento isolado, mas um processo que apenas se iniciou.

Em primeiro lugar, é preciso acompanhar para saber se o que foi combinado está sendo cumprido pela outra parte de fato. Ficar atento e demonstrá-lo não precisa ser algo agressivo, mas é muito eficaz para garantir o que foi estabelecido na negociação.

Obviamente sua parte no acordo também deve ser observada com cuidado.

Todavia, nenhum contrato é completo, nenhum é capaz de prever todas as contingências capazes de causar impactos. Aspectos importantes não contemplados no contrato podem surgir e freqüentemente surgem. Se a negociação foi bem sucedida, ela deve ser capaz de gerar confiança. A questão agora é como manter e administrar a confiança.

A primeira coisa a ser percebida é que confiança é um atributo associado a pessoas. Mesmo que essa seja a primeira e única negociação a ser estabelecida com determinada contraparte, trate-a como se você fosse precisar negociar com ela novamente.

6. Considerações Finais

Por simples que seja, uma negociação pode apresentar boas oportunidades de aprendizado. Por isso procure refletir sobre seus aspectos positivos e negativos. Ouça opiniões e faça sua avaliação.

Espero que essas breves considerações proporcionem o ponto de partida para um processo de desenvolvimento pessoal no campo da negociação. Procurando atender a esse objetivo, gostaria de sugerir alguma bibliografia complementar e sites onde é possível obter mais fontes de informação.

O primeiro é o bom livro do grupo da universidade de Harvard recentemente traduzido para o português, Roger, Fisher. Ury, William. e Patton, Bruce. Como Chegar ao Sim: A Negociação de Acordos sem Concessão. Ed Imago.

Há ainda o livro “Negociações Espetaculares”, também da Editora Campus, lançado em 2004, com dicas e análises de determinadas questões das negociações.

Por fim, vale conferir o site da revista “Negotiation Journal”, onde há artigos com uma boa fundamentação teórica e prática. O endereço é <http://www.kluweronline.com/issn/0748-4526/contents>.



