

Gestão social

**Como obter eficiência e
impacto nas políticas sociais**

Gestão social

Como obter eficiência e impacto nas políticas sociais

Ernesto Cohen e Rolando Franco

ENAP Escola Nacional de Administração Pública

Presidente

Helena Kerr do Amaral

Diretor de Formação Profissional

Paulo Carvalho

Diretora de Desenvolvimento Gerencial

Margaret Baroni

Diretora de Comunicação e Pesquisa

Paula Montagner

Diretor de Gestão Interna

Lino Garcia Borges

Cohen, Ernesto

Gestão social: como obter eficiência e impacto nas políticas
sociais / Ernesto Cohen e Rolando Franco – Brasília: ENAP, 2007.

292 p.

ISBN: 978-85-256-0058-5

1. Gestão Social. 2. Política Social. I. Franco, Rolando.

II. Título.

CDU: 304.4

Editora: Juliana Silveira Leonardo de Souza – *Revisão:* Roberto Carlos Araújo –
Coordenador-geral de Publicação: Livino Silva Neto – *Revisão gráfica:* Ana Cláudia Borges
– *Projeto gráfico:* Marta da Rocha Vasconcelos – *Ilustração da capa:* Marta da Rocha
Vasconcelos – *Editoração eletrônica:* Ana Carla Gualberto e Vinicius Aragão Loureiro –
Catálogo na fonte: Biblioteca Graciliano Ramos/ENAP

As opiniões expressas nesta publicação são de inteira responsabilidade de seus autores e
não expressam, necessariamente, as da ENAP.

Todos os direitos desta edição reservados a ENAP.

© ENAP, 2007

Tiragem: 1.000 exemplares

ENAP Fundação Escola Nacional de Administração Pública

SAIS – Área 2-A

70610-900 – Brasília, DF

Telefones: (61) 3445 7096/3445 7102 – Fax: (61) 3445 7178

Sítio: www.ena.gov.br

SUMÁRIO

Apresentação	7
Prefácio	9
Introdução	11
Capítulo 1 – O cenário social latino-americano atual	15
Capítulo 2 – Política social: funções e princípios	39
Capítulo 3 – Descentralização, participação e mecanismos de mercado nas políticas sociais	67
Capítulo 4 – O marco da gestão social	89
Capítulo 5 – A estratégia na gestão social	121
Capítulo 6 – Metodologias para a aplicação da análise estratégica da gestão	137
Capítulo 7 – Conclusões da análise	157
Anexo I – Estudos de caso	171
Anexo II – Um Sistema Integrado de Formulação, Avaliação e Monitoramento de programas e projetos para a gestão social	247
Notas	267
Referências Bibliográficas	279

APRESENTAÇÃO

A busca por melhores condições de vida na América Latina, embora intensificada nos últimos anos, ainda é incipiente para reduzir o fosso social existente não só entre os países da região, como também em cada um deles.

Neste livro traduzido e editado pela ENAP Escola Nacional de Administração Pública, Ernesto Cohen e Rolando Franco revelam a importância da gestão social e mostram ser viável compatibilizar políticas econômicas e sociais, com o propósito de obter equidade. Quando se referem ao tema, insistem na afirmação de que equidade não é sinônimo de justiça social, como alguns a consideram. Os autores argumentam que justiça é um valor inalcançável, ao passo que equidade é realizável e viável em determinado momento histórico. Demonstram que equidade ultrapassa o conceito de igualdade perante a lei e compensa as barreiras econômicas e sociais que dificultam a realização do potencial individual, estando sempre relacionada à superação das desigualdades.

Entre os meios para promover a equidade, defendem a criação de postos de trabalho com melhor remuneração, de modo a fazer com que as pessoas não dependam da transferência de renda por parte do Estado e, assim, se tornem mais independentes. Paralelamente, consideram a educação e a qualificação profissional fundamentais para obter a competitividade essencial ao progresso.

Na perspectiva de lograr eficiência e impacto nas políticas sociais a partir de uma nova concepção de gestão social, que se oriente também pelo manejo eficiente dos recursos e o foco na população adequada, é apontada a necessidade de estabelecer claramente os objetivos das ações que serão realizadas e, também, de identificar os problemas que deverão ser enfrentados. Depois de implementados os programas e projetos, chega a vez de uma análise estratégica da gestão social.

Nesta publicação é possível conhecer a metodologia para descrever o modelo de organização e gestão, caracterizar o programa, analisar a situação atual e a desejada, identificar os pontos estratégicos e os elementos facilitadores, bem como apresentar propostas de soluções. Para ilustrar, há

estudos de caso, entre eles, o do Programa Nacional de Doenças Sexualmente Transmissíveis e Aids, desenvolvido pelo Ministério da Saúde brasileiro.

O conteúdo denso de “*Gestão social* – como obter eficiência e impacto nas políticas sociais” chega ao leitor em linguagem fluida, alicerçada por gráficos e tabelas com indicadores socioeconômicos. Uma boa oportunidade para avaliar um novo modelo de gestão e ver reafirmada a importância dos princípios que devem nortear as políticas sociais: universalidade, solidariedade e eficiência.

Helena Kerr do Amaral
Presidente da ENAP

PREFÁCIO

É cada vez mais amplo o consenso em relação à importância da política social, não apenas para melhorar as condições de vida da população, mas também para buscar garantir o crescimento econômico futuro, por meio da formação do capital humano. Da mesma forma, sabe-se que os programas sociais cumprem uma função-chave ao assegurar a manutenção de certos níveis de coesão social, fundamentais para que as sociedades possam funcionar.

Este acordo pode explicar o esforço que os países latino-americanos têm feito, desde o início dos anos 1990, para aumentar os recursos destinados ao setor social. Existem, é verdade, grandes diferenças entre um país e outro, tanto em termos da porcentagem do Produto Interno Bruto destinado a programas sociais como na quantidade per capita de dólares alocados para esse fim, mas pode-se afirmar que todos os governos têm aumentado os recursos públicos para esta área, inclusive após 1997, quando foi rompida a tendência de crescimento econômico que caracterizou a primeira metade dos anos 90.

Contudo, esse esforço não se traduziu em notória melhora dos indicadores sociais, nem em clara redução da pobreza. É certo que não se pode pedir à política social que assuma, sozinha, essa tarefa, na medida em que resultados positivos somente se atingem nesse campo se a política social for acompanhada de um crescimento econômico forte e sustentado, ou seja, que cria empregos de qualidade. Mas as disparidades entre crescimento e programas sociais não podem servir de argumento suficiente para que se perca o interesse por alguns problemas cruciais que tais programas mostram.

Tanto no passado como na atualidade, os programas sociais têm estado longe de atingir seus objetivos. Isso se deve às evidentes deficiências na administração dos recursos disponíveis, assim como à baixa eficácia na geração dos produtos com os quais se pretende atender as carências da população destinatária. Da mesma forma, a deficiente identificação dos grupos aos quais deveriam ser orientados traduz-se em um baixo impacto sobre sua situação de bem estar.

Todo o exposto acima exige que se pense não apenas no desenho das políticas, mas também em sua gestão.

Este livro centra-se, justamente, na análise da formulação, avaliação, implementação e monitoramento das políticas, programas e projetos sociais e das condições institucionais e organizacionais necessárias para obter os resultados adequados. Tudo isso está englobado na expressão *gestão social*.

Neste trabalho argumenta-se que o vetor central que deve orientar a gestão social é o impacto que programas e projetos produzem na população às quais se dirigem, o que, mostram os autores, implica uma mudança radical na forma de delinear o problema.

A política social também proporciona prestações de natureza distinta a diferentes populações, em um ambiente institucional variado. É, portanto, fundamental levar em conta as peculiaridades dos modelos de gestão e superar a simplicidade e os pressupostos dos esquemas tradicionais.

Pelo mesmo motivo, apresenta-se um *modelo de gestão social* destinado a melhorar o impacto externo e a eficiência interna dos programas e projetos sociais e analisam-se os principais problemas que se colocam sobre seu desenho, avaliação, implementação e monitoramento; além disso, confere-se especial importância aos requisitos indispensáveis para introduzir, desenvolver e manter mecanismos de mercado na prestação de serviços sociais.

Cabe destacar que a publicação deste livro está dentro do marco das atividades do projeto “Social Policy Management in Latin America and the Caribbean”, executado pela Cepal com o apoio do Ministério Federal de Cooperação Econômica e Desenvolvimento da Alemanha, em coordenação com GTZ, Sociedade Alemã de Cooperação Técnica.

José Luis Machinea
Secretário Executivo, Cepal

INTRODUÇÃO

A política social desempenha um papel insubstituível, mas também apresenta limitações. Ela não pode (nem deve tentar) assumir sozinha a responsabilidade da equidade. Esse é um objetivo que, junto à transformação produtiva, deve ser perseguido simultaneamente com a política econômica. Ambas retroalimentam-se. O crescimento econômico gera postos de trabalho e, dessa forma, permite que seus ocupantes obtenham renda, com a qual poderão satisfazer autonomamente suas necessidades e, ao mesmo tempo, contribuir para difundir novas oportunidades de consumo na sociedade. Em razão dessa maior atividade, o crescimento econômico incrementa, da mesma forma, os recursos que o Estado capta por meio dos impostos com os quais poderá financiar programas sociais. A política social, por sua vez, além das funções de compensação social e estímulo à coesão, contribui para o desenvolvimento econômico, sobretudo pelo aumento da dotação de capital humano da população, que, assim, estará em condições de utilizar tecnologia mais moderna e produtiva.

A mudança do modelo de desenvolvimento, baseado na abertura econômica e na busca de inserção internacional, foi acompanhada pelo surgimento de um paradigma alternativo para a política social, com novas formas de organização e diferentes critérios. No âmbito institucional, postulou-se o reconhecimento da existência de uma pluralidade de atores e setores na prestação de serviços sociais – em vez do tradicional enfoque “estadocêntrico” –, promovendo, ao mesmo tempo, um funcionamento descentralizado do Estado. Da mesma forma, sugeriu superar a lógica burocrática na tomada de decisões – que inclusive não tinha conseguido impor-se às formas clientelistas e patrimonialistas – e recomendou explorar a lógica de projetos. No financeiro, buscou novas fontes de financiamento além do erário público, bem como outras formas de alocações, já não preocupadas com a oferta, mas, sim, com o fortalecimento da demanda. Reconheceu, da mesma forma, que os reais beneficiários dos programas sociais não eram, sempre, os mais necessitados. Para tanto, redefiniu-se o

universalismo – vulgarmente entendido como a generalização de uma oferta invariável para toda a população – enfatizando que o que devia ser universalizado era a satisfação das necessidades básicas, o que exigia um tratamento diferencial das diversas subpopulações. Por conseguinte, sugeriu-se também a conveniência de utilizar novos indicadores de sucesso centrados na medição do impacto dos programas e projetos sociais sobre a população-alvo e não tanto em dados relacionados com os produtos entregues ou o montante de recursos gastos.

Transcorrido já um longo período de suposto enfrentamento entre essas duas posições, a prática não tem mostrado avanços transcendentais.

As políticas sociais, tanto no passado como na atualidade, estiveram e estão longe de alcançar os seus objetivos, pois apresentam notórias deficiências na administração dos escassos recursos colocados à sua disposição, ao mesmo tempo em que mostram pouca eficácia no desenvolvimento dos produtos que geram bem estar, o que se traduz, por sua vez, em um inexpressivo efeito na situação de bem estar das pessoas às quais se destinam.

Todo o anteriormente colocado exige que se pense não apenas no desenho das políticas, mas também em sua gestão.

Este livro centra-se, justamente, na análise da formulação, avaliação, implementação e monitoramento das políticas, programas e projetos sociais e nas condições institucionais e organizacionais necessárias para a obtenção dos resultados adequados. Tudo isso é englobado pelo termo *gestão social*.

Parte-se da convicção de que o vetor central que deve orientar a gestão social é o impacto que programas e projetos produzem na população à qual se dirigem. Isso implica uma inversão copernicana em relação à forma usual de abordar o problema.

A política social proporciona, ademais, prestações de natureza diferente a populações-alvo diversas, em ambientes institucionais variados. Essas peculiaridades devem ser consideradas nos modelos de gestão, superando a simplicidade e as hipóteses dos esquemas tradicionais.

Neste texto apresenta-se um modelo de gestão social orientado para melhorar o impacto externo e a eficiência interna dos programas e projetos sociais; são analisados os principais problemas a serem enfrentados em seu

desenho, avaliação, implementação e monitoramento, dando especial importância aos requisitos indispensáveis para introduzir, desenvolver e manter mecanismos de mercado na prestação de serviços sociais.

O desenvolvimento teórico aqui apresentado foi fundado em uma pesquisa efetuada para a Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal), com o apoio do Ministério de Cooperação Econômica da Alemanha.

A seleção dos casos foi feita seguindo critérios que garantissem a heterogeneidade espacial, de escala e de complexidade, assim como o posicionamento estratégico da política social em cada um dos países eleitos.

Os casos analisados foram¹:

- Projeto Jovem, direcionado para a capacitação de jovens pobres desempregados, buscando aumentar as oportunidades de emprego. Fazia parte do Programa de Apoio à Reconversão Produtiva (Programa de Apoyo a la Reconversión Productiva, PARP) do Ministério do Trabalho e Seguridad Social da Nação Argentina.

- Programa DST/AIDS, cujo objetivo é melhorar a prevenção e a atenção ao HIV/AIDS, executado pela Secretaria de Projetos Especiais do Ministério da Saúde da República Federativa do Brasil.

- Programa de Apoio à Microempresa, cuja finalidade é oferecer capacitação, assistência técnica e apoio para a obtenção de créditos às unidades produtivas que tenham baixos níveis profissionais e de venda e empregam menos de sete trabalhadores; é executado pelo Fundo de Solidariedade e Investimento Social (FOSIS) do Governo do Chile.

- Projeto de Restaurantes Escolares Comunitários, que busca contribuir para a melhoria do estado nutricional da população em idade escolar em situação de pobreza, por meio da suplementação alimentícia, da modificação de hábitos nutricionais na família e do fortalecimento de mecanismos de participação cidadã. Executado pela Secretaria de Bem-Estar Social da Municipalidade de Medellín, Colômbia.

- Programa de Investimento Social (PROPAIS), que financia investimentos destinados aos segmentos menos favorecidos da população, procurando a melhora progressiva da qualidade de vida, sob responsabilidade da Secretaria de Ação Social da Presidência da República do Paraguai.

Os autores agradecem a colaboração da Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ, organismo de cooperação internacional para o desenvolvimento sustentável), assim como a de muitos colegas da Cepal.

1. O CENÁRIO SOCIAL LATINO-AMERICANO ATUAL

Introdução

A América Latina do começo do século apresenta um panorama complicado para avançar na tarefa de construir uma sociedade mais equitativa. É importante, portanto, fazer uma revisão das principais características que influenciam a conquista do bem-estar, uma vez que essas características deverão ser administradas pela nova gestão social postulada neste livro.

A análise parte do pressuposto de que as políticas econômicas e sociais são responsáveis, conjuntamente, por obter o crescimento econômico e a equidade. O que acontece com o crescimento econômico afetará as oportunidades de bem-estar mediante a geração de postos de trabalho e a diminuição da taxa de desemprego e da ocupação informal. Por outro lado, as políticas sociais constituem um pré-requisito para que se possa produzir um crescimento econômico que facilite a competitividade autêntica, utilizando o capital humano de todas as pessoas e difundindo entre elas, equitativamente, os frutos do crescimento. Corresponde, dessa forma, a prestar atenção às mudanças demográficas que afetam a composição da população latino-americana e que apresentam demandas diferentes de acordo com a fase da transição demográfica em que se encontra cada país. Revisa-se também neste trabalho a distribuição de renda vigente e os fatores que a determinam. Finalmente, levam-se em conta os recursos financeiros destinados às políticas sociais e a eficiência com que foram utilizados.

Políticas públicas para o crescimento e a equidade

Convém evitar o erro de responsabilizar exclusivamente as políticas sociais pela busca da equidade. Não é adequada a tradicional afirmação de que a política econômica visa o crescimento e a política social responde pela equidade. Na verdade, ambas são responsáveis conjuntamente por alcançar

o duplo objetivo de fazer crescer e gerar equidade. As políticas sociais mais bem desenhadas e geridas, inclusive, não poderiam, isoladamente, alcançar a equidade. É necessário que haja, também, políticas econômicas adequadas.

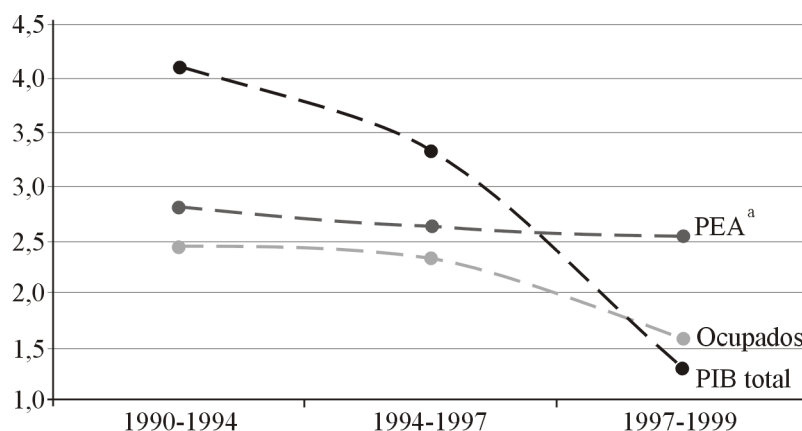
O crescimento econômico é básico para o bem-estar generalizado. Graças a ele, geram-se empregos, que proporcionam uma remuneração com a qual as pessoas podem resolver de maneira autônoma a satisfação das necessidades familiares. Além disso, o crescimento econômico eleva a arrecadação de impostos, de modo que o Estado passa a dispor de mais recursos para cumprir suas funções e, particularmente, realizar políticas sociais. Também é verdade que o crescimento econômico dissemina otimismo na população, tornando mais viável a aplicação de medidas redistributivas. Estas últimas são especialmente difíceis de serem aplicadas em situações de recessão, quando os indivíduos tendem a defender com especial zelo suas reduzidas receitas.

Com base no mencionado, também é possível tecer comentários sobre a afirmação recorrente que defende que “a melhor política social é uma boa política econômica”. Essa colocação foi muito comum na época dos ajustes estruturais e reaparece hoje, quando se freou o crescimento na região. A idéia subjacente é que, quando um país cresce, especialmente quando o faz com taxas elevadas, vai resolvendo, à medida que vai avançando, os problemas suscitados, inclusive os sociais. Acredita-se que o chamado efeito cascata (*trickle down*) permitirá, cedo ou tarde, que todos recebam uma parte dos frutos desse crescimento.

Essa afirmação é parcialmente verdadeira, porém deve-se ressaltar que “uma boa política econômica é condição necessária, mas não suficiente, para a equidade”. Por um lado, considera-se boa aquela política que assegura o crescimento. Mas é possível crescer de maneiras muito diferentes. Uma via é a exploração excessiva de recursos naturais ou o aproveitamento de mão-de-obra pouco qualificada e mal remunerada. São casos de competitividade espúria, que geram um crescimento difícil de sustentar-se no médio e longo prazo. A alternativa seria conseguir uma competitividade autêntica – que aproveite o capital humano de toda a população –, gerando um crescimento mais estável e duradouro e assegurando, ao mesmo tempo, uma adequada difusão dos frutos do crescimento entre toda a população.

Nesse caso, as políticas sociais constituem um pré-requisito do crescimento porque elevam a dotação de capital humano.

A estreita relação entre crescimento e equidade ficou, mais uma vez, em evidência no final da década de 1990. Enquanto a população economicamente ativa mantinha-se constante, houve desaceleração do ritmo de crescimento econômico e, conseqüentemente, do ritmo de incremento do emprego (Gráfico 1). Entre 1990 e 1994, o emprego cresceu à taxa de 2,4% na média anual, enquanto o PIB à taxa de 4,1% na média anual. No período seguinte, de 1994 a 1997, a taxa de aumento do emprego reduziu-se levemente (por um décimo), sendo que a do PIB decresceu em oito décimos: de 4,1% a 3,3%. Foi entre 1997 e 1999 que ambas as variáveis manifestaram acentuada queda no seu crescimento, chegando a 1,6% e 1,3% respectivamente.



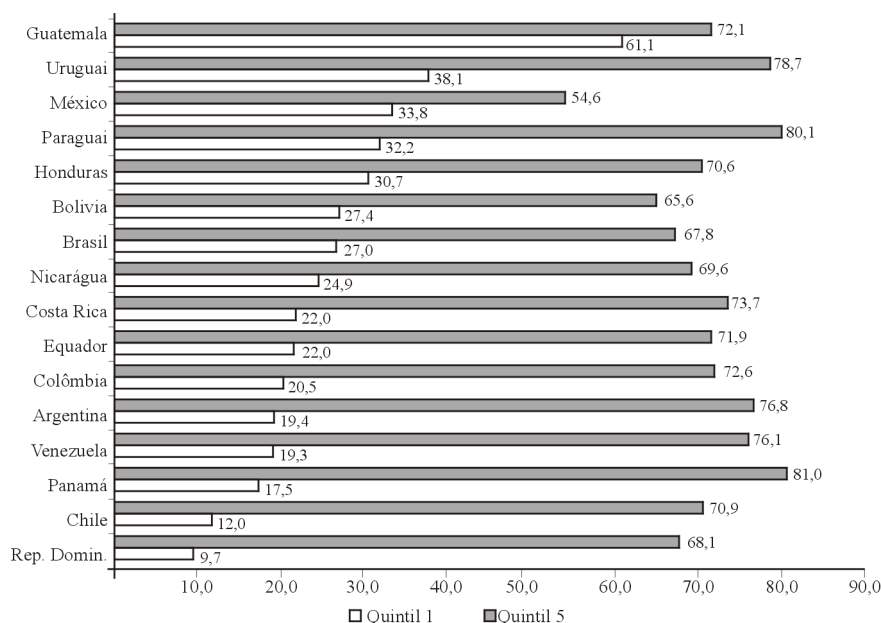
^a População economicamente ativa: 15 ou mais anos de idade.

Fonte: Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal), com base nas tabulações especiais das pesquisas de domicílios dos respectivos países.

Gráfico 1: América Latina: evolução do Produto Interno Bruto (PIB) e do emprego nos anos 1990 (Taxa de variação média anual)

Essa notável diminuição da geração de postos de trabalho tornou inviável, dessa forma, a incorporação, ao mercado de trabalho, de um segundo membro dos domicílios, que foi a alternativa utilizada pelas famílias pobres

para sair dessa condição e contribuiu para a diminuição da pobreza agregada durante a primeira metade da década (Gráfico 2).



Fonte: Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal), com base em tabulações especiais das pesquisas de domicílios dos respectivos países.

Gráfico 2: América Latina: famílias nucleares com mais de uma pessoa com rendimento, 1999 (em porcentagem)

A recessão iniciada em 2001 agravou-se em 2002 com uma desaceleração generalizada que se manifesta, nos inúmeros países afetados, pelo retrocesso do PIB por habitante. Prevê-se uma taxa negativa de crescimento para 2002, e as perspectivas “são decepcionantes”¹. Essa situação levou o Secretário Executivo da Cepal a sustentar que estamos diante de uma nova “meia década perdida”², que se soma à “década perdida” dos anos 1980. A situação atual pode ser pior. Nos anos 1980, os problemas econômicos conviveram com sucessos políticos, ao ponto de considerar-se uma “década vencedora” para a democracia. Hoje, pelo contrário, a crise econômica vem acompanhada de mal-estar social. As pesquisas de opinião

mostram uma opinião pública muito crítica em relação à democracia e ao seu funcionamento. Essa falta de esperança, sem dúvida, complica as possibilidades de recuperação econômica e, conseqüentemente, dificulta o avanço em matéria de políticas sociais para a superação da pobreza.

Torna-se difícil, portanto, o cumprimento dos compromissos assumidos pelos governos da região na Cúpula do Milênio (NAÇÕES UNIDAS, 2000). Ali, foi acordado que se diminuiria pela metade a indigência ou extrema pobreza até o ano 2015. Diversas estimativas estabeleceram que, para alcançar tal meta, a região deveria manter uma taxa anual de crescimento de 4,5% (Quadro 1). Ou seja, não parece fácil alcançar mesmo essa meta pouco exigente – pensada para contextos de países muito atrasados –, absolutamente impossível de ser cumprida caso não se recupere o caminho do crescimento econômico.

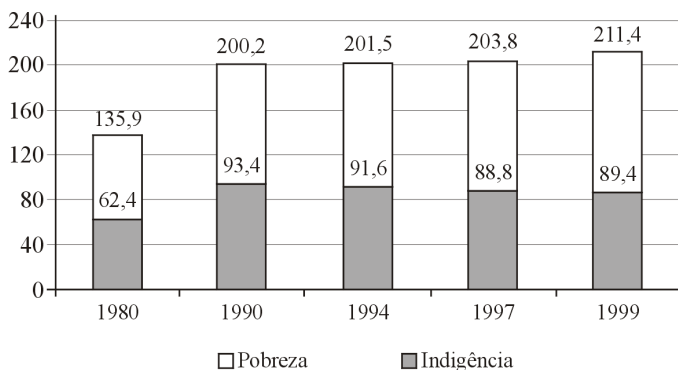
Além disso, cabe recordar que durante o período de crescimento da década passada, embora o número absoluto de indigentes tenha diminuído, o número de pobres continuou aumentando (Gráfico 3). Vale dizer que nem mesmo na fase de desenvolvimento foi possível frear esse aumento. Isso mostra as dificuldades que existem para elevar as oportunidades de bem-estar de todas as pessoas. O que é difícil de alcançar em fase de crescimento é impossível de realizar em períodos de recessão, o que constitui um novo incentivo para insistir na necessidade de assegurar uma adequada expansão da economia.

Quadro 1: América Latina: taxa de crescimento econômico requerida para reduzir à metade a porção da população em extrema pobreza nos próximos 15 anos (Meta da Cúpula do Milênio)

	Pobreza extrema (porcentagem)		Crescimento (média anual)	
	Atual	Meta	PIB total	PIB per capita
América Latina	18	9	3,8	2,3
País com menor pobreza	11	5,5	3,5	2,2
País com maior pobreza(a)	25	12,5	4,5	2,7

^a Em relação à média regional em 1999.

Fonte: Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal).



Fonte: Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal), com base em tabulações especiais das pesquisas de domicílios dos respectivos países

Gráfico 3: América Latina: volume de população pobre e indigente, 1980-1999 (em milhões)

A transição demográfica

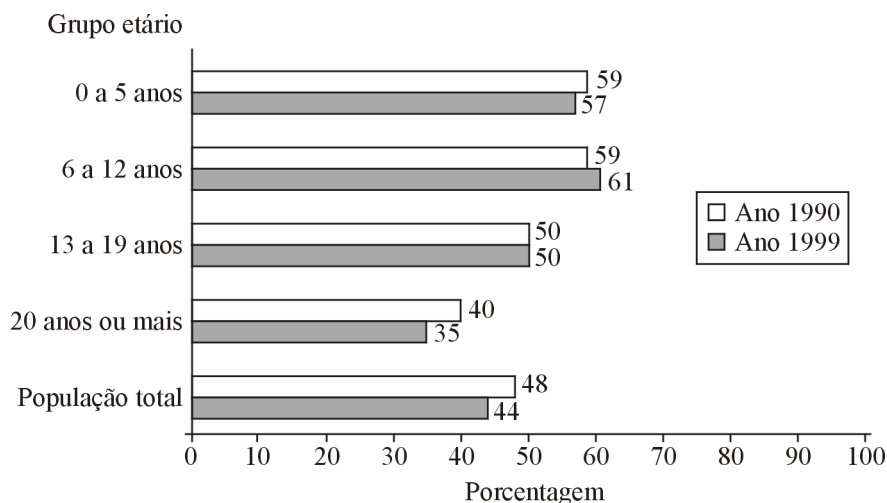
Foi dito que a América Latina desfruta hoje de um bônus demográfico porque apresenta maior proporção de pessoas em idade ativa, o que diminui o peso dos dependentes, fundamentalmente crianças. Isso é positivo para as políticas sociais porque tende a diminuir a pressão de aumentar a oferta de serviços tanto educativos quanto de atenção à saúde.

Porém, há dois problemas que se associam ao anterior. Por um lado, começa a surgir um novo problema: o crescimento do número de idosos. Essa nova situação gerará demandas de outro tipo sobre os sistemas de proteção social, os quais serão, provavelmente, muito dispendiosos, especialmente na saúde.

Por outro lado, cabe destacar que as crianças e adolescentes continuam sendo um grupo especialmente importante dentro do conjunto dos pobres (Gráfico 4). Isso permite afirmar que “a maioria dos pobres são crianças e a maioria das crianças é pobre”. Há assim um círculo vicioso da reprodução intergeracional da pobreza. Os domicílios pobres ainda mantêm elevadas taxas de filhos por mulher, diferentemente do que acontece nas classes alta e média. Isso faz com que eles continuem sendo os responsáveis pela reprodução da base demográfica das sociedades latino-americanas.

Necessidade de um crescimento estável

Destaca-se, também, a importância que tem tido na manutenção dos níveis de pobreza, o fato de a curva do crescimento da região latino-americana ser marcada por anos de sucessos econômicos seguidos de fortes recessões, o que exerce severo impacto regressivo na redução da pobreza. A forma serrilhada da curva de crescimento é especialmente danosa em uma perspectiva de redução da pobreza (Gráfico 4). Em um ano de recessão, pode-se perder entre a metade e a totalidade do que foi ganho durante quatro ou cinco anos de crescimento. Por conseguinte, pode ser preferível crescer menos nos anos de sucesso e cair também menos nos períodos recessivos. Por fim, as políticas que tendem a suavizar os ciclos são especialmente relevantes para o alívio da pobreza.



^a Porcentagem de pessoas que residem em domicílios com renda inferior à linha da pobreza. Inclui pessoas indigentes ou em extrema pobreza.

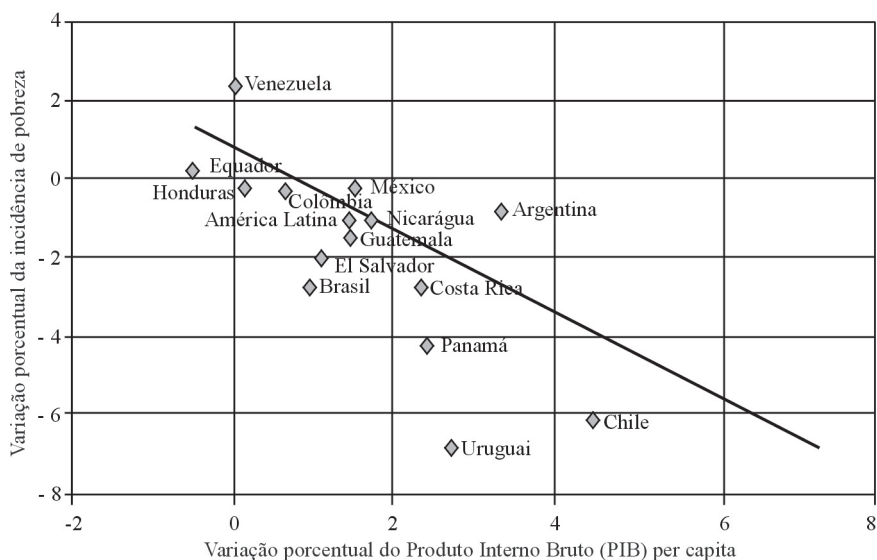
Fonte: Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal), com base em tabulações especiais das pesquisas de domicílios dos respectivos países.

Gráfico 4: América Latina (19 países): incidência da pobreza^a de acordo com grupos etários, 1990-1999 (em porcentagem)

O estilo de desenvolvimento

Na mesma linha, é conveniente enfatizar a importância do estilo de desenvolvimento característico dos diferentes países. Isso se observa no fato de que taxas de crescimento econômico semelhantes provocam efeitos diferentes nos níveis de pobreza (Gráfico 5). O coeficiente de elasticidade de redução da pobreza por unidade de crescimento econômico, para o conjunto da região, é de $-0,70$. Porém, em alguns países alcança $-1,00$ e até mesmo $-1,5$.

No Chile, por exemplo, o aumento de 55% do PIB per capita, entre 1990 e 2000, traduziu-se em uma queda da pobreza de 50% (16 pontos percentuais). No Uruguai, um aumento muito menor do PIB per capita (28%) provocou, em um lapso de tempo semelhante, uma maior baixa relativa da



Fonte: Comissão Econômica para América Latina e o Caribe (Cepal) com base em tabulações especiais das pesquisas de domicílios dos respectivos países

Gráfico 5: América Latina (14 países): variação média anual do PIB per capita e a incidência de pobreza, 1990-1999 (em porcentagem)

pobreza (53%), com diminuição de seis pontos percentuais. O PIB por habitante na Bolívia e no Panamá cresceu de maneira parecida (cerca de 16% e 20% acumulado no período), mas a diminuição da pobreza urbana foi muito diferente: 14% e 25% respectivamente. Por outro lado, o aumento de 9% do PIB per capita no Brasil traduziu-se em uma baixa de 28% na incidência da pobreza.

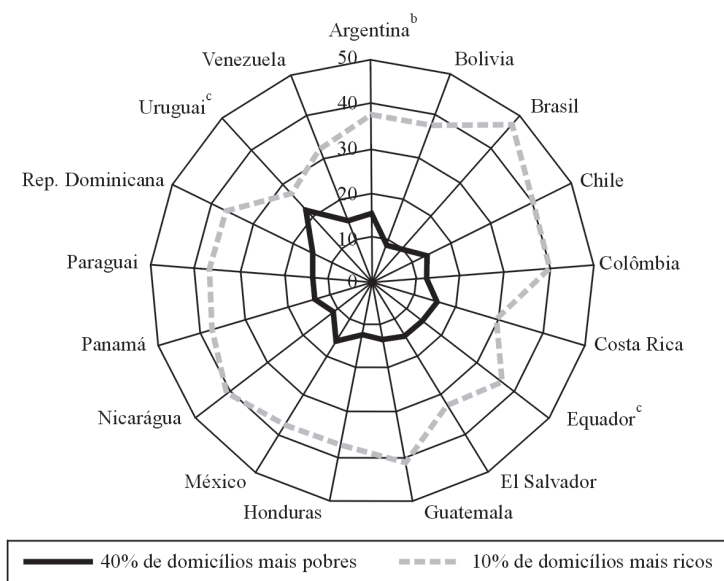
Isso demonstra que a redução da pobreza não está somente associada ao aumento da atividade econômica, mas a outras características tais como a dinâmica setorial do PIB, o desempenho do mercado de trabalho, o efeito das políticas sociais sobre a composição da renda familiar dos grupos pobres e a maior ou menor estabilidade do crescimento (CEPAL, 2001).

Uma importante conclusão que pode ser extraída dessas diferenças é que os governos têm graus de liberdade para desenhar e implementar suas políticas, podendo, então, afetar, em maior ou menor grau, tanto o desempenho econômico como a difusão do bem-estar entre a população.

A desigualdade na distribuição de renda

Afirma-se com frequência que a América Latina é a região mais desigual do mundo: os 10% mais ricos captam, na maioria dos países, mais de 35% da renda total e, via de regra, o que essa classe recebe é 20 vezes superior ao que recebem os 40% mais pobres. Sem dúvida, existe grande heterogeneidade entre os países da região (Gráfico 6) e é provável que essas diferenças expliquem, pelo menos em parte, a diferença na elasticidade vista anteriormente entre o crescimento econômico e a redução da pobreza.

Hoje o tema da distribuição de renda voltou a ganhar espaço como objetivo da política pública e é relacionado tanto ao crescimento quanto à pobreza. Afirma-se que uma distribuição da renda mais igualitária promove o crescimento econômico: “quanto mais desigual for um país, menos efetivo será o crescimento para reduzir a pobreza” (LUSTIG *et al.*, 2001). Outros sustentam que não é possível para a América Latina registrar taxas de crescimento superiores a 3% ou 4%, justamente porque a metade de sua população não intervém no esforço de crescimento, devido à sua escassa participação na renda nacional e à sua pobreza (BIRDSALL, 1998).



^a Domicílios de todo o país organizados de acordo com a sua renda per capita.

^b Área metropolitana de Buenos Aires.

^c Total urbana.

Fonte: Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal), com base em tabulações especiais das pesquisas de domicílios dos respectivos países.

Gráfico 6: América Latina (17 países): participação na renda total de 40% dos domicílios mais pobres e 10% dos domicílios mais ricos, 1999^a (em porcentagem)

Também argumentou-se que existiria uma pobreza “desnecessária” na América Latina (BERRY, 1997), uma vez que, caso tivesse sido mantida a já concentrada distribuição de renda do começo dos anos 1980, o aumento do número de pobres decorrente da crise teria sido 50% inferior (LONDOÑO; SZEKELY, 1997). Lembrou-se ainda que, “caso a América Latina tivesse a distribuição da renda que corresponde a seu nível de desenvolvimento de acordo com os padrões internacionais, a incidência da pobreza seria a metade do que é realmente” (BID, 1998).

Finalmente, sustenta-se que a redução da desigualdade aumenta a estabilidade dos sistemas políticos democráticos, enquanto a concentração cria riscos derivados da reação dos grupos perdedores.

Com base nesses argumentos costuma haver consenso em postular que se deve modificar a distribuição da renda. Poucos discordam disso pois parece evidente que caso a renda fosse mais bem distribuída, a pobreza seria menor. As condições de desenvolvimento econômico melhorariam especialmente nos países de grandes dimensões em razão do aumento da demanda interna.

Fatores que dificultam a redistribuição

Na prática, porém, essa situação hipotética favorável não é fácil de se conseguir. Não é possível mudar a distribuição da renda de um momento para outro. Há fatores determinantes – de natureza patrimonial, demográfica, educacional, ocupacional e de defasagem de remunerações – que dificilmente podem ser modificados em curtos prazos.

Convém lembrar que, na América Latina, o patrimônio encontra-se ainda mais concentrado do que a renda. Poder-se-ia dizer que essa situação seria modificável por meio de um processo revolucionário que expropriaria os meios de produção e os redistribuiria em partes iguais entre o conjunto da população nacional. Além das dificuldades relacionadas à concreção dessa hipótese, sem dúvida não seria fácil atribuí-los em partes iguais a todos. O mais importante, todavia, é que caso o funcionamento do mercado voltasse a ser permitido, rapidamente começariam a ocorrer transferências, pois haveria pessoas às quais não interessa administrar sua porção por ter pouca capacidade para fazê-lo bem, enquanto outras aproveitariam melhor as oportunidades e administrariam melhor o novo patrimônio atribuído. Ou seja, em pouco tempo começariam a reaparecer desigualdades patrimoniais, que seriam expressas também em diferenças de renda. Se, para evitar esses processos, a totalidade do patrimônio nacional é mantida em poder do Estado, é provável que se repitam as fracassadas experiências de planificação central que foram produzidas ao longo da história recente.

Existem fortes diferenças de tamanho entre os domicílios pobres e os não pobres. A reprodução da base populacional desses países tem ficado nas mãos dos domicílios com menor renda, que têm o maior número de membros.

Os que estão abaixo da linha de pobreza têm cinco ou mais membros, enquanto os que ultrapassam a linha de pobreza têm menos de três.

Essas diferenças explicam boa parte da pronunciada desigualdade na distribuição da renda. Além disso, sabe-se que os comportamentos reprodutivos não podem ser alterados no curto prazo. As políticas de controle de natalidade ou de paternidade responsável são, sem dúvida, importantes, mas seus resultados, que se expressam em diminuição da fecundidade das mulheres pobres, implicam mudanças culturais de lento processamento. Por isso, embora essas políticas devam ser iniciadas imediatamente, é preciso reconhecer que só produzirão resultados no médio e longo prazo.

O fator educacional também é decisivo para explicar as diferenças na renda. A quantidade de anos de educação formal de uma pessoa determina sua posição no mercado de trabalho e é por meio da participação neste que as famílias obtêm os recursos que lhes permitem custear suas necessidades.

A escola é, portanto, uma instituição que condiciona notavelmente a possibilidade de acabar com a desigualdade porque dota crianças que provêm de diversos níveis sócio-econômicos de um capital educativo muito diferente. Só a metade dos que ingressam na educação primária termina o ciclo e aqueles que o conseguem têm um rendimento médio muito inferior ao de seus pares dos países industrializados. Ainda que haja vagas disponíveis para todos, há alta taxa de repetição e forte evasão. Das nove milhões de crianças que ingressam anualmente na educação, cerca de quatro milhões fracassam no primeiro ano. Calcula-se que o custo adicional de ensinar os que repetem chega a 4,2 bilhões de dólares anuais.

Os estudos da Cepal, publicados no *Panorama social da América Latina*, permitem afirmar que a única maneira de garantir às pessoas uma probabilidade alta de não cair na pobreza consiste em assegurar que alcancem 12 anos de educação formal.

Mas é preciso também ter em mente o fenômeno da desvalorização educativa. Quando cresce o número de escolarizados, a concorrência entre eles pelos postos de trabalho é maior, o que obriga a acumular cada vez mais anos de estudo para se diferenciar dos demais competidores pelo mesmo emprego. Desse modo, ocorre desgaste do capital humano. Havendo disponibilidade de pessoas com mais instrução, os empregados podem elevar os

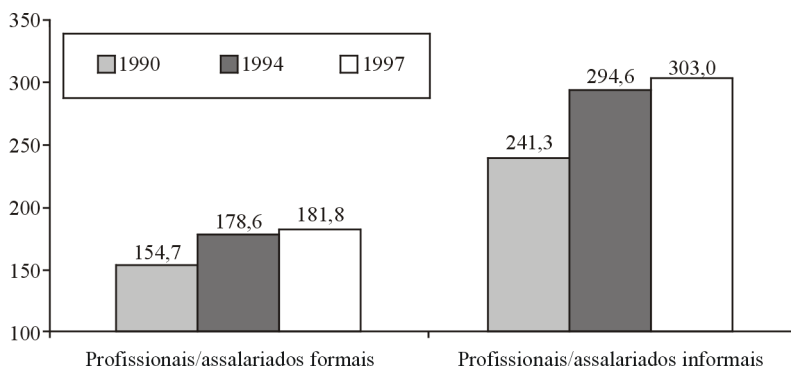
padrões educativos requeridos para ocupar posições de trabalho que podem ser realizados adequadamente com pouca formação.

Por conseguinte, embora as reformas educacionais que buscam reduzir a repetição e a evasão e melhorar a qualidade da educação sejam de grande importância, não são suficientes por si sós para superar a falta da equidade. Os fatores extra-escolares têm peso considerável no rendimento educacional. Isso exige compensar as diferenças relacionadas ao domicílio de origem dos alunos como a única maneira de evitar que o sistema educativo funcione como um mecanismo de reprodução de disparidades preexistentes.

Costuma-se insistir na importância da educação para a competitividade e também para a melhoria da distribuição de renda. Sem dúvida, é uma recomendação adequada. No entanto, convém lembrar que os esforços realizados nesse sentido não se traduzem em melhorias distributivas na próxima década. Isso se deve ao fato de que a rotatividade de pessoas na força de trabalho realiza-se a um ritmo de 2% ou 3% ao ano, o que faz com que o perfil ocupacional de 80% dos trabalhadores que ocuparão funções perto do final da próxima década já esteja atualmente incorporado ao mercado de trabalho. Disso decorre que aqueles que já estão trabalhando não obtenham vantagem alguma das melhorias introduzidas no sistema educacional, que se orienta justamente para atender àqueles que ainda não foram incorporados ao mercado de trabalho.

Existem, dessa forma, fortes diferenças de densidade ocupacional entre classes. Os domicílios que pertencem a classes altas têm o dobro de pessoas ocupadas do que os domicílios pobres. Nos primeiros, trabalham ambos os cônjuges; nos outros, só um. Isso se alia também à já mencionada diferença na quantidade de membros entre esses tipos de domicílio. A relação entre ambas as variáveis – número de ocupados e quantidade de membros – agrava fortemente a desigualdade da renda.

Outro fator importante, que alimenta a desigualdade da renda e que pode estar relacionado ao atual momento da economia mundial e à globalização, é a defasagem crescente de remuneração entre profissionais e assalariados formais e informais. Essas diferenças tendem a se ampliar com muita rapidez (Gráfico 7). Em três momentos na década de 1990, observa-se como a diferença entre esses grupos laborais cresce notavelmente.



Fonte: Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal), com base em tabulações especiais das pesquisas de domicílios dos respectivos países.

Gráfico 7: América Latina: diferença de remuneração do trabalho entre qualificados e não qualificados, 1990-1997

Os trabalhadores, porém, tendem a pensar que suas remunerações são menores do que na verdade lhes corresponderiam. Quando seu salário aumenta, acreditam que estão apenas reconhecendo-lhe seus próprios méritos, sua capacidade e o que agregam ao funcionamento da economia do país. Tal estado de ânimo de inspiração meritocrática dificulta a redistribuição da renda.

A tendência à desigualdade não é exclusiva – pelo menos hoje – da América Latina. Ocorre, também, no mundo desenvolvido, ainda que em outros níveis de concentração. Nos Estados Unidos, por exemplo, vários analistas ressaltam que as tecnologias da informação aumentam as oportunidades de emprego e renda para os “analistas simbólicos”, como são chamados aqueles trabalhadores altamente qualificados dedicados à produção de bens imateriais intensivos em conhecimento (REICH, 1993). Ao contrário, os operários da linha de montagem são afetados pela crescente exigência de ter qualificações em informática e pela transferência dos processos rotineiros de produção a outros países com mão-de-obra mais barata e impostos menos pesados (THUROW, 1992). Do mesmo modo, na Comunidade Européia, foram percebidas notáveis diferenças entre “os salários dos setores acomodados da população que estão aumentando de maneira significativa” e as possibilidades de ocupação, as características do tipo de emprego que conseguem e as remunerações que

as pessoas dos quatro decis inferiores obtêm (DAHRENDORF, 1996). Por isso surgiu a discussão sobre a desigualdade “tolerável” nessas sociedades e as alternativas viáveis para desenvolver (ou manter) a proteção dos vulneráveis (GIDDENS, 1998)³.

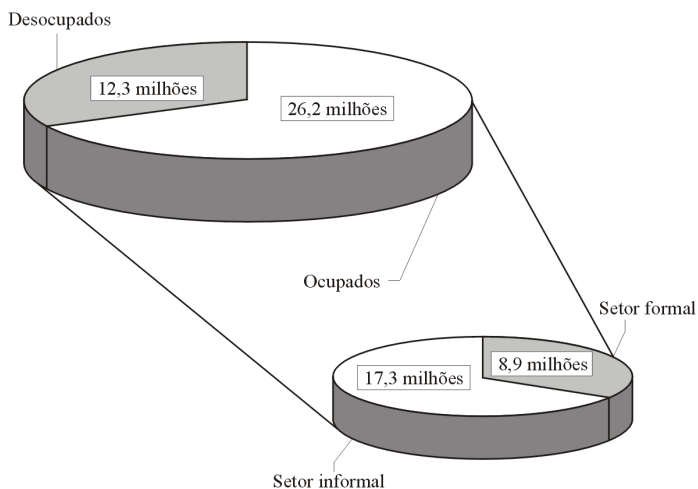
O emprego e a proteção laboral

No final dos anos 1990, junto com a desaceleração do crescimento, elevou-se o desemprego aberto, o trabalho assalariado não permanente e o número de pessoas sem contrato de trabalho e sem seguridade social (CEPAL, 2000b).

A taxa média regional de desemprego aberto, em 1999, foi a mais alta da década (8,9%), apesar da queda da participação laboral (de 58,5% a 57,9%) no período mencionado. Pouco mais de 17 milhões dos 26 milhões de novos empregos criados corresponderam ao setor informal (Gráfico 8). Aqui reaparece a heterogeneidade regional. Podem ser identificadas duas situações: enquanto no México e em alguns países centro-americanos e caribenhos observou-se um dinamismo econômico apreciável e uma diminuição do desemprego, nos países sul-americanos que enfrentaram problemas de recessão, houve um aumento.

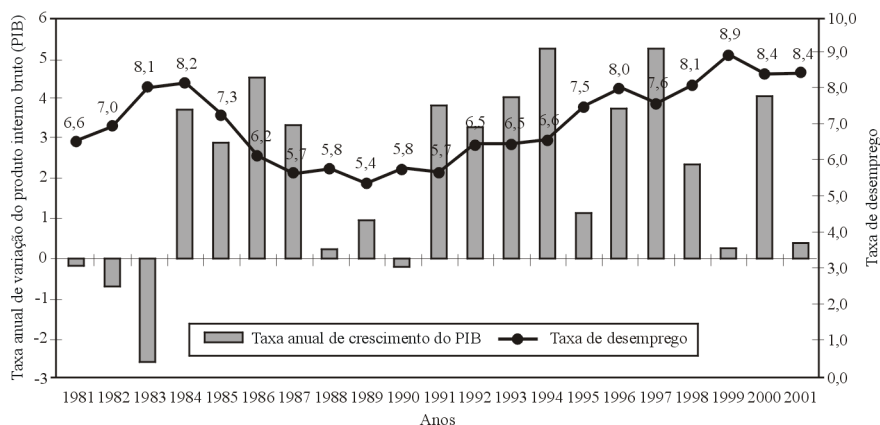
Isso faz com que o peso do setor informal sobre o total do emprego seja cada vez mais determinante nas zonas urbanas. Sua ponderação foi elevando-se constantemente ao longo dos anos 1990, em medições para 1990, 1994, 1997 e 1999 (Gráfico 10).

Também houve um significativo aumento da precariedade laboral. Para manter ou aumentar a competitividade internacional pela via da redução do custo da mão-de-obra, acentuou-se a desregulamentação laboral, ampliaram-se as causas de rescisão do contrato e reduziram-se as indenizações por demissão. Isso fez com que crescessem as contratações não permanentes (temporária, sazonal ou a tempo parcial) (Gráfico 11). Mas há uma heterogeneidade muito acentuada entre os casos da Costa Rica (9,5%) e do Equador (45,1%) em 1997. Chama a atenção a extrema ascensão na Colômbia, onde esse tipo de contratação passou de 6,6% em 1980 para 20% em 1997. As ocupações temporais são mais comuns nas microempresas e entre os menores de 30 anos, as mulheres e as pessoas de baixo nível escolar (MARTÍNEZ; TOKMAN, citado em CEPAL, 2000b).



Fonte: Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal), com base em tabulações especiais das pesquisas de domicílios dos respectivos países

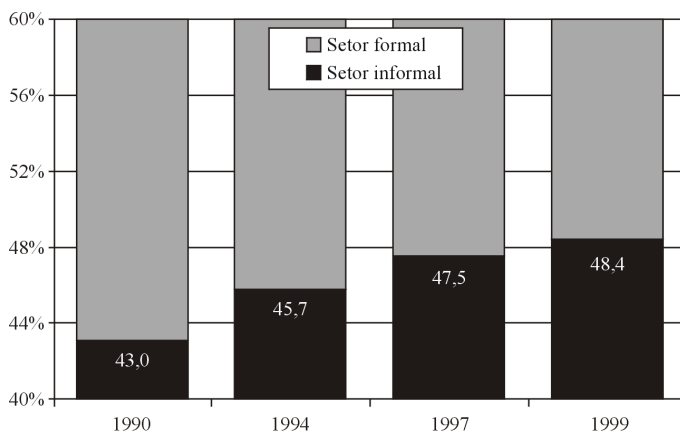
Gráfico 8: América Latina: o crescimento da força de trabalho, o emprego e o desemprego



^a As cifras de crescimento econômico correspondem à média ponderada de 20 países da região e as de desemprego, de 22 países.

Fonte: Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal), com base em números oficiais dos países.

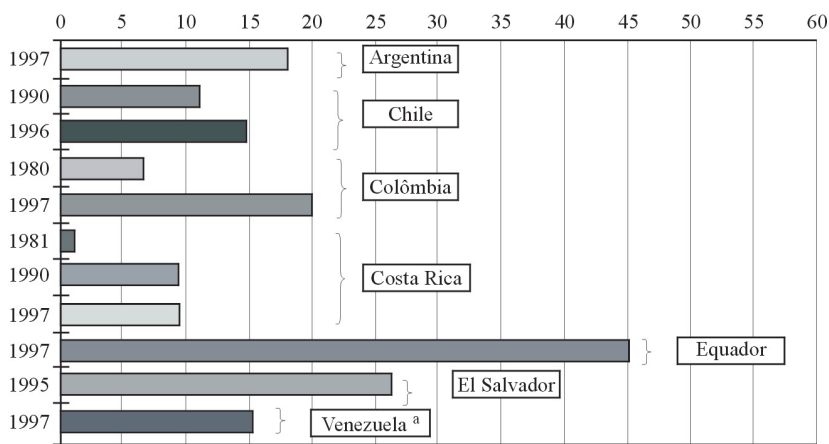
Gráfico 9: América Latina^(a): a evolução do crescimento econômico e do desemprego aberto nos anos 1980 e 1990



^a O emprego informal ou de baixa produtividade inclui pessoas que trabalham em microempresas (estabelecimentos com cinco ou menos pessoas), empregados domésticos, trabalhadores autônomos não qualificados e trabalhadores familiares não remunerados.

Fonte: Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal), com base em tabulações especiais das pesquisas de domicílios dos respectivos países.

Gráfico 10: América Latina: segmentos do mercado de trabalho nas zonas urbanas^(a) 1990-1999



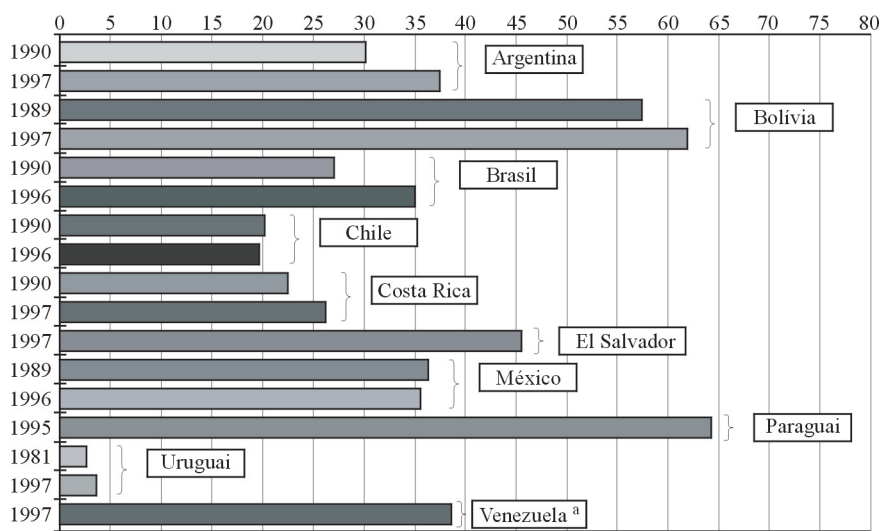
^a Total nacional

Fonte: Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal), com base em tabulações especiais das pesquisas de domicílios dos respectivos países.

Gráfico 11: América Latina (sete países): incidência do trabalho assalariado não permanente nas áreas urbanas (percentual do total de assalariados)

Na mesma linha da proliferação de empregos de má qualidade, pode-se mencionar o aumento do número e a proporção daqueles que estão ocupados, mas carecem de contrato de trabalho. Em 1996, a proporção de assalariados nessa situação flutuava entre 65% e 22% nos diferentes países. Obviamente, a precariedade está vinculada a menores remunerações e maior vulnerabilidade e pobreza.

Também existe uma importante proporção de trabalhadores que não conta com proteção da seguridade social (Gráfico 12) e da saúde. Nesse indicador, as diferenças nacionais são notáveis: vão desde mais de 60% na Bolívia e no Paraguai até uma proteção quase total no Uruguai (CEPAL, 2000b).



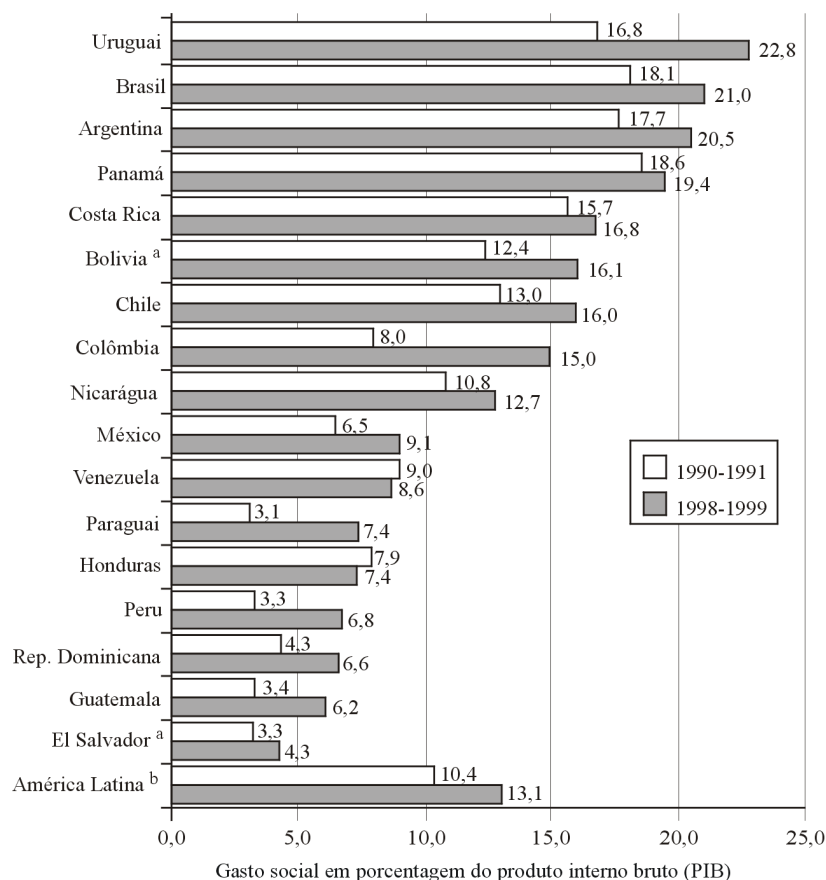
^a Total nacional.

Fonte: Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal), com base em tabulações especiais das pesquisas de domicílios dos respectivos países.

Gráfico 12: América Latina (dez países): força de trabalho assalariada sem seguridade social (em porcentagem)

Gasto social

O gasto social regional, em anos recentes, tem tido uma evolução peculiarmente favorável. Após a redução do gasto social em muitos países, durante a crise da década 1980, a região tem destinado os maiores recursos de sua história à área social, tanto quando se por sua participação no PIB



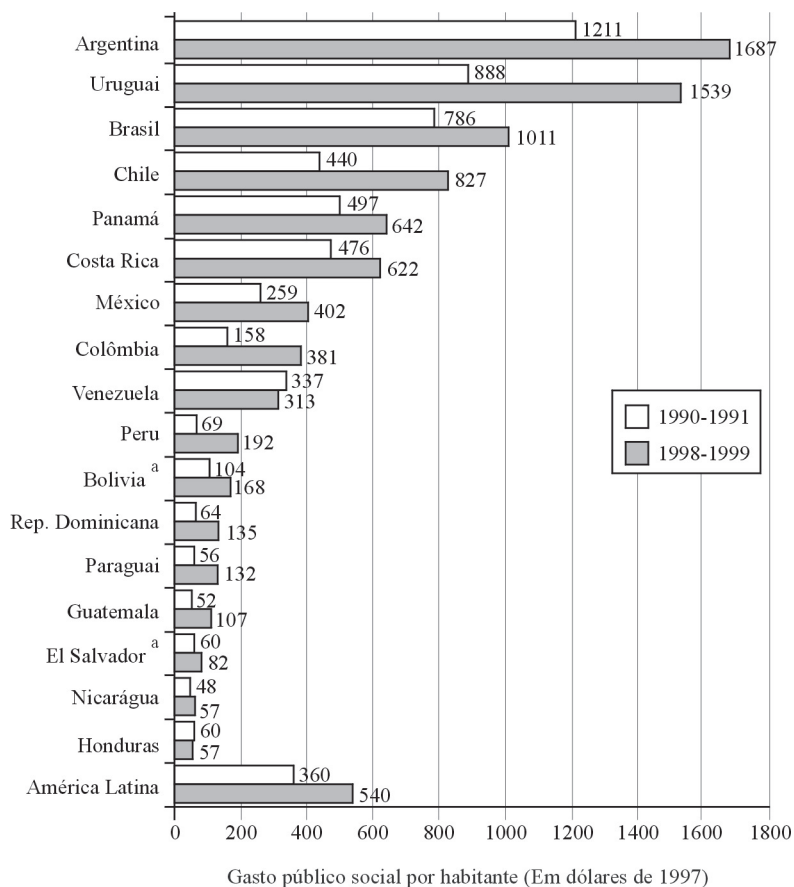
^a A cifra inicial corresponde à média 1994-1995.

^b Média simples dos países, excluídos Bolívia e El Salvador.

Fonte: Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal), base de dados sobre gasto social.

Gráfico 13: América Latina (17 países): gasto público social como porcentagem do PIB, 1990-1991 e 1998-1999

como pela quantidade per capita de dólares designados para tal fim. O gasto social por habitante (Gráfico 14) aumentou em 50% durante os anos 1990 e passou de 360 dólares a 540 dólares per capita na média regional e somente em dois países foi registrada uma diminuição em termos reais. Seu aumento foi superior ao do PIB por habitante. Por isso, ao longo da década de 1990, aumentou a importância relativa do que se destina ao social: de 10,4% a



^a A cifra inicial corresponde à média 1994-1995.

^b Média simples dos países, excluídos Bolívia e El Salvador.

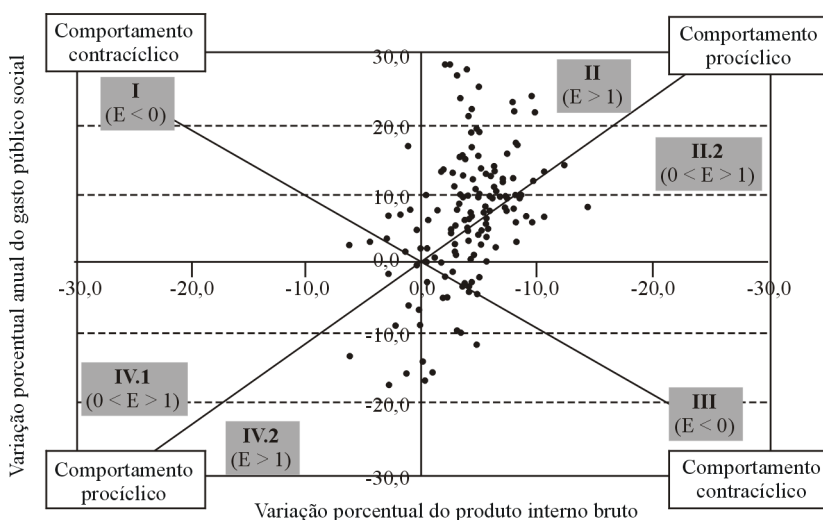
Fonte: Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal), base de dados sobre gasto social.

Gráfico 14: América Latina (17 países): gasto público social por habitante, 1990-1991 e 1998-1999 (Em dólares de 1997)

13,1% do PIB (Gráfico 13). É evidente que existem significativas variações nacionais na magnitude do gasto, de acordo com os países. Enquanto na Argentina e no Uruguai (até a crise iniciada no final de 2001) o gasto superava os 1.500 dólares por habitante, em El Salvador, Honduras e Nicarágua, não chega a 100 dólares.

Nos anos 1990, assim, as sociedades e os governos destinaram grandes recursos à política social e hoje parece ter chegado ao fim essa curta idade de ouro do crescente financiamento do social. Haverá mudanças também na ordem dos países. Argentina e Uruguai cairão posições e Brasil, provavelmente, ocupará o primeiro lugar na classificação. Mas para todos eles existirão crescentes dificuldades para aumentar ou manter esses montantes de recursos, ainda que as necessidades aumentem.

Uma característica típica que reiteradamente vem chamando a atenção é o caráter procíclico do gasto social na região (Gráfico 15). Essa característica é particularmente percebida nos recursos destinados aos programas alheios à seguridade social. Ou seja, saúde, educação, proteção social em

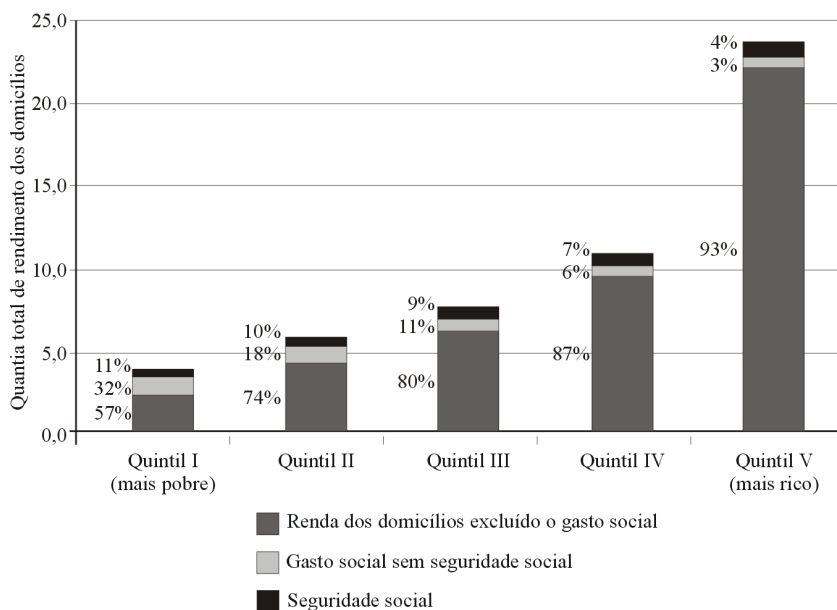


Fonte: Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal), base de dados sobre gasto social.

Gráfico 15: América Latina (17 países): variações percentuais do gasto público social e do Produto Interno Bruto no período 1990-1999

geral e os programas contra a pobreza serão especialmente vulneráveis no futuro próximo. Isso exigirá que os gestores sociais façam mais com os mesmos ou menos recursos. E nesse sentido cabe a preocupação com a melhoria da eficiência com que foi utilizado o financiamento disponível no passado recente e com o impacto que foi alcançado.

Para atacar esse problema é necessário analisar quem recebe esses recursos sociais. Uma maneira de examiná-lo permite dizer que o gasto social é redistributivo. Atribuindo-se valor monetário às prestações que as pessoas recebem das políticas públicas – e excluindo-se a seguridade social –, 20% dos domicílios mais pobres receberão uma fração do gasto social que, em média, sextuplica sua participação na distribuição da renda primária (Gráfico 16).

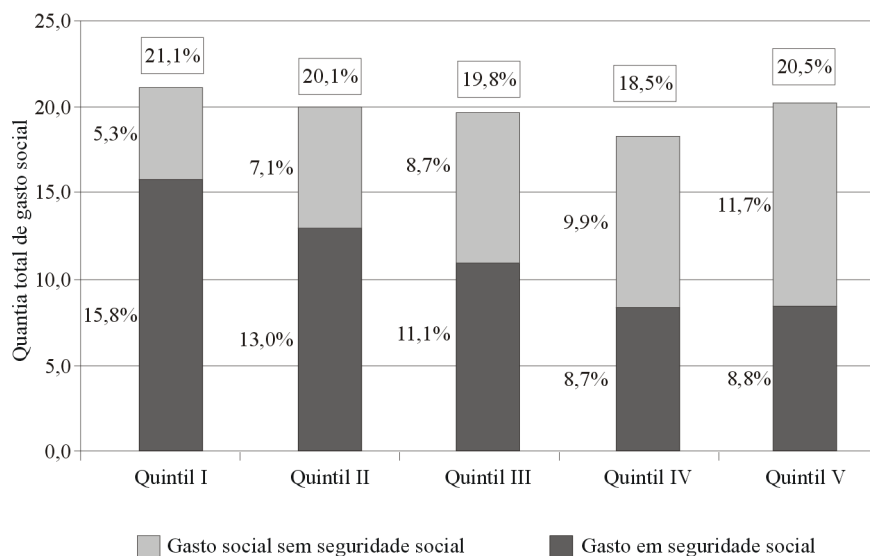


^a Média simples correspondente a Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica, Equador e Uruguai.

Fonte: Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal), base de dados sobre gasto social

Gráfico 16: América Latina (oito países)^a; impacto redistributivo do gasto social, excluída a seguridade social, e da seguridade social no rendimento dos domicílios (Volume total de rendimento = 100)

Mas incluindo-se no cálculo os recursos que vão à seguridade social, pode-se afirmar que o gasto social não é suficientemente redistributivo, na melhor das hipóteses, porque os grupos menos necessitados continuam recebendo uma enorme proporção do mesmo (Gráfico 17).



^a Média simples correspondente a Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica, Equador e Uruguai.

Fonte: Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal), base de dados sobre gasto social.

Gráfico 17: América Latina (oito países): distribuição do gasto social, excluída a seguridade social, e da seguridade social nos quintis de domicílios (Volume total de rendimento = 100)

Tem-se insistido que a educação constitui uma das principais áreas de intervenção para atingir tanto o crescimento quanto a equidade. A ampliação de capital humano permite que os países possam experimentar modos de desenvolvimento mais modernos, centrados na utilização de maior formação, capacitação e flexibilidade de seus recursos humanos. Essas pessoas serão mais produtivas e, portanto, também receberão melhores salários, que lhes permitirão conseguir melhores níveis de bem-estar. O modo

dominante de produzir contribui também para marcar decisivamente as características do conjunto da sociedade. Quanto mais moderno, assim também serão as relações sociais que nela se estabelecem e mais inaceitáveis tornar-se-ão muitas das características relacionais que costumam predominar em diversas áreas da América Latina. Além disso, a difusão da educação permite aproveitar o capital mais equitativamente difundido entre a população, que é o intelectual. Hoje ele é desperdiçado, uma vez que se retira de uma proporção notável de membros da sociedade a capacidade de desenvolver seu capital genético.

Conclusões

Somente uma adequada compatibilização de políticas econômicas e sociais pode permitir que os países latino-americanos avancem na obtenção do crescimento econômico e da equidade. O primeiro contribui, por meio da criação de postos de trabalho e do aumento das remunerações, para a melhora das condições de vida das pessoas, outorgando-lhes autonomia para administrar suas próprias vidas sem depender de transferências estatais. As políticas sociais, por sua vez, contribuem para a geração do capital humano necessário para conseguir uma competitividade autêntica, sendo, desta forma, um pré-requisito do crescimento econômico. Do mesmo modo, por meio da compensação social, permitem que as pessoas consigam superar as crises e estejam em condições de formar-se e aproveitar as oportunidades decorrentes do crescimento. Finalmente, criam condições para que se constitua a argamassa social que dá sentido de pertencimento a uma comunidade, requisito inescapável para gerar uma boa sociedade e, portanto, condição para que a economia funcione.

Os responsáveis pela política social e os técnicos devem reconhecer que nem sempre se alcançam os objetivos de melhorar a satisfação das necessidades básicas de todos. Isso não se deve à má vontade, mas às debilidades tradicionais da gestão social, que podem ser melhoradas, tomando-se consciência de que ela se orienta para a obtenção da universalidade, a administração eficiente dos recursos e a busca do impacto sobre a população destinatária adequadamente focalizada.

2. POLÍTICA SOCIAL: FUNÇÕES E PRINCÍPIOS

O complexo panorama social descrito no capítulo anterior mostra que o desafio da agenda latino-americana será a construção de sociedades mais desenvolvidas e equitativas.

É importante determinar o sentido da expressão equidade. Ela pode ser confundida com igualdade ou justiça, e, inclusive, alguns consideram-na sinônimo de justiça social (LE GRAND, 1993)¹. Porém, apesar da semelhança, equidade significa algo diferente². Enquanto a justiça é um valor inatingível, a equidade é realizável, viável em um determinado momento histórico. Implica ir além da igualdade perante a lei e tratar de compensar as barreiras econômicas e sociais que dificultam a realização do potencial individual. Apesar de não se confundir com a igualdade, está sempre relacionada à superação das desigualdades (MOKATE, 2001).

A desigualdade no acesso a bens e serviços e, em geral, ao consumo costuma colocar barreiras à mobilidade social, contribuindo para o estabelecimento de “cristalizações” na sociedade, que impedem o progresso (PUSIC, 1979) e, portanto, não somente afetam as situações individuais e familiares, mas também a coesão da sociedade como um todo. Muitas desigualdades sustentam-se em alguma forma de rotulação (racial, étnica, de origem sócio-econômica ou outra), que em certas circunstâncias é utilizada como fonte de discriminação e atenta contra os direitos humanos. Uma falha especialmente grave de acesso ao consumo produz-se quando as pessoas não conseguem satisfazer suas necessidades básicas – o que se expressa na pobreza e na indigência –, colocando em risco sua sobrevivência e inserção social. A ausência de participação na tomada de decisões dentro da sociedade constitui um duplo obstáculo para a realização do potencial individual porque impossibilita o exercício da cidadania política e impede, dessa forma, a defesa de seus interesses individuais e coletivos, obstruindo com isso a cidadania social (MARSHALL, 1950). Quando se pensa em políticas, programas e projetos sociais é necessário perguntar o que se pretende alcançar³.

Funções das políticas sociais

As políticas sociais têm três funções principais: a criação de capital humano, a compensação social e o apoio à integração dos indivíduos na sociedade.

Investimento em educação

Quando o principal fator produtivo é o conhecimento, existe base sólida para justificar a conveniência de mais equidade. Não é necessário recorrer somente a argumentos éticos, filantrópicos ou de solidariedade. Pode-se sustentar que os países não poderão ser competitivos caso não tenham uma força de trabalho adequadamente formada e capacitada, que possa incorporar esse conhecimento ao trabalho. É possível, então, entender a competitividade e a equidade como objetivos que podem ser perseguidos simultaneamente e que se retroalimentam. Dessa maneira, do ponto de vista agregado, a política social orientada para investir em capital humano converte-se em um pré-requisito para o crescimento econômico.

A educação também é chave para os indivíduos. Geralmente, porém, sobretudo a educação de qualidade constitui um bem herdado. Há uma transmissão intergeracional das oportunidades de bem-estar (CEPAL, 1998c) que vincula o domicílio de origem à educação, ao tipo de ocupação e ao nível de bem-estar que seus novos membros poderão alcançar ao longo da sua vida.

Em primeiro lugar, o domicílio de origem tem um papel fundamental no aproveitamento escolar e vários fatores influem: a) o nível sócio-econômico da família; b) o clima educacional, definido como a quantidade de anos de estudo dos adultos do domicílio; c) as condições habitacionais (se há superlotação ou não); e d) a organização familiar, que pode ser monoparental ou com ambos os pais presentes, influenciando também o tipo de união.

Em segundo lugar, a educação constitui um elo crucial na cadeia de transmissão das desigualdades porque carrega as diferenças que os alunos trazem de seu domicílio de origem, as quais se expressam na desistência, na repetição e no pouco aproveitamento dos estudos. Apesar de as políticas de melhoria da qualidade da educação, orientadas para modificar os elementos

críticos do sistema (formação de professores, disposição da aula, método pedagógico, bibliotecas, curriculum e outros) serem importantes, não são suficientes para alcançar a equidade. Há de se considerar os fatores extra-escolares no rendimento escolar e compensar as diferenças ligadas ao domicílio de origem dos alunos como a única maneira de evitar que o sistema escolar funcione como mecanismo de reprodução de disparidades preexistentes.

Outros dois fenômenos educacionais que explicam as diferentes possibilidades futuras dos estudantes são a desvalorização e o limiar educacional.

A desvalorização educacional consiste na perda de importância de certos níveis acadêmicos na medida em que se generaliza sua obtenção; ou seja, implica a necessidade de cursar cada vez mais anos de educação formal para ocupar o mesmo cargo ou para receber um salário semelhante ao que era alcançado pela geração precedente com menos educação⁴. A experiência mostra que quanto menor o nível educacional, maior é a desvalorização.

O limiar educacional, por sua vez, é o número de anos que devem ser cursados no mínimo, em dado momento, para obter uma ocupação que assegure alta probabilidade (90%) de evitar a pobreza ao longo da vida. Esse “limiar”, hoje, na América Latina, situa-se – em muitos casos – nos 12 anos de educação formal (CEPAL, 1999) e somente é alcançado por um terço dos jovens nas zonas urbanas e um décimo nas rurais.

Em terceiro lugar, a ocupação alcançada está ligada pelos elos já mencionados. Aqueles que têm menos de oito anos de estudo somente poderão ocupar empregos que lhes fornecerão rendimentos em torno de 2,5 linhas de pobreza, insuficientes para um bem-estar mínimo. No outro extremo, os que têm 12 ou mais anos de estudo terão cargos de técnicos, gerentes ou proprietários e, nessas ocupações, obterão rendas superiores às quatro linhas de pobreza. Os que se encontram em uma posição intermediária (9 a 11 anos de estudo) trabalharão como vendedores, via de regra, ou em profissões similares, recebendo uma renda que, em determinadas fases da vida – quando tiverem constituído uma família e seus filhos chegarem à adolescência –, pode não lhes proporcionar um nível de bem-estar adequado (CEPAL, 1998c).

Do ponto de vista da sociedade, o custo dos recursos humanos sem capacitação, que não se traduzem em sistemas produtivos competitivos, pode ser definido como “o potencial de crescimento na dotação de capital humano

que não se concretiza como consequência dos déficits educacionais existentes” (COHEN, 1996).

Desde cedo, então, decide-se o futuro das novas gerações, diferenciando os incluídos e os excluídos, sendo estes últimos os que têm educação insuficiente para ocupar cargos bem remunerados. Nesse sentido, não alcançarão níveis de vida adequados, nem estarão em condições de contribuir para o aumento da competitividade, uma vez que carecem de conhecimento e de flexibilidade para incorporar o progresso técnico às formas de produção.

Compensação social

A luta pela superação da pobreza e da indigência continuará sendo central. E é importante, em razão disso, a existência de dois tipos de programas. Um ganha importância em determinados momentos, como acontece com as redes de proteção social, ou seja, aqueles “conjuntos de intervenções compensatórias que aumentam a renda e outros ativos mediante transferências focalizadas, que são especificamente desenhadas para sustentar ou aumentar o bem-estar dos grupos pobres ou vulneráveis em períodos de transição, ou crise, econômica” ou de desastres naturais (GRAHAM, 1994). Alguns, inclusive, acreditam que esses programas podem facilitar o respaldo popular ao processo de transição econômica, sempre que exista comunicação adequada e se fomenta a participação dos beneficiários, fortalecendo sua capacidade de organização. No entanto, a compensação não se limita aos momentos de crises e também tem de oferecer a atenção que a população pobre requer em certas etapas do seu ciclo de vida. Assim, ressaltou-se a importância de investir na infância, o que exige programas que fomentem a manutenção das crianças na escola (como, por exemplo, bolsas escolares) e se preocupem com a alimentação adequada (como merendas escolares), compensando assim as carências decorrentes da baixa renda e outras características dos domicílios.

Recomenda-se, além disso, que as redes sejam estáveis, pertençam a sistemas institucionais permanentes e tenham pessoal especializado, mecanismos de elegibilidade, projetos em carteira e outros. Caso não sejam assim, não estarão em condições de responder oportunamente às necessidades de proteção das pessoas (CORNIA, 1999).

Desde os anos 1980, essa proteção baseia-se nos programas de emprego de emergência, nos programas contra a pobreza e nos fundos de emergência ou de investimento social. Caberia também recorrer a medidas que mantenham o emprego, antecipando o investimento programado em infra-estrutura ou promovendo obras públicas em comunidades que tenham enfrentado desastres naturais ou conjunturas econômicas desfavoráveis (IGLESIAS, 2001). Um critério básico desses programas deveria ser sua operação contracíclica, expandindo sua cobertura e benefícios nos períodos de recessão. Corresponde, assim, a identificar aquelas rubricas que não devem ser cortadas ou que necessitam ser expandidas durante as crises.

Coesão social

Uma sociedade integrada é aquela na qual a população se comporta de acordo com padrões socialmente aceitos e na qual ocorre um ajuste entre as metas culturais, a estrutura de oportunidades para alcançá-las e a formação de capacidades individuais para aproveitar essas oportunidades. Certamente, sempre há comportamentos que não se ajustam a essas pautas, que podem aumentar a coesão social ou alimentar processos de desintegração. Esses comportamentos estão, geralmente, vinculados a fenômenos de exclusão, ou seja, a circunstâncias nas quais a sociedade não coloca à disposição das pessoas os meios (oportunidades) adequados para que elas possam alcançar as metas impostas pela cultura (CEPAL, 1997).

A preocupação pela coesão não supõe a busca da homogeneização. Pelo contrário, cabe assegurar o respeito à identidade cultural de cada um e valorizar a diversidade, bem como às contribuições que decorrem da criatividade de cada grupo cultural. Por isso, uma sociedade coesa é aquela que compartilha objetivos globais e normas e deixa espaço para uma ampla gama de metas particulares, tanto individuais como coletivas. Isso é de especial importância em sociedades multiétnicas e multiculturais.

A incorporação dos excluídos por diversos tipos de discriminações (étnicas, de origem familiar ou sócio-econômica, de gênero e outros) é uma tarefa da política social, mediante a ação afirmativa ou a discriminação positiva.

Modelos de desenvolvimento e política social

As mudanças ocorridas na economia mundial (globalização, inovação tecnológica) geraram consenso, hoje bastante questionado, sobre os postulados econômicos e os papéis que o Estado deve desempenhar. Em relação às políticas sociais, avançou-se na tomada de consciência sobre as limitações da maneira tradicional de realizá-las, assim como da necessidade de renovar os critérios para seu desenho e aplicação.

Cada modelo de desenvolvimento tem, explícita ou implicitamente, uma concepção da questão social. O mesmo acontece com os modelos que predominaram na América Latina. Obviamente, os modelos constituem simplificações estilizadas dos traços que caracterizaram as diversas etapas de desenvolvimento (Quadro 1) e não dão conta de todas as variações que podem ser encontradas na história de cada país, derivadas das soluções políticas aos conflitos sociais que ali ocorreram.

Na América Latina, costuma-se distinguir três grandes momentos de organização econômica e social: crescimento para fora, crescimento via substituição de importações ou crescimento para dentro e uma nova fase de crescimento apoiada no mercado externo. Cada um deles pode ser delineado, idealmente, com base em quatro dimensões: o motor do crescimento, o tipo de produto básico de sua economia, o tipo de Estado e a ênfase social que caracterizavam a sociedade.

Crescimento para fora

Durante esta fase, os países latino-americanos exportavam bens primários em troca de produtos manufaturados. O Estado era do tipo liberal clássico e suas funções reduziam-se à segurança externa, a manutenção da ordem interna e a preocupação em assegurar as condições para o cumprimento dos contratos.

A política social não fazia parte das preocupações governamentais⁵. Todavia, durante o longo período em que a região se caracterizou pela vigência desse modelo, surgiram outras soluções à “questão social”. Nesse sentido, nos países que receberam forte imigração européia, houve políticas sociais “privadas” – impulsionadas pelos próprios interessados organizados em

Quadro 1: Modelos de desenvolvimento e política social

Crescimento para fora	
Motor:	Mercado externo
Produto básico:	Bens primários
Tipo de Estado:	Liberal clássico
Ênfase social:	Questão de “polícia” Auto-proteção (privada) “Criar a nação”
Substituição de importações	
Motor:	Mercado interno
Produto básico:	Bens manufaturados
Tipo de Estado:	Interventor, empresário, “social”
Ênfase social:	Proteção ao trabalhador assalariado (organizado, reivindicativo) [ligação entre política social e mercado de trabalho] Criar a “classe média”: assegurar capacidade de compra de bens produzidos localmente
Ajuste posterior	
Motor:	Mercado externo
Produto básico:	Bens competitivos, que incorporam progresso técnico (baseado em recursos naturais, em muitos casos)
Tipo de Estado:	Regulador; “neo-social”
Ênfase social:	Investimento em capital humano

Fonte: FRANCO, Rolando. Os paradigmas da política social na América Latina. *Revista da Cepal*, n.º. 58 (LC/G.1916-P/E). Santiago do Chile: Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal), abr., 2006.

cooperativas, que ficou conhecido como “mutualismo” – orientadas principalmente, mas não exclusivamente, à proteção da saúde. Aumentou também a preocupação governamental frente ao fluxo migratório internacional, o que levou à priorização da educação básica, concebida como o canal fundamental para transmitir valores nacionais e um idioma comum⁶. Instaurou-se, assim, o princípio do Estado docente, inspirado em uma ideologia laica e liberal,

centralizado e que teria uma expansão dinâmica naqueles países mais estáveis politicamente, mais avançados no processo de urbanização e formação de classes médias e que registraram uma renda per capita mais elevada e maior grau de integração étnica e social (ROMERO LOZANO, 1993).

Substituição de importações

Na fase da substituição de importações, cujo início costuma ser datado na crise de 1929 – ainda que tenha começado muito antes em alguns países e muito mais tarde em outros –, o Estado assumiu novas funções (interventor, planejador, empresário e “social”) para contribuir com o funcionamento do novo modelo (de “desenvolvimento para dentro”), cujo motor era o mercado interno.

No exercício de suas novas responsabilidades, a fim de diminuir as barreiras naturais – fruto da crise e das guerras – o governo estabeleceu tarifas para defender a indústria nacional da concorrência externa e realizou atividades que, não sendo rentáveis para os empresários privados, eram necessárias para outras atividades produtivas (construção de infra-estrutura, provisão de energia elétrica, entre outras).

A etapa “fácil” da substituição de importações permitiu produzir localmente uma ampla gama de bens caracterizados por suas limitadas exigências tecnológicas. Nesse contexto, a política social procurou proteger o trabalhador assalariado, respondendo às pressões derivadas da crescente organização sindical, que foi facilitada pela concentração da mão-de-obra e pela importância crescente da indústria. À fase de substituição “difícil” somente conseguiram chegar países com mercado interno maior, que fosse atraente para empresas multinacionais, detentoras da tecnologia necessária para fabricar bens de maior complexidade. Em um caso, essas vantagens comparativas deram lugar à constituição de uma “tríade” de atores sociais empresariais (nacional, transnacional e estatal), que pôde aprofundar o chamado capitalismo “associado” (CARDOSO, 1973). Em outros, procurou-se ampliar o espaço econômico mediante acordos regionais de integração, alguns dos quais, em suas primeiras etapas, tiveram sucesso em atrair investimento estrangeiro e assegurar uma elevada taxa de crescimento econômico. Nesse período, houve um crescimento ou consolidação da classe média⁷.

As crescentes dificuldades do modelo, porém, exacerbaram o conflito distributivo e conduziram à deterioração da convivência e da vida política, facilitando o surgimento de governos autoritários.

As debilidades intrínsecas do funcionamento das economias latino-americanas foram acobertadas mediante a aplicação de políticas pouco respeitosas da ortodoxia fiscal, o que conduziu a grandes desequilíbrios macro-econômicos e a fenômenos hiperinflacionários. Recorreu-se também, com excesso, ao endividamento externo, facilitado pela abundância de petrodólares no sistema financeiro internacional, o que mais tarde levou à crise da dívida, cuja eclosão produziu-se com a suspensão dos pagamentos pelo México em 1982, gerando um efeito dominó em toda a região.

O novo modelo de abertura

Para enfrentar a situação, os governos aplicaram medidas de estabilização e ajuste cujas principais diretrizes foram recuperar e respeitar os equilíbrios macro-econômicos; reduzir a inflação; retirar o Estado das áreas produtivas; aumentar as exportações; elevar a competitividade, inclusive eliminando a proteção tarifária, e modernizar o aparato público.

O motor de crescimento econômico voltou a ser o mercado externo, para o qual seria imprescindível ser competitivo, o que, na primeira etapa, leva a recorrer aos recursos naturais abundantes que caracterizam a região, “melhorando-os” com alguma tecnologia. No médio prazo, entretanto, é impostergável a melhora da dotação de capital humano da população, porque não basta a abundância de mão-de-obra barata ou a superexploração de recursos naturais, características denominadas como competitividade espúria (CEPAL, 1992). Nesse processo, o Estado abandona muito dos papéis que o caracterizaram, assume tarefas de regulamentação econômica e mantém suas responsabilidades sociais, ainda que as cumpra de maneira diferente.

Os paradigmas e seus critérios

É possível delinear dois paradigmas de políticas sociais, um originado na fase de substituição de importações, ainda vigente e dominante, e outro

que se encontra incipiente (emergente). A seguir, serão apresentadas as características atribuídas ao social em cada modelo de desenvolvimento e os critérios que orientam suas políticas sociais: objetivo pretendido, lógica de tomada de decisões, prioridades, critério de expansão, institucionalidade, financiamento, população beneficiária, abordagem, indicador de sucesso utilizado e gestão (Quadro 2).

Quadro 2: Paradigmas da política social

	Dominante	Emergente
Objetivo	Universalismo da oferta (Alto custo, baixo impacto) Oferta homogênea favorece aos informados e organizados	Universalidade da satisfação “Tratar desigualmente aos que são socialmente desiguais”
Atores	Monopólio estatal -Financia -Desenha -Implementa -Controla Funções unificadas	Pluralidade de subsetores Estatual, privado (comercial), filantrópico (ONG), e informal (família) Funções separadas
Organização do Estado	Centralismo	Descentralização de projetos
Lógica da tomada de decisões	Burocrática - Estratégias macro - “O Estado sabe” - Aloca recursos por via administrativa - Usuário não eleito	Alocação competitiva Licitações O usuário propõe “A capacidade de inovação está disseminada em toda a sociedade e deve ser aproveitada” (Fundos de investimento social)
Financiamento (I) Fontes de recursos	Estatual	Co-financiamento “O que não custa, não vale” Recuperação de custos: “quem pode, deve pagar” (Risco: marginalizar os pobres)

Quadro 2: Paradigmas da política social (continuação)

	Dominante	Emergente
Financiamento (II) Alocação de recursos	Da oferta Falta de concorrência	Subsídio à demanda (Criação de quase-mercados) Competência Liberdade de escolher (O consumidor tem informação suficiente?)
Expansão do sistema	Ampliação progressiva de cima para baixo (Acesso segmentado) Logo: “para um menor gasto social, menos equidade”	Primeiro, os mais necessitados (Instrumento: focalização)
População- alvo	Classe média Grupos organizados	Grupos carentes
Enfoque	Nos meios - Infra-estrutura social - Gasto corrente	Nos fins Impacto: magnitude do benefício que recebe p.o., de acordo com objetivos buscados
Indicador de sucesso	Gasto público social	Relação custo-impacto
Gestão social	Do modelo ao produto	Do impacto ao modelo

Fonte: FRANCO, Rolando. Os paradigmas da política social na América Latina. *Revista da Cepal*, n.º. 58 (LC/G.1916-P/E). Santiago do Chile: Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal), abr., 2006.

Objetivo: universalismo da oferta contra universalidade da satisfação

O universalismo tem sido parte do discurso tradicional dos governos latino-americanos e tende a ser concebido como o esforço para generalizar uma oferta homogênea, aberta a todos, o que contribuiria para a integração social e para a igualdade. Isso, obviamente, não se consegue.

Por essa razão, diversos autores têm falado em universalismo excludente, em alguns casos, e estratificado (GORDON, 1996), em outros. A primeira acepção enfatiza os que ficam à margem de qualquer proteção; a segunda destaca que embora muitos sejam atendidos, as prestações recebidas variam em montante e qualidade. Essas disparidades não se explicam pelas maiores ou menores necessidades dos beneficiários, mas, sim, pelas que estão relacionadas a seus diferentes status. Os que são mais bem atendidos pertencem aos setores mais instruídos, informados e organizados, que vivem em áreas mais bem dotadas de serviços e contam com recursos para fazer frente aos custos de transação (transporte, tempo) nos quais é preciso incorrer para recebê-los. Em contrapartida, o acesso a essa oferta estatal tem sido sempre difícil para aqueles que, embora tenham maiores necessidades, carecem das características enunciadas.

Em educação, por exemplo, ainda que as constituições estabeleçam a obrigação de o Estado assegurar determinado número de anos de instrução a sua população, há uma proporção não desprezível de cada grupo que sequer ingressa na escola e outra que a abandona rapidamente. A seleção não é aleatória, uma vez que entre os excluídos estão sobre-representados os grupos com rendimentos menores.

As políticas entendidas como universalistas têm alto custo e baixo impacto. É evidente que uma oferta que atenda igualmente a todos será muito cara. Para ajustá-la aos recursos disponíveis, diminui-se a qualidade da oferta e, portanto, deteriora-se o efeito do programa sobre os beneficiários ou recorta-se a “universalidade” de acordo com critérios não transparentes, que orientam os serviços proporcionados em favor de um grupo restrito, via de regra de base corporativa.

Por conseguinte, é necessário entender a universalização de maneira correta, insistindo que ela procura a satisfação das necessidades básicas de todas as pessoas. O princípio de equidade mostra que, para superar as diferenças, é necessário tratar desigualmente aqueles que são sócio-economicamente desiguais (ação afirmativa ou discriminação positiva)⁸. Uma oferta homogênea para atender a situações heterogêneas somente pode resultar na manutenção das diferenças originárias. Essa oferta corresponderá às necessidades de determinado subconjunto da população e não será adequada

para outros, seja por razões culturais ou sócio-econômicas. Desse modo, conseguir que os filhos de famílias pobres freqüentem a escola e nela se mantenham exige proporcionar-lhes, além de uma educação de boa qualidade, um horário escolar mais extenso que permita compensar as limitações à capacidade de aprender que o clima familiar impõe (CEPAL, 1995b; GERSTENFELD, 1995); demanda, do mesmo modo, oferecer programas nutricionais e, inclusive, um subsídio pelo custo de oportunidade que significa optar pela escola em detrimento de alguma inserção laboral (LEVIN, 1995).

Esses afinamentos são necessários porque, nos últimos anos, gerou-se “uma grande confusão” dos instrumentos – como a focalização – com os princípios que devem guiar as reformas do setor social (OCAMPO, 2000). Hoje, felizmente, tende a aumentar o consenso em relação à interpretação correta nos mais diversos campos do pensamento sobre política social. De fato, afirmou-se que “a focalização [...] não se contrapõe à universalização dos direitos sociais e tampouco significa desmontar os direitos conquistados”, mas que, em uma concepção progressista/redistributiva, “trata-se de uma [forma] de discriminação positiva de grupos especiais da população, que demandam uma atenção especial para tornar efetiva sua inclusão no acesso à riqueza e aos bens e serviços socialmente produzidos, de modo a situá-los em uma condição de dignidade” (SILVA; SILVA, 2001b, p. 14)⁹. Também reiterou-se que “o pressuposto básico dessa nova geração de políticas sociais é que a focalização não significa a diminuição das despesas em programas sociais”, mas “elevar o padrão de eficácia do gasto social” (DRAIBE, 1997, citado em Silva; Silva *et al*, 2001 b). Pelo exposto, então, cabe concluir que cresce o consenso em relação ao fato de que “a focalização deve ser considerada um instrumento para que os serviços sociais tenham cobertura universal e nunca como um substituto da universalidade” (OCAMPO, 2001).

Atores: monopólio estatal ou pluralidade de agentes

A perspectiva tradicional da política social limita-a aos programas realizados pelo Estado, que, além disso, leva-os a cabo em sua totalidade: financia, desenha, implementa, supervisiona e, esporadicamente, avalia-os. Propõe-se como alternativa não fazer as mesmas coisas, nem da mesma maneira. Isso não implica que o Estado abandone o campo, mas que

reconheça a existência de outros atores, como os agrupados nos subsetores filantrópico ou voluntário, comercial e informal (BUSTELO, 1988), e mantenha seu compromisso em agir subsidiariamente ou em substituição dos que forem chamados para cumprir essas tarefas em primeiro lugar. Dessa forma, as atividades deveriam ser realizadas por aquele que tenha mais experiência e capacidade na respectiva matéria.

A presença desses subsetores é evidente. Em alguns países da região, inclusive, as organizações não governamentais (ONGs) administram mais recursos do que o próprio setor social estatal. A família (setor informal), por sua vez, tem sido sempre a principal prestadora de atenção social e apenas muito paulatinamente substituída em certas funções pelo Estado e por outros agentes sociais. Contudo, seu papel continua tendo fundamental importância, apesar de, normalmente, não ser considerada no desenho dos programas sociais.

O setor comercial atende a uma clientela avaliada como solvente. Nesse sentido, pareceria restrita sua vinculação com a equidade e a atenção aos pobres. No entanto, sua participação é importante, em primeiro lugar, porque se aquele grupo não conseguisse satisfazer suas necessidades mediante pagamento, teria pressionado-o para ser beneficiário dos programas públicos. A existência desse subsetor privado, então, permitiria concentrar os recursos estatais nos menos favorecidos. Por outro lado, o setor comercial pode assistir a essa população-alvo mediante contratos de terceirização de programas sociais estatais.

Em diversos países da região foram transferidas responsabilidades de aplicação de políticas sociais a atores privados. Assim acontece na seguridade social para a saúde. Embora a legislação possa fixar contribuições compulsórias aos assalariados, permite que estes escolham tanto as instituições – públicas ou privadas – que administrarão esses recursos, como as que prestarão a atenção à saúde quando necessário. Em matéria de pensões, um sistema regulatório público, que estabelece a poupança compulsória, permite também que as empresas privadas administrem os fundos de pensões¹⁰.

Organização do Estado: centralismo contra descentralização

A tendência histórica latino-americana tem sido centralizadora. Influenciaram esse processo por um lado, razões de índole puramente

econômica, como a indivisibilidade de escala de certas decisões e a retroalimentação entre a tomada de decisões centralizada e a concentração da atividade econômica (BOISIER, 1976), assim como o processo de concentração da população em grandes cidades; e, por outro lado, características políticas, como a matriz unitária, típica da maioria dos Estados da região, o centralismo subjacente que existe inclusive nos que adotaram estruturas federais e as influências culturais procedentes de países tradicionalmente centralizados, como a França. Também reforça essa tendência a debilidade das instituições locais e a falta de prática em decidir sobre assuntos que lhes dizem respeito.

As críticas ao centralismo enfatizam que a tomada de decisões carece da informação necessária sobre as peculiaridades de cada região e opta por soluções homogêneas que se aplicam a realidades heterogêneas, alocando-se de maneira ineficiente os recursos e sem solucionar os problemas.

Também destaca-se que o centralismo favoreceu, por vezes, um grupo dominante instalado na capital que utiliza recursos originados do restante do país. Afirma-se, ainda, que a tendência a aumentar as funções estatais torna cada vez maior o número de decisões importantes tomadas de forma centralizada, o que leva as províncias e regiões a submeterem-se, como foi dito, “ao ritmo de uma distante e indiferente burocracia governamental”, de tamanho crescente, alheia às preocupações dos destinatários, inacessível e que alimenta seus próprios interesses, que são contraditórios ou podem sê-lo em relação aos objetivos para os quais foi criada.

Da mesma forma, defende-se que o centralismo inibiria a participação, na medida em que a forma e o âmbito em que são tomadas as decisões dificultariam a influência dos cidadãos sobre elas ou, inclusive, a fiscalização da gestão de assuntos que lhes interessam.

As vantagens da descentralização estão na possibilidade de gerar maior consenso social, decorrente da participação, e um controle das burocracias, as quais – como observou Tullock – escondem-se no emaranhado do centralismo. Além disso, seu tamanho mais reduzido tanto territorial como demograficamente, facilitaria o cálculo dos custos e benefícios das ações que se pretende implementar e, inclusive, tornaria possível experimentar métodos alternativos para o fornecimento do mesmo serviço. Isso seria quase

impossível de se conseguir em um sistema centralizado, dada sua enorme complexidade (WEALE, 1978).

É importante considerar a magnitude da descentralização que se pretende e a forma e os meios pelos quais ela se realizará. Muitos dos argumentos resenhados por Owen, assim, baseiam-se no fato de que, no caso da educação dos EUA, a descentralização engloba não somente a gestão, mas também a obtenção dos recursos; não existem ou são escassas as regulamentações gerais do sistema.

Mas não necessariamente deve ser assim. Uma política descentralizadora em matéria de educação poderia, por exemplo, ir além da gestão dos estabelecimentos educacionais, reservando ao nível central funções normativas de índole geral, fiscalizadoras e, total ou parcialmente, financeiras. Apesar disso, é evidente que essas definições somente podem ser feitas mediante a escolha de uma ou outra das soluções postuladas¹¹, uma decisão de conteúdo político e que não pode ser tomada unicamente por razões de eficiência e eficácia.

Tomada de decisões: lógica burocrática contra lógica de projetos

A política social tradicional fundamenta-se em programas sociais criados e implementados pelo setor público, que entregam produtos na quantidade e qualidade que a burocracia estatal estima conveniente, por razões administrativas, políticas ou derivadas de pressões corporativas. Parte-se do princípio de que o Estado sabe quais são os problemas e também o que deve fazer para enfrentá-los. Isso faz com que os usuários dos serviços ou os beneficiários dos programas careçam de alternativas reais para escolher; somente cabe-lhes aceitar ou rejeitar a prestação, quando ela não é obrigatória.

A alternativa é fomentar – dentro do possível – a participação de outros atores. Dessa forma, podem ser destinados recursos públicos para a apresentação de projetos elaborados pelos interessados, de acordo com sua própria percepção de como poderiam ser solucionados os problemas sociais. Essa concepção acredita que a capacidade de inovação encontra-se disseminada na sociedade e não concentrada exclusivamente no Estado e que devem ser criados mecanismos que permitam que ela aflore.

Na educação, por exemplo, recomenda-se dotar as escolas de autonomia técnica para que possam elaborar seu “projeto” educacional, o que possibilitaria – supõe-se – a existência de uma oferta variada e mais bem ajustada à diversidade de situações, necessidades e opções de valores.

Espera-se, também, que os professores assumam responsabilidades na gestão escolar, por meio da qual possam modelar, com base em sua experiência, projetos alternativos. Nessa linha, foi terceirizada a administração de escolas públicas, entregues a cooperativas de professores que detêm autonomia técnico-administrativa, enquanto a autoridade municipal segue sendo responsável pelo financiamento e avaliação dos resultados. Em um caso foi concluído que “a medida criou uma nova forma de relacionamento dos professores com pais e alunos, muito mais integradora, responsável e receptiva que outras formas de gestão adotadas até então”. Diferentes pesquisas mostraram “sensíveis melhoras na prestação dos serviços educacionais”, mas a acirrada oposição e mobilização dos sindicatos dos professores traduziram-se no abandono do projeto (SILVA; CRUZ, 1995). No Chile, alguns municípios também entregaram a administração e a gestão docente de seus colégios a grupos de professores, que assumiram essa responsabilidade correndo o risco de renunciar à proteção que lhes outorgava o Estatuto dos professores (LAVÍN, 1995; LEHMANN, 1994). Incentivou-se, ainda, que docentes de escolas de médio e alto risco apresentassem projetos de melhoria educacional (PME), a fim de obter recursos suplementares destinados a facilitar a atividade docente (TÉLLEZ, 1995).

Fontes de financiamento: recursos estatais contra co-financiamento

O paradigma tradicional é estadista e, por esse motivo, o financiamento provém basicamente de fontes fiscais. A alternativa implica considerar que o Estado não é o único ator da política social e, portanto, tampouco pode ser o único financiador. Deve-se buscar a contribuição procedente de outras fontes e o co-financiamento dos próprios beneficiários, o que não apenas aportaria mais recursos, mas também revitalizaria o compromisso da comunidade com o programa. Por trás disso, está a idéia de que “o que não custa não é valorizado por aquele que o recebe”.

Outra forma de co-financiamento é a recuperação de custos mediante a cobrança de tarifas para a prestação de serviços públicos sociais. O princípio aplicado é “aquele que pode, deve pagar”, particularmente em programas sociais não orientados aos pobres: a educação superior gratuita, por exemplo.

No Chile, existe a possibilidade de financiamento compartilhado em todas as escolas secundárias e nas particulares subvencionadas de nível primário (as municipais são obrigadas a oferecer educação gratuita)¹². Nesse país, 91% dos alunos cursam o ensino fundamental e médio com financiamento total do Estado, o que abre espaço para que defensores do co-financiamento argumentem que é necessário mais compromisso das famílias com a educação de seus filhos, por meio de um esforço financeiro de acordo com seus rendimentos (e número de filhos). Isso permitiria que o Estado concentre seus recursos naqueles que carecem de possibilidades de pagamento (PASSALACQUA, 1995)¹³. Em todo caso, são necessários mecanismos adequados para assegurar que o co-financiamento não exclua aqueles que não estão em condições de contribuir.

O co-financiamento também pode ser oriundo de empresas sob diferentes formas: a) mantenedores que se encarregam do financiamento da infra-estrutura escolar; b) aportes empresariais, pela via de doações ou financiamento das despesas correntes de escolas; c) gestão de escolas por grupos de empresas; e d) empresas que recebem isenções tributárias mediante a destinação de recursos à educação (MARTINIC, 1995).

Alocação de recursos: subsídio à oferta contra subsídio à demanda

No paradigma dominante, o financiamento orienta-se para cobrir os custos significativos do provedor (alguma repartição estatal), que oferece bens ou serviços com os quais pretende solucionar ou atenuar o problema social detectado.

Mediante o subsídio à demanda, em contrapartida, o financiador transfere um poder de compra (mediante cupons ou *vouchers*) ao beneficiário para que este “compre”, no (quase) mercado assim criado, o bem que estima adequado. Um requisito fundamental é a existência de mais de um ofertante. O cálculo do valor do cupom impõe dificuldades (LEVIN, 1995).

Aproxima-se do subsídio à demanda a modalidade mediante a qual o Ministério de Educação do Chile entrega diretamente à respectiva escola um subsídio por aluno matriculado e que efetivamente assistiu às aulas, já que são os pais, ao escolherem o estabelecimento em que seus filhos estudarão, os que decidem para qual dos ofertantes os recursos fiscais serão alocados¹⁴. Na Colômbia também foi implementado um sistema de cupons (financiado conjuntamente pelo governo central e pelos municípios), que busca aumentar as oportunidades de educação secundária disponíveis para as crianças mais pobres, permitindo-lhes o acesso a escolas privadas. Com isso espera-se expandir a matrícula com a criação de novas vagas escolares (VAN DER GAAG, 1995). Foi proposta, ainda, a reforma do financiamento da saúde mediante a entrega de subsídios à demanda para que os trabalhadores dependentes possam ser incorporados ao sistema privado de saúde (CAVIEDES, 1994a; 1994b).

O aumento da demanda por serviços de educação e saúde deveria incentivar o surgimento de uma oferta maior e mais variada, o que geraria concorrência entre os provedores, dando lugar à melhoria da qualidade dos serviços oferecidos. Conseguir esse ambiente competitivo e articular a mistura público-privada exige que o Estado normatize, supervisione e intervenha seletivamente, quando aconselhável, para induzir os ofertantes a reduzir custos e responder às necessidades das pessoas.

Expansão do sistema: “de cima para baixo” contra “primeiro, os mais necessitados”

O paradigma dominante espera ampliar de maneira progressiva o sistema de proteção social, incorporando paulatinamente os que a princípio foram deixados para depois, à medida que se dispõe de mais recursos.

Há três critérios para alocar recursos na área social: destiná-los ao que chega primeiro, aos que têm menos necessidades ou aos mais necessitados. O usual tem sido começar a atender aqueles que têm menos necessidades e mais capacidade de defesa de seus interesses. Na América Latina, o exemplo típico desse processo de “acesso segmentado” é a seguridade social (MESA LAGO, 1985), que chega tarde ou nunca chega a proteger os camponeses sem terra e os trabalhadores autônomos da cidade.

O paradigma emergente, em contrapartida, propõe optar pelo último critério e sugere implementá-lo por meio da focalização. Focalizar é identificar com a maior precisão possível os beneficiários potenciais e desenhar o programa com o objetivo de assegurar um impacto per capita elevado sobre o grupo selecionado, mediante transferências monetárias ou entrega de bens ou serviços (FRANCO, 1990b; 1995).

A focalização permitiria melhorar o desenho dos programas uma vez que, quanto mais precisa for a identificação do problema (carências a satisfazer) e daqueles que o sofrem (população-alvo), mais fácil será desenhar medidas diferenciadas e específicas para sua solução; ela aumenta, além disso, a eficiência no uso dos recursos escassos e eleva o impacto produzido pelo programa ao concentrar os recursos na população de maior risco¹⁵.

Os critérios de focalização utilizados têm de adequar-se ao programa ao qual se aplica. Assim, dentre vários exemplos, pode-se mencionar o Programa das 900 Escolas, implementado no Chile, e que se orientava a 10% das escolas de pior rendimento acadêmico, identificando-as basicamente de acordo com a posição alcançada em um teste do Sistema de Medição da Qualidade da Educação (SIMCE), que mede a qualidade da educação em todas as escolas do país.

População beneficiária: setores mais organizados contra setores com mais carências

Os sistemas de proteção inspirados no paradigma dominante – por sua relação com uma fase específica do crescimento econômico latino-americano – preocuparam-se em atender ou terminaram privilegiando setores que tinham capacidade de pressão sobre o Estado, particularmente a classe média.

Em razão disso, o paradigma emergente pode argumentar que a única maneira de conseguir a equidade é atender os mais necessitados, seja por sua situação de carência extrema, seja porque os setores que foram beneficiados até agora têm capacidade (ou, pelo menos, mais capacidade) de solucionar de forma autônoma seus problemas.

Ademais, a importância do capital humano exige criar condições para que toda a população possa ser incorporada a atividades produtivas, de um lado, e, de outro, constituir-se em uma cidadania ativa.

Foco: nos meios e não nos fins

O paradigma dominante tende a destacar a importância da ampliação da cobertura, o que, embora muito importante, não esgota as finalidades de uma política. Pode-se afirmar que foi alcançado sucesso quando a educação ministrada é deficiente? A preocupação com a cobertura pode, inclusive, levar a distorções, visto que é mais fácil ampliá-la atendendo populações concentradas – em especial, em áreas urbanas –, no lugar das populações rurais dispersas, ainda que ali existam maiores níveis de necessidade. Além disso, uma cobertura elevada pode não produzir resultados, como acontece com programas nutricionais que, para atingir um número maior de pessoas, reduzem para baixo das normas mínimas a quantidade de calorias e proteínas entregues. Pode-se, também, ampliar a cobertura sem impacto, como acontece quando se incluem como beneficiários do programa aqueles que não têm necessidades não satisfeitas (COHEN; FRANCO, 1992; 1993).

Na prática, costuma-se dar ênfase ao investimento em infra-estrutura social (construção de escolas, postos de saúde, hospitais), mesmo quando se carece de recursos para financiar os gastos correntes (pessoal, equipamento, instrumentos ou materiais descartáveis). Em outros casos, eleva-se o gasto corrente para pagar salários, não dependendo se aqueles que os recebem fazem seu trabalho de forma adequada ou se os destinatários beneficiam-se de fato com as prestações.

Os recursos são atribuídos normalmente de acordo com o orçamento histórico. Como não existem instrumentos para saber se estão sendo gastos adequadamente, presume-se que a alocação e a aplicação são corretas e, com base nisso, modificações somente ocorrerão caso se ampliem as rubricas disponíveis e em resposta, via de regra, a critérios preexistentes. Além disso, se os programas não produzem impacto, costuma-se “premiar” esse fracasso aumentando-lhes o orçamento, para tratar assim de enfrentar o agravamento da situação social.

Por conseguinte, a alternativa recomenda orientar os programas para a obtenção de uma mudança nas condições de vida da população, o que exige conhecer o impacto dos programas em seus destinatários, de acordo com os objetivos propostos.

Isso demanda utilizar critérios que permitam identificar o grupo a que se pretende chegar e, também, calibrar os resultados com uma metodologia de avaliação adequada ao que se pretende medir. A análise de custo-impacto (ACI) mede tanto a eficiência como o impacto dos projetos (COHEN; FRANCO, 1992; 1993) e permite verificar a magnitude das mudanças atribuíveis ao projeto, assim como os custos assumidos para sua obtenção.

Indicador utilizado: montante do gasto público social contra relação custo-impacto

O indicador principal do modelo dominante é o gasto público social e suas flutuações. Tacitamente, aceita-se que existe uma relação entre o seu montante e a magnitude da pobreza ou a satisfação das necessidades das pessoas: essa relação é inversa em um caso (com mais recursos disponíveis, há menor quantidade ou proporção de pobres) e direta em outro (quanto mais recursos disponíveis, maior a satisfação das necessidades). Contudo, o montante do gasto social é um mau indicador, tanto do desenvolvimento social – que se relaciona também com o desempenho econômico do país –, como do investimento em capital humano.

O gasto social é a soma de “todos aqueles gastos realizados pelo Estado que tenham conotação social” (HAINDL; BUVINIC; IRARRÁZVAL, 1989). Existem diferentes critérios para os lançamentos orçamentários que devem ser incluídos. Costuma haver acordo em educação, saúde e habitação, mas existem discrepâncias em relação à justiça e outras despesas¹⁶.

O Relatório do Desenvolvimento Humano (PNUD, 1991) diferencia quatro razões: gasto público/PIB, gasto social/gasto público, gasto de prioridade social/gasto social e gasto de prioridade social/PIB, que permitem questionar a idéia de que existe relação entre o montante total dos recursos atribuídos ao “social” e o nível de desenvolvimento social. No entanto, não há indicação a respeito da progressividade do gasto, uma vez que os destinatários reais de

programas de “prioridade social” podem não ser os mais necessitados. Tampouco mostram a eficiência com que se utilizam os recursos e o impacto obtido com os programas financiados.

Para examinar esses aspectos convém proceder à desagregação do gasto social e analisar quem são os seus reais beneficiários. O gasto social público, definido anteriormente, tem um componente de gasto administrativo que não significa benefício real para a população: “bastaria que se aumentassem os salários da administração pública para que o gasto público social crescesse. Um aumento na burocracia estatal também elevaria o gasto assim definido, sem que isso signifique melhorar a situação dos mais pobres” (*ibid.*). O gasto social fiscal inclui somente o aporte fiscal que chega aos beneficiários (subsídio) e o que vai financiar uma parte da aparelhagem administrativa dos diferentes ministérios. Exclui o financiamento proporcionado pelos beneficiários. O gasto social direto é o aporte fiscal que se converte em transferências monetárias ou bens e serviços entregues diretamente às pessoas (subsídios), excluindo os gastos administrativos. Finalmente, o gasto social efetivo é a parte do gasto direto que chega aos setores mais pobres da população. Com base em pesquisas (como a Pesquisa de Opinião de Caracterização Sócio-econômica Nacional – CASEN) que permitem classificar, em diferentes decis da distribuição, os rendimentos decorrentes dos programas sociais, tem sido possível, em alguns países da região, verificar que o percebido pelos 30% mais pobres da população (gasto social efetivo) era uma quantidade muito pequena em relação ao conjunto do gasto público social (HAINDL; BUVINIC; IRARRÁZVAL, 1989).

Isso confirma diversos estudos que mostram que os recursos no social – tal como em qualquer outro campo –, podem ser utilizados com mais ou menos eficiência e, conseqüentemente, produzir efeitos diferentes nos beneficiários. Afirmou-se que os “dados correspondentes à América Latina mostram que a distribuição dos gastos sociais é regressiva na maioria dos países”, motivo pelo qual seu aumento “não é sempre a resposta quando se trata de melhorar o bem-estar das pessoas pobres. Mais importante é, muitas vezes, uma melhor alocação dentro do setor e o uso mais eficiente dos fundos” (BANCO MUNDIAL, 1990). “O gasto adicional em serviços sociais, via de regra, não ajudará automaticamente os pobres. A estrutura existente para

a prestação desses serviços tem de ser reorientada a seu favor, tanto no que se refere à quantidade como à qualidade dos mesmos” (*ibid.*).

Como foi visto no capítulo 1, ainda que alguns lançamentos do gasto social sejam redistributivos, o gasto social como um todo não é suficientemente redistributivo e é menos do que se supõe e do que teoricamente poder-se-ia esperar, uma vez que os grupos menos necessitados continuam recebendo uma proporção enorme do gasto social quando se inclui a seguridade social (CEPAL, 2001).

Ou seja, “gastar muito (ou gastar mais) não necessariamente implica investir bem”. As tarefas pendentes da política social latino-americana requerem melhorar a eficiência no uso de recursos escassos e o impacto dos programas.

Outro problema do indicador gasto social é o seu nível de agregação. Dificilmente podem introduzir-se modificações em programas concretos a partir das flutuações do referido gasto ou das relações que possam vir a ser estabelecidas entre o indicador do gasto social e indicadores sociais de nível macro. Essas eventuais relações são mediadas por uma infinidade de variáveis que não são consideradas.

É por isso que se deve utilizar indicadores relacionados à cada programa específico. Nesse sentido, a relação custo-impacto permite examinar se o programa está otimizando recursos ou, dito de outra maneira, se maximiza o impacto ao menor custo possível.

Uma inversão copernicana na gestão social

No paradigma tradicional, os projetos inserem-se em uma instituição que já tem seus modelos de organização e gestão definidos e, em razão disso, estes emolduram os processos e atividades por meio dos quais os recursos alocados ao projeto transformam-se nos bens ou serviços que essa instituição deve entregar à população beneficiária. Com a entrega de produtos termina o processo, supondo que – em todo caso – isso implicará uma modificação positiva da situação da população destinatária, isto é, o impacto buscado.

O modelo emergente, apoiado na observação do que acontece na prática, afirma que a entrega de produtos de maneira alguma garante o

impacto. Maximizar o impacto externo do projeto e, para tanto, otimizar a eficiência (interna) exige uma mudança do modelo que inspira a gestão social: o ponto de partida tem de ser o impacto, com base no qual se determina – justificada por uma rigorosa conexão causal – a quantidade e qualidade dos produtos que se requerem para alcançá-lo e, a partir disso, ajusta-se o programa de produção com os processos e atividades por meio dos quais se transformam os insumos em produtos. Tudo isso impõe exigências específicas de modelos de gestão e organização, que consigam responder adequadamente à cadeia causal orientada pelo impacto.

Um paradigma resultante

O consenso em torno das limitações do paradigma dominante tende a ampliar-se. Elas são mais conhecidas porque o paradigma tem tido um longo período de vigência. Essas debilidades justificam os esforços para “reinventar o governo” (OSBORNE; GAEBLER, 1992) e introduzir critérios inovadores. Contudo, as experiências com o paradigma emergente também mostram debilidades e exigem, portanto, que sejam consideradas as condições necessárias para que ele possa dar seus frutos.

Por exemplo, o co-financiamento apresenta o risco de marginalizar os mais pobres, que não estão em condições de assumir responsabilidades financeiras (LARRAÑAGA, 1994a; LEHMANN, 1994). A recuperação de custos pode provocar, dessa forma, uma diminuição substancial das demandas de atenção (MAKINEN; BITRÁN, 1993), uma vez que a cobrança marginaliza aqueles que não dispõem dos recursos para cobrir a tarifa. Por isso, é necessário estabelecer critérios que diferenciem o receptor do serviço de acordo com a sua capacidade de pagamento: aqueles com renda alta devem pagar o custo real; os de renda média deveriam poder reembolsar pelo menos uma parte; e aos pobres a atenção seria entregue gratuitamente (CORNIA, 1987).

Em relação à descentralização, também há argumentos contra. Alguns sustentam que a autonomia local na prestação de serviços sociais provocaria uma inaceitável variação nos padrões de provisão dos serviços entre diferentes localidades.

Com relação à sua eventual relação com a democracia argumenta-se que não são poucos os casos em que as autoridades centrais ou seus representantes foram fundamentais no processo de dissolução de formas de dominação oligárquica que ainda existiam em regiões mais ou menos isoladas. Um exemplo seria o sistema educacional francês que, pela ação de professores nomeados pelo governo central e que eram sujeitos a um sistema de rodízio depois de certo tempo para que não viessem a aderir aos poderes locais, contribuiu para estabelecer um idioma comum, valores sociais “modernos” e para consolidar o Estado-nação.

É usual afirmar que as atividades de redistribuição devem ser centralizadas para assegurar o equilíbrio entre a oferta e a demanda, pois, de outro modo, elas podem incentivar migrações de beneficiários para onde se oferecem maiores benefícios e de contribuintes para lugares onde a pressão tributária é menor (LARRAÑAGA, 1994a).

Esse argumento coincide com a opinião (OWEN, 1974) de que a principal razão da desigualdade educacional nos EUA reside na descentralização do seu sistema educacional, que permite que os grupos corporativos possam influir no destino dos recursos para a educação de acordo com seus interesses. O financiamento da educação dos pobres vê-se, assim, limitado: primeiro, porque a base tributária varia de acordo com a riqueza da respectiva comunidade e segundo, porque há poucos incentivos para gastar nos pobres, porque, uma vez educados e tendo alcançado certo sucesso social e econômico, é provável que migrem e, com isso, não contribuirão, por sua vez, para financiar os gastos do distrito pobre que investiu neles.

A descentralização das decisões sobre educação, conclui Owen, tende a dar um peso desproporcional às demandas privadas e a prejudicar a satisfação das necessidades sociais dessa área. O autor sugere que uma educação centralizada nacionalmente está em melhores condições de contribuir para a solução dos problemas mencionados, fixando normas de cumprimento obrigatório em todas as escolas, inclusive naquelas localizadas nas comunidades pobres, às quais dotaria de fundos federais suplementares para que possam cumprir tais exigências.

Em relação ao subsídio à demanda, alega-se a “falta de informação” dos usuários para tomar essa decisão. Esse problema, obviamente, também

é enfrentado, por exemplo, por aqueles que pagam com seus próprios recursos algum serviço de educação ou saúde, ainda que a condição sócio-econômica e o nível educacional-cultural correspondente, bem como o fato de constituírem verdadeiros “clientes”, dada sua capacidade de pagamento, predisponha-os a procurar a melhor oferta e exigir resultados (LARRAÑAGA, 1994a). Mas a provisão de valores por parte do Estado tampouco tem obtido sucesso até agora; entre outros, costuma faltar-lhe também a informação adequada¹⁷. Poderia contribuir para que os usuários façam uma escolha de maneira informada, mediante a disseminação dos resultados de avaliações que mensurem, por exemplo, a qualidade da educação dos diferentes centros escolares (como a denominada SIMCE, no Chile, já aplicada em outros países) ou de outras semelhantes em outros serviços públicos¹⁸.

3. DESCENTRALIZAÇÃO, PARTICIPAÇÃO E MECANISMOS DE MERCADO NAS POLÍTICAS SOCIAIS

Nos anos 1980, propôs-se na América Latina um conjunto de novas estratégias na política social. Tiveram especial relevância a descentralização, o incentivo à participação e a introdução de mecanismos de mercado.

Descentralização

A tendência histórica na região tem sido centralizadora. Nisso influenciaram razões políticas, como a matriz unitária, típica da maioria dos Estados latino-americanos¹; o centralismo subjacente existente inclusive naqueles Estados que adotaram estruturas federais²; as influências culturais, muito importantes desde a independência, procedentes de países tradicionalmente centralizados (especialmente a França).

A tudo isso agregam-se os mecanismos de retroalimentação, que ocorrem entre a centralização da tomada de decisões e a concentração da atividade econômica. Isso foi notório especialmente no longo período da substituição de importações que caracterizou a região até 1980.

Também contribuiu para a centralização a grande concentração urbana da segunda metade do século XX, que teve sua origem na redistribuição populacional e que ocasionou as migrações estimuladas pelo próprio modelo industrializante.

Sempre se criticou o centralismo com o argumento de que este deixa as decisões nas mãos de uma burocracia distanciada, cada vez mais, com interesses próprios, alheia às preocupações dos cidadãos e inacessível a eles. Afirma-se, também, que a essa mesma distância do centro em relação aos lugares onde vivem aqueles que são atingidos por suas decisões faz com que elas sejam pouco informadas.

Os argumentos em favor da descentralização costumam proceder de uma abordagem política; ressaltam que ela fortalece a democracia ao incentivar a participação cidadã e outorgar às pessoas mais ingerência em

assuntos que lhes dizem respeito diretamente. A descentralização contribuiria para o consumo social, dessa forma, com o aumento da participação e permitiria, além disso, o controle das burocracias por parte dos “cidadãos”, ao dissolver o “véu da distância” que as faz intangíveis.

Limitações da descentralização latino-americana

Contudo, as experiências descentralizadoras não parecem ter motivado a participação. É provável que ante a impossibilidade do exercício participativo e do controle da atividade pública, aqueles que deveriam exercer essas funções tenham optado por abandoná-las. As pesquisas de opinião pública mostram desencanto em relação à política e desinteresse em participar dela entre a população latino-americana (FRANCO, 2002b), sem que existam diferenças entre os países que avançaram no processo descentralizador e aqueles que continuam organizados de forma centralizada. Sem dúvida, alguns males tradicionais da política latino-americana, como a corrupção e o clientelismo político, têm contribuído para que as mudanças descentralizadoras não gerem os efeitos propostos ou para que se acomodassem às suas próprias necessidades.

Por outro lado, existe o risco de que a transferência de poder para níveis subnacionais não se traduza na promoção da democracia, mas em um reforço da dominação das oligarquias locais. Pelo menos em certas etapas da história da América Latina, as autoridades centrais cumpriram, em muitos casos, um trabalho fundamental no processo de dissolução ou perda de poder de formas de dominação tradicionais, particularmente em regiões isoladas³. E, na atualidade, parece que somente na arena política mais ampla, com o apoio dos meios de comunicação, é possível arejar muitos dos problemas de má administração e corrupção.

Da mesma forma, a descentralização coloca o risco de dispersar recursos e, nesse sentido, de agravar o descumprimento das responsabilidades sociais estatais e gerar novos padrões duplicados. No centralismo existem populações com baixo nível de vida em algumas regiões, o que leva a postular a descentralização, supondo que os recursos serão mais bem distribuídos e utilizados. Mas nada assegura, na verdade, que a instância subnacional seja

eficiente na sua utilização⁴. Muitos duvidam da capacidade das novas autoridades de assumir funções descentralizadas⁵.

“Tendo em vista a difícil situação econômica e técnica de muitos municípios e comunidades locais (cabe pensar que) uma descentralização inadequadamente conduzida poderia comprometer seriamente a equidade e aumentar as desigualdades regionais” (OEA; MIDEPLAN; CEPAL, 1998).

Outro autor destaca que “ainda não se observam resultados conclusivos em relação à melhorias da eficiência, e a renda geográfica bruta continua concentrando-se em alguns territórios”. Acrescenta que “não há indícios significativos de que tais processos tenham gerado uma tendência generalizada à participação cidadã e incrementos importantes e persistentes em termos de eficiência pública e redução da corrupção” (FINOT, 2002).

Alguns especialistas em temas fiscais inclusive sustentam que os processos de descentralização têm conduzido a desequilíbrios macroeconômicos (CEPAL, 1998b).

Em conclusão, existem dúvidas a respeito do resultado dos processos de descentralização levados a cabo na região, pois não parecem ter alcançado os objetivos que se propuseram quando introduzidos⁶. Além disso, a descentralização já não é vista como o instrumento capaz de resolver todos os problemas. Por isso, tendo transcorrido um tempo prudencial desde o início dessa mudança de orientação, cabe definir até que ponto ela contribui à obtenção desses objetivos e, sobretudo, aos da política social.

Embora as decisões sociais sejam, no final, políticas, e enfrentem atores que defendem interesses, trata-se aqui de fazer uma discussão “técnica” sobre como uma instância dessa espécie pode contribuir para que elas sejam mais informadas, racionais, eficientes e eficazes⁷.

Perguntas colocadas pela descentralização

Sob a perspectiva enunciada precedentemente, tentar-se-á responder a algumas perguntas-chave: o que será descentralizado? Para que instância subnacional serão transferidos os poderes e recursos? De onde serão obtidos esses últimos? Em que ordem serão transmitidas as funções? Os novos titulares têm que prestar contas perante a instância que transmitiu as funções e proporcionou os recursos? Como se deve cumprir essa responsabilidade?

As novas entidades subnacionais responsáveis pelas políticas sociais dispõem realmente dos recursos humanos, infra-estrutura, recursos financeiros e outros que se requerem para atingir os objetivos de tais políticas? Como se obtém maior eficiência no uso de recursos escassos? Ao descentralizar, melhora a probabilidade de alcançar o impacto que os programas se propõem?

Para essa reflexão, a discussão abstrata sobre as vantagens e os inconvenientes do centralismo e da descentralização não são de utilidade. Os argumentos em favor de uma ou outra das alternativas parecem, nesse nível, todos razoáveis. Requer-se uma discussão mais minuciosa, que estabeleça claramente em quais condições é conveniente efetuar a transferência de funções.

Como entender a descentralização?

A descentralização pode ser interpretada de duas maneiras. Por um lado, de natureza política, transfere a instâncias locais a capacidade de decisão em relação à provisão de bens públicos. Dessa maneira, procura criar canais de representação e participação cidadã que adaptam tal provisão às preferências que se manifestam em âmbitos geograficamente diferenciados. Por outro lado, a descentralização econômica introduz mecanismos de mercado nos processos produtivos, com o objetivo de aumentar a eficiência e reduzir os custos mediante a concorrência, deixando determinados assuntos à margem das decisões de natureza político-administrativa (FINOT, 2002).

A primeira permite expressar uma demanda localmente diferenciada, enquanto a segunda busca criar condições para a aplicação de mecanismos de mercado. Ambas promovem a participação dos cidadãos tanto nas decisões de natureza puramente política como nas vinculadas à vida cotidiana, que seria feita de forma individual, por meio do mercado (ou de quase-mercados⁸ criados em setores determinados), e comunitariamente, no caso dos projetos sociais e da criação de bens cooperativos.

A descentralização aparece como uma aposta para conseguir que o governo seja eficiente, faça uma política a baixo custo e entregue os serviços que a população espera dele. Isso poderia ser obtido – sustenta North (1993) – estabelecendo-se algum grau de concorrência entre serviços e organizações governamentais e conseguindo que disputem entre eles. Isso permitiria que os

consumidores (na expressão de Tiebout, 1956, citada por Finot, 2002) “votem com os pés”, passando dessa forma a outras circunscrições que respondam melhor a suas necessidades e expectativas (ou preferências por bens públicos). Tal concorrência se daria entre territórios de um mesmo país, como tem demonstrado a impressionante migração campo-cidade que ocorreu na América Latina da segunda metade do século XX ou a migração internacional que caracteriza hoje as grandes regiões desse continente.

Em suma, a descentralização permite que cidadãos de diferentes territórios adaptem a provisão de bens e serviços públicos às suas próprias preferências, mas também implica que essa nova cesta será financiada total ou parcialmente com os recursos gerados pela comunidade que promove a escolha.

Descentralização e política social

O interesse central dessa análise da descentralização na política social tem relação com o papel que ela pode cumprir na concretização dos direitos econômicos, sociais e culturais reconhecidos pela Carta das Nações Unidas e pelas constituições latino-americanas e que são responsabilidade do Estado (FRANCO *et al.*, 2001). Este deve contribuir para igualar as oportunidades de toda a população e para reduzir, portanto, as desigualdades que tenham clara expressão regional e local. Por isso, essa tarefa não pode ficar a cargo exclusivamente da ação das entidades subnacionais⁹.

A política social é o grande canal para atingir tais objetivos e a gestão social é a responsável pela administração dos meios colocados à disposição da política para alcançar os fins dos programas e projetos. Para tanto, a realização de diagnósticos adequados cumpre um papel central.

Ao descentralizar, o diagnóstico pode melhorar, supondo que no nível local é mais fácil identificar necessidades e conhecer com profundidade os problemas que serão enfrentados. Assim, é possível postular também soluções mais pertinentes e fazê-lo de maneira mais direta e rápida, dado o tamanho menor tanto do território como do número de pessoas envolvidas, o que permitiria calcular melhor as vantagens e inconvenientes das ações que serão implementadas. Tudo isso pode ser verdade, sempre que o corpo técnico encarregado de realizar o diagnóstico e propor soluções tenha formação suficiente e conhecimento das soluções bem sucedidas em outros lugares

do país, da região e do mundo. Não sendo assim, corre-se o risco – comum, certamente – de não se aproveitar o acúmulo de experiências produzidas fora do seu limitado espaço.

Balanceando a descentralização no social

A descentralização não pode ser concebida como uma simples transferência de poder. Isso somente implicaria trocar funções de um centro a outro. Na verdade, trata-se de um processo de transferências sucessivas, por meio do qual a capacidade de decisão e os recursos vão descendo pelos diversos escalões do governo e chegam até a base, os cidadãos¹⁰.

O governo central não pode transferir a responsabilidade social que lhe cabe para assegurar uma cesta social cujo conteúdo e dimensão dependerão do nível de desenvolvimento alcançado pelo país. O paradigma tradicional da política social reservava ao Estado a totalidade das funções das quais se pode desagregar uma política social, isto é, desenho, financiamento, aplicação, controle e avaliação dos programas sociais. Sem dúvida, pode-se transferir a outros atores a responsabilidade da implementação, mas as demais funções devem permanecer pelo menos parcialmente no âmbito central, como única maneira de assegurar o cumprimento de suas responsabilidades. Essa lógica leva à conclusão, portanto, de que a descentralização na política social somente alcança uma fase operacional (FINOT, 2002).

Para cumprir sua obrigação social, o Estado não pode desobrigar-se de suas responsabilidades financeiras, pelo menos não em sua totalidade, uma vez que elas constituem o principal instrumento para a redução das desigualdades no atendimento das necessidades básicas entre pessoas que habitam em territórios diferentes do mesmo país. A distribuição de recursos centrais deverá ser equitativa, tratando de compensar as desigualdades de base espacial.

O problema do financiamento é especialmente importante nos processos de descentralização. Há exemplos na América Latina em que um governo central, para poder mostrar um orçamento equilibrado em época de políticas de estabilização e busca de empréstimos internacionais, transferiu atribuições, mas não recursos, à instância subnacional. Da mesma maneira, em outros casos, a autoridade descentralizada que recebia os recursos do

nível central, que deveriam ser destinados ao desenvolvimento de certa política social, utilizava-os para outros fins, alegando sua suposta autonomia. Um claro exemplo dessa segunda situação surge da avaliação do programa Apoio Solidário aos Idosos (Apoyo Solidario a los Mayores, ASOMA), por meio do qual o governo nacional argentino transferia fundos às províncias para financiar a atenção aos idosos beneficiários do programa. Contudo, esses recursos eram utilizados para outros fins ou para mostrar superávit nas contas do banco da província, postergando a entrega do benefício a seus legítimos e necessitados destinatários. Sem dúvida, isso acontece também em outros programas semelhantes.

Sem o estabelecimento de mecanismos de redistribuição de recursos, é provável que as diferenças de produto e renda entre as diversas entidades descentralizadas intensifiquem as desigualdades. É preciso lembrar que a descentralização persegue o objetivo de fazer com que todas as entidades subnacionais possam atender, em níveis semelhantes, as necessidades básicas de sua população.

Do mesmo modo, para cumprir sua responsabilidade “última” de universalizar a oferta de uma “cesta” semelhante, a autoridade central tem de considerar a situação de cada grupo social e, para tanto, gerar intervenções que se adaptem a essa situação. Uma solução única para o país, igual para todos, que não considere as peculiaridades territoriais, provavelmente não produzirá os resultados esperados.

Aqui surge a conexão entre a focalização e a descentralização. A primeira é o instrumento adequado para dar conta das diferenças que sempre existem entre os beneficiários dos programas sociais. Permite identificar com precisão os destinatários de um programa concreto, visualizando as necessidades não satisfeitas que se pretende atender e levando em conta os recursos disponíveis. Sem dúvida, as necessidades de atendimento assumem características espaciais próprias em diferentes regiões. Nesse sentido, a consideração conjunta de ambos os “instrumentos”, focalização e descentralização, permitiria evitar os riscos detectados por alguns analistas, que afirmam que “em matéria de equidade, a descentralização tem resultado também em notáveis diferenças entre territórios em termos de infra-estrutura

e equipamento para a prestação de serviços sociais e, inclusive, na qualidade desses serviços” (FINOT, 1996).

Nem todos os processos de descentralização são iguais. Existe um *continuum* que abrange desde situações em que a descentralização deriva de uma demanda articulada por parte de comunidades que têm consciência da sua diferença – ou de uma elite que tenha a necessidade de criá-la –, até o extremo de países cujas regiões são desenhos administrativos traçados sobre um mapa, carentes de peculiaridades, que, portanto, enfrentam dificuldades para desenvolver personalidade própria; são localidades onde tampouco há atores sociais que possam dar sustento a uma demanda descentralizadora. É provável que esse segundo pólo possa ser considerado o grande sucesso do Estado unitário dominante na América Latina¹¹. Essas diferenças de “amadurecimento” dos processos de descentralização fazem com que seja necessário analisar, caso a caso, a forma e o cronograma que a transferência de funções de política social adotará.

Em muitos países, existe grande debilidade de estruturas institucionais de base local e, inclusive, muitas autoridades subnacionais carecem de prática nesses assuntos. Há, além disso, grandes desigualdades nas equipes profissionais, nas infra-estruturas disponíveis e nos recursos que as diferentes instâncias encarregadas de cumprir as responsabilidades descentralizadas contam. Essas diferenças existem no interior do mesmo país e, em razão disso, registra-se grande variação nos padrões de provisão dos serviços entre diferentes zonas. Portanto, uma tarefa que deve acompanhar a descentralização é aumentar a capacidade de gestão dessas unidades.

É necessário definir se a transferência de poderes será generalizada a todas as entidades subnacionais envolvidas ou, alternativamente, efetuar-se-á somente quando cada unidade subnacional satisfaça determinadas condições, demonstrando que tem capacidade de cumprir tais responsabilidades.

O sucesso dos programas sociais depende da existência de mecanismos de monitoramento e avaliação dos projetos instalados desde o começo de sua execução. É razoável pensar que a autoridade central constitucionalmente responsável por assegurar os direitos econômicos, sociais e culturais deve manter sob sua tutela os mecanismos de controle e avaliação, ainda que sejam outros os atores que implementam os programas. Dado que a

participação constitui também um objetivo e uma condição para o sucesso da descentralização, a informação gerada por esses mecanismos deveria ser colocada à disposição da comunidade, viabilizando a sua participação e impulsionando a transparência.

A participação

Etimologicamente, participar significa tomar parte e geralmente refere-se à pretensão dos atores sociais de ter uma quota de poder nos processos sociais que lhes dizem respeito (PALMA, 1985).

É possível dizer que participar é atuar de forma intencional, buscando objetivos e utilizando meios, o que supõe uma estratégia que exige organização, recursos e alguma noção a respeito das ações necessárias para transformar tais insumos em resultados que levem à consecução dos objetivos propostos.

A participação cidadã refere-se à intervenção dos particulares enquanto portadores de determinados interesses sociais (CUNILL, 1991).

A tradição identifica a participação com a democracia pluralista e representativa. Os partidos políticos, que concorrem em um marco estabelecido, seriam os principais canais por meio dos quais toda a população adulta pode ter voz na eleição dos líderes e nas iniciativas políticas.

É possível diferenciar diferentes dimensões de participação (PALMA, 1985):

- a macroparticipação, vinculada ao âmbito nacional, que invoca como valor fundamental o interesse geral e tem relação com as decisões que envolvem a sociedade no seu conjunto;
- a mesoparticipação, que se expressa no âmbito setorial ou regional, ajusta-se às decisões adotadas no nível macro;
- a microparticipação refere-se aos grupos comunitários e tem uma lógica própria, que requer consideração específica¹².

Essa microparticipação supõe uma comunidade geograficamente localizada, à qual se outorga implicitamente um considerável grau de homogeneidade. Desconhece-se que dentro dela, em geral, existem grupos

com interesses sociais não necessariamente compatíveis e, em muitos casos, abertamente conflituosos.

A participação comunitária é condicionada à existência de algum grau de coesão baseada na existência de problemas e interesses comuns, assim como à percepção de que a ação coletiva constitui uma via para atingir objetivos compartilhados.

Na participação, costumam ser identificadas quatro grandes etapas, não necessariamente seqüenciais, mas que propõem diferentes graus de intensidade: o processo de consulta, que pressupõe informar e dialogar; a presença e representação em processos decisórios; a gestão ou o estabelecimento dos procedimentos que permitem a ação e, por último, a influência na definição dos objetivos finais buscados (GIDEON, 2003).

É interessante considerar conjuntamente os dois critérios de classificação previamente mencionados, a participação em função da escala (macro, meso e micro) e o grau de intensidade (consulta, presença, representação, gestão e decisão a respeito dos objetivos finais buscados).

A combinação do nível macro com a decisão sobre os fins últimos que se pretendem alcançar tem relação com o desenho das políticas que permitem a concretização e o ordenamento dos valores que a sustentam. Basicamente, expressam-se nas decisões que se adotam com respeito a que necessidades serão satisfeitas de maneira prioritária e para quem. As respostas a ambas perguntas determinam quais bens ou serviços serão entregues a qual população-alvo. Em outras palavras, estabelece-se o 'o que', o 'a quem' e 'o como' da política social. Isto relaciona-se com as decisões básicas que se tomam a respeito das políticas sociais no âmbito nacional e impregna o nível intermediário, tanto setorial como regional.

No nível micro, a participação serve para transmitir informação e consultar sobre quais são as preferências da população destinatária. O passo seguinte é a participação com intervenção na gestão. O nível superior implica que haja participação no processo decisório ao longo de todo o ciclo de vida do projeto influenciando na seleção dos problemas que se enfrentarão, seu diagnóstico e prioridade, a formulação de alternativas de solução e as modalidades pelas quais essas serão implementadas.

Benefícios da participação

Diz-se que a participação envolve benefícios em diferentes dimensões: a) melhora o desenho dos projetos, fazendo com que o diagnóstico e as formas de intervenção adaptem-se às características específicas da população destinatária; b) possibilita o controle da população destinatária sobre o projeto, ajudando assim a transparência de sua gestão, e c) aumenta a sustentabilidade do projeto ao envolver os beneficiários em sua operação.

Diversos estudos empíricos ressaltam a contribuição da participação no sucesso dos programas sociais. Aqueles com “ativa participação comunitária no seu desenho, gestão e avaliação têm resultados muito superiores aos programas de modelo tradicional burocrático vertical”. Entre outros, um estudo do Banco Mundial (NARAYAN, 1994) analisou o desempenho, sob diversas modalidades organizacionais, de 121 projetos de distribuição de água potável a grupos camponeses pobres em 49 países de África, Ásia e América Latina. Os projetos cuja participação comunitária foi elevada tiveram um alto rendimento em 80% dos casos, um desempenho médio nos 20% restante e nenhum teve baixo rendimento. Pelo contrário, entre os projetos com baixa participação comunitária, somente 2,7% tiveram um alto desempenho, 40% desempenho médio, e 57,3% desempenho baixo (KLIKSBERG, 2000).

Por outro lado, um estudo da Agência dos EUA para o Desenvolvimento Internacional (USAID), realizado em 1975, analisou 36 projetos de desenvolvimento rural integrado realizados na África e 35 realizados na América Latina para identificar os elementos significativos para seu sucesso ou fracasso. Foi encontrado que algumas variáveis habitualmente consideradas importantes para o sucesso de um projeto de desenvolvimento rural integrado, como o analfabetismo ou alfabetização da população destinatária, a distância de estradas asfaltadas, a qualidade do meio físico para a agricultura, o número de lotes por extensionista, a experiência anterior dos camponeses com esse tipo de projetos, o percentual de aumento da renda por família gerado pelo programa tomado isoladamente, etc., eram, na verdade, irrelevantes na grande maioria dos casos para esse sucesso. Por outro lado, foi comprovado que eram decisivamente importantes para o projeto que a

população-alvo participasse tanto no desenho e na criação do projeto como durante a sua implementação, de tal forma que nem os organizadores do projeto nem a população-alvo tiveram toda a capacidade de decisão (TOBAL, 1982, citado em COHEN; FRANCO, 1992).

É por isso que o estado do conhecimento atualmente disponível deixa de lado a pergunta sobre a relevância da participação e foca o interesse em como torná-lo viável.

Contudo, é preciso adotar algumas precauções em relação à perspectiva que assume que a participação é um fim que pode rivalizar com os objetivos de impacto que, por sua vez, justificam a existência do projeto¹³.

Limites da participação

A participação dos beneficiários na administração dos processos sociais é a rubrica que atualmente ganha mais terreno, sobretudo em relação aos serviços educacionais e sanitários. Trata-se, definitivamente, de favorecer a possibilidade de que os próprios usuários de um serviço público específico intervenham em sua direção e controle. Mas o modelo utilizado, no qual se baseia a maior parte da experiência disponível, confere aos usuários um papel gerencial, em vez de advogar em prol de seus interesses sociais e suas expressões valorativas e políticas no sentido mais amplo (CUNILL, 2003).

Se a participação administrativa, porém, é condicionada pelos conhecimentos técnicos que os participantes detêm, introduz-se automaticamente um viés que afasta os mais pobres¹⁴.

A possibilidade de que estes possam influenciar o processo decisório depende tanto de questões culturais como dos conhecimentos específicos sobre as matérias tratadas. Nesse sentido, “os que sabem” são os que de fato podem opinar e decidir.

Por conseguinte, é possível que seja necessário diferenciar graus de “legitimidade” da participação. Nesse *continuum* teórico, existem dois pólos: a participação legítima, relacionada aos interesses, valores e prioridades que tenham como detentores materiais (talvez indelegáveis) aqueles que serão diretamente afetados e, no outro extremo, uma participação que é ilegítima, na medida em que coloca como requisito a disposição de conhecimentos específicos.

Assim, a participação tem uma natureza mista de valor e instrumento. É um valor uma vez que define o ‘o quê’ das políticas sociais, e é instrumento quando se relaciona com o ‘como’ (o modo pelo qual) serão logrados os objetivos propostos.

A participação das organizações do terceiro setor sem fins lucrativos cresceu como força econômica em todo o mundo.

O estudo da Universidade Johns Hopkins, realizado em 26 países como parte de um projeto comparativo do setor sem fins lucrativos, revelou que, a partir de 1995, as organizações desse setor representam 7% da força laboral, ou seja, 1 em cada 14 trabalhadores, o que equivale a 19,7 milhões de empregados remunerados com dedicação exclusiva (seis vezes mais pessoas do que as empregadas pela maior empresa privada em cada um desses países). Também conta com 11,3 milhões de trabalhadores voluntários com dedicação exclusiva. Se o setor sem fins lucrativos nesses países fosse uma economia nacional, ocuparia o oitavo lugar entre as maiores do mundo, com US\$ 1,2 bilhão em despesas (SALAMON, 2002).

Mas, com relação às organizações não-governamentais (ONGs), existem duas posições que, embora não necessariamente antagônicas, colocam ênfases diferentes. A primeira foca o declínio dos paradigmas que dispõem como únicas alternativas o mercado ou o Estado. Os problemas que enfrentam as políticas sociais seriam demasiadamente complexos para serem resolvidos por um único setor. É necessário mobilizar o conjunto de recursos disponíveis e aproveitar as vantagens comparativas dos três setores (mercado, Estado e terceiro setor). O setor sem fins lucrativos pode ser um sócio importante.

Por outro lado, destaca-se que as ONGs têm características diversas. É um setor formado por um amplíssimo espectro de entidades, muitas das quais têm um fim social, mas também um vasto número sofre pressões tendentes à mercantilização, à burocratização e à clientelização, o que tende a anular muitas de suas supostas vantagens (CUNILL, 2003).

Novamente surge a necessidade de matizar as posições previamente mencionadas. Com relação à contribuição potencial que as ONGs podem trazer às políticas sociais, a pergunta relevante é quais são os requisitos que o terceiro setor deve cumprir para constituir-se em “sócio” do Estado,

superando os problemas que lançam dúvidas à sua legitimidade (escândalos envolvendo salários e prestações, uso das ONGs para canalizar subsídios públicos a políticos e utilização de algumas fundações como veículos de fraude tributária) (SALAMON, 2002).

Para tanto, deve existir uma regulamentação estatal que assegure que as ONGs sejam eficazes, eficientes e sustentáveis, cumprindo um rigoroso código de ética.

Participação e políticas sociais

“O sentido último da participação social é impulsionar o peso específico dos sujeitos que são atualmente subalternos na economia e na política”, assim como fortalecer seus níveis de auto-organização política e social. Portanto, deve se conceder voz (e voto) não somente aos interesses organizados mas, sobretudo, aos que estão sub-representados (CUNILL, 2003).

É usual assumir que a participação é, por definição, espontânea. A rejeição que provoca a possibilidade de manipulá-la para fazer dela um instrumento para a consecução de fins espúrios faz com que se trate de preservar a autonomia que lhe é inerente.

Mas, do ponto de vista das políticas sociais, deixar de induzir a participação implica tomar para si custos difíceis de serem assumidos tanto do ponto de vista valorativo como instrumental. A participação é função da organização e, portanto, os indigentes têm um potencial marginal de participar espontaneamente na solução dos problemas que os afetam.

Assim, os que apresentam os maiores níveis de urgência na atenção de suas necessidades básicas são os que por definição estão inabilitados ou, no melhor dos casos, extremamente limitados para utilizar a mola propulsora da participação a fim de superar essa condição. A partir de uma perspectiva teórica, isto não passa de uma dimensão adicional para explicar a pobreza. Na perspectiva das políticas sociais destinadas a superá-la, a pergunta relevante é como induzir a participação com o objetivo de convertê-la em uma ferramenta adicional da estratégia.

Dado que a extrema pobreza tem raiz multicausal, deve-se tratar de avançar em direção a uma solução integral e sustentável por meio de uma política social fundada em termos valorativos, em que a solução dos

problemas sociais constitua um imperativo ético e não uma variável de ajuste da política econômica.

Nesse marco, a participação cumpre o papel-chave de transformar os beneficiários de meros demandantes em agentes ativos, mobilizando suas capacidades para procurar soluções e não somente para solicitar ajuda¹⁵.

Um primeiro passo estratégico consiste em permitir-lhes acesso de fato aos programas e projetos sociais a eles destinados. Trata-se de aproximar os pobres às redes de serviços existentes, transformando deliberadamente a demanda potencial que eles representam em uma pressão adicional real sobre as políticas sociais que o Estado implementa.

Os pobres são, por definição, os detentores das maiores necessidades básicas não atendidas e, nessa mesma medida, constituem uma demanda potencial. Mas são, ao mesmo tempo, incapazes de transformá-la em demanda real, dado que estão excluídos do mercado e não podem demandar o Estado porque a atomização que os caracteriza dilui a sua capacidade de pressão.

Uma política social com esse selo exige forte apoio político porque seu objetivo central é gerar demandas sociais adicionais sobre o aparato de um Estado no qual, via de regra, os recursos destinados a ela são crescentemente limitados.

É previsível que a demanda incremental enfrente cenários diferentes:

- os que têm uma oferta específica com capacidade de dar conta do aumento da demanda vão exigir que se focalizem, eliminem ou diminuam as barreiras de acesso;
- os que têm oferta, mas sem capacidade para cobrir o aumento da demanda, vão requerer a focalização e o aumento do volume da oferta;
- os que não têm oferta vão demandar o desenho de novos programas e projetos.

Por outro lado, as demandas são, por definição, heterogêneas, o que implica a necessidade de desenhar uma oferta que satisfaça exigências específicas decorrentes da estrutura das necessidades não atendidas da população em extrema pobreza.

O papel da participação na descentralização

O sujeito da descentralização não é o aparelho governamental, mas as comunidades subnacionais que terão a possibilidade de decidir sobre a provisão de bens públicos ajustados a suas preferências geograficamente diferenciadas. Daí a importância de que os interesses de todos os cidadãos sejam equitativamente representados nas decisões (FINOT, 2002).

Isto é especialmente importante para a política social. E por isso deve-se prestar atenção em como aumentar a participação daquelas comunidades tradicionalmente excluídas em sua própria circunscrição territorial, com programas dirigidos a elas. O sucesso dos processos de descentralização e das políticas sociais implica uma participação que cumpra algumas condições mínimas:

- que os programas sociais tenham mecanismos de disseminação da informação, não se limitando àqueles que devem tomar decisões. Dado que a informação é poder, caso se necessite dela, produz-se uma assimetria que limita a qualidade da participação e gera uma atitude passiva nos envolvidos;
- são necessários mecanismos que operacionalizem as demandas e prioridades da comunidade, refletindo assim o compromisso efetivo das unidades descentralizadas;
- da mesma forma que é necessário fortalecer a organização social, também é imperativo adequar o Estado para incorporar as contribuições geradas pela participação social.

Mecanismos de mercado nas políticas sociais

Entre as vantagens que se atribuem aos mecanismos de mercado para a provisão de bens ou serviços, encontram-se os incentivos à inovação e à redução de custos, gerados pela concorrência. Dessa forma, promovem a capacidade de escolha dos consumidores. “Os mecanismos de mercado têm muitas vantagens sobre os mecanismos administrativos: os mercados são descentralizados; são (regra geral) competitivos; conferem responsabilidade aos consumidores sobre suas opções e vinculam diretamente os recursos aos resultados. Os mercados também respondem com rapidez a mudanças rápidas” (OSBORNE; GAEBLER, 1992).

Para que um mercado funcione, são necessárias certas condições, sem as quais seu funcionamento será defeituoso e fará desaparecer a concorrência real e, como resultado, as vantagens que deveriam emanar dela. Quando os consumidores ou beneficiários de um bem ou serviço carecem da informação adequada, abusa-se deles; quando o comportamento dos provedores não está corretamente regulamentado, desenvolvem-se condutas oportunistas.

A estruturação dos mercados é consequência da interação eficaz entre diversos agentes econômicos e políticos e da aceitação social das regras do jogo. Os mercados competitivos e eficientes não existem isoladamente. Devem ser criados, desenvolvidos e protegidos. E é o Estado quem deve estabelecer e aplicar as “regras do jogo” que garantam os direitos de propriedade e viabilizem a realização de transações.

Nesse sentido, cabe lembrar que “o mercado não é efetivamente um estado da natureza que se veria perturbado de vez em quando por intervenções exteriores abusivas; é uma construção humana muito delicada que, para surgir, afirmar-se e desenvolver-se, exige enormes esforços coletivos. Não há nenhum grande mercado abstrato que corresponda à visão útil, mas não realista, dos teóricos da economia clássica, mas mercados concretos, muito numerosos, muito diversos, muito complexos em suas inter-relações. Ao lado dos mecanismos automáticos que os fundamentam, esses mercados sempre implicam outras regulamentações garantidas por regras escritas e não escritas, algumas decretadas pelo poder público, outras consuetudinárias, outras apenas no consciente” (CROZIER, 1987).

A gestão social também tem recorrido aos mecanismos de mercado como alternativa à prestação político-administrativa de tais serviços, criticados pela falta de estímulos à inovação e à redução de custos decorrentes da concorrência. Contudo, recorrer ao mercado para conseguir objetivos públicos não significa deixar os assuntos públicos nas mãos do mercado, mas criar incentivos para melhorar sua administração.

É necessário que se cumpra uma série de requisitos para que os mecanismos de mercado possam ser adotados e gerem benefícios:

- por parte da oferta, que exista número suficiente de fornecedores para assegurar que haverá concorrência;

- por parte da demanda, que os consumidores (ou beneficiários) tenham poder aquisitivo suficiente para comprar o bem ou o serviço – combinando recursos próprios, sendo o caso, com transferências monetárias por meio de subsídios ou bônus – e interesse em exercer tal poder.

A provisão de serviços públicos apresenta modalidades que vão desde a prestação privada, na qual o consumidor decide o que quer e o que compra, até a provisão pública, na qual uma agência estatal decide o que será fornecido, quem vai produzi-lo e como será financiado. Na realidade, ocorrem combinações de responsabilidades públicas e privadas.

É possível identificar diversas alternativas de orientação à oferta: a aplicação de taxas ou fixação de preços públicos pela prestação de serviços; a contratação externa da provisão de bens ou serviços e a promoção de estruturas de quase-mercado.

Por parte da demanda, as alternativas mais comuns são a transferência do poder de compra aos consumidores e a introdução do sistema de bônus ou vouchers.

O mecanismo de mercado utilizado com maior recorrência é a terceirização ou contratação da provisão de bens ou serviços. A pesquisa realizada sobre os cinco programas sociais latino-americanos revelou aspectos que resultam de grande interesse para o adequado funcionamento desse tipo de mecanismo.

A terceirização

É claro que “embora exista uma relação entre a provisão pública de um bem ou serviço e sua produção, essa relação não é inevitável. O Estado pode contratar e contrata de empresas privadas – ou organizações sem fins lucrativos – a produção de bens proporcionados por ele” (STIGLITZ, 1995).

O fato de que a administração contrate a produção de um bem ou serviço com fornecedores particulares não elimina sua responsabilidade, uma vez que continua a seu cargo o planejamento, o financiamento e a supervisão da qualidade dos bens e serviços que o programa deve oferecer aos beneficiários; portanto, o Estado tem de assegurar que o empresário contratado preste tais serviços com as características de qualidade e quantidade estabelecidas.

A terceirização é muito utilizada nos programas sociais latino-americanos. Além da mera contratação da produção ou distribuição de produtos (complementação alimentícia, apoio creditício, capacitação ou serviços de atenção na área da saúde), a terceirização inclui outras dimensões da gestão, tais como a seleção dos beneficiários do programa, a avaliação *ex ante* e *ex post* de projetos, assim como a supervisão e contratação de serviços especiais (desenvolvimento na área de informática, estudos de custos e outros).

Há casos em que a aplicação de tais mecanismos de mercado gera benefícios, enquanto em outros gera custos decorrentes da inadequada implementação, da ausência (ou insuficiência) de marcos reguladores ou do desconhecimento da realidade institucional na qual são introduzidos.

Na terceirização, é vital que o comportamento dos agentes privados frente à administração esteja regulamentado para evitar o desenvolvimento de condutas oportunistas. É preciso ainda prever a aplicação de sanções adequadas quando isso ocorrer, a fim de não emitir sinais equivocados sobre as regras do jogo existentes.

Debilidade na criação de cenários de mercado

Para que a terceirização funcione, devem ser criados cenários que permitam que as leis de mercado atuem. Os programas sociais violam habitualmente um ou vários de seus pré-requisitos básicos. As debilidades mais frequentes são:

Oferta insuficiente de provedores

No desenho dos programas, assume-se, via de regra, a existência de um mercado de ofertantes (ONGs, empresas ou outros) suficientemente amplo e competitivo para garantir uma oferta qualificada de serviços.

Esse mercado costuma ser, na verdade, muito pequeno ou simplesmente inexistente. Nesse contexto, a elevação de preços e o fracionamento são seus efeitos habituais.

Incapacidade técnica dos provedores

Quando não há cadastros confiáveis, enfrenta-se o risco de contratar fornecedores pouco qualificados ou que produzem bens e serviços de baixa

qualidade. Existem erros de efetividade (deixar entrar maus provedores) e custos de oportunidade (marginalizar os bons provedores) causados pela ausência de processos de seleção adequados. No social, costuma ser habitual a falta de estudos sobre a capacidade instalada e técnica dos provedores.

Vulnerabilidade financeira dos fornecedores

Grande parte das ONGs não conta com capital suficiente para competir e subsistir de maneira autônoma. Em razão disso, elas se tornam muito dependentes dos contratos que obtêm dos programas sociais para os quais habitualmente trabalham. Como, geralmente, não conseguem desenhar estratégias de sobrevivência de longo prazo, buscam solucionar somente seus problemas econômicos de curto prazo, que são situados acima dos interesses da população destinatária do programa.

Falhas na regulamentação dos mercados

A existência de condições de mercado para a terceirização não garante que seus benefícios serão obtidos automaticamente. A gestão e a regulamentação do mercado são tão ou mais importantes do que as condições para sua operação. As falhas mais correntes são:

Déficit de regulamentação ao terceirizar a seleção de beneficiários

Entre as razões que explicam a seleção adversa de beneficiários – isto é, a inclusão daqueles que estão fora dos parâmetros de focalização do programa e que, portanto, não deveriam receber seus benefícios – encontram-se a incapacidade técnica dos fornecedores para realizar diagnósticos adequados, assim como as condutas oportunistas que privilegiam o interesse privado em detrimento ao acordado contratualmente. Muitas vezes, um mesmo executor atua como responsável tanto pela oferta de serviços como pela realização de diagnósticos e seleção de beneficiários, o que fomenta o risco do oportunismo.

Déficit nas relações contratuais

A definição imprecisa de padrões de volume, qualidade e preço do

programa para os fornecedores abre possibilidades para que estes desenvolvam comportamentos “oportunistas”.

Sistemas inadequados de monitoramento e avaliação

Esses sistemas deveriam cumprir duas funções: a primeira, assegurar que os produtos entregues pelos fornecedores satisfaçam os requisitos contratuais e propiciem a correção de divergências; a segunda função é avaliar a contribuição decorrente da terceirização para a eficiência e o impacto do programa. Nos programas sociais, a primeira cumpre-se de maneira insuficiente e a segunda é totalmente ausente.

Debilidade em garantir o acesso ao serviço em todas as áreas geográficas

Os fornecedores, orientados pelo critério de rentabilidade, limitam o acesso daqueles beneficiários que lhes custam mais alcançar, gerando situações de inequidade.

Déficit na proteção dos interesses dos usuários

Não se presta correta atenção às consultas realizadas pelos usuários e, geralmente, suas reclamações não são ouvidas. Da mesma forma, os contratos realizados com os particulares não estabelecem, via de regra, a obrigação do contratado de atender os temas mencionados.

Sobre o que terceirizar e com quem fazê-lo

As empresas privadas, o terceiro setor (agentes particulares com e sem fins lucrativos) e a administração pública têm diferentes vantagens comparativas. “Há coisas que a empresa privada faz melhor do que o governo¹⁶. Mas há coisas que o governo faz melhor do que a empresa privada. O setor público tende a ser melhor, por exemplo, na gestão política, na regulamentação, na garantia de estabilidade e continuidade dos serviços e na garantia de coesão social (através da mistura de raças e de classes, por exemplo, nas escolas públicas). A empresa privada tende a ser melhor no cumprimento de tarefas econômicas, na inovação, na adaptação a mudanças

rápidas, no abandono de atividades infrutíferas ou obsoletas. O terceiro setor tende a ser melhor no cumprimento de tarefas que geram pouco ou nenhum benefício, exigem dos indivíduos compaixão e compromisso profissional e uma quase ilimitada confiança de parte dos beneficiários ou dos clientes que necessitam de dedicação pessoal direta (como creches, centros diurnos para a terceira idade ou assessoramento e serviços aos doentes ou aos deficientes) e implicam a imposição de códigos morais e responsabilidade individual pela conduta” (OSBORNE; GAEBLER, 1992).

A introdução de mecanismos de mercado, como a terceirização, deve ser precedida de uma análise dos requisitos organizadores e institucionais que possibilitam a sua aplicação, assim como dos custos de transação implicados.

O adequado funcionamento dos mercados requer intervenções para corrigir as falhas precedentemente citadas, o que possibilitará o fortalecimento da oferta de fornecedores (em qualidade e quantidade) e o aperfeiçoamento dos mecanismos de regulamentação.

É injusto atribuir aos instrumentos em si os fracassos decorrentes de sua aplicação sem considerar que a causa de grande parte deles reside em não considerar os requisitos para sua operação.

4. O MARCO DA GESTÃO SOCIAL

A implementação dos programas e projetos sociais exige modelos específicos de organização e gestão, que levem em consideração, por um lado, os elementos comuns dos programas sociais e, por outro, que prestem atenção àquilo que cada um tem de peculiar, seja na natureza de suas prestações, seja nos atributos da população à qual estão dirigidos ou nas características do entorno institucional em que se inserem. É a partir dessas especificidades que podem ser construídos instrumentos de gestão adequados. Quando se aplicam modelos homogêneos a realidades heterogêneas, aumenta-se a probabilidade de fracasso.

Neste capítulo serão analisados os conceitos fundamentais relacionados com os problemas, as políticas, os programas e projetos sociais, o ciclo de vida, os modelos de organização e a lógica de gestão.

Problemas sociais

Aqueles que propõem a realização de políticas sociais aceitam uma posição filosófica: acreditam que é possível, por um lado, conhecer a realidade e, por outro, alterar, mediante ações planejadas, aqueles aspectos que não coincidem com os ideais dominantes. Nem todos compartilham dessa perspectiva. Alguns consideram que existem somente dois tipos de problemas: os que se solucionam sozinhos e aqueles que não têm solução, o que retira o sentido da política social, uma vez que a realidade não poderia ser alterada por nossas ações.

Fazer política social implica aceitar, então, que é possível solucionar os problemas sociais. A engenharia social, como foi chamada em alguma época, é concebida como uma atividade que pode contribuir para melhorar a sociedade.

Há um problema social quando existe uma diferença identificável entre os ideais e a realidade. Mas, nas sociedades modernas, convivem diferentes conjuntos de valores, mas nem todos os atores sociais os compartilham totalmente. Como consequência, também há diferentes opiniões

a respeito de como a sociedade está funcionando. Por isso diferem, também, na identificação dos problemas sociais sobre os quais é necessário intervir.

Quem decide, afinal, o que constitui um problema social? Uma resposta simplista diria que a maioria ou uma proporção importante dos membros da sociedade; em algum sentido, a opinião pública. Contudo, muitas vezes as pesquisas de opinião mostram um grande consenso em relação a determinados problemas, apesar de que não se empreendem ações para enfrentá-los. Essa opinião, ainda que seja muito difundida, carece por si só de peso suficiente para introduzir o tema na agenda pública. A população em geral, além disso, costuma estar pouco informada e, freqüentemente, muito influenciada pelos meios de comunicação. Costuma-se dizer que a programação televisiva responde às preferências das majorias. Entretanto, também cabe sustentar que são os meios os que formam a opinião pública, que logicamente dizem respeitar na sua programação.

A cidadania costuma estar atomizada e somente aparece agrupada como “público” nas pesquisas de opinião. Há outros atores sociais, menos numerosos, mas bem organizados, com uma maior quota de poder, que são os que realmente têm a capacidade de tornar prioritários certos temas: os tomadores públicos de decisões; os fatores de poder econômico, mediático ou religioso; as burocracias que atuam no campo social e estão organizadas corporativamente; os técnicos ou tecnocratas, e outros.

Os estudos sobre opinião pública mostram, além disso, que os temas que as pessoas consideram preocupantes se mantêm estáveis e sofrem variações menores no seu ordenamento. Essa permanência, provavelmente, somente é alterada quando se forma um movimento social, vale dizer, quando um grupo de pessoas se organiza e se mobiliza para enfrentar o que considera um problema e consegue promover a criação do espaço e a obtenção dos apoios necessários para torná-lo uma preocupação de toda a coletividade.

Uma vez colocado o problema na agenda social, é necessário fazer algo. Os atores tomam iniciativas muitas vezes orientadas a pressionar o Estado para que atue no sentido que consideram adequado aos interesses que defendem.

O Estado pode realizar ações diversas em relação a esse problema, desde declarar sua preocupação e constituir uma comissão para seu estudo,

enquanto ganha tempo, seja para analisá-lo profundamente ou para retirá-lo importância, até ditar uma política pública comprometendo recursos para enfrentá-lo.

O objetivo da política

Há um imenso espaço entre reconhecer um problema social e solucioná-lo. A ponte entre um extremo e outro é uma política social “racional”. E isso não costuma ser comum em uma área em que as paixões, a desinformação e o voluntarismo costumam fazer campanha quando desejam sobressair-se. Pode-se dizer, como Dante, que “de boas intenções está pavimentado o caminho do inferno” do social, em que abundam as boas intenções e os resultados costumam ser escassos.

Um primeiro ponto crucial é que não se tem claro o objetivo das ações que se empreendem. É possível, portanto, sustentar – como Sêneca e Lewis Carrol – que “para quem não sabe para onde vai, qualquer caminho é bom”. Por isso, o primeiro passo para elaborar uma política social que possa chegar a ser bem sucedida consiste em definir, da maneira mais clara possível, o objetivo que se pretende alcançar. Sem isso, qualquer caminho pelo qual se opte seria igualmente válido e, provavelmente, ineficaz, uma vez que não será possível estabelecer as ações adequadas para alcançar o resultado proposto.

Em muitos programas sociais, tende-se a confundir os fins e os meios. Isso conduz a que a ampliação da cobertura apareça, com frequência, como o objetivo. Por exemplo, nos programas de alimentação considera-se que é uma finalidade desejável aumentar o número de beneficiários em idade escolar, ainda que o preço a pagar seja uma merenda menos rica em proteínas e calorias. Para atender aos novos supostos beneficiários – sem aumentar o orçamento – retira-se uma parte da merenda aos que já estavam incorporados, com o que nenhum deles melhora sua situação nutricional.

Outra confusão comum nesse tema induz a acreditar que um programa está sendo bem feito quando aumenta o investimento em infra-estrutura física. Porém, a construção de escolas e de postos de saúde não conduz

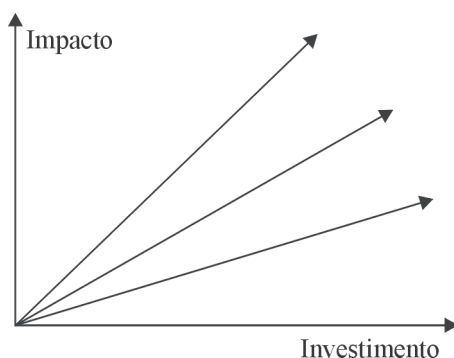
necessariamente aos resultados esperados de uma política de educação ou de saúde. Muitas vezes, faltam os insumos necessários e os recursos para pagar os salários do pessoal (docente e não docente, médico ou paramédico) que viabiliza a utilização da infra-estrutura construída.

A terceira confusão consiste em acreditar que o aumento do gasto corrente é o único ou fundamental pré-requisito para o sucesso. Sem dúvida, é muito importante dispor de recursos, por exemplo, para melhorar a remuneração dos professores, mas nada assegura que isso se traduza automaticamente em uma educação de melhor qualidade.

Esses três elementos – a cobertura, o investimento em infra-estrutura social e o gasto corrente – são os meios e não devem ser confundidos com os fins. A meta é alcançar um impacto sobre a população-alvo. Para tanto, são requeridos os recursos, tanto para o gasto corrente como para o investimento e, em muitos casos, provavelmente, também é razoável pensar que as ações devem afetar a mais pessoas, isso é, devem ampliar a cobertura do programa.

Trata-se de identificar, com mais precisão, quem sofre as carências que serão atendidas mediante esses programas sociais. E isso se relaciona com dois mitos do senso comum, que costumam se repetir em matéria de política social. O primeiro diz que “o impacto que o programa provoca é função do investimento”, ou seja, que quanto mais recursos se destinam, por exemplo, a um programa nutricional, menor será a quantidade de crianças desnutridas ao final do mesmo. Mas é possível gastar muito e mal. Caso, no desenho da política, não sejam estabelecidas adequadamente as relações causais entre os meios e o objetivo proposto, é possível acrescentar os recursos sem gerar impacto algum. Os resultados da avaliação do Programa de Promoção Social Nutricional (PPSN), da Argentina, exemplificam o dito. Seus objetivos eram educacionais, promocionais e nutricionais. Nesse último aspecto procurava-se, mediante a alimentação que era entregue nos refeitórios escolares, diminuir progressivamente a incidência da desnutrição na população-alvo, constituída por crianças que freqüentavam escolas públicas e vinham de famílias pobres.

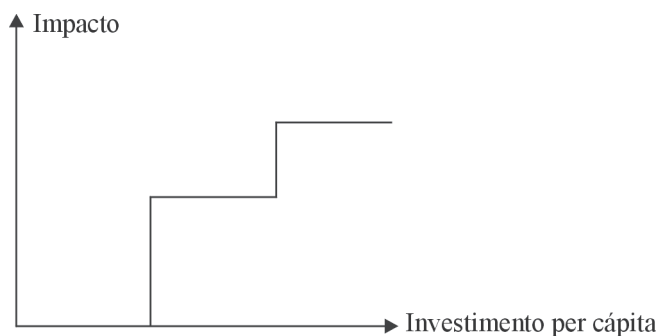
Quando se diz que o impacto é função do investimento, assume-se implicitamente uma relação direta e linear, em que a variável independente é o investimento, e a dependente, o impacto (Gráfico 1).



Fonte: Elaboração própria

Gráfico 1: Impacto como função do investimento

Mas não é possível sustentar a existência de tais relações diretas e lineares no campo dos programas e projetos sociais. A avaliação realizada no PPSN mostrou que, considerando no eixo das abscissas o investimento per capita (quilocalorias/dia/criança), e nas ordenadas, o impacto alcançado (diminuição da incidência de desnutrição), a relação existente entre ambas as variáveis era discreta e gerava uma função com planícies (Gráfico 2).



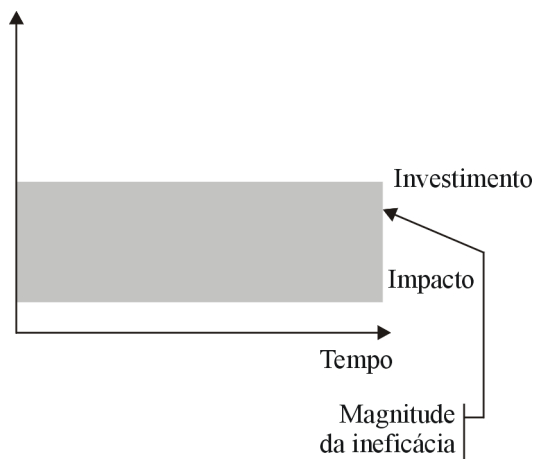
Fonte: Elaboração própria

Gráfico 2: Marcos do impacto

Isso significa que o programa começava a produzir impacto nutricional a partir de uma oferta alimentar de 770 quilocalorias/dia/criança. Abaixo desse marco, era inexistente. O mais dramático dessa conclusão foi que aproximadamente 83% de todas as escolas, em que operavam os refeitórios

escolares, encontravam-se abaixo desse limite; vale dizer que uma parte substancial dos recursos destinados ao programa não produzia impacto nutricional algum.

Caso se considere o impacto e o investimento agregados em função do tempo, tem-se uma expressão como a do Gráfico 3.



Fonte: Elaboração própria

Gráfico 3: Custo da ineficácia

O investimento tem uma função localizada acima do impacto obtido. A área compreendida entre ambos (investimento e impacto) é uma medida da magnitude da ineficácia social do programa, à luz dos objetivos de impacto que justificam a alocação de recursos para esse fim. Pode-se concluir, então, que o impacto não é somente função do investimento, e que tal afirmação parte de um pressuposto insustentável.

O segundo mito do senso comum na política social é que a aplicação dos programas sociais sempre deixa algo positivo. Tal presunção tem uma lógica que também parece ser evidente por si mesma. Os programas pretendem solucionar problemas sociais e, ao detectá-los, considera-se preferível a ação (a política social) à inação, que expressaria indiferença ante o problema e ante aqueles que são afetados por ele. Mas, na verdade, é preferível atuar para fazer o melhor.

Na já mencionada avaliação do PPSN, as principais descobertas identificaram três tipos de impacto nutricional que resultavam da operação do programa. Em primeiro lugar, existia uma alta proporção da população destinatária na qual o impacto nutricional era totalmente nulo. Aqui se apresentavam dois tipos de situações diferentes.

Por um lado, havia as crianças sem dano nutricional inicial, nas quais obviamente era impossível que ocorresse alguma recuperação. Por outro, havia crianças com dano nutricional inicial, às quais se proporcionava uma oferta alimentar insuficiente, o que impedia dessa forma que ocorressem impactos nutricionais.

Em segundo lugar, foi encontrado um grupo significativo da população-alvo que, como resultado da sua participação no programa, aumentou sua obesidade (aproximadamente 10% dos beneficiários na Província de Buenos Aires). Aqui também eram observadas duas situações analiticamente diferentes. A primeira ocorria em crianças de classe média que recebiam as merendas do refeitório escolar e tornavam a ser alimentadas em seu domicílio. Assim, produzia-se uma mudança de hábitos alimentares que finalmente se traduzia em obesidade. O segundo subgrupo estava constituído por crianças de famílias pobres que recebiam prestações alimentares de diferentes programas.

Em terceiro lugar, entre os mais pobres foi encontrado um aumento líquido do nível de desnutrição relativa. Isso se explica pelas estratégias de sobrevivência familiar na extrema pobreza. Neles, por definição, a proporção das despesas com alimentação consumia uma parte importante da renda familiar. Devido a isso, a regra de distribuição intrafamiliar é muito simples: os que comem fora de casa (no refeitório escolar) fazem-no frequentemente. Dado que as merendas proporcionadas no refeitório escolar eram insuficientes (inferiores a 770 quilocalorias por dia, por criança), sua desnutrição aumentava.

De todo o anterior, cabe concluir que nem sempre algo positivo fica da realização de programas sociais. Muitas vezes, pode permanecer algo negativo quando o programa não foi adequadamente planejado.

No extremo oposto ao mito anterior, está a “fracassomania”. Esse termo foi cunhado por Hirschman para descrever “a insistência dos novos gestores de políticas em atribuir o rótulo de completo fracasso a tudo quanto tenha sido feito com anterioridade”, com o que “se cria a impressão de que, para cada problema, é preciso começar a partir do zero, a cada vez” (HIRSCHMAN, 1975, p. 389)¹.

“Isso acontece porque as descrições e o aprendizado adquiridos ao colocar em prática programas e inovações são acumulados por seus atores, sejam estes indivíduos ou instituições, tão somente no âmbito privado e não publicamente. Por isso, é difícil que os programas e orientações sejam produto da soma de experiências concretas de um país. Caso assim fosse, os programas poderiam ser elaborados e corrigidos com base no que já foi realizado” (SUDARSKY, 1988). A fracassomania impede, então, o “aprender da experiência” (COHEN; FRANCO, 1992a).

População

É fundamental a identificação correta da população do programa. Em muitas ocasiões pensa-se que o universalismo consiste em entregar uma oferta igual para todas as pessoas, ainda quando tenham problemas diferentes. Se o programa tem como objetivo combater a desnutrição, não corresponde entregar merendas por igual a todas as crianças que freqüentam uma escola, uma vez que nem todos têm problemas de desnutrição. O programa somente deve ser aplicado àqueles que (pesados, medidos e comparados com as respectivas curvas) apresentam uma situação nutricional deficitária.

O universalismo deve ser reinterpretado como orientação a respeitar os direitos econômicos, sociais e culturais de todas as pessoas, dando-lhes igualdade de oportunidades para o desenvolvimento de suas capacidades. Mas isso exige considerar que a situação em que se encontram costuma ser heterogênea. A única maneira de igualar passa por levar em consideração essas diferenças para compensá-las mediante projetos adequados.

Se, na educação, consideram-se as diferenças sócio-econômicas, de clima educacional do domicílio, de estrutura familiar e se promove uma educação igual para todos, a única coisa que se obtém é reproduzir as diferenças que existiam entre as crianças, antes de passar pela escola.

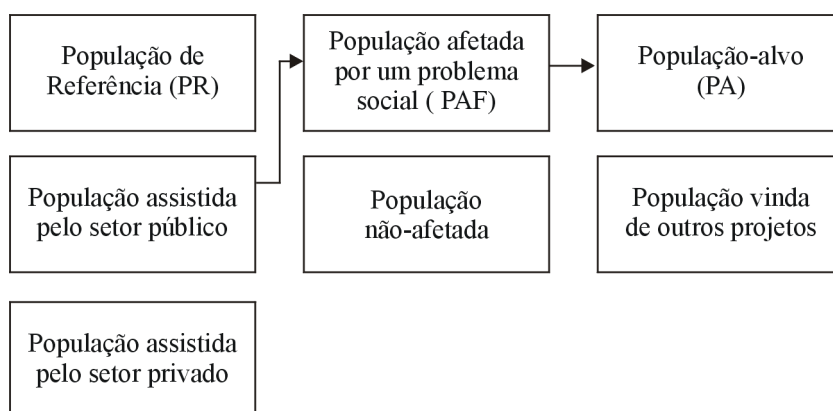
A população à qual são dirigidos os projetos está espacialmente distribuída e constitui um subconjunto da população assentada em uma determinada circunscrição administrativa. Para definir a população-alvo, é conveniente precisar alguns conceitos adicionais e exemplificá-los com o programa de promoção nutricional.

- População de referência (PR). É o total da população que tem os atributos básicos que fundamentam o programa (crianças entre seis e quatorze anos que freqüentam a escola).

- População destinatária (PD). É o grupo que cumpre com os requisitos estabelecidos para se tornar beneficiário. Nesse exemplo, o programa se aplica somente às escolas públicas (crianças entre seis e quatorze anos que freqüentam a escola). Ficam, portanto, excluídos os que freqüentam o sistema privado.

- População afetada (PAF). Está composta pelos que sofrem a carência que o programa pretende atender. Constitui a população-alvo potencial (crianças entre seis e quatorze anos que freqüentam a escola pública e apresentam risco nutricional ou desnutrição).

- População-alvo (PA). É o grupo de pessoas que cumprem com as condições para serem atendidas pelo programa. Há três níveis de desnutrição: leve ou de tipo I; moderada ou de tipo II; e, grave ou de tipo III. Os programas de complementação alimentar podem atacar o risco nutricional, a desnutrição de tipo I e, eventualmente, do tipo II. Daí que a população-alvo do programa mencionado ser constituída somente pelas crianças entre seis e quatorze anos que freqüentam a escola pública, têm risco nutricional, ou sofrem de desnutrição leve ou moderada. Os que apresentam desnutrição do tipo III requerem atenção médica intensiva em um centro especializado (Gráfico 4).



Fonte: Elaboração própria

Gráfico 4: Identificação da população-alvo em um programa nutricional escolar

Políticas, programas e projetos sociais

As necessidades humanas podem ser satisfeitas por intermédio do mercado, que oferece os bens ou serviços requeridos àqueles que têm poder aquisitivo e constituem, portanto, uma demanda solvente. Mas há pessoas que têm necessidades e carecem do respaldo monetário, porém não podem recorrer ao mercado. São portadores de uma demanda “potencial”. Outro grupo que também não recorre ao mercado é aquele que tem organização e capacidade de pressão, o que lhe permite propor uma demanda social “real” ante o Estado. As políticas sociais têm relação com toda essa gama de soluções, seja estabelecendo regulamentações às soluções de mercado ou fornecendo soluções alternativas para as demandas insolventes, mediante a entrega de bens ou serviços a um preço inferior ao do mercado ou do seu custo de produção ou, inclusive, de forma gratuita a uma população-alvo determinada. Dessa forma, a política social protege bens públicos mediante ações mais globais, como acontece, por exemplo, com as ações preventivas de saúde.

A tradução operacional das políticas são os programas e projetos sociais, aos quais se alocam recursos para colocá-los em prática. Os projetos constituem a unidade mínima para a ação e são o ponto de partida mais adequado para – mediante sua agregação – formular apreciações sobre os programas – que não são mais do que um conjunto de projetos – e, finalmente, sobre as políticas, concebidas como agregados de programas.

Os projetos podem ser operacionalmente definidos como a unidade mínima de alocação de recursos (por exemplo, um centro de atenção primário à saúde) para a obtenção de um ou mais objetivos específicos. Têm uma população-alvo definida pelos atributos da demanda em função da necessidade que se pretende satisfazer, assim como uma localização espacial. Isso é, sua população-alvo se encontra localizada em um espaço geográfico claramente determinado e, finalmente, os tempos de início e finalização estão previstos, o que possibilita a análise financeira dos custos do projeto. Caso tenham uma duração indefinida – como poderia acontecer com os de educação ou de saúde – é necessário determiná-los, por exemplo,

em função da faixa etária atendida, o que permite realizar o cálculo do custo por aluno ou por paciente atendido.

A tradição da análise econômica vincula os projetos com o investimento que requerem, portanto foi desenvolvida com base na análise de empreendimentos produtivos, cuja operação é inconcebível sem uma prévia alocação de recursos para adquirir os bens de capital que se requerem para transformar os insumos em produtos. Nessa perspectiva, os projetos devem ser avaliados ex ante, para assim ter critérios de decisão que permitam otimizar o atendimento dos objetivos do investidor. Essa tradição reserva a denominação “programas” àquelas atividades que não requerem investimento, mas somente despesas correntes (insumos e pessoal) e que, portanto, de acordo com a mesma perspectiva, não deveriam ser avaliadas.

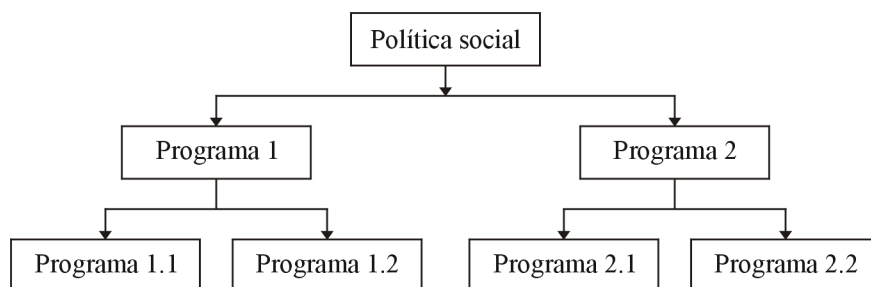
Mas a mencionada nomenclatura não deve ser utilizada no campo social, uma vez que neste há projetos que requerem investimento, como a construção de escolas e centros de saúde, e existem outros em que ela é marginal ou inexistente, como acontece no caso dos refeitórios escolares e da assistência técnica. A existência ou não de investimento não constitui um obstáculo para avaliar os projetos. Muitos programas sociais utilizam consideráveis recursos, porém não avaliá-los ex ante e ex post supõe arriscar a racionalidade do seu desenho e operação e limita a possibilidade de melhorar a eficiência no uso dos recursos escassos.

Por conseguinte, é aconselhável definir como programa – no campo do social – a um conjunto de projetos que buscam os mesmos objetivos, sem levar em conta se requerem ou não investimento.

As implicações operacionais dessa definição se traduzem pelo menos em dois planos: a) o mesmo rigor da lógica de análise dos projetos se aplica aos programas dos quais fazem parte; b) os programas somente podem ser avaliados por meio dos projetos que os formam, seja considerados na sua totalidade ou mediante uma amostragem desses.

Por sua vez, a política é a expressão qualitativa dos objetivos políticos priorizados e que se concretizam naqueles programas que convergem nos mesmos objetivos.

A relação existente entre políticas, programas e projetos pode ser apreciada no Gráfico 5.



Fonte: Elaboração própria

Gráfico 5: Políticas, programas e projetos

O ciclo de vida dos programas sociais

Identificados os problemas que devem ser atendidos, a política coloca as linhas básicas para sua solução, que será colocada em prática mediante os programas e projetos, nos termos previamente definidos².

O ciclo de vida dos projetos

É possível diferenciar três estados ou fases no ciclo de vida de um projeto social: pré-investimento ou formulação, investimento e operação.

a) O pré-investimento ou formulação engloba diferentes etapas: idéia do projeto, perfil, pré-factibilidade e factibilidade. Em cada uma delas, aprofunda-se mais a análise dos elementos-chave do projeto e, conseqüentemente, diminui a incerteza se, para o que é necessário incorrer em custos crescentes a fim de poder realizar estudos cada vez mais complexos. Na formulação estão a identificação do problema, o diagnóstico da situação, a definição de áreas de intervenção, a elaboração de alternativas de solução e uma análise comparativa para selecionar a melhor das alternativas.

b) O investimento é a instância de aquisição dos bens de capital. Não existe necessariamente em todos os projetos sociais, mas somente naqueles que requerem a compra de terrenos, a construção de edifícios ou a aquisição de equipamentos.

c) A operação do projeto começa no momento em que se inicia seu processo produtivo que, basicamente, implicará na compra de insumos, na articulação de recursos e na geração de produtos.

Os tipos de avaliação

A cada estado do ciclo do projeto é associado um tipo de avaliação.

No pré-investimento, a avaliação *ex ante* permite determinar se o projeto satisfaz ou não os requisitos de rentabilidade ou de custo/impacto estabelecidos e, ao mesmo tempo, identificar a melhor alternativa para sua aplicação.

Quando é necessário haver investimento, torna-se importante realizar seu acompanhamento físico-financeiro durante a execução, medindo o avanço das obras e dos recursos empregados em função do cronograma estabelecido. Dessa forma, são detectados possíveis desvios da programação inicial e, caso existam, é possível identificar a que se devem e quem são os responsáveis pelos mesmos.

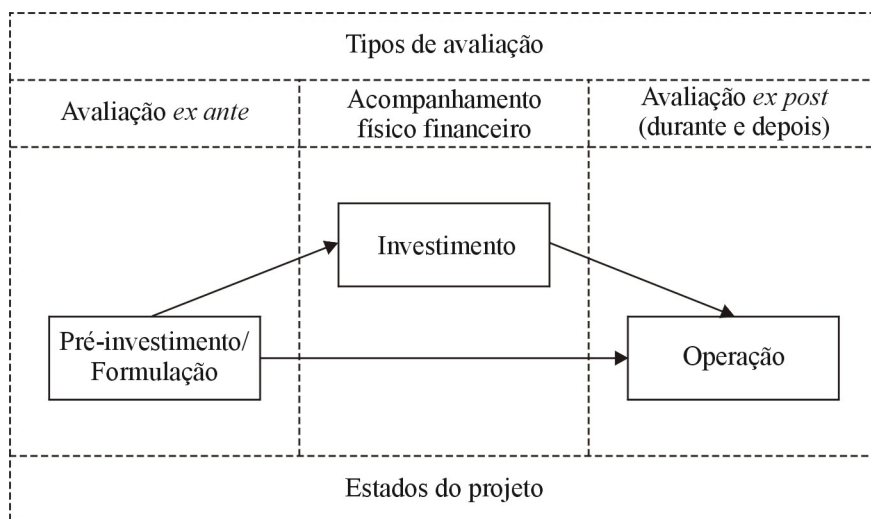
A avaliação *ex post* ocorre durante a fase de operação do projeto, desde o começo da entrega dos bens e serviços aos beneficiários. Costuma-se pensar erroneamente que ela somente pode ter lugar uma vez que o projeto tenha sido concluído.

No Gráfico 6, mostra-se a associação existente entre os estados do projeto e os tipos de avaliação.

As principais variáveis que devem ser levadas em consideração na avaliação se relacionam com a análise da população-alvo, o impacto, a produção do programa e sua capacidade de gestão.

Em relação à população-alvo, é preciso apreciar em que medida os bens e serviços estão chegando à população-alvo definida durante a formulação. São vistos então a cobertura e o foco.

O impacto consiste na magnitude quantitativa da mudança observada na população-alvo, que o projeto obteve com a entrega de seus produtos. Determina-se ao comparar a situação inicial (linha de base) com uma situação posterior (linha de comparação), controlando os efeitos externos ao projeto (mediante grupos de controle).



Fonte: Elaboração própria

Gráfico 6: Tipos de avaliação e estados do projeto

Cabe enfatizar que nenhum projeto justifica os recursos que lhe são atribuídos pela mera entrega de seus produtos à população destinatária. Essa entrega deve provocar o impacto proposto. Mas não necessariamente acontece assim, uma vez que numerosos fatores, internos ou externos ao projeto, possivelmente o tenham impedido. É por isso que é necessário realizar a análise de impacto para determinar se o projeto produziu mudanças e, caso as tenha produzido, a magnitude que tiveram, a que segmentos da população-alvo afetaram e em que medida.

Em um projeto nutricional, por exemplo, obtém-se informação sobre a quantidade de refeições entregues, para o qual se recorre aos registros administrativos habituais. Eventualmente, esses também permitirão conhecer a composição calórico-protéica das refeições e seus custos. Dessa maneira, pode ser apreciada a eficiência da produção e da distribuição dos produtos. Mas nenhuma informação interna do projeto permite conhecer as variações que essas entregas têm produzido na taxa de desnutrição da população destinatária (impacto).

Em relação à produção, os conceitos de eficácia e eficiência estão associados somente com a análise dos produtos do projeto. Eficácia é o grau em que se alcançam as metas de produção de um projeto em um

período de tempo, independentemente de seus custos. Eficiência é a relação que existe entre os produtos (bens e serviços) e os custos dos recursos (insumos e atividades) de um projeto em relação com um padrão. Supõe a comparação de alternativas que entregam produtos com quantidades e especificações equivalentes. Em um programa alimentar, por exemplo, trata-se de refeições com igual conteúdo calórico-protéico.

No que tange à capacidade de gestão, a efetividade é a aptidão organizacional para ser eficiente e eficaz ao longo do tempo. Exige identificar oportunidades e ameaças, adequar seus modos operacionais às alterações contextuais, internalizar e fazer uso do aprendizado decorrente do acompanhamento, avaliação das ações e o impacto.

A lógica da gestão social

Analiticamente, é possível diferenciar entre organização e gestão. Na verdade, ambos os conceitos são interdependentes e convivem integrados, mas é útil distinguí-los para identificar possíveis incongruências entre os aspectos estáticos (da organização) e os dinâmicos (da gestão). A análise organizacional permite diagnosticar o grau de adequação dos modelos de qualquer organização para alcançar seus fins, elaborar estratégias para sua reconfiguração e gerar processos de aprendizado e inovação que permitam sua adaptação contínua.

Os modelos de organização e gestão estão em permanente interação e influenciam-se mutuamente. A forma da estrutura, por exemplo, determina em boa medida o comportamento dos indivíduos na organização e vice-versa.

O modelo de organização define a estrutura do programa com todos os elementos que envolve: níveis de decisão, atores, seus tipos de relação, tipos de controle, mecanismos de coordenação, normas e procedimentos e outros. A gestão, por sua vez, dá conta do fazer e da dinâmica organizacional; inclui a cultura e o clima organizacionais, as políticas de recursos humanos, a liderança, os estilos de direção e de tomada de decisões, a resolução de conflitos e a participação do pessoal. Relaciona-se, também, com o funcionamento da organização, o desenho do trabalho, as comunicações e o controle.

Os modelos tradicionais de organização e gestão dos programas sociais costumam assumir uma relação determinista entre produtos e impacto. Por isso, suas preocupações centrais são a cobertura e os custos do programa. Não prestam atenção ao que se relaciona com o impacto sobre seus destinatários. Supõem que esse será satisfatório na medida em que se cumpram as metas de execução orçamentária, os objetivos de produção e a entrega de bens ou serviços aos níveis de cobertura pré-fixados. Esse conceito faz que a análise da gestão se centre na eficácia e na eficiência da geração dos produtos (bens ou serviços) e não no impacto.

O que foi dito está modelado em duas pautas recorrentes: a adoção de um modelo monolítico de organização e gestão para os programas sociais e a utilização como critério para monitorar e avaliar o rendimento ao medir quantas pessoas são atendidas, com que velocidade, que porcentagem de solicitações é preenchida em um período de tempo e quanto custa cada unidade de produto.

O “esquema tradicional” segue esta lógica:

Modelo de organização/modelo de gestão →
processos/atividades → produtos

Essa estrutura seqüencial destaca que os programas e projetos se inserem em um marco institucional – geralmente um ministério social – que tem previamente definidos seus modelos de organização e gestão. Nesse marco, configuram-se os processos e atividades destinados a transformar os recursos em bens ou serviços (produtos) que serão entregues à população destinatária, assumindo que produzirão o impacto proposto.

Mas, na prática, não acontece assim. As avaliações efetuadas sobre programas sociais na América Latina mostram que é um erro supor que haverá impacto. Para saber se realmente houve impacto, é necessário efetuar uma análise específica utilizando os modelos elaborados para tal finalidade (experimentais, quase-experimentais e outros).

Por fim, a mera entrega de produtos nunca garante a obtenção do impacto perseguido.

Este livro apresenta uma abordagem mais complexa da gestão social, definida como a função de produção global do programa que procura transformar os insumos da organização em produtos, observando critérios de eficiência interna e impacto externo sobre a população destinatária. Graficamente, tal “esquema inovador” implica um inverção copernicana em relação ao tradicional.

Impacto → produtos → processos/atividades →
modelo de gestão/modelo de organização

Aqui, o ponto de partida é o impacto. Este determina a quantidade e a qualidade dos produtos que se requerem para obtê-lo. Exige-se uma rigorosa justificação da conexão causal postulada entre produtos e impactos. Conseqüentemente, assume-se que os programas sociais requerem modelos de organização e gestão de acordo com seus requerimentos específicos.

Mas, além disso, é necessário que a gestão inove a respeito de si mesma, adapte as tecnologias às circunstâncias enfrentadas e redefine aqueles parâmetros dos programas e projetos que não tenham sido devidamente delimitados.

O processo produtivo da gestão social

Como já foi dito, todo programa social é implementado para alcançar seus objetivos de impacto e, para tanto, se faz uma série de processos nos quais são utilizados os insumos, isso é, recursos de todos os tipos (humanos, materiais, equipamentos e serviços), medidos em unidades físicas (quantidade e qualificação do pessoal, metros quadrados e qualidade da infra-estrutura e outros) que, posteriormente, são traduzidos em valores monetários (custos do projeto).

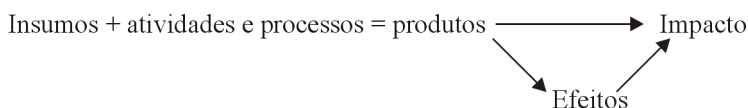
Os processos organizam os insumos por meio de atividades, incluindo procedimentos, normas e regras que regulamentam e viabilizam sua realização para alcançar um fim determinado. As atividades são articuladas entre si, por meio dos processos e permitem, de maneira direta ou indireta, transformar os insumos em produtos. São, portanto, uma produção intermediária, dado que constituem uma condição para a geração dos produtos finais.

A relação insumo-produto é a combinação de quantidades e qualidades de insumos que são requeridos para obter um determinado produto. A mencionada relação reflete a tecnologia de produção utilizada pelo processo de gestão. Os produtos são os bens e serviços finais que se entregam à população destinatária.

O impacto são as mudanças atribuíveis ao projeto, registradas na sua população- alvo, ou que alteram outros aspectos da realidade, não previstos no desenho do projeto. Quando a característica do produto entregue requer uma mudança de conduta na população, é necessário considerar os efeitos que correspondem ao grau de uso dos produtos e às condutas que esses geram nos usuários que influem no impacto do projeto. A relação entre produtos e impacto é uma estimativa que deve ser explicitada na avaliação *ex ante* e verificada durante a avaliação *ex post*.

A gestão deve assegurar que esses produtos, efeitos e impactos sejam coerentes com os objetivos do programa e que todos seus componentes, assim como a conduta dos atores e as organizações externas vinculadas – que estão participando em atividades de produção ou distribuição, ou em ambas – se orientem e contribuam para a mencionada missão.

No Gráfico 7, é apresentado o processo produtivo da gestão social e sua relação com o impacto.



Fonte: Elaboração própria

Gráfico 7: O processo produtivo da gestão social

A estrutura da gestão social

“Uma organização é uma entidade por meio da qual as pessoas se inter-relacionam – mediante vínculos contratuais, acordos informais ou meros subentendidos – para alcançar metas individuais e coletivas” (MILGROM; ROBERTS, 1992).

Com frequência, os termos organização e instituição são empregados como sinônimos.

No entanto, North (1990) frisou a necessidade de diferenciar conceitualmente entre as regras do jogo que são as instituições e as decisões e as estratégias que os participantes, nas transações, adotam dentro de um marco institucional dado, que são as organizações. Dessa forma, as instituições são o elemento estático da vida organizacional e as organizações – entes de inter-relação – são o elemento dinâmico (ALBI, GÓNZALEZ-PÁRAMO, LÓPEZ CASANOVAS, 1997).

A divisão social e material no interior de todo programa social é definida por sua estrutura, que cria as condições de trabalho e define os cargos, funções e normas que permitem a aplicação dos processos requeridos pela tecnologia adotada.

Em uma conceitualização mais minuciosa (MINTZBERG, 1989; 1995), é possível definir a estrutura como “a soma de formas nas quais se divide um trabalho entre diferentes tarefas (diferenciação) e sua posterior coordenação (integração)”.

A estrutura molda a forma de dividir e agrupar, de diferenciar e integrar as tarefas em uma organização.

A diferenciação é o resultado do número de atividades que se realizam dentro de um organismo. Na medida em que essas aumentam, aumenta-se a necessidade de coordená-las.

Existem duas modalidades de diferenciação. A vertical, correspondente à divisão de tarefas e unidades administrativas por funções ou setores de atividade, e a horizontal, correspondente ao exercício de responsabilidades de acordo com a posição territorial ou espacial.

A integração é a atividade de coordenar e controlar a divisão do trabalho. Não é simples conseguir um equilíbrio funcional e efetivo entre integração e diferenciação.

A introdução de mecanismos administrativos de controle e coordenação exige conhecer suas diversas modalidades em função das diferentes situações que enfrenta a atividade administrativa.

Podem-se distinguir duas dimensões da estrutura:

- a) a exo-estrutura, que é a forma do setor³ no qual está inserido o programa e suas especificidades de condução, coordenação e controle; e
- b) a endo-estrutura, que é a organização das atividades e tarefas (por cliente, por produto, por territórios ou regiões, e outros).

Toda estrutura organizacional reflete, na forma em que se relacionam os diferentes atores, sua quota de poder na tomada de decisões e o conseguinte “trecho de controle” (número de subordinados atribuídos a cada supervisor). Algumas estruturas são rígidas e outras flexíveis. Tais modalidades determinam as características das unidades administrativas necessárias para dar conta dos processos.

A configuração da estrutura organizacional define os objetivos das unidades administrativas, que incluem suas atribuições, áreas de ingerência, níveis de autoridade, dependência, fluxos e canais de comunicação e interação, e grau de diferenciação ou integração das tarefas a seu cargo.

As relações entre as unidades administrativas geram “tipos” que se diferenciam por seu grau de subordinação ou autonomia relativa. Cada tipo de estrutura tem diferentes requerimentos de gestão, pelo que é essencial definir a combinação mais adequada para atingir os objetivos buscados⁴.

É possível identificar três níveis decisórios na estrutura organizacional de um programa social:

- **estratégico:** define a orientação do programa, para o qual analisa a influência do contexto sobre a gestão e constrói cenários de futuro com o objetivo de tomar hoje decisões considerando o amanhã. Nesse nível, considera-se o rendimento global (do programa) como uma totalidade. É a área dos dirigentes: coordenador geral, gerente de planejamento, gerente de avaliação, gerente financeiro, membros de comitês técnicos e dos organismos de vigilância do programa.

- **tático:** transforma as estratégias elaboradas para alcançar as metas em programas de ação com objetivos detalhados, prazos definidos, metas e padrões; aloca responsabilidades e fixa as linhas de coordenação entre eles; centra-se no curto e médio prazo. Seus atores típicos são os membros do segundo escalão, executivos encarregados das áreas de produção e da definição os mecanismos de distribuição dos produtos, assim como de cuidar da articulação entre o nível gerencial e o operacional.

- **operacional:** desagrega os processos em atividades e tarefas detalhadas, entre as quais pode ser distinguido o trabalho substancial, que implica na prestação direta e na interação com os destinatários dos bens ou serviços e o administrativo – logístico ou de apoio – via de regra de caráter rotineiro e repetitivo. Os atores são o pessoal essencial de contato

(LIPSKY, 1980), que realiza as operações necessárias para a prestação dos serviços do programa e o pessoal operacional de apoio, que realiza os trabalhos administrativos básicos (serviços gerais, segurança, central telefônica, cafeteria e outros)⁵.

Cultura e clima organizacionais

A cultura organizacional é um sistema de significados (normas, valores, códigos éticos e de comunicação, e pautas de interação) compartilhados pelos membros de uma organização, o que constitui um de seus principais traços distintivos (SCHEIN, 1985).

Freqüentemente há uma cultura dominante e várias subculturas na organização. A primeira expressa os valores centrais compartilhados pela maioria de seus atores. As outras geralmente surgem como resultado da departamentalização e a divisão espacial.

O sistema de significados que define a cultura pode ser compartilhado em diferentes graus. A medida que os atores internalizam tais normas e valores, é gerado um clima organizacional específico, que define a atmosfera psicológica característica de cada organização. As organizações, cujos atores compartilham sistemas de significados congruentes com seus objetivos principais, tendem a melhorar o seu rendimento. Mas pode ocorrer uma situação oposta. É o caso do “burocrata anti-empresendedor”, que exercita “o uso criativo e efetivo de habilidades e competências para prevenir a ocorrência de mudanças significativas na organização”, caso essas ameacem seu poder e administração de recursos.

O clima organizacional está influenciado por:

Liderança. Trata de influenciar o trabalho dos atores do programa para a consecução de seus objetivos. É difícil estabelecer uma relação direta entre o rendimento do programa e sua condução, dada a quantidade de variáveis intervenientes. Mas não há dúvida de que uma liderança inadequada gera mal entendidos, baixa qualidade e baixa produtividade (LUSSIER, 1993)⁶.

Há diferentes tipologias de liderança, segundo a preocupação centrada nas tarefas encomendadas ou nas pessoas que trabalham sob sua direção (desenvolver lealdade e confiança, amizade, apoio e respeito)⁷. O aspecto mais significativo para avaliar a liderança é a obtenção de resultados e o desenvolvimento de sistemas de aprendizado organizacional.

Motivação. Traduz-se na vontade de realizar esforços para alcançar as metas da organização. É o resultado da interação entre indivíduo e organização⁸.

Comunicação. A informação que se entrega aos membros deve contribuir para esclarecer as políticas, os objetivos, as metas e as normas que requerem os atores para desenvolver suas funções. Existem canais formais (verticais – ascendentes e descendentes – e horizontais) estabelecidos pela estrutura, assim como informais, que não respeitam as linhas hierárquicas de comando. A relação entre eles demonstra a dinâmica de comunicação da organização.

Resolução de conflitos. A interação dos diferentes atores e grupos dentro da organização produz diferenças e enfrentamentos que se pretende superar mediante estratégias e técnicas, entre as quais se incluem, tipicamente, o evitar o conflito, seu enfrentamento direto, a concessão, a negociação, a ampliação de recursos e a modificação de variáveis estruturais.

Socialização. É o processo de adaptação dos empregados à cultura organizacional. Podem ser identificadas três etapas: prévia, encontro e metamorfose. A primeira engloba o aprendizado que se produz antes de que o novo membro se una à organização; na segunda, o novo empregado percebe como é a organização e enfrenta as eventuais diferenças entre suas expectativas e a realidade; na terceira, incorpora as mudanças que lhe permitem cumprir seu papel e compartilhar os valores e normas da sua equipe de trabalho.

As funções na gestão social

Os atores do programa desempenham papéis funcionais que lhes permitem desenvolver as atividades de gestão.

Uma função administrativa é um conjunto de atividades e tarefas que têm igual natureza, a mesma finalidade ou ambas. Os processos se encontram intimamente vinculados a elas, podendo, em certas ocasiões, ser equivalentes.

a) O ODPEMA

O processo de gestão social inclui as funções de organização, direção, programação, execução, monitoramento e avaliação de impacto. A partir dessas iniciais, constrói-se o acrônimo ODPEMA⁹.

Organização. É a especificação funcional do modelo organizacional. Ocupa-se de estruturar e integrar os recursos e órgãos responsáveis pela gestão, definindo suas relações e atribuições. Tem como propósito a utilização equilibrada dos recursos. Relaciona o trabalho – incluindo seus instrumentos e localização – com o pessoal que o deve executar. Forma a estrutura social e material para o processo de produção e distribuição.

A particular forma que assume a função de organização está influenciada pela racionalidade dominante no programa. O desenho organizacional pode estar presidido pela concepção dos organismos multilaterais de financiamento, os ministérios sociais envolvidos, as condicionantes da estrutura e o marco regulatório externo.

O âmbito dessa função depende do grau de exaustividade da formulação. Quanto mais detalhado for o desenho, mais adiantada estará a organização das atividades. Quando se inicia a operação sem formulação ou avaliação ex ante, as tarefas de organização crescem em intensidade.

Essa função cede espaço à modificação do desenho original, utilizando a informação emanada da operação e permitindo o processo de reorganização adaptativa.

Direção. Trata de orientar o comportamento dos operadores para a consecução dos objetivos do programa. Compreende a condução, supervisão, sincronização de ações e coordenação das atividades desenvolvidas pelas diferentes unidades da estrutura.

A direção se encarrega da condução estratégica e da prevenção e resolução de problemas e conflitos (por áreas grupais e pessoais). Realiza um balanço das ameaças, oportunidades, forças e debilidades. Guia, supervisiona e coordena as atividades definidas na organização sob critérios de desempenho (eficiência interna e impacto externo).

Programação. Encarrega-se de estabelecer a seqüência cronológica das atividades a serem realizadas para otimizar os recursos atribuídos, identificando seus responsáveis e as interações requeridas para sua execução¹⁰. Estima o custo das atividades, aloca os recursos orçamentários e realiza a gestão financeira. Está baseada na organização e na formulação.

Execução. Esse conceito foi utilizado com diferentes significados na análise de projetos. Tornou-se sinônimo da etapa de operação ou bem associado com a execução financeira e o investimento em ativos fixos.

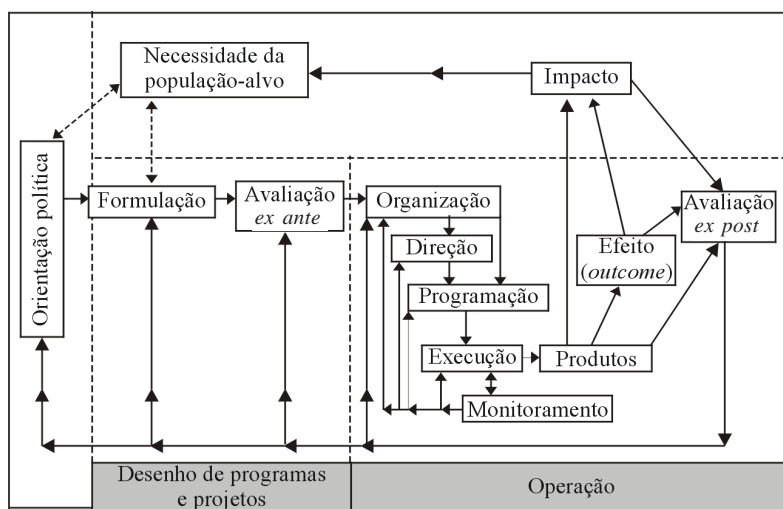
Nesse marco, a execução corresponde ao andamento das atividades delineadas nos processos – substantivos e de apoio – para atingir os objetivos de produto e impacto do programa.

Monitoramento. É a observação concomitante da execução. Compara o que foi realizado com o programado, com base em padrões e no rendimento de outros programas.

A informação resultante do monitoramento é canalizada por meio de diferentes circuitos de informação – monitoramento-execução, monitoramento-programação, monitoramento-direção e monitoramento-organização – com o objetivo de realizar ações corretivas em tais funções e processos.

Avaliação de impacto. Tem por finalidade determinar a magnitude quantitativa das mudanças produzidas pelo programa. Sua inclusão tem como propósito destacar que a análise de impacto deve ser uma função permanente nos programas sociais.

À luz dos resultados gerados pela operação do programa, é possível realizar ações preventivas e corretivas nos objetivos e processos implementados, assim como disseminar os resultados alcançados favorecendo processos de aprendizagem organizacional. A mencionada informação é um insumo para as funções de organização, formulação e avaliação ex ante de outros programas e políticas do setor. No Gráfico 8, mostra-se a interação das funções descritas.



Fonte: Elaboração própria

Gráfico 8: As funções da gestão social

b) A diferente natureza das funções administrativas

As funções administrativas podem ser classificadas como lineares, cíclicas e de aprendizagem.

As lineares permitem estruturar tarefas e atividades por meio de uma lógica seqüencial e temporal. Especificam quem deve atuar, como devem fazê-lo e quando. Seus exemplos são a organização, a direção, a programação e a execução. Contudo, a interação entre elas não é linear, superpõe-se e subordinam-se de maneira diversa.

As cíclicas se moldam em conjuntos regularizados de atividades que se efetuam para detectar e corrigir erros. Caracterizam-se pela realização de um contraste contínuo dos produtos frente a padrões, à programação realizada ou a ambas. Possibilitam a identificação de problemas atribuíveis à execução ou programação e induzem mudanças na direção e organização. Propiciam a ação corretiva. Esse processo de retroalimentação potencial faz com que sejam, também, denominadas funções de “aprendizagem simples”, como acontece com o monitoramento e o controle.

As que favorecem o aprendizado¹¹ são aquelas que, além de resolver problemas, analisam de maneira contínua a pertinência dos objetivos e as estratégias da organização, favorecendo a adaptação e a mudança. Esse aprendizado, chamado de “duplo ciclo”, tem sua expressão na avaliação de impacto.

A função de aprendizagem tem por finalidade garantir a adaptação permanente do programa, inovando para fazer possível a obtenção de seus objetivos.

O contexto na gestão social

Os programas sociais interagem de maneira contínua com seu contexto, influenciando e sendo influenciados por ele, de acordo com o grau de “permeabilidade” de suas fronteiras.

Os diversos atores que se vinculam de maneira direta e indireta ao programa podem fazer parte do contexto, em função do papel que desempenham. Caso os gerentes de um programa social decidam, por exemplo, contratar no exterior a produção ou a distribuição de seus produtos, os eventuais executores são atores contextuais na medida em que formam

parte do mercado. Depois da seleção, passam a fazer parte da operação do programa e a ser internalizados no mesmo.

Para sua análise, o contexto pode ser subdividido de acordo com sua proximidade e influência no programa, de forma imediata e remota. Em ambos os casos, podem-se distinguir atores e variáveis (Gráfico 9).



Fonte: Elaboração própria

Gráfico 9: Contextos imediato e remoto

Contexto imediato. É o marco institucional, normativo e regulatório da operação. Compreende as organizações fornecedoras de insumos e o organismo hierarquicamente superior ao qual está adscrito o programa.

Nesse nível, aparecem variáveis como:

- as político-estratégicas, que mostram a importância do programa na agenda governamental, dentro da política pública da qual faz parte;
- as do aparato institucional do setor, que mostram a influência do marco normativo e regulatório no modelo de organização e gestão; e
- a gestão de redes, que destaca o entremeado particular de relações entre organizações e atores que se encontram conectados entre si. A estrutura e dinâmica de interação de tais entremeados influem no rendimento dos processos, atividades e qualidade do programa¹².

Contexto remoto. Está constituído por atores e variáveis que não podem ser influenciados pelos agentes do programa, ainda que possam afetá-lo de maneira significativa. Constituem “parâmetros” que devem ser levados em conta na gestão, como acontece com a tendência do gasto social, a tecnologia, os ciclos econômicos, as condutas sociais e os valores culturais, assim como a opinião pública e os grupos políticos.

O estudo contextual requer também identificar os atores (fornecedores, organizações não governamentais ou governamentais e outros), assim como as estratégias que permitam encaminhar sua conduta. É necessário caracterizar o comportamento das variáveis em função:

- das conexões entre os diversos componentes do contexto;
- da dinâmica e do ritmo das mudanças tecnológicas, econômicas, de relações trabalhistas e sócio-políticas, que podem gerar novas oportunidades e ameaças;
- do contexto nos programas sociais, tanto o imediato como o remoto, que pode ser classificado em função do nível cooperativo ou ameaçador dos atores envolvidos. Seus extremos polares definem um *continuum* entre a alta previsibilidade e a turbulência total.

O primeiro é um cenário com variáveis de tendências previsíveis e atores relevantes, cooperantes com os fins do programa. Apresenta um nível reduzido de complexidade¹³, com poucos estados possíveis que podem ser adotados pelo sistema em que se encontra o programa, e escassa possibilidade de variação. O segundo é caótico, com os atores que se opõem ao programa e as variáveis de comportamentos aleatórios. Os requerimentos da gestão são, em cada caso, diferentes.

Modelos de organização e gestão dos programas e projetos sociais

Os modelos de organização podem ser divididos em burocráticos e adaptativos, ou em mecânicos e orgânicos. Weber sistematizou os traços distintivos dos primeiros, enquanto que aos últimos tentam incorporar a inovação e a adaptação (MINTZBERG, 1979; MORGAN, 1990; ASTLEY; VAN DE VEN, 1983, *et al.*).

Não existe um único modelo de organização válido para todas as situações, mas diversas opções que mudam de acordo com os parâmetros do desenho e do contexto¹⁴.

Os programas e projetos sociais são variados, geram produtos e prestações diferenciados, utilizam diferentes processos tecnológicos de produção e têm diferentes requerimentos de gestão. Por isso, exigem modelos de organização e gestão também diversos, que atendam a suas especificidades.

É necessário considerar, dessa forma, as tendências mais recentes na gestão dos programas sociais – a externalização, a descentralização e os processos de participação cidadã – que afetam os modelos de organização.

A organização e gestão dos programas sociais estão basicamente determinadas pelos graus de padronização dos bens ou serviços por entregar e pela homogeneidade ou heterogeneidade da população-alvo à qual estão destinados.

Padronização do produto. Um produto é padronizado quando resulta de um processo de produção ou distribuição que tem padrões normatizados de funcionamento e gera bens ou serviços de igual qualidade. As refeições alimentares de um programa nutricional servem de exemplo, na medida em que tenham a mesma quantidade de quilocalorias e proteínas. Pelo contrário, os tratamentos receitados em um centro de saúde não são padronizados, devido à diversidade que lhes é inerente.

Homogeneidade da população-alvo. Dizemos que uma população é homogênea quando necessita de um mesmo bem ou serviço para conseguir o impacto perseguido. A população de crianças entre quatro e seis anos em um programa de vacinação é homogênea, uma vez que o destinatário se identifica somente com a faixa etária em que se requer a vacinação. Os beneficiários de um programa de capacitação trabalhista, pelo contrário, têm diferente formação profissional e especialidade, o que os faz heterogêneos em relação a suas necessidades de capacitação.

Com base nessas variáveis, é possível construir uma matriz de “tipos ideais”.

		Produtos	
		Padronizados	Não-padronizados
População-alvo	Homogênea	Burocrático	X
	Heterogênea	Orientado ao usuário	Adaptativo

Fonte: Elaboração própria

Gráfico 10: Modelos de organização e gestão de programas e projetos sociais

a) Modelo burocrático. Os programas e projetos que atendem a uma população homogênea administrando-lhe produtos padronizados requerem uma organização burocrática, com alta especialização do trabalho e linhas claras de autoridade e controle, o que implica organizar o trabalho por meio de tarefas diferenciadas. Com base em uma estrutura hierárquica, são definidos objetivos genéricos que, por sua vez, se subdividem em outros mais detalhados e com maior nível de especificidade para cada unidade administrativa, estabelecendo-se procedimentos, normas e regras para conseguir a coordenação requerida. O trabalho operacional é de caráter rotineiro e repetitivo. Os critérios básicos de desempenho são a eficácia e a eficiência. Seu mecanismo dominante de coordenação é a padronização de processos e tarefas e a supervisão direta, pelo que predominam os sistemas de controle hierárquicos com base em linhas de autoridade.

O componente-chave é a tecnoestrutura, encarregada de estabelecer as normas, as regras e os procedimentos a que deverá ajustar-se o pessoal operacional. Os critérios técnicos com que se opera supõem que as normas se cumprem em toda sua extensão, dado que existe uma intensa programação das tarefas¹⁵.

Caso se trate de produtos padronizados (por exemplo, merenda), dirigidos a uma população homogênea, a princípio o modelo de organização de burocracia mecânica (padronização de processos) ou o de burocracia profissional (Mintzberg) constituem respostas adequadas aos requerimentos da gestão.

Podem ser úteis as técnicas clássicas do estudo da produção (teoria da firma) e das aproximações administrativas como organização e métodos e racionalização do trabalho.

b) Modelo adaptativo. Quando existe uma população heterogênea que recebe produtos não padronizados, é preciso ter capacidade para se adaptar a diferentes situações, o que exige flexibilidade de gestão e de organização do trabalho. A gestão descentralizada e participativa é uma de suas expressões típicas.

Esse modelo favorece o trabalho em equipe como principal mecanismo de coordenação, uma vez que os processos exigem informação e colaboração continuada de todos os membros da organização envolvidos. O “gerente social” nesse tipo de programas é mais um facilitador do que um supervisor.

A idéia central é o aprendizado contínuo, uma vez que em uma situação de baixa programabilidade se requer uma constante adaptação ao contexto, via de regra, incerto. O trabalho está baseado na experimentação e no aprendizado. O componente-chave desse modelo é a direção estratégica.

São úteis as técnicas de gestão que se orientam à satisfação do destinatário, assim como as que privilegiam o intercâmbio constante com o contexto (planificação estratégica) e as de gestão participativa (desenvolvimento organizacional).

c) Modelo de orientação ao usuário (ou de gestão profissional). É aplicável à combinação de população heterogênea e produtos padronizados. Caracteriza-se pela prestação personalizada dos produtos que o programa entrega. O beneficiário adquire um papel protagonista na avaliação da pertinência e qualidade dos bens ou serviços recebidos, e o seu grau de satisfação é um importante mecanismo de controle e aprendizagem. A organização do trabalho está estruturada com base na demanda.

A burocracia profissional é uma resposta apropriada para os requerimentos desse modelo. O componente-chave é o pessoal que participa diretamente na entrega do bem ou serviço, e o mecanismo de coordenação é

a padronização das habilidades. Por exemplo, as prestações de saúde exigem especialistas altamente capacitados – padronização de habilidades – para satisfazer as diferentes necessidades da população atendida.

A administração da qualidade total e a re-engenharia de processos são aproximações úteis quando se trata de modelos de organização e gestão de programas e projetos sociais.

5. A ESTRATÉGIA NA GESTÃO SOCIAL

Uma vez identificados os problemas a enfrentar, é necessário que a organização adote uma estratégia para solucioná-los e encomende a atores concretos as funções que permitam modelá-las na prática.

A análise de mercado tem como objetivo maximizar o volume e a taxa de lucro, e para isso se orientam o planejamento e a gestão estratégica. O resultado é verificado mediante a relação entre os custos e os benefícios expressos em uma mesma unidade de medida (moeda). Sua comparação mostra o ganho.

Nos programas sociais, o impacto ocupa o lugar do lucro. Trata-se de uma equivalência estreita. Fazer um programa social somente se justifica pela mudança que este provocará na população destinatária, independentemente de que se expresse ou não em unidades monetárias.

Outra diferença é que nos projetos do setor privado a acumulação do lucro se produz no marco do mercado, enquanto que nos de natureza social ocorre uma situação mista. De um lado, o programa demanda recursos e a realização de atividades a fim de transformar os insumos em produtos, o que se expressa na sua contabilidade e permite a análise da eficiência interna. De outro, o impacto somente pode ser medido na população-alvo, verificando nela a magnitude das mudanças (efeito líquido) decorrentes do projeto. Em um projeto nutricional, por exemplo, o impacto é a variação que foi produzida, durante um período de tempo, na taxa de prevalência da desnutrição da população destinatária.

Nos programas sociais existem, de um lado, custos expressos em moeda e, de outro, usualmente, uma magnitude de variação do indicador pertinente. O que se busca com tal análise é maximizar o impacto ao mínimo custo possível.

Para realizar a análise estratégica da gestão social, é necessário descrever o modelo de organização e gestão, caracterizar o programa, analisar as defasagens, identificar os pontos estratégicos e os facilitadores e estabelecer os caminhos estratégicos ou propostas de solução. Esses diferentes aspectos são analisados a seguir.

O modelo de organização e gestão

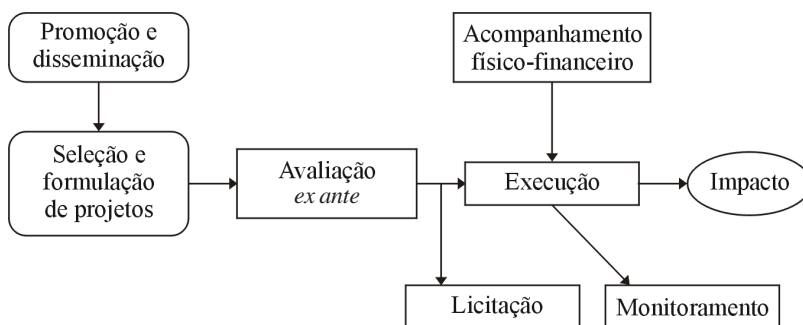
A seguir são apresentados os instrumentos que permitem descrever a estrutura e o sistema de organização, os processos e atividades que rendem conta das metas de produção e as funções associadas com o processo de gestão, o clima e a cultura organizacional e as características do contexto.

Estrutura organizacional

Os programas têm uma base organizacional com uma estrutura interna (endo-estrutura) que se expressa no organograma das unidades administrativas¹ – com os cargos existentes em cada uma delas – suas relações de dependência e seus tipos de interação. Mas, além disso, é necessário ressaltar que o programa acontece no seio de uma organização maior, seja essa uma subsecretaria ou um ministério e, portanto, faz parte de outra estrutura (exoestrutura) que o condiciona em muitos aspectos, enquanto existirem relações de inter-dependência entre suas diversas unidades administrativas².

Processos

Um processo integra uma série de atividades logicamente relacionadas, que utilizam insumos – pessoas, procedimentos, máquinas, materiais – para produzir um resultado. Os processos são definidos pela combinação de insumos (inputs), atividades de transformação (que agregam valor), produtos



Fonte: Elaboração própria

Gráfico 1: Processos em fundo de investimento social

(outputs) dirigidos a clientes internos, externos ou ambos, e a frequência temporal com que se realizam³.

Neste capítulo, é possível consultar um exemplo detalhado do processo de “Seleção e formulação de projetos”.

Funções

Em todos os programas sociais existem as funções de organização, direção, programação, execução, monitoramento e avaliação (ODPEMA).

Há processos que correspondem diretamente a determinada função: programação, monitoramento e avaliação; enquanto que outros envolvem uma ou mais delas (particularmente com direção e organização).

Dada a interação natural entre processos e estrutura, existe uma óbvia articulação com outras funções. Os atores que a integram são os que efetuam as atividades e processos e cumprem as funções.

A identificação e a descrição das funções são feitas mediante a elaboração de uma matriz que relaciona atividades e processos com funções.

Quadro 1: Matriz para a análise de atividades e funções

	Organização	Direção	Programação	Execução	Monitoramento	Avaliação
Atividade 1	X	X				
Atividade 2	X		X	X		
Atividade 3	X	X		X		
Atividade 4	X		X	X		
Atividade 5	X				X	X
Atividade 6	X					X

³ Operacionalização da vinculação entre funções e atividades:

Organização = atividade 1 + atividade 2 + atividade 3 + atividade 4 + atividade 5 + atividade 6

Direção = atividade 1 + atividade 3

Programação = atividade 2 + atividade 4

Execução = atividade 2 + atividade 3 + atividade 4

Monitoramento = atividade 5

Avaliação = atividade 5 + atividade 6

Fonte: Elaboração própria

Sua construção requer listar as atividades principais dos processos substantivos (localizados nas linhas) e as funções (nas colunas). A leitura por colunas permite identificar as atividades requeridas por cada função e determinar se as primeiras conseguem atingir os objetivos de cada uma⁴.

Caracterização do programa

A partir do problema social que o programa procura enfrentar, elabora-se sua estrutura causal e caracteriza-se a população à qual está destinado.

A análise deve ser realizada a partir de duas perspectivas: a do momento em que o programa foi desenhado ou foi iniciado e a vigente atualmente, o que permite estabelecer se existem diferenças entre os objetivos colocados em ambas. É necessário analisar as áreas de intervenção, identificando com precisão seus objetivos de impacto. Esses nem sempre estão suficientemente claros, ou seu significado não é unívoco para os diferentes atores envolvidos em alcançar sua meta. Em algumas ocasiões, são confundidos os objetivos do programa com os da instituição em que está inserido ou, inclusive, com os interesses pessoais dos atores. Para identificar os problemas é necessário que exista consenso em torno de tais objetivos⁵.

A informação compilada deve ser descrita exhaustivamente para eliminar as hipóteses que podem dificultar sua análise. Uma maneira adequada de apresentá-la é em uma matriz lógica (Quadro 2).

A identificação das metas não é sempre simples. Muitos programas têm objetivos muito gerais, que não são operacionalizados de modo a permitir seu monitoramento e avaliação⁶.

As metas devem ser verificáveis, utilizando, caso seja possível, indicadores quantitativos que permitam uma observação empírica direta ou relacionada com alguma regra: padrão, linha de base, população-alvo. É comum que haja metas de execução financeira da produção (montantes de recursos que devem ser investidos por unidade de tempo) sem sua tradução física (quantidade de produtos por entregar), o que exige realizar estimativas para contar com a equivalência física das metas financeiras.

Quadro 2: Matriz lógica

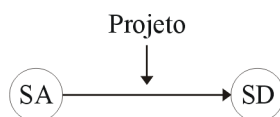
Objetivos de impacto	Metas	Indicadores	Fontes de verificação	Resultados obtidos
1. Elevar o nível educacional dos jovens	Aumento de 50% na pontuação Diminuição da evasão em 80%	Medição da qualidade da educação (por exemplo, SIMCE) Relação entre número de evasão e total de matrículas	Registros de provas Registros do Ministério da Educação	No quarto ano, os resultados das provas mostram um aumento de 25% A evasão escolar diminuiu em 70%
2. Implementar novas técnicas educacionais nas escolas	80 colégios	Quantidade de colégios com novas técnicas	Registros do programa	Foram capacitados 2.500 professores, e implementadas novas técnicas em 65 escolas
3. Implementar novos programas educativos nas escolas	100 colégios	Quantidade de escolas com novos programas educacionais	Registros do Ministério de Educação	Os 100 escolas têm novos planos educacionais
4. Diminuir o déficit de abrangência com aumento de infraestrutura	100%	Déficit de abrangência diminuído	Registros do Ministério de Educação	O déficit baixou em 80%

Análise das defasagens

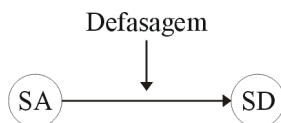
A defasagem é a distância existente entre o rendimento programado ou esperado e o realmente obtido. É um conceito descritivo que alude à distância existente entre uma situação atual e outra desejada. É determinada ao efetuar a comparação do diagnóstico e os objetivos do programa com seus produtos e impacto no marco do modelo de gestão utilizado. Dado que a eficiência interna e o impacto externo são as orientações centrais que devem guiar a gestão dos programas sociais, sua análise parte das defasagens existentes na obtenção dos objetivos propostos. Nesse sentido,

a defasagem equivale ao problema social que deu origem e justifica a existência do projeto.

Um projeto pode ser concebido como a intervenção que procura eliminar ou diminuir a necessidade insatisfeita ou o déficit que foi identificado no diagnóstico do problema que se quer solucionar e está expressa na situação atual (SA). A partir daí, tenta-se avançar para a situação desejada (SD), que no momento da formulação é a estimativa do impacto que se pretende alcançar em um período de tempo (ao longo do projeto). Graficamente, pode ser representado da seguinte maneira:



Defasagem é um conceito análogo ao de projeto (concebido como intervenção), dado que surge da distância existente entre SA e SD, ainda que já não na fase de formulação, mas na de operação. Trata-se, portanto, de uma distância real verificável.

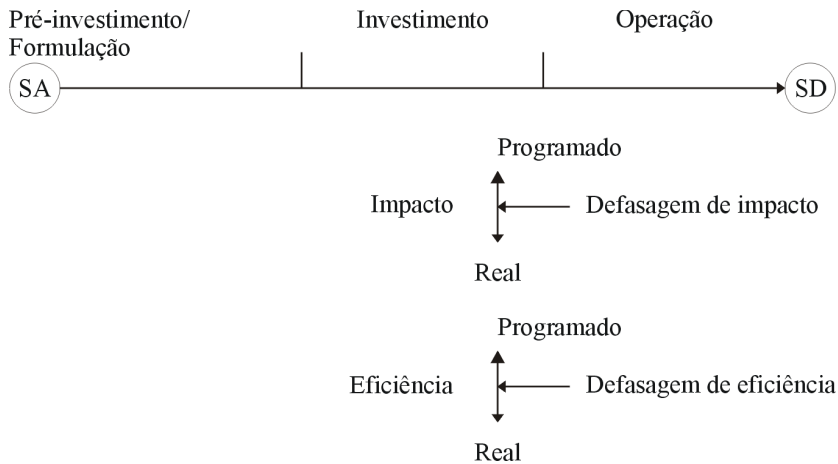


Se o projeto foi adequadamente formulado, incluirá uma programação com objetivos, metas e indicadores de produto e de impacto. Durante a operação, pode-se verificar seu grau de sucesso mediante a observação das variações que os indicadores selecionados sofreram, e assim calcular as defasagens, isto é, a distância existente entre a situação programada e a real (Quadro 3).

Mas é comum que não se tenham estabelecido metas de impacto no momento da formulação do projeto e que, nesse caso, existam dois cenários possíveis.

O primeiro ocorre quando se faz uma avaliação de impacto do programa, mediante o desenho de uma amostra ou censo dos projetos que o integram.

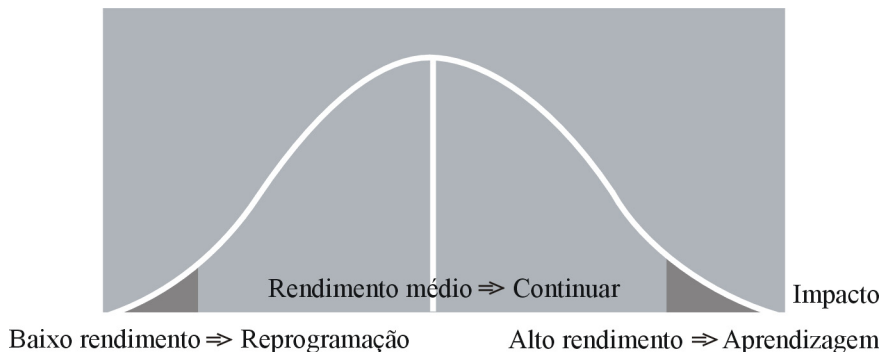
Quadro 3: Defasagens de impacto e eficiência



Fonte: Elaboração própria.

Dessa forma, o indicador de impacto analisado, por exemplo, a taxa de desnutrição em um programa nutricional ou o rendimento acadêmico em um programa educacional, constitui uma distribuição de frequências dos resultados obtidos na avaliação realizada. Nesses exemplos, os projetos seriam as escolas, e as pontuações, a distribuição de frequências do indicador considerado. Caso a amostra seja suficientemente grande, no gráfico a distribuição se assemelhará a uma curva normal. Nela existem três zonas: a constituída pelas observações que se localizam em torno da média e as que conformam as duas “caudas” da distribuição. Uma “cauda” mostra os resultados que são significativamente superiores à média (maiores sucessos). Ali se identificam as boas práticas que deveriam inspirar as modificações que se querem efetuadas no restante dos projetos. A outra “cauda” está constituída pelos resultados que são muito inferiores à média. Neles é necessário identificar as razões que explicam esses fracassos e reprogramar suas atividades. A respeito dos projetos localizados em torno da média, corresponde continuá-los, ainda que aproveitando o que foi aprendido das melhores práticas e dos maus resultados.

No Gráfico 2, é apresentada a distribuição mencionada.



Fonte: Elaboração própria

Gráfico 2: Distribuição de frequências do impacto dos projetos que constituem um programa

A análise da eficiência tem por objetivo minimizar o custo por unidade de produto (CUP) dos bens ou serviços que são entregues à população beneficiária. Por isso, o indicador utilizado será, por exemplo, o custo da refeição em um programa nutricional. Na medida em que se cumpra com a condição de que as refeições tenham a mesma quantidade de quilocalorias e proteínas, o custo por refeição (CUP) será a média de todos os custos suportados para gerá-la em cada um dos projetos que integram o programa. Esse custo terá uma distribuição de frequências que, devido a considerações análogas às mencionadas na análise de impacto, traduz-se em uma curva que tende à normal. Sua análise possui o mesmo significado que o anteriormente descrito (Gráfico 3).

É interessante explicitar o significado conceitual dos comportamentos das curvas demonstradas nos gráficos. No caso do impacto, o deslocamento à direita representa seu aumento e é, por conseguinte, desejável. O contrário ocorre com a eficiência, dado que caso se aumente o CUP (custo da refeição), ela diminui. Portanto, nesse último caso, os projetos mais eficientes seriam os que se encontram no extremo esquerdo.

As defasagens podem ser calculadas comparando a posição do projeto específico com a média ou a situação ideal.

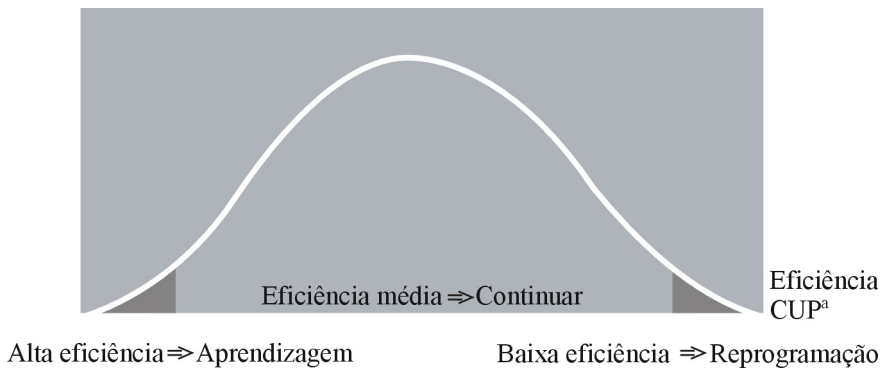


Gráfico 3: Distribuição de frequências da eficiência dos projetos que constituem um programa

O segundo cenário ocorre quando não há avaliação de impacto nem sistema de monitoramento. A única maneira de descobrir como poderiam ser incrementados o impacto e a eficiência é analisando o processo de gestão.

Dado que a defasagem é a descrição de um problema, sua explicação requer identificar, enumerar e relacionar as causas que o produzem. Para tanto, é analisada a informação compilada – descrição do modelo de gestão, avaliações e pesquisas de opinião de atores internos e externos – em um trabalho participativo com informantes-chave.

As defasagens podem ser de impacto e de eficiência. As primeiras fazem alusão à magnitude de impacto alcançável (potencial) e não obtido (real) devido a problemas de formulação ou gestão durante a operação; as segundas correspondem aos custos adicionais e evitáveis em que incorre o programa (ineficiência).

Essas defasagens podem aparecer quando a formulação é inadequada ou surgir na gestão (operação) quando existem problemas de desenho ou operação dos modelos de organização e gestão (processos mal desenhados ou implementados, déficit operacional, recursos humanos deficitários, capacidade ociosa ou outros).

Os nós estratégicos

O nó é a estrutura causal que origina a defasagem e se refere, por conseguinte, à explicação desta⁷. De acordo com as defasagens é possível identificar nó de eficiência, de impacto e os que se relacionam com ambos.

Análise causal

Cada defasagem pode ser concebida como um problema cuja explicação é obtida em duas etapas.

Na primeira, elabora-se um modelo explicativo, que tem relações de causa e efeito qualitativas nas quais não se estabelece a magnitude de variação.

Quando há somente uma causa (C) e um efeito (E), o modelo deve cumprir com três condições formais: C sempre precede a E; quando existe C, sempre ocorre E; quando não existe C, nunca ocorre E (BUNGE, 1969). Mas os efeitos podem ter mais de uma causa, e possivelmente as relações sejam probabilísticas e não deterministas.

Na segunda etapa, ao modelo anterior se incorpora a ponderação de cada causa particular na geração da defasagem. Quando existem diferentes níveis de causas que explicam o problema central, a contribuição de uma cadeia particular resulta da multiplicação acumulada de seus pesos específicos.

O objetivo dessa análise das estruturas causais é identificar linhas de intervenção que permitam aumentar o impacto ou a eficiência.

A estrutura causal que explica as defasagens é elaborada utilizando-se uma árvore de problemas (qualitativos ou quantitativos), em que o equivalente ao problema central é a defasagem. Para poder diminuí-la devem ser identificadas as causas que a geram. Dessa forma, temos uma rede causal para o impacto e outra para a eficiência, expressa cada uma em uma árvore de problemas.

Não é necessário atuar sobre todas as causas. Quando essas se encontram inter-relacionadas em cadeias, basta alterar um elo para que se modifique o conjunto. Caso se deixem de lado as causas que são somente efeitos de outras causas, ficam os pontos críticos que se dividem em dois grupos.

O primeiro está constituído pelos parâmetros, que não são passíveis de modificação por meio das ações do programa. Trata-se, tipicamente, de restrições derivadas do sistema social (distribuição da renda) ou ambiental (clima).

O segundo são os nós estratégicos, sobre os quais, sim, é possível atuar. É crucial considerar sua importância na geração da defasagem (peso nodal), o grau em que cada um é afetado e afeta aos demais (motricidade e dependência) e a possibilidade de modificá-los (viabilidade de atuar sobre eles)⁸.

Análise integral dos nós estratégicos

A partir da árvore de problemas, elabora-se a estrutura causal que possibilita uma análise integral dos nós estratégicos. Existem nós de impacto (problemas na definição de objetivos), de eficiência (alto custo de atividades de administração) e os que são de impacto e eficiência (má focalização).

Para analisar os primeiros, são necessários especialistas na área dos objetivos substantivos; os relacionados com a eficiência devem ser analisados pelos atores relevantes do programa. Se o ponto inclui ambas as dimensões, deve-se convocar ambos os grupos em workshops participativos.

Em cada árvore de problemas, é necessário seguir os seguintes passos:

a) A partir dos dados que surgem da descrição do modelo de gestão e organização e de informação secundária, como entrevistas, pesquisas e experiências dos próprios participantes, prepara-se uma lista das causas que estão gerando o nó, separando aquelas que são internas ao programa das que são externas e decorrem do contexto.

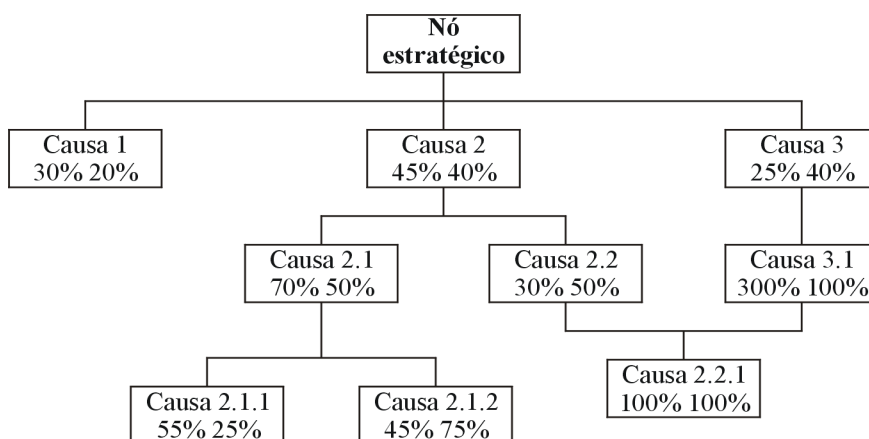
No âmbito interno, é necessário identificar os atores (gerentes, segundo escalão, pessoal operacional), e os sistemas (financeiro, produtivo, recursos humanos). Da mesma maneira, no externo temos atores (beneficiários, fornecedores, instituições públicas, ONGs, grupos sociais) e sistemas (econômico, político, social).

b) Para organizar a árvore, é necessário considerar todas as causas, desagregá-las e inter-relacioná-las, até mesmo quando algumas não possam ser modificadas (parâmetros). É possível construir assim um modelo causal que permite explicar os nós e seu vínculo com a gestão.

c) As causas devem ser ponderadas de acordo com sua contribuição relativa à geração dos nós.

Os ponderadores surgem como resultado do workshop. Quando não há consenso, deve-se tender a diminuir a dispersão das respostas. Caso as posições entre os participantes sejam irreconciliáveis, deve-se calcular a média das pontuações atribuídas.

No Gráfico 4, a pontuação da eficiência está localizada no lado esquerdo do bloco e o de impacto no direito.



Fonte: Elaboração própria

Gráfico 4: Análise dos nós estratégicos

Os facilitadores

Além dos nós, é também necessário identificar os fatores impulso-nadores (facilitadores) para a obtenção dos objetivos do programa. Eles podem ser internos ao projeto ou decorrentes de condições externas.

Os facilitadores podem ser analisados ao mesmo tempo em que são identificados os nós, o que permite efetuar um balanço crítico dos aspectos positivos e negativos da gestão. Para identificar e caracterizar os facilitadores, é necessário definir sua posição e características. A posição identifica as variáveis de gestão com as quais o facilitador se associa. Essa pode estar situada nas três áreas seguintes:

- **formulação:** quando o desenho do programa foi expressamente considerado

- **gestão:** caso apareçam durante a aplicação⁹

- **contexto:** caso trate de elementos externos ao projeto que facilitam sua gestão e que, assim, permitam a obtenção de seus objetivos (institucionalidade, legalidade, vontade política, gasto social, tecnologia, comunidade e outros).

São características relevantes para descrever um facilitador:

- a dimensão afetada

- a escala de aplicação: grau de generalidade/especificidade na gestão.

Os caminhos estratégicos

O último passo do modelo são os “caminhos estratégicos”, isto é, as propostas de solução para os nós previamente detectados. Essas têm duas dimensões derivadas do nível de controle que os operadores do programa detêm.

Um cenário compreende as ações que podem ser implementadas rapidamente no âmbito interno, como resultado de se levar em conta tanto os facilitadores como a análise do modelo de gestão e organização.

Esses caminhos são ordenados com base em uma estratégia de intervenção de curto prazo, orientada para conseguir visibilidade para as iniciativas de mudança, o que via de regra se obterá melhorando a qualidade dos bens ou serviços ou aumentando a eficiência do processo produtivo. Trata-se de gerar adesão e confiança nos agentes envolvidos e, a partir disso, introduzir mudanças de maior envergadura. Esse desenho de intervenção exige levar em consideração a viabilidade (técnica, política, econômica e legal) dos caminhos e estimar os riscos e os custos de seu funcionamento e operação plena.

Isso gera uma dinâmica de mudança organizacional em função do impacto e da eficiência do programa. Para tanto, elabora-se um plano de ação com base nos caminhos que resultam da análise integral de suas tramas causais.

Outro cenário considera a vinculação com os fatores que se encontram fora do âmbito de influência direta do programa, mediante uma ação concertada entre os diferentes atores, com uma visão de longo prazo.

Ambas as dimensões permitem elaborar caminhos para solucionar os problemas detectados, como é possível apreciar no Gráfico 5.

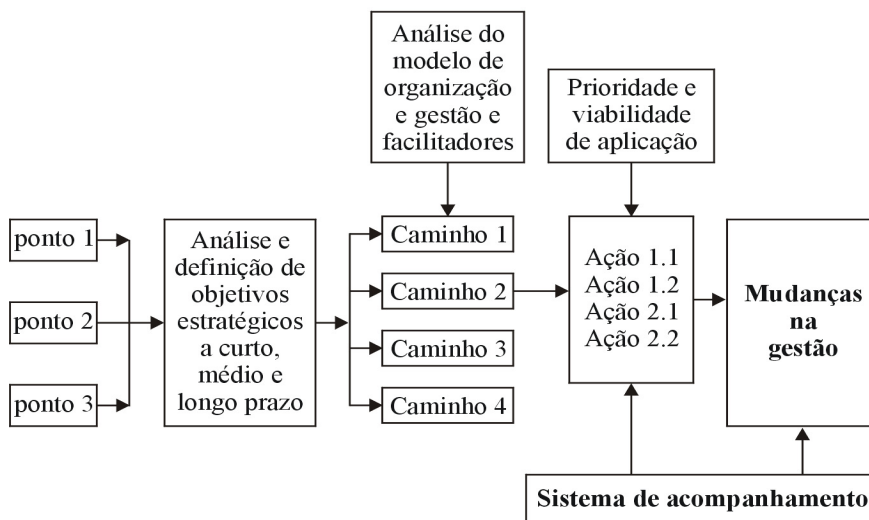


Gráfico 5: Fluxo da construção de caminhos estratégicos

Um caminho estratégico pode dar conta de mais de um nó. Por conseguinte, deve-se escolher aquele conjunto de caminhos que otimizam os resultados globais do programa¹⁰.

Os ajustes das ações derivadas dos caminhos têm por objetivo produzir modificações na organização e gestão do programa tendentes a gerar capacidade de mudança, inovação e adaptação ao meio, contribuindo para o desenvolvimento de uma nova cultura organizacional nos programas sociais.

A elaboração de uma proposta de intervenção por meio de caminhos estratégicos requer:

- estabelecer tramas causais derivadas da árvore de problemas ponderados;
- priorizar os nós para propor mudanças viáveis no curto prazo;
- definir objetivos estratégicos para determinar a orientação das mudanças propostas;
- elaborar os caminhos de acordo com os objetivos estratégicos definidos (no curto, médio e longo prazo), incorporando os facilitadores;

- selecionar as ações para implementar os caminhos, as quais devem estar priorizadas, inter-relacionadas e temporalmente ordenadas;
- elaborar um sistema de acompanhamento que inclua indicadores das ações, os responsáveis e os recursos comprometidos para a aplicação dos caminhos.

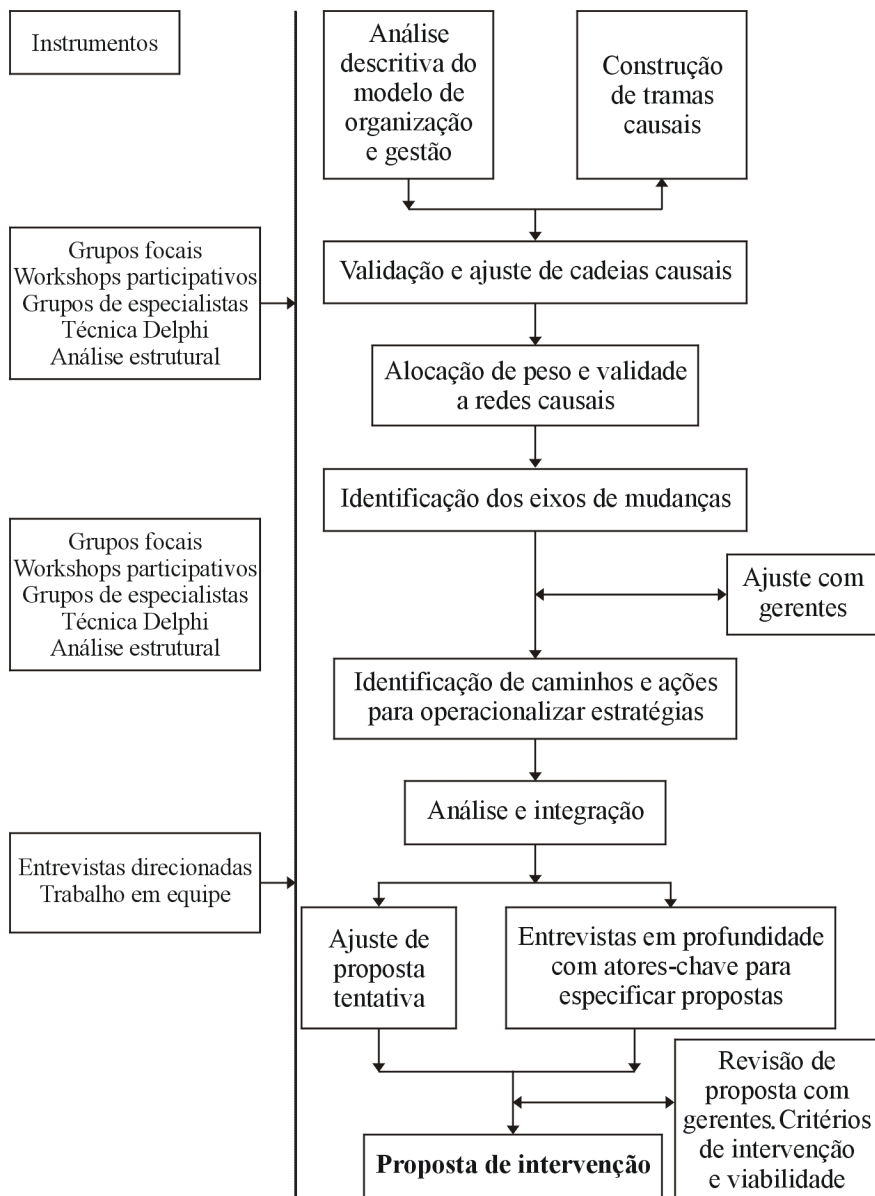
No Gráfico 6, é mostrado um fluxo seqüencial do processo de construção dos caminhos.

Para aumentar a viabilidade da aplicação dos caminhos, é necessário contar com a participação dos técnicos e tomadores de decisões do programa, combinando dessa forma os requerimentos decorrentes da metodologia com o aumento esperado de seu compromisso a respeito das mudanças propostas.

Um caminho é operacionalizado por meio de ações encadeadas em um processo no qual diferentes atores buscam objetivos consensuais. A implementação requer uma concepção integral que diferencie espaços temporais e âmbitos de intervenção. Para tanto, é preciso articular os caminhos selecionados com uma via crítica que contemple os seguintes passos:

- definir os eixos de mudança para atuar sobre as defasagens detectadas;
- analisar o conjunto de caminhos estratégicos com os atores-chave do programa, com o objetivo de definir e chegar a um consenso sobre as ações requeridas para conseguir as mudanças propostas;
- estabelecer metas de gestão (quantidade, qualidade e tempo) e custos das ações previamente definidas, ordenadas em processos seqüencialmente dispostos;
- desenhar um sistema de monitoramento e avaliação com seus respectivos indicadores, responsáveis e recursos comprometidos;
- construir uma matriz de insumos requeridos e custos implicados, que permita elaborar um fluxo financeiro da intervenção.

Essa tarefa deve ser realizada com os caminhos de eficiência, de impacto e de ambos, tendo presente que a aplicação se faz no marco de uma estratégia articulada de intervenção (veja, no capítulo 6, “Cálculo dos caminhos estratégicos”).



Fonte: Elaboração própria.

Gráfico 6: Fluxo de construção de uma proposta de intervenção fundada na lógica dos caminhos

6. METODOLOGIAS PARA A APLICAÇÃO DA ANÁLISE ESTRATÉGICA DA GESTÃO SOCIAL

Descrição e análise do processo de seleção e formulação de projetos

Tomando como exemplo um fundo de investimento social, nesse processo verifica-se a correspondência entre as solicitações de recursos das organizações postulantes com as linhas de investimento, a formulação (ou reformulação) de projetos e o seu envio à unidade de avaliação.

A equipe está constituída pelo pessoal profissional envolvido no processo, que recebe as solicitações e fornece informação aos beneficiários, analisa a elegibilidade dos postulantes e a formulação dos projetos e elabora os relatórios finais. A coordenação está sob a responsabilidade do diretor da unidade de seleção e análise de projetos.

1. O processo inicia-se com a recepção de solicitações das organizações postulantes e o fornecimento da informação solicitada.

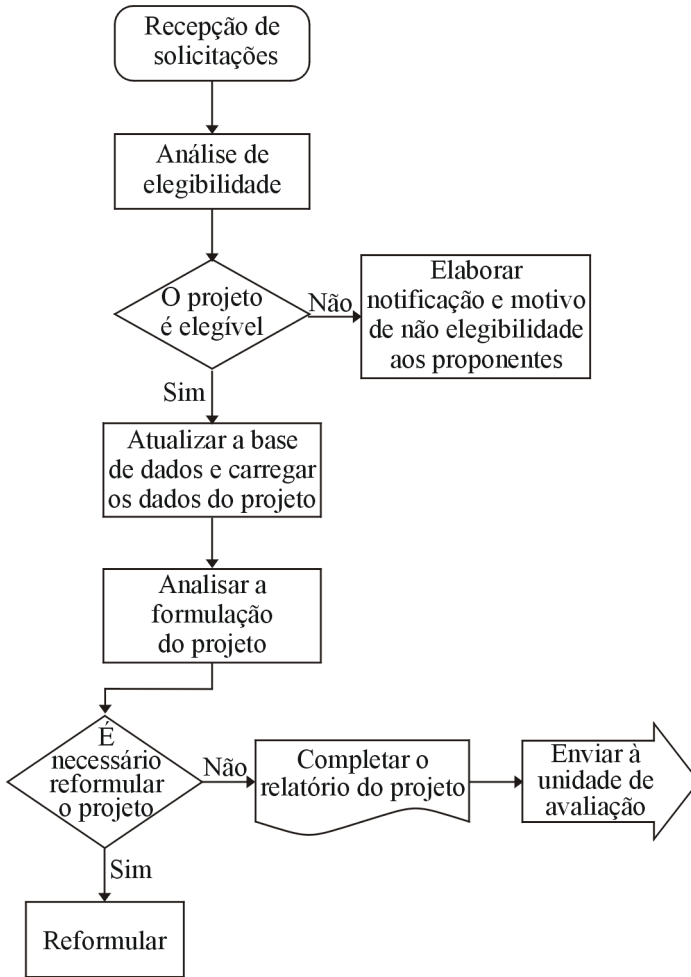
Inclui:

- a análise da elegibilidade dos projetos
- a notificação aos postulantes no caso de não serem eleitos
- o registro dos dados do projeto, quando elegível
- a verificação de que o perfil do projeto está adequadamente formulado
- a reformulação do projeto, quando requerida
- a elaboração dos relatórios finais do projeto.

O processo exclui, em relação aos processos com os quais faz fronteira: a avaliação *ex ante* dos projetos e a alocação de recursos (execução).

A conexão com outros processos ocorre mediante o envio de relatórios à unidade de avaliação.

2. Fluxograma



3. Os destinatários externos são as organizações que propõem os projetos; os internos, a unidade de avaliação.

4. As solicitações das organizações formam o insumo básico.

5. O resultado é o projeto formulado.

À luz desse exemplo, apresentam-se as variáveis utilizadas para a análise dos processos:

- *Rapidez*: Cada ciclo se desenvolve em um tempo específico.

Duração dos ciclos (dias)

Atividade	Ciclo 1	Ciclo 2	Ciclo 3
Elegibilidade	3		
Formulação		4	
Reformulação			3
Acumulado	3	7	10

- *Qualidade:*

- Ciclo 1. Qualidade das solicitações recebidas: $Q_s = (b / a) \times 100$

a = número de solicitações recebidas em um período de tempo (um mês: 100)

b = número de projetos elegíveis (um mês: 50)

$$Q_s = 50 / 100 \times 100 = 50\%$$

É a porcentagem de solicitações que obedeceram aos requisitos de elegibilidade, isto é, que estão de acordo com as linhas de intervenção do fundo de investimento. Deve-se ter um registro desse indicador para conhecer a tendência e as mudanças vinculadas a promoção e disseminação do fundo.

- Ciclo 2. Qualidade da formulação dos projetos: $Q_f = (d / c) \times 100$

c = número de projetos analisados (um mês: 50)

d = número de projetos analisados que não requerem reformulação e são enviados à unidade de avaliação (um mês: 40)

$$Q_f = 40 / 50 \times 100 = 80\%$$

Entre os elegíveis, 80% dos projetos analisados não necessitam ser reformulados.

- Ciclo 3. Qualidade da reformulação dos projetos:

$$Q_r = (f / e) \times 100$$

e = número de projetos que requerem reformulação (um mês: 10)

f = número de projetos reformulados enviados à unidade de avaliação (um mês: 9)

$$Q_r = 9 / 10 \times 100 = 90\%$$

- *Satisfação do destinatário interno (a unidade de avaliação):*
- Indicador de relatórios incompletos: $S_i = (g / h) \times 100$

g = número de solicitações da unidade de avaliação enviados à unidade de seleção e formulação para completar relatórios de projetos formulados enviados (um mês: 5)

h = total de relatórios de projetos formulados enviados

(um mês = 49 = $f + d$)

$$S_i = 5 / 49 \times 100 = 10\%$$

- Indicador de atraso: $SR = (i / b) \times 100$

i = número de relatórios de projetos formulados entregues fora do prazo ou não entregues (um mês: 1)

j = número de relatórios programados por entregar

(em um mês: 50 - todos os elegíveis)

$$SR = 1 / 50 \times 100 = 2\%$$

- *Custos do processo:*

São o pessoal (horas) e os materiais requeridos pelo processo, desde a recepção de solicitações até o envio à unidade de avaliação de projetos.

Foram considerados os seguintes custos:

- salários: 2.500 dólares
- materiais variados: 200 dólares
- total: 2.700 dólares

Rendimento do processo

Rapidez do ciclo do processo (dias)	Custo do processo	Qualidade	Satisfação do destinatário interno
Processo 1: Elegibilidade de projetos	Elegibilidade: 3 Formulação: 4 Reformulação: 10	\$ 2.700,00	Solicitações recebidas: 50% Formulação: 80% Reformulação: 90%
			Relatórios incompletos: 10% Sobras: 2%

Com esses indicadores é determinado o nível de rendimento do processo.

A identificação dos processos permite estabelecer seus padrões de rendimento e analisar seus desvios, o que permite a aprendizagem por meio dos sucessos e fracassos. Possibilita, além disso, estabelecer as bases para o monitoramento.

A sistematização da informação sobre o rendimento do programa em geral e dos processos em particular requer:

- identificar os indicadores que dão conta do rendimento do programa (eficiência, qualidade e impacto);
- selecionar os indicadores de rendimento dos processos substantivos do programa;
- elaborar uma tabela que permita apreciar de maneira conjunta os indicadores globais e de processos do programa;
- registrar os resultados da utilização dos indicadores.

Indicadores globais de rendimento dos processos

Indicadores globais do programa	Indicadores de rendimento dos processos		
Eficiência = Porcentagem	Processo 1	Processo 2	Processo 3
Qualidade = Porcentagem	Qualidade = Porcentagem	Qualidade = Porcentagem	Custos = Porcentagem
Impacto = Porcentagem	Custos = Porcentagem	Custos = Porcentagem	Qualidade = Porcentagem
	Rapidez = Porcentagem	Satisfação do “cliente” = Porcentagem	
	Satisfação do “cliente” = Porcentagem		
	Processo 4	Processo n	
	Custos = Porcentagem	Custos = Porcentagem	
	Satisfação do “cliente” = Porcentagem	Satisfação do “cliente” = Porcentagem	

Cálculo das defasagens de impacto e eficiência

A seguir apresentam-se dois exemplos que permitem um melhor entendimento da operacionalização da metodologia utilizada.

Caso 1

Pretende-se quantificar as defasagens existentes em um programa educacional, no qual o objetivo de impacto proposto consiste em diminuir as taxas de evasão dos alunos de escola básica que provêm de domicílios de baixa renda.

Para avaliar o impacto, utilizou-se um modelo quase-experimental, que comparou as 100 escolas nas quais se implementou o programa durante um ano, com outras 70 escolas de características sócio-econômicas equivalentes, que diferiam somente em não serem, ainda, receptoras do programa citado.

As 100 escolas de referência – cada uma das quais é um projeto – constituíam uma amostra representativa de um universo formado por 1.400 estabelecimentos (o programa).

Como resultado da análise, chegou-se à conclusão de que o impacto – diminuição da evasão – oscilava entre 15% e 22%. Dessa forma, elaborou-se uma tabela de freqüências com intervalos de sete unidades. Os dados são apresentados a seguir:

Freqüências por intervalo

Intervalo	Freqüência	Freqüência acumulada	Porcentagem acumulada
15-16	4	4	4
16-17	12	16	16
17-18	21	37	37
18-19	35	72	72
19-20	20	92	92
20-21	5	97	97
21-22	3	100	100

Medidas estatísticas requeridas

Média	Desvio padrão	Mínimo	Máximo	Classe	Soma	Número de casos
18.265	1.29968	15.2	21.6	6.4	1 826.5	100

A partir dessa informação, construiu-se um histograma de frequências relativas, no qual o eixo das abscissas (x) representa o impacto (porcentagem de diminuição da evasão) e o das ordenadas (y), o número de escolas por intervalo (expressadas em porcentagem). A curva observada foi aproximadamente normal, devido ao tamanho da amostra, que foi suficientemente grande.

Tal como foi dito, as defasagens podem ser calculadas da seguinte forma:

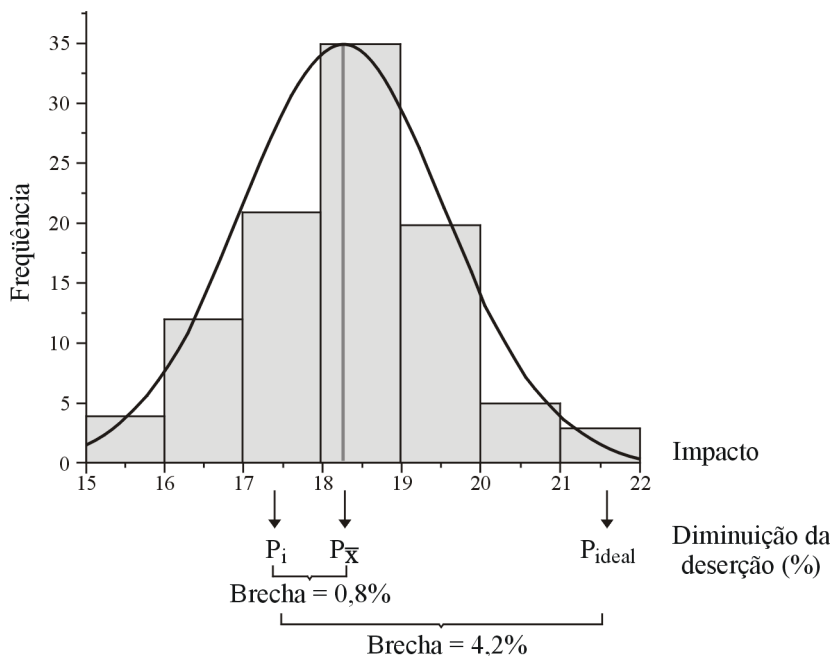
1. Comparando um projeto (escola) qualquer (por exemplo: $P_i = 17,5$) com a média da distribuição ($P_x = 18,3\%$)

$$\text{Defasagem} = P_x - P_i = 18,3 - 17,5 = 0,8\%$$

2. Considerando a diferença entre um projeto ($P_i = 17,5$) e o projeto ideal ($P_{id} = 21,5$)

Neste caso:

$$\text{Defasagem} = P_{id} - P_i = 21,7 - 18,5 = 4,2\%$$



Fonte: Elaboração própria

Gráfico 1: Distribuição da defasagem do impacto

Caso 2

No mesmo programa educacional, anteriormente mencionado, opera o Programa de Alimentação Escolar da Junta Nacional de Auxílio Escolar e Bolsas (JUNAEB), do Chile, que entrega merendas à mesma população beneficiária, motivo pelo qual utilizou-se o mesmo universo e amostragem. Em cada escola foi calculado o custo por ano e por aluno da merenda que deveria ser no máximo de 110 dólares, e no mínimo de 64 dólares e que foi agrupado em onze intervalos, conforme o seguinte quadro.

Frequências por intervalo

Intervalo	Frequência	Frequência acumulada	Porcentagem acumulada
60-65	1	1	1
65-70	2	3	3
70-75	5	8	8
75-80	11	19	19
80-85	15	34	34
85-90	23	57	57
90-95	19	76	76
95-100	14	90	90
100-105	7	97	97
105-110	2	99	99
110-115	1	100	100

Medidas estatísticas requeridas

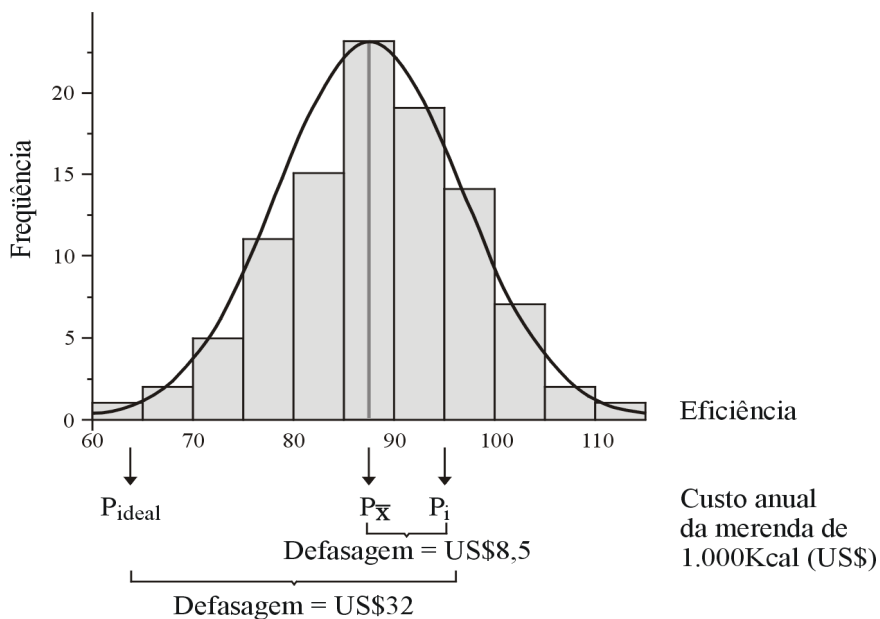
Média	Desvio padrão	Mínimo	Máximo	Classe	Soma	Número de casos
87.56	9.19521	64	100	46	8 756	100

O histograma de frequências relativas sobre o qual foi traçada uma curva (que também resultou normal), possui no eixo das abcissas a eficiência (custo anual em dólares por merenda de 1.000 KCal), e no eixo das ordenadas, as frequências (em porcentagem).

O cálculo das defasagens segue a lógica previamente descrita.

$$1. \text{Defasagem} = P_i - P_x = 96 - 87,5 = 8,5 \text{ dólares}$$

$$2. \text{Defasagem} = P_i - P_{id} = 96 - 64 = 32 \text{ dólares}$$



Fonte: Elaboração própria

Gráfico 2: Distribuição da defasagem da eficiência

Cálculo dos nós estratégicos

Você se lembra que os nós estratégicos são um subconjunto dos críticos, caracterizados por sua importância (peso), inter-relações com os demais e possibilidade de atuar sobre eles. É necessário descrever as metodologias para o seu cálculo. Consideram-se somente as duas primeiras porque a viabilidade já tem sido incorporada ao eliminar previamente os parâmetros. O peso nodal é determinado a partir da opinião de especialistas. Aqui, podem ocorrer duas situações: a) que existam critérios fundados para atribuir pesos nodais diferentes, ou b) que somente seja possível realizar um ordenamento hierárquico sem uma ponderação específica.

Com o fim de determinar as relações entre os nós, pode-se utilizar uma versão modificada da matriz de motricidade e dependência de Godet¹, que permite estabelecer a influência real ou potencial entre cada par de nós e medir a força dessa conexão.

Para identificar essas duas dimensões deve-se seguir os seguintes passos:

- fazer uma lista dos nós de formulação e gestão, realizando um workshop no qual os atores relevantes (internos e externos) identifiquem os obstáculos que geram as defasagens do programa²;
- solicitar aos especialistas que coloquem em ordem hierárquica os nós de acordo com seu peso (nodal), em relação às defasagens de impacto, de eficiência ou de ambas;
- alocar ponderadores a cada nó, ou seja, estimar a proporção da variância em cada defasagem, que é explicada por cada nó (ou a porcentagem do tamanho da defasagem que pode ser alocado a cada um)³;
- selecionar os nós estratégicos que são os que têm maior peso em impacto e eficiência;
- construir uma matriz quadrada com os nós considerados. Isso permite relacionar cada nó com os restantes por meio da opinião de especialistas;

Supondo que foram identificados seis nós, a matriz seria:

Matriz de motricidade e dependência

Nós	1	2	3	4	5	6	Motricidade
1							
2							
3							
4							
5							
6							
Dependência							

Fonte: Elaboração própria sobre matriz de Godet.

• solicitar aos informantes-chave que indiquem a medida em que consideram que os nós das colunas influenciam, real ou potencialmente.

para identificar a força da relação, utiliza-se a seguinte escala:

0 = sem relação

2 = influência mediana

1 = baixa influência

3 = alta influência

- calcular o total de motricidade de cada nó, somando os valores por linhas;
- determinar o total de dependência de cada nó, somando os valores por colunas;
- calcular o total de motricidade e dependência do conjunto dos nós, somando os marginais de linhas, ou de colunas (em ambos os casos deve ser o mesmo valor);
- fazer uma tabela de coordenadas cartesianas de motricidade-dependência em valores absolutos;
- estimar as coordenadas cartesianas de motricidade-dependência em porcentagem, dividindo cada valor absoluto pelo total da matriz;

Seguindo com o exemplo:

Nós	1	2	3	4	5	6	Motricidade absoluta (%)	
1	0	1	3	2	1	6	7	19
2	2	0	2	1	0	0	5	14
3	0	1	0	0	1	1	3	8
4	1	0	3	0	2	0	6	17
5	0	1	3	1	0	1	6	17
6	1	2	1	3	2	0	9	25
Dependência absoluta (%)	4	5	12	7	6	2	36	
	11	14	33	19	17	5		100

Fonte: Elaboração própria sobre matriz de Godet.

As coordenadas cartesianas são:

Nós	Dependência absoluta (%)	Motricidade absoluta (%)
1	11	19
2	14	14
3	33	8
4	19	17
5	17	17
6	6	25

Fonte: Elaboração própria sobre matriz de Godet.

• calcular a expectativa matemática (em porcentagem) da motricidade e dependência; isto é, o valor que teria cada nó caso fosse totalmente independente. Esse valor calcula-se:

$$E = \frac{100}{n}$$

onde E = expectativa matemática, n = número de nós.

No exemplo, $E = 100/6 = 16,7$;

• construir um plano cartesiano, dividindo seus eixos no valor da expectativa matemática. Isto gera quatro áreas:

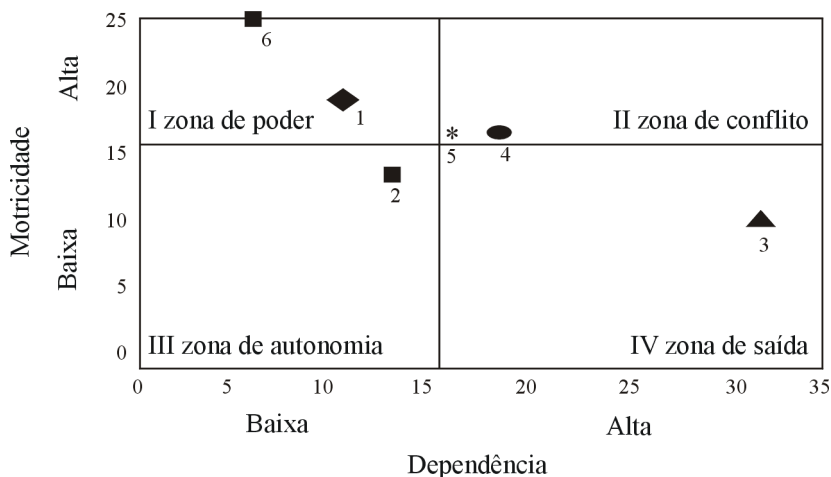
a) zona de poder: nós que tenham alta motricidade e baixa dependência que, por definição, são os mais importantes.

b) zona de conflito: nós com alta motricidade e alta dependência, que devem sempre ser considerados porque quando não se resolvem, convertem-se em pontos de estrangulamento.

c) zona de autonomia: nós que são independentes e, às vezes, têm pouca motricidade.

d) zona de saída: nós fortemente dependentes que não afetam de forma majoritária ao restante;

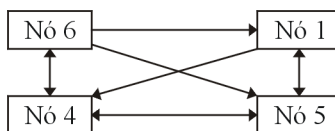
• localizar cada nó no plano de acordo com suas coordenadas;



Fonte: Elaboração própria sobre a matriz de Godet

Gráfico 3: Plano cartesiano de motricidade e dependência

- identificar os nós localizados nas zonas de poder e conflito, que são os estratégicos;
- fazer um diagrama das relações existentes entre os nós previamente identificados;



A seleção definitiva dos pontos estratégicos deve ser realizada utilizando a informação sobre o peso nodal e a motricidade-dependência. Podem ocorrer os seguintes casos:

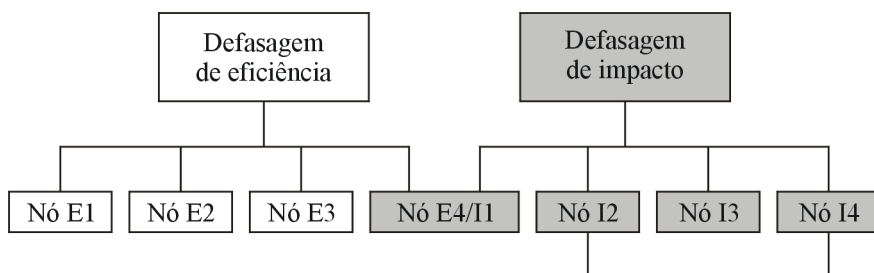
a) Não existe informação que permita discriminar por peso nodal. Aqui, são considerados apenas os nós localizados nas zonas de poder e conflito.

b) Somente se conhece o peso nodal e não as inter-relações, visto que não é possível ordenar por motricidade-dependência. Devem ser selecionados os nós que apresentem maior peso.

c) Tem-se toda a informação. Dado que não existe uma função matemática que permita tomar uma decisão conjunta, primeiro são selecionados os nós das zonas de poder e conflito, incorporando os autônomos com maior ponderação;

- representar graficamente os nós selecionados, utilizando a lógica da árvore de problemas. Devem ser divididos por defasagens de impacto e eficiência;

- cada defasagem é um problema central, e abaixo dela estão assinalados os nós estratégicos e suas relações.



No exemplo, ambas as defasagens têm quatro pontos estratégicos, um dos quais incide nos dois (Nó E4/I1). Em eficiência há uma parceria entre os dois primeiros (E1 e E2) e em impacto aparece entre o segundo e o quarto (I2 e I4).

Cálculo dos caminhos estratégicos

A seguir descrevem-se as metodologias que permitem selecionar os caminhos a implementar no marco da proposta de intervenção.

Caminhos estratégicos de eficiência

Para identificar os caminhos que otimizam a eficiência, utiliza-se a lógica da análise custo-benefício.

Mediante a análise causal é possível identificar as alternativas existentes para a solução de cada nó, enquanto que para priorizar os caminhos utilizam-se os ponderadores de eficiência da árvore de problemas.

Os passos a seguir para identificar os caminhos por nó são:

a) Calcular o benefício máximo (bm) que geraria a modificação de cada causa (em porcentagem), em caso de poder solucionar totalmente os nós com que se vincula. Para tanto, multiplicar os ponderadores por causa para calcular a mudança esperável no nó em cada caminho. No exemplo seria:

$$\text{Causa 1} = 0,3 \times 100 = 30\%$$

$$\text{Causa 2.1.1} = 0,55 \times 0,70 \times 0,45 \times 100 = 17,3\%$$

$$\text{Causa 2.1.2} = 0,45 \times 0,70 \times 0,45 \times 100 = 14,2\%$$

$$\text{Causa 2.2.1} = [(0,30 \times 0,45) + (1,00 \times 0,25)] \times 100 = 13,5 + 25 = 38,5\%$$

Não se requer que em cada caminho se realizem ações específicas em cada uma das causas que o integram. A intervenção se realiza sobre as causas últimas, gerando assim mudanças nas intermediárias. O caminho supõe um desenho que se inspira na árvore de objetivos.

b) Ordenar hierarquicamente os caminhos em função do grau de determinação que tenham sobre o nó.

No exemplo, a ordem resultante é Causa 2.2.1, Causa 1, Causa 2.1.1 e Causa 2.1.2.

c) Estimar a viabilidade do caminho (v) numa perspectiva da gestão do programa. É possível que um caminho tenha um alto peso, mas apresenta escassa possibilidade de ser implementado ou vice-versa.

A viabilidade pode ser analisada como um contínuo que vai a partir de zero (nenhuma possibilidade de mudança) até um (total capacidade de mudança). Os caminhos que se localizam em torno de zero são considerados parâmetros e não requerem análise adicional.

No seu cálculo interagem as dimensões técnica (v_t), econômica (v_e), legal (v_l) e política (v_p), com pesos relativos diferentes em cada caso. Por exemplo, caso se estime que a “Causa 1” não é viável devido à falta de apoio político, é necessário abandonar - pelo menos por enquanto - os caminhos que a incluem, ainda que nas demais dimensões não existam limitações.

$$v = f(v_t, v_e, v_l, v_p)$$

A estimativa se realiza conjuntamente com informantes-chave (atores internos e externos do programa), utilizando técnicas qualitativas de trabalho de grupo para chegar a um consenso fundado em aspectos objetivos (leis, informação disponível e outros) e subjetivos (opinião e poder dos atores sociais envolvidos nos diferentes níveis de decisão). É possível que sejam dadas todas as condições técnicas e legais favoráveis, mas basta uma pessoa com suficiente poder que esteja em desacordo para que seja inviável uma intervenção determinada.

Uma forma de estimar a viabilidade política é analisar a importância e o interesse que os atores do programa conferem ao caminho. Se em ambas as dimensões utiliza-se uma escala de 0 a 10, é possível calcular a viabilidade dos caminhos construindo um índice ponderado (Quadro 1).

É possível que a aplicação de um caminho modifique a viabilidade de outro com o qual está vinculado. Por isso, é conveniente ter uma visão integral do conjunto das intervenções propostas para ter uma perspectiva mais ajustada à realidade.

d) Calcular o benefício real (B) que pode ser obtido com cada caminho. Para tanto é possível seguir dois caminhos:

Quadro 1: Viabilidade dos caminhos estratégicos

Caminhos	Importância (im)	Interesse (in)	Viabilidade política (em porcentagem) ($V_p = im \times in$)
Causa 1	50	0	0
Causa 2.1.1	10	10	100
Causa 2.1.2	8	3	24
Causa 2.2.1	5	5	25

Fonte: Elaboração própria

- multiplicar o benefício máximo de cada um por sua viabilidade de mudança e pelo custo do nó (c) caso seja possível medi-lo ($B = bm \times v \times c$), ou

- multiplicar a viabilidade de cada caminho pela diminuição do custo operacional (dco) que implica sua aplicação (aumento em eficiência) ($B = v \times dco$)

e) Fazer uma estimativa de custos (recursos humanos, materiais e financeiros) que supõe a aplicação de cada caminho (C)⁴.

f) Calcular o benefício líquido de cada caminho, subtraindo seus custos aos benefícios ($BL = B - C$).

Todos os caminhos que tenham um benefício líquido maior que zero deveriam ser implementados, realizando previamente uma análise conjunta dos nós.

No Quadro 2, é apresentada a eficiência dos caminhos estratégicos por nó, em que se inclui um exemplo que resume os passos assinalados. As melhores alternativas são os caminhos 4 e 2, dado que geram um benefício líquido de \$ 4.188 ($\$ 3.250 + \$ 938 = \$ 4.188$).

Para realizar uma análise conjunta, deve-se reunir a informação em uma “Tabela de Eficiência de Caminhos Acumulada”.

Os caminhos estratégicos são os que têm um benefício líquido acumulado maior que zero. São o 4, o 2 e o 3, e seu benefício total é a soma de seus benefícios líquidos. No exemplo, é de \$ 4.256.

Quadro 2: Eficiência dos caminhos estratégicos

Caminho	Viabilidade ^(a) (em percentagem) v	Diminuição custo operacional (dco) (\$) ^(b)	Benefício real (B) (\$) B = v x dco
4: Causa 2.2.1	100	3 850	3 850
2: Causa 2.1.1	24	4 325	1 038
3: Causa 2.1.2	25	2 272	568
1: Causa 1	0	3 000	0
Caminho	Custo do caminho (C) (\$)	Benefício líquido (\$) BI = B – C	
4: Causa 2.2.1	600	3 250	
2: Causa 2.1.1	100	938	
3: Causa 2.1.2	600	-32	
1: Causa 1	200	-2 800	

(a) Foram utilizadas estimativas de viabilidade política do quadro 1; (b) moeda corrente.

Fonte: Elaboração própria.

Quadro 3: Tabela de eficiência de caminhos acumulada

Caminho	Nó	Benefício real (\$) ^(a) B = v x dco	Custo do caminho (\$) C
4: Causa 2.2.1	1	3 850	600
	2	500	
2: Causa 2.1.1	1	1 038	100
3: Causa 2.1.2	1	568	600
	2	800	
5: Causa 10	2	1 000	1 100
6: Causa 11	2	500	500
Benefício total dos caminhos estratégicos			4 256
Caminho	Benefício líquido (\$) BL = B – C		Benefício líquido acumulado (\$)
4: Causa 2.2.1	3 250		3 150
	-100		938
2: Causa 2.1.1	938		168
3: Causa 2.1.2	-32		-100
	200		0
5: Causa 10			-100
6: Causa 11	500		0

Nota: A “Causa 1” é um parâmetro, porém não foi incluída neste quadro. (a) moeda corrente.

Fonte: Elaboração própria

Caminhos estratégicos de impacto

Pretende dimensionar o grau de diminuição da defasagem que os caminhos produzem, priorizados pela via do ordenamento de seus respectivos ponderadores de impacto.

Os passos a seguir em cada nó são:

a) Calcular o impacto relativo máximo (irm) alcançável com cada caminho (em porcentagem). Para isso, é preciso multiplicar os ponderadores de impacto de cada causa a fim de avaliar a mudança máxima estimada. No exemplo seria:

$$\text{Causa 1} = 0,2 \times 100 = 20\%$$

$$\text{Causa 2.1.1} = 0,25 \times 0,50 \times 0,40 \times 100 = 5,0\%$$

$$\text{Causa 2.1.2} = 0,75 \times 0,50 \times 0,40 \times 100 = 15,0\%$$

$$\text{Causa 2.2.1} = [(0,50 \times 0,40) + (1,00 \times 0,40)] \times 100 = 20 + 40 = 60,0\%$$

b) Ordenar hierarquicamente os caminhos, em função do grau de determinação dos nós . A ordem é Causa 2.2.1, Causa 1, Causa 2.1.2 e Causa 2.1.1.

c) Estimar a viabilidade (v) do caminho (técnica, econômica, legal e política), numa perspectiva da gestão do programa⁵ .

d) Calcular a diminuição da defasagem de impacto (BI) que cada caminho produz. Para tanto, multiplica-se o impacto relativo máximo de cada um por sua capacidade de mudança e pelo peso do nó na defasagem (p). A diminuição da defasagem que se obtém ao eliminar dito nó é $BI = irm \times v \times p \times 100$.

e) Ordenar hierarquicamente os caminhos, de acordo com sua contribuição ao impacto.

f) Fazer uma estimativa dos custos (C) que a aplicação de cada caminho precisa enfrentar.

A seguir, apresenta-se uma “Tabela de Impacto de Caminhos” por nó (Quadro 4), incluindo um exemplo que resume os passos assinalados.

O Quadro a seguir (Quadro 5) mostra os caminhos estratégicos que conjuntamente geram a maior diminuição da defasagem de impacto (BI) dentro do marco do orçamento atribuído. Por conseguinte, deve-se implementar aquela

Quadro 4: Tabela de impacto de caminhos

Caminho	Impacto relativo máximo (em percentagem)	Viabilidade (em percentagem) (v)	Peso do nó (em percentagem)
1. Causa 2.2.1	60	100	50
2. Causa 1	20		50
4. Causa 2.1.2	24	25	50
3. Causa 2.1.1	12,5	24	50

Caminho	Diminuição de defasagem de impacto (em percentagem) (DI = $irm \times v \times p \times 100$)	Ordem hierárquica	Custo (C) (\$) ^(a)
1. Causa 2.2.1	30	1	600
4. Causa 2.1.2	3	2	600
3. Causa 2.1.1	1,5	3	100

Nota: A “Causa 1” é um parâmetro. Fonte: Elaboração própria. (a) moeda corrente.

Quadro 5: Tabela de impacto de caminhos acumulado

Caminho	Nó	Peso do nó (em percentagem) (p)	Diminuição de defasagem de impacto (em percentagem) (DI = $irm \times v \times p \times 100$)
1. Causa 2.2.1	1	50	30
	2	30	3
4. Causa 2.1.2	1	50	3
	2	30	5
3. Causa 2.1.1	1	50	1,5
	2	30	5
5. Causa 10	2	30	5
6. Causa 11	2	30	2

Caminho	Nó	Diminuição total de defasagem de impacto (em percentagem)	Custo (C) (\$) ^(a)	Ordem hierárquica
1. Causa 2.2.1	1	33	600	1
4. Causa 2.1.2	1	3	600	4
3. Causa 2.1.1	1	6,5	100	2
5. Causa 10	2	5	100	3
6. Causa 11	2	2	500	5

Nota: A “Causa 1” é um parâmetro. Fonte: Elaboração própria. (a) moeda corrente.

combinação de caminhos que maximiza o impacto total no marco da restrição orçamentária. Para tanto, é necessário analisar o conjunto dos nós.

Considerando somente o impacto, se o orçamento é de \$1.200, os caminhos estratégicos seriam 1, 3 e 6, com o que se aperfeiçoa o uso de recursos e se obtém diminuir em 41,5% a defasagem existente ($33 + 6,5 + 2 = 41,5$).

Caminhos de impacto e eficiência

No caso de nós que vinculam ambas as dimensões, podem aparecer quatro tipos de caminhos em que o critério de decisão privilegia o impacto sobre a eficiência. Caso aumentem o impacto e a eficiência conjuntamente, é necessário implementar. Se o aumento de impacto supõe uma diminuição da eficiência, deve ser calculado o custo adicional que implica, para quem toma as decisões, saber quanto está pagando como resultado de escolher essa opção. Quando o aumento de eficiência requer diminuir o impacto, não deve ser implementado. Em caso de redução do impacto e a eficiência deve-se descartar a alternativa imediatamente.

		Eficiência	
		Aumenta	Diminui
Impacto	Aumenta	Implementar	Calcular o custo da decisão
	Diminui	Não implementar	Não implementar

7. CONCLUSÕES DA ANÁLISE

Há 20 anos vem ocorrendo, na América Latina, um choque de paradigmas na política social. As críticas à abordagem tradicional eram relativamente fáceis de sustentar porque sua aplicação havia sido prolongada, muitos estudos revelaram suas debilidades e, ademais, politicamente, duvidava-se do impacto redistributivo da política social, uma vez que ela tendia a fortalecer os grupos mais organizados e com mais capacidade de defender seus interesses. Contudo, uma vez iniciados os processos de reformas, dita abordagem também tem sido calorosamente reivindicada. Atualmente, busca-se generalizar uma perspectiva mais equilibrada, capaz de reconhecer as verdadeiras contribuições, bem como as limitações que lhe são inerentes.

No momento de seu surgimento, o paradigma emergente gozou das vantagens da novidade. Apoiava-se na crítica do paradigma então existente e formulava propostas que pareciam razoáveis à luz da experiência anterior, defendendo os enfoques que predominavam no mercado internacional das idéias, as quais, entretanto, não haviam sido colocadas em prática na região. Nesse sentido, somente podiam ser aceitos em abstrato, diante da ausência de descrições regionais que tivessem sido submetidas à avaliação.

Nos últimos anos, essas novas propostas foram muito aplicadas, o que hoje permite formular apreciações derivadas da análise de descrições concretas. Dessa forma, é possível tanto reconhecer os sucessos como destacar os fracassos e as debilidades que essas aplicações apresentaram no desenho e na implementação e, sobretudo, rever a escassa consideração que se concedeu às pré-condições para que esses projetos inspirados na nova abordagem tivessem alguma probabilidade de alcançar seus objetivos.

Trata-se da existência ou inexistência de mercados, da institucionalidade que emoldura as intervenções sociais e das peculiaridades dos processos de descentralização que foram realizados nesses países.

Sem dúvida, ao analisar os resultados – medíocres – alcançados por esses projetos, deve-se evitar descartar como irrealizáveis as propostas derivadas da nova abordagem. Na pesquisa, prestou-se atenção a esse risco e tentou-se expor as condições necessárias para que as novas recomendações

pudessem solucionar os problemas, reconhecendo que muitas delas não estão presentes na realidade latino-americana atual, pelo que deveriam ser criadas antes de levar-se adiante programas que permitam atingir os objetivos buscados.

Rumo a um novo paradigma de gestão social

Nesta seção, serão examinados os princípios orientadores da gestão da política social, os pressupostos básicos que devem ser observados e os requisitos de adaptação das técnicas utilizadas.

Os princípios

Recentemente, a Cepal (2000b) destacou que a política social deve ser guiada por alguns princípios norteadores: a universalidade, a solidariedade e a eficiência.

Eqüidade

Todos os membros da sociedade devem poder ter acesso a determinadas oportunidades, consideradas imprescindíveis para ter participação plena na sociedade. Isso é importante não somente porque permite atender suas necessidades básicas, mas também porque contribui para o desenvolvimento do sentido de pertencimento à comunidade e fortalece, portanto, a coesão social.

Cabe destacar, igualmente, que esse princípio sugere a necessidade de cobertura total, o que não acontece na prática, porque as políticas sociais costumam não alcançar adequadamente os mais pobres. Isso possibilita falar de um universalismo aparente ou excludente e colocar ênfase na obtenção da “universalidade do atendimento” das necessidades consideradas mínimas, de acordo com os níveis de desenvolvimento de cada sociedade, com a garantia do Estado, mas recorrendo à atuação dos diversos atores sociais. Não é somente um problema de falta de recursos; na maioria dos casos, a extensão da cobertura não é possível por razões políticas e depende da capacidade de pressão dos grupos organizados e não organizados.

Para generalizar a satisfação das necessidades, é preciso recorrer à focalização, pela qual se visa identificar, com a maior precisão possível, a população-alvo (beneficiários potenciais) e desenhar o programa ou projeto levando em consideração essas características. Quanto mais acurada a identificação do problema (carência por satisfazer) e daqueles que o sofrem (população-alvo), mais fácil será desenhar medidas diferenciadas e específicas para sua solução.

Foi dito que “a distribuição de serviços sociais não deve ser neutra em relação aos grupos de renda” (PNUD, 1991, p. 182). Inclusive sustenta-se que “se grupos não necessitados recebem benefícios substanciais ou caso esses benefícios não cheguem aos grupos necessitados, a intervenção está mal desenhada” (PNUD, 1991, p.102). Ambas as proposições destacam a importância da focalização.

A focalização é um critério de inclusão, mas também de exclusão. Dessa forma, evita-se submeter o tratamento a quem não o necessita, às vezes inclusive evitando prejuízos. Por exemplo, em programas de refeitórios escolares que optam por elaborar indiscriminadamente as refeições, acaba-se gerando problemas de obesidade para aquelas crianças que já se alimentam adequadamente em seus domicílios.

Solidariedade

Trata-se da participação diferenciada no financiamento da política social e do acesso à proteção social, de acordo com a capacidade econômica das pessoas, como maneira de concretizar a universalidade e a equidade (CEPAL, 2000b, p. 82), assegurando que o acesso ao bem-estar não dependa exclusivamente da capacidade de pagamento das pessoas.

Há duas formas de conseguir esse propósito. Uma, por meio dos impostos, obtendo mais recursos daqueles que não são pobres; a outra, por meio do gasto público, orientando-o para atender preferencialmente aos mais necessitados.

A respeito da primeira, a Cepal (1998a) destacou que na América Latina fortaleceu-se uma tendência a favor dos impostos sobre o consumo, na modalidade do IVA, a tal ponto que quase todos os países da região arrecadam entre 70% e 80% de suas receitas tributárias por essa via.

Nos países da OCDE, ao contrário, entre 40% e 66% provêm de impostos diretos.

Em decorrência disso, insistiu-se que, embora não se deva sobreestimar a capacidade redistributiva da política fiscal, deve-se tentar aumentar a incidência dos impostos diretos mediante ampliação da base e maior cobertura de contribuintes, com as quais se poderia aumentar a equidade horizontal e vertical (CEPAL, 1998a, p.74).

Em relação à segunda forma, insistiu-se na necessidade de melhorar o desenho dos programas sociais para conseguir mais eficiência e impacto no uso dos recursos.

A combinação de ambas as alternativas, obviamente, resultaria em maior impacto redistributivo, mas, não sendo possível, faz-se necessário preocupar-se em assegurar uma alocação tecnicamente correta e progressiva dos recursos.

Eficiência

Consiste em exigir a boa administração dos recursos públicos, obtendo a maior quantidade de produtos de qualidade semelhante com a mesma quantidade de recursos. A administração adequada de recursos, que sempre são escassos, contribui para a equidade, na medida em que permite liberar parte deles para produzir mais bens e serviços que satisfaçam as necessidades das pessoas.

Para alcançar a eficiência é preciso estabelecer uma estrutura de incentivos que premie o melhor uso e alocação dos recursos. Assim, o interesse dos atores em maximizar seus benefícios deve ser coadjuvante ao cumprimento dos objetivos e à maximização da eficiência global dos sistemas de proteção. Também há a preocupação de que os benefícios alcançados em cada área provoquem as menores conseqüências negativas em outras esferas do desenvolvimento social e econômico.

Os pressupostos

Não é suficiente enumerar os princípios que permitem melhorar a gestão dos programas sociais; é preciso, além disso, identificar claramente

os pressupostos básicos que devem ser cumpridos para que os princípios possam operar. Isso se deve, entre outros fatores, à falta de análises empíricas e pesquisas sobre gestão social na região.

A pesquisa apresentada neste livro permite concluir que, para colocar em prática a nova gestão social, é necessário assegurar as seguintes pré-condições:

- devem ser definidos com precisão os objetivos de impacto, assim como as metas, os padrões, os indicadores e os seus critérios de operação;

- devem ser levados em consideração os efeitos causados pelos projetos.

Uma vez entregues os produtos aos beneficiários, eles [os produtos] incidirão de maneira direta ou indireta no impacto. Há casos em que sua utilização exige mudanças de comportamento dos usuários (por exemplo, o uso de seringas descartáveis em um programa de combate à AIDS). Por conseguinte, é necessário ter uma definição clara dos efeitos, com seus respectivos indicadores, quando eles forem uma condição para produzir impacto;

- são necessários mercados eficientes. Uma das condições básicas para contratar a produção de um bem ou serviço de agentes particulares é que exista uma oferta suficiente de fornecedores. A concorrência entre eles gera incentivos para a redução de custos, estimula a inovação e evita as práticas de monopólio;

- é necessário assegurar que os fornecedores privados tenham o comportamento requerido. Os agentes privados buscam maximizar sua função de utilidade, mas com uma regulamentação adequada contribuem para otimizar a obtenção dos objetivos do programa;

- as relações contratuais devem ser estabelecidas mediante normas claras. Somente será possível estabelecer convênios, contratos ou acordos de atividade adequados entre o programa e os agentes privados caso sejam estabelecidos padrões claros em relação ao volume, à qualidade e ao custo da produção sub-contratada. Além disso, devem ser criados mecanismos e instâncias de solução de problemas;

- devem ser protegidos os interesses dos beneficiários. Também é necessário especificar as expectativas destes com relação aos produtos que receberão. Dessa forma, evita-se qualquer eventual manipulação que os prestadores de serviços possam realizar;

- é necessário institucionalizar a participação cidadã. A co-gestão de destinatários e prestadores de serviços exige mecanismos ágeis de interlocução, para os quais é preciso considerar as redes de cooperação existentes na comunidade;

- os agentes públicos devem atuar dentro da legalidade, com transparência e com conhecimento técnico. As burocracias públicas organizam-se de forma que a atividade administrativa seja ordenada, estável e previsível, sendo que a atuação administrativa deve ocorrer dentro dos caminhos legais desenhados para proteger as garantias dos atores envolvidos;

- são necessários sistemas de informação que realimentem a tomada de decisões. Uma das condições para viabilizar o aprendizado organizacional são os sistemas de informação, que permitem contrastar os resultados da execução do projeto com os padrões previstos, assim como questioná-los. Isso requer fontes de informação suficientes e um adequado processamento.

As técnicas

Deve-se determinar se as técnicas realmente contribuem para o aumento da eficiência e do impacto do programa. Nesse sentido, é necessário verificar se não existem resistências para sua introdução e se os funcionários possuem as habilidades necessárias para colocá-las em prática. Trata-se, enfim, de comprovar sua viabilidade operacional, o que exige também comprovar que existem os meios requeridos para sua implementação. Em nível operacional, é necessário considerar três âmbitos:

- o primeiro engloba a análise da organização no seu conjunto (perspectiva global), incluída uma vertente relacionada aos critérios e indicadores que permitem identificar e medir o rendimento atual do programa e outra, de caráter prospectivo, que aponta para o fortalecimento da capacidade de antecipação (e adaptação) às pressões e demandas externas;

- no segundo, incluem-se as aproximações administrativas práticas e técnicas orientadas ao desenvolvimento organizacional para impulsionar habilidades na tomada de decisões, negociação, gestão de conflitos, comunicação, trabalho em equipe, liderança e inovação.

Quando se pretende levar as técnicas de gestão empresarial ao setor público, é necessário levar em conta suas exigências de adaptação, uma vez que foram concebidas para maximizar as utilidades em situações de mercado. No setor público, pelo contrário, o que se visa é aperfeiçoar a obtenção dos objetivos que buscam as políticas.

O esforço requerido para a adaptação das técnicas é crucial, visto que podem ser introduzidas acriticamente, resultando em meros exercícios que consomem tempo, geram falsas expectativas e não conseguem resultados positivos (KEIDEL, 1994).

Por isso, uma estratégia para adaptar técnicas de origem empresarial no setor público requer a participação dos diferentes atores vinculados (direta ou indiretamente) ao projeto. Os tomadores de decisão devem intervir, o que é básico para a viabilidade política, bem como os especialistas que conheçam a cultura organizacional e o ambiente institucional. Também é fundamental que sejam envolvidos os escalões médios operacionais, uma vez que eles determinam, em grande medida, a qualidade da atuação administrativa.

- O terceiro relaciona-se com a análise do ciclo de gestão e centra-se em como se prioriza, desenha, avalia, monitora e analisa o impacto dos programas e projetos sociais.

Quando se tenta medir a contribuição que uma intervenção social específica produz sobre sua população destinatária, implicitamente está-se perguntando sobre o impacto que a mencionada intervenção produziu. Aparecem, então, os limites da teoria e da prática da formulação e avaliação das políticas sociais.

Na América Latina, há uma disputa entre duas correntes que convivem em âmbitos institucionais diferentes em quase todos os países:

- a decorrente da tradição e da economia neoclássica, que se baseia nos modelos de análise custo-benefício e que utilizam como indicadores típicos do VAN Social. Para esta corrente, o impacto de um projeto ou programa é a contribuição que este realiza ao bem-estar da sociedade em conjunto (não tem relação com a medida que serviu de base para atingir os objetivos que buscavam tais programas e projetos);

- a que resulta da utilização do marco lógico, cujo atrativo irresistível é a combinação da sua utilidade e simplicidade. As restrições que apresenta

são: a ausência da avaliação *ex ante* e o fato de não demandar a realização da avaliação de impacto (é opcional).

Por fim, a análise de impacto não é um requisito imprescindível de nenhuma das duas correntes mencionadas.

Confusões recorrentes em relação ao monitoramento e à avaliação dos programas e projetos sociais.

Caso se faça uma lista exaustiva dos projetos sociais na América Latina, muito provavelmente todos declarariam contar com um sistema de monitoramento (e avaliação), o que, na realidade, restringe-se ao acompanhamento físico-financeiro do estado de operação.

Isso não é uma casualidade. Quando os projetos têm financiamento proveniente de instituições nacionais (como o Ministério da Fazenda) ou multilaterais, a contabilidade da instituição doadora ou da que realizou o empréstimo exige a informação derivada da aplicação dos recursos doados ou emprestados.

O problema reside no fato de que o acompanhamento físico-financeiro não oferece toda a informação relevante para o processo de tomada de decisões do projeto nos diferentes níveis em que se materializa sua gestão, o que constitui a função essencial (não exclusiva) que justifica a existência do monitoramento.

Embora não haja dúvida de que o acompanhamento físico-financeiro e o controle de gestão sejam importantes e tenham enorme utilidade, deve-se reconhecer que constituem somente uma parte do monitoramento dos programas e projetos sociais.

Quando se trata de empreendimentos econômicos, a contabilidade informa sobre a maior parte dos elementos de julgamento relevantes para o processo decisório, tanto nos momentos intermediários de operação do projeto, como em sua conclusão. Permite, dessa forma, todo tipo de análise de receitas e despesas e, em períodos determinados (geralmente em formato anual), sua avaliação agregada com base nos “balanços” e nos “estados de lucros e prejuízos”. Concluindo, a contabilidade permite monitorar e avaliar a empresa: primeiro, porque a contabilidade está desenhada para permitir que se tomem os diferentes tipos de decisões necessárias, com a periodicidade requerida, e segundo, porque o objetivo final da empresa é maximizar

o volume e a taxa de lucro por unidade de investimento, o que se traduz em suas contas de benefícios e custos.

Mas nos programas e projetos sociais, o problema é qualitativamente diferente. Em relação a isso, são pertinentes as seguintes considerações.

Tem-se insistido de maneira reiterada ao longo deste livro que o impacto é a única justificativa da existência (e permanência) dos programas sociais. Inclusive, acrescentou-se que o impacto dos programas e projetos sociais é o equivalente ao lucro nos empreendimentos econômicos. Mas o impacto social não pode ser estimado mediante simples observação. É imprescindível aplicar teorias e metodologias rigorosas para avaliar o impacto de qualquer intervenção social.

Em síntese: o impacto somente pode ser mensurado pela utilização de metodologias especificamente elaboradas para tais objetivos (modelos quase-experimentais e derivados).

Embora o impacto seja uma condição necessária, não é suficiente. Também é preciso considerar os custos para obtê-lo. Aqui começam a ser úteis os instrumentos derivados do controle de gestão e da contabilidade de custos, com condição de realizar neles importantes adaptações.

Há custos que são irrelevantes na análise do setor privado, mas imprescindíveis na análise dos projetos sociais. Um exemplo típico é o dos “custos dos usuários”, que devem ser abonados para se ter acesso às prestações do programa e que incluem os custos de traslado e o custo alternativo que supõe a atenção (incluído o tempo de espera).

Os custos no campo social devem ser calculados de maneira que permitam a análise comparativa dos projetos que compõem um programa e a determinação da eficiência do projeto. Em cada projeto de um programa existirá um custo médio por unidade de tempo para a entrega de um bem (ex: refeição) ou a prestação de um serviço (ex: educação, saúde, etc.). Dessa forma, obtém-se uma distribuição de frequências com diferentes custos (altos, médios e baixos) que diferentes grupos de projetos enfrentam para entregar o mesmo produto. Cabe indagar por que esses custos são diferentes, o que possibilitaria obter recomendações relevantes para minimizar o custo global do programa e o específico de cada projeto.

Da mesma maneira que existe uma distribuição dos custos, há uma equivalente distribuição dos impactos que cada projeto obtém. Isso se aprecia mediante a avaliação de impacto. No entanto, em muitos casos, é possível obter variáveis substitutivas do impacto com o monitoramento. O mesmo sucede-se em programas educacionais que registram sistematicamente informação (taxas de frequência, repetição, ausências, evasão, etc.), que pode ser utilizada para o acompanhamento físico-financeiro, o monitoramento e a análise do impacto. Isso tornaria possível comparar as distribuições de custos e os impactos por projetos, extrair lições da implementação e utilizá-las no processo decisório contínuo inerente à gestão de programas e projetos sociais¹.

A contribuição da gestão social emergente

As descobertas da pesquisa permitiram identificar uma série de “mitos” bastante difundidos na área da gestão das políticas sociais.

Mito 1. As políticas sociais lidam com objetos intangíveis e o mesmo cabe dizer de seus resultados.

Quando qualquer tipo de objetivo formula-se de maneira geral e abstrata, ele se transforma em um objeto intangível cuja obtenção é, por definição, impossível.

“O desenvolvimento da personalidade integral como objetivo da escola certamente é coisa inatingível. Mas ensinar uma criança a ler ao terminar o terceiro período não é impossível e é uma atividade que pode facilmente ser medida e com bastante precisão” (DRUCKER, 1990, p. 97).

É possível concluir que, quando uma política se limita a propor somente seus objetivos gerais, estes podem parecer inalcançáveis. Daí que a regra geral consista em decompor os objetivos gerais em outros nos quais se especificam a natureza das mudanças que se pretende produzir e de que forma, bem como identificar os destinatários. Somente no momento em que se estabelecem metas é possível alocar recursos para alcançá-las.

Uma conseqüência do mencionado é que, na medida em que as políticas não se traduzam em programas e projetos com metas específicas, não é possível alocar recursos.

Mito 2. As políticas justificam-se pelas finalidades que buscam

O denominador comum das políticas sociais é que pretendem solucionar problemas sociais e constituem uma intervenção deliberada em função de critérios de equidade. Por conseguinte, não requerem justificação adicional alguma.

Essa afirmação deve ser cuidadosamente matizada: a) nem sempre as políticas sociais têm um saldo líquido positivo para as populações-alvo; b) é difícil conceber um único e melhor modo de implementar qualquer política social; portanto, deveriam ser implementadas somente as “boas” alternativas disponíveis, descartando-se as demais; e c) por fim, o único que está sempre justificado são os critérios de equidade, nos quais se fundamentam as políticas sociais, e não as formas específicas em que essas se concretizam.

Mito 3. As avaliações de impacto das políticas sociais são muito caras e não compensam o custo de oportunidade que implicam para a prestação de serviços a seus destinatários

O fundamento desse mito é a ignorância sobre as opções existentes para realizar avaliações, aperfeiçoando a utilização da informação disponível.

O que resulta das lições aprendidas neste campo na América Latina é que o custo das avaliações (quase independentemente do seu montante) tem sido sempre marginal em relação aos benefícios de incorporar seus resultados.

Mito 4. A cobertura e a eficiência são os indicadores mais importantes do sucesso ou do fracasso de um programa social

A cobertura mede o grau de cumprimento das metas de prestação. A eficiência mostra a adequação na administração dos recursos orçamentários. Mas nenhum dos critérios citados permite estimar a contribuição do programa ao bem-estar dos beneficiários, que é o que justifica a sua existência.

Mito 5. A descentralização é sempre desejável

Nas últimas décadas, tem existido na região um permanente movimento pendular em relação ao papel que desempenham os processos de

descentralização. Ultimamente, seu papel protagonista foi maior ainda por estar associado à participação cidadã em um binômio indissolúvel.

Descentralização e participação são concebidas como estratégias centrais para alcançar a eficiência e a equidade. Lamentavelmente, atribui-se a elas um valor intrínseco, quando são apenas um meio para aumentar a probabilidade de conseguir os fins buscados.

Mito 6. O mercado é intrinsecamente bom (ou ruim)

As iniciativas adotadas pelos governos durante os anos 1980 e até o final dos 1990 têm concedido ao mercado um papel de protagonista, junto com a retirada concomitante da intervenção estatal.

A hegemonia do mercado pretende justificar-se por sua eficiência na alocação de recursos, na geração de incentivos à inovação, na redução de custos e nas economias de escala. Contudo, tais resultados nem sempre se verificam na realidade porque o mercado está concebido como uma consequência automática da contração do Estado e não como uma instituição, cuja operação requer condições, regras e normas. Dessa maneira, diluem-se os aspectos positivos do mercado, que se converte na causa de todos os males.

Mito 7. Os enfoques administrativos que provêm do mundo empresarial podem ser transferidos automaticamente à gestão social

O interesse pela gestão empresarial tem levado a acreditar que os programas sociais da administração pública podem ser geridos da mesma forma que uma empresa.

A falta de adaptação das aproximações administrativas desenhadas para operar em mercados convencionais pode limitar em grande medida sua utilização na gestão social. A explicação dos mitos mencionados obedece a uma combinação de fatores de natureza diversa.

O ponto de partida é a proposta central deste livro: a única justificativa das políticas sociais e, portanto, dos programas e projetos em que elas se concretizam, é o impacto que geram sobre a população à qual são destinados. Isso também se traduz na estrutura e na dinâmica dos modelos

de organização e gestão que permitem a implementação de políticas, programas e projetos.

Essa afirmação poderia parecer óbvia, uma vez que equivale a dizer que os recursos atribuídos ao social somente se justificam na medida em que sirvam para alcançar os fins almejados às políticas.

Não obstante, essa preocupação com o impacto é nova na região, devido à relevância que costuma ser dada ao senso comum, à escassez de avaliações e ao relativamente recente surgimento de metodologias especificamente desenhadas para a análise dos programas e projetos sociais.

Em primeiro lugar, dizer que a entrega de bens deve produzir impacto é do senso comum. Dessa forma, quando se aumenta o número de centros de atendimento básico de saúde, dever-se-ia produzir uma diminuição das taxas de morbidade e mortalidade na população destinatária. Contudo, isso não necessariamente é assim. Aumentar a oferta de serviços de saúde sem levar em conta o perfil epidemiológico da população-alvo pode fazer com que as mudanças que se produzam quanto à morbidade e à mortalidade sejam marginais ou nulas. Por fim, o senso comum pode oferecer uma fraca contribuição para o desenho das políticas sociais, eliminando a necessária justificativa da relação entre os produtos que se entregam e o impacto que esses causam.

Em segundo lugar, é conveniente enfatizar que as avaliações que foram realizadas nos últimos anos na América Latina têm eliminado o pressuposto de que basta entregar bens ou serviços para que o impacto automaticamente ocorra.

Em terceiro lugar, deve-se lembrar que, até pouco tempo, não existiam metodologias para analisar a especificidade dos projetos sociais (como a análise custo-impacto ACI), que têm, ainda, uma disseminação limitada.

ANEXO I

ESTUDOS DE CASO

Argentina: Projeto Jovem do Ministério do Trabalho e Seguridade Social

Introdução

O Projeto Jovem é o componente principal do Programa de Apoio à Reorganização Produtiva (PARP), iniciativa impulsionada na República da Argentina, que conta com o apoio financeiro do BID e cuja execução tem sido feita no marco do acordo desse país com o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD).

A execução do PARP se iniciou no ano de 1994 e seu propósito principal era responder à situação de marginalização laboral dos jovens sem ocupação, com baixos níveis de renda, educação formal incompleta e escassa experiência de trabalho. Contemplava também a situação enfrentada por adultos deslocados de seus empregos, como consequência dos processos de racionalização e reconversão dos setores público e privado do país.

Baseou-se na construção de um mapa crítico da gestão com base na análise dos principais processos (cadeia de valor), que propuseram como eixos: a qualidade dos serviços prestados e sua contribuição aos objetivos de impacto.

O trabalho foi realizado em quatro fases:

1) análise do marco lógico do programa, apresentando hipóteses preliminares sobre os fatores que incidem na eficiência e no impacto do programa;

2) identificação e análise dos processos de produção e distribuição, para situar as defasagens de eficiência e impacto dentro dos processos produtivos do Programa;

3) a partir dos insumos gerados nas etapas anteriores, foi caracterizado o modelo de organização e gestão, sua relação com o contexto, o papel do Estado e a participação comunitária, entre outros;

4) análise integrada dos fatores que facilitam e dificultam a gestão, com o objetivo de elaborar propostas e recomendações específicas.

Os instrumentos utilizados foram do tipo qualitativo (workshops participativos e entrevistas focalizadas) e quantitativo (avaliação de impacto), que foram complementados com análise documental.

Marco institucional e financeiro do programa

A coordenação do desenho e da execução global do PARP estiveram, desde o início, sob a responsabilidade do Ministério de Economia, Obras e Serviços Públicos, com caráter de organismo executor e responsável pela execução direta do Projeto Jovem e do Projeto Microempresas.

O Ministério de Trabalho e Seguridade Social (MTSS) tinha a responsabilidade dos componentes do Projeto Imagem e Fortalecimento Institucional dos Escritórios de Emprego.

No início de 1996, o organismo executor do programa passou a ser o MTSS, responsável pelos quatro componentes, unificando, portanto, as unidades executoras existentes em uma única unidade dependente da Secretaria de Emprego e Capacitação Laboral.

O custo total para a primeira fase do PARP foi estimado em 221 milhões de dólares, dos quais cerca de 80% estavam destinados à execução do Projeto Jovem.

A contribuição financeira do BID foi de 154 milhões de dólares, por meio de dois empréstimos que representaram 70% dos custos previstos. Os fundos de contrapartida local, estimados em 67 milhões de dólares, vieram do Orçamento Anual da Nação.

Descrição do Programa

Objetivos do Projeto Jovem

Mediante a capacitação laboral dos jovens destinatários, o programa¹ propõe-se apoiar o processo de reconversão produtiva, mediante o aumento da oferta de mão-de-obra semiqualficada, em atividades em que esta é insuficiente e em que existe evidência de demanda por parte dos setores produtivos; elevar

as possibilidades de inserção laboral e social de jovens que enfrentam problemas de marginalidade ou de exclusão sócio-laboral.

O impacto esperado na população-alvo é o melhoramento da sua situação ocupacional, das rendas percebidas, da qualidade do emprego obtido e do tempo de procura. Também pretende-se favorecer uma melhoria na integração social dos beneficiários, manifestada no aumento da auto-estima, nas relações interpessoais e na geração de projetos laborais ou educacionais.

A população destinatária está composta por jovens de ambos os sexos provenientes de domicílios pobres e que enfrentam uma situação de marginalidade laboral, os que – geralmente – não completaram a educação média e carecem de experiência de trabalho, ou esta é escassa e informal.

Esses jovens estão em condições de desvantagem para inserir-se no mercado de trabalho, devido à insuficiência das habilidades básicas, gerais e específicas de que dispõem para se candidatar a um emprego com possibilidades de obtê-lo. Os beneficiários(as) devem reunir as seguintes características:

- ser maiores de 16 anos
- estar desocupados, subocupados ou inativos com intenção de trabalhar
- vir de domicílios com baixa renda
- ter um nível educacional que não supere a educação secundária completa.

Características do serviço

O Projeto Jovem oferece capacitação laboral gratuita em ocupações nas quais existe evidência de demanda de mão-de-obra.

A capacitação possui caráter intensivo, é eminentemente prática e de curta duração. Dado o perfil geral dos beneficiários e o tempo previsto para os cursos, a capacitação é orientada a ocupações que requerem um nível de “semiquificação”. O modelo tenta articular os âmbitos da formação e da produção, estruturando os cursos em duas fases:

- a capacitação que prepara para o desempenho no estágio profissionalizante, favorecendo a formação de atitudes e hábitos.
- o estágio profissionalizante que permite consolidar o aprendido mediante a prática em um âmbito concreto de produção.

Processos do modelo de organização e gestão

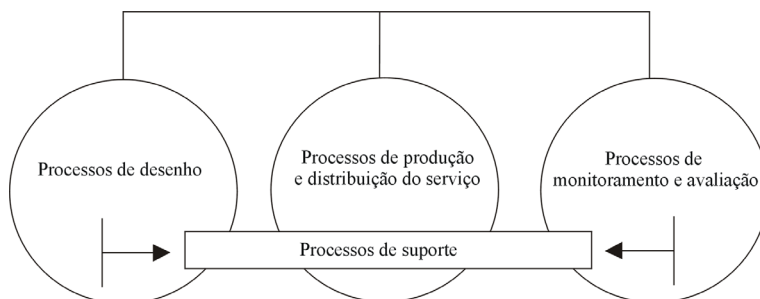
O modelo de organização e gestão do Projeto Jovem sustenta-se na externalização por meio de instituições públicas e privadas de capacitação (ICAP), e no desenho e execução dos projetos. A intervenção estatal se restringe ao desenho geral das ações, à contratação do serviço a terceiros (via licitação), à supervisão e ao financiamento.

O modelo tem como diretrizes a aplicação de mecanismos de mercado, a focalização da população-alvo, a igualdade de oportunidades entre homens e mulheres, o pagamento por resultados, a avaliação de processos, os resultados e o impacto do programa.

O programa alcançará seu objetivo de impacto na medida em que se cumpram três pressupostos centrais: a) existência de uma demanda de mão-de-obra “semiqualficada” em ocupações para as quais a sua oferta é insuficiente, o que representa para os jovens capacitados uma oportunidade de aumentar suas possibilidades de inserção laboral; b) a capacitação que o programa oferece aumenta as possibilidades de inserção laboral e social dos jovens beneficiários; e c) a definição do serviço é pertinente para responder à demanda da população-alvo.

Uma desagregação dos diferentes processos de gestão envolvidos no programa torna possível indagar em que medida o modelo de gestão está em condições de gerar resultados que permitam atingir os objetivos propostos na população destinatária. O esquema geral desses processos é mostrado no seguinte diagrama:

Diagrama 1: Processos envolvidos na gestão de programas



Fonte: Elaboração própria

Sobre a margem esquerda, como forma de início do “ciclo” da gestão, assinalam-se os processos de desenho, cujos objetivos são a formulação e o ajuste da estrutura organizacional e da totalidade dos processos de gestão, assim como a especificação das atividades e dos recursos necessários para a obtenção dos objetivos e metas.

Os processos de produção e distribuição são definidos a partir dos requerimentos do tipo de serviço que o programa pretende entregar aos destinatários.

O ciclo se “fecha” com os processos de monitoramento e avaliação, cuja atividade principal é a de analisar os outros processos e atividades de acordo com os resultados, efeitos e impactos obtidos. Eles permitem a realização de ações corretivas da formulação e gestão do programa.

Finalmente, na parte inferior estão localizados os processos de suporte, cujo valor agregado reside no apoio ou serviço que oferecem ao restante dos processos de gestão e à organização em geral.

O programa sob uma perspectiva estratégica

Os resultados do estudo centram sua análise nos diferentes fatores de desenho, gestão ou organização que por ação ou omissão permitem explicar as dificuldades enfrentadas pelo programa para a obtenção dos objetivos de impacto. Sua caracterização é feita em torno dos seguintes eixos:

- a gestão do serviço
- a adequação da organização aos requerimentos da gestão
- a capacidade de aprendizagem organizacional.

A gestão do serviço

As ações de desenho e execução estão sob a responsabilidade de instituições de diferentes natureza, trajetória e recursos, o que explica a diversidade de estratégias e meios utilizados. Nesse marco, o mecanismo de identificação de demanda mediante a articulação das ICAPs com as empresas é eficiente quando:

- as empresas contatadas pelas ICAPs demandam efetivamente mão-de-obra capacitada para ocupações às quais não existe oferta suficiente ou a oferta disponível não reúne o perfil requerido. Pressupõe-se uma demanda

atual ou no futuro imediato, que os empresários não podem satisfazer pelos meios habituais;

- as ICAPs, as empresas ou ambas podem definir adequadamente as habilidades demandadas para o desempenho profissional. Isso supõe certa capacidade técnica e de articulação das ICAPs, que garante que os licenciados dos cursos reúnam as habilidades demandadas.

Debilidades dos fornecedores

As dificuldades na execução dos cursos remetem geralmente a debilidades de gestão e organização dos fornecedores. É interessante destacar alguns aspectos.

- *Sobre o perfil docente:* As ICAPs manifestam uma forte coincidência com as expectativas do programa a respeito de um docente “ideal” que reúna formação técnica e experiência de trabalho vinculada com a ocupação para a qual capacita e, por outro lado, formação didática para a administração de situações de aprendizado. Contudo, é “praticamente impossível” encontrar esse perfil em um docente. Ante essa restrição, as ICAPs identificam como alternativa na seleção dos docentes a de privilegiar o domínio dos conteúdos técnicos da capacitação.

- *A articulação com a empresa:* O que, para as ICAPs, poderia ser seu objetivo último, isto é, cumprir com a provisão do serviço no que diz respeito ao programa, é somente um meio para a obtenção do impacto. Isso implica a necessidade de verificar a avaliação da capacitação adquirida que as ICAPs têm realizado.

- *Problemas vinculados com o planejamento de processos:* Entre os problemas apresentados na gestão, alguns decorrem de restrições no planejamento da incorporação de beneficiários, no que se refere à seleção para o ingresso aos cursos, ou a insuficiências no desenho da avaliação das aprendizagens.

- *Incorporação de beneficiários aos cursos:* Embora uma parte dos beneficiários satisfaça os requisitos de renda definidos, eles têm déficits prévios que nem sempre podem ser compensados durante o período de capacitação. O monitoramento não atentou para a relação entre o perfil de renda, o desempenho nos cursos e os resultados alcançados.

• *Avaliação de aprendizagem:* A imputação, às ICAPs, da avaliação dos beneficiários, sem prever mecanismos de verificação a respeito do atuado, gera perguntas. Mais ainda, caso se considere que uma avaliação desfavorável – ou seja, a desaprovação de um beneficiário na fase de capacitação – transforma-se em uma eventual penalidade econômica para as ICAPs. Como consequência, a aprovação pode não certificar necessariamente a aquisição das competências requeridas para o desempenho laboral. Não é claro se efetivamente todos os beneficiários têm obtido isso. Por outro lado, a falta de informação sobre os resultados de aprendizagem não permite posteriormente avaliar a contribuição do serviço ao impacto esperado.

Adequação da organização aos requerimentos da gestão

Um dos fatores de risco identificados no planejamento inicial residia na capacidade da organização para administrar o programa, unida à incerteza de obter uma resposta adequada por parte dos principais atores do contexto “ativo”: as instituições de capacitação, as empresas e a população destinatária.

As estratégias de centralização e descentralização

A centralização engloba limitações em relação à possibilidade de administração de informação sobre os mercados locais, a pertinência das ofertas e a capacidade dos fornecedores. Esse aspecto foi advertido durante a execução e, embora tenha-se buscado uma participação das gerências regionais, isso não foi suficiente para definir modalidades que permitam incorporar a informação obtida nas decisões, salvo nos casos em que sua fundamentação reunia níveis aceitáveis de verificação. Tampouco as gerências regionais estavam dotadas de recursos que tornem possível produzir recomendações sobre os projetos apresentados para sua região.

Pode-se observar a limitação de não haver previsto no planejamento a aplicação de dispositivos de leitura dos contextos locais que permitissem uma maior participação das gerências regionais nas decisões do nível central.

A descentralização operacional

A escassa participação do nível regional no planejamento dos processos sob sua responsabilidade, ou daqueles nos quais tem um papel importante, limita a capacidade de dotar com mais conhecimento sobre os pressupostos utilizados no planejamento e os riscos identificados para a gestão, de modo que possam ser contrastados na prática local.

O escasso desenvolvimento de ferramentas de monitoramento sobre a própria gestão das gerências regionais e a insuficiente definição de padrões não têm permitido a sistematização da experiência.

Provavelmente o aspecto mais crítico reside na escassa autonomia das gerências para a tomada de decisões e resolução de conflitos na execução do serviço. Além disso, os canais de comunicação e a coordenação entre os níveis central e regional têm apresentado na história do programa condições de instabilidade que não favorecem sua eficiente articulação, demandando esforços adicionais ou duplicação de tarefas.

As freqüentes mudanças na estrutura do nível central, a estratégia de rotação de consultores em diferentes postos e a prioridade dos mecanismos de ajuste mútuo para a coordenação têm manchado de “ruídos” os canais de comunicação, e a articulação entre os níveis não tem sido totalmente clara.

Diagrama 2: Restrições à descentralização



Nota: GR = gerções regionais

Fonte: Elaboração própria

As gerências regionais observam a existência de diferentes interlocutores no nível central, sujeitos a diversas prioridades, frente às quais sua capacidade de resposta é limitada. Isso aponta para uma dificuldade do nível central para coordenação e programação de ações que afetam o âmbito regional.

A capacidade de aprendizagem organizacional

A capacidade para sustentar e aumentar a eficiência e o impacto da gestão constrói-se, em particular, por meio dos processos e funções relacionados com a possibilidade de aprendizagem. A partir dessa perspectiva, o monitoramento e a avaliação de impacto – na medida em que produtores de informação – constituem uma condição necessária, ainda que não suficiente. Também é necessária a capacidade para criar novas oportunidades e implementá-las durante a gestão.

A contribuição do monitoramento e a avaliação de impacto

Os processos, considerados separadamente, apresentam deficiências que se devem à falta de um sistema integrado de monitoramento e avaliação.

Dessa forma, as restrições do monitoramento vinculadas com a produção de informação respondem à falta de clareza a respeito dos insumos que esse processo entrega à avaliação e aos padrões que devem ser observados na análise.

O monitoramento dá-se sobre os cursos e a avaliação refere-se à situação dos licenciados. Em relação com o que vincula a ambos, somente existe um conjunto de perguntas e algumas pistas sobre a gestão e os efeitos produzidos nos beneficiários. A limitação encontra-se no fato de que não é possível determinar com rigor o alcance das ações, nem integrá-las na “cadeia” da gestão.

O Diagrama 3 sintetiza as principais limitações observadas.

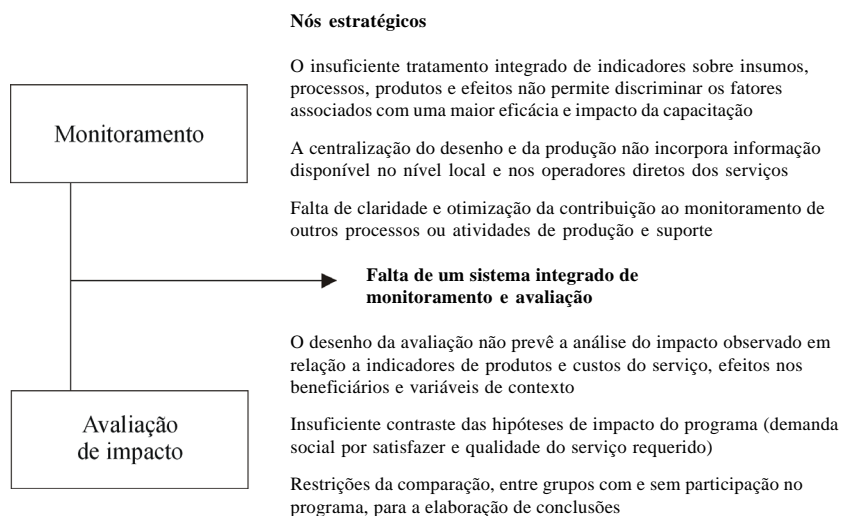
Limitações do monitoramento

A informação produzida para a gestão possui limitações que se localizam em três âmbitos:

- informação insuficiente sobre os efeitos do serviço nos beneficiários.
- insuficiência de indicadores analisados para algumas das variáveis consideradas.
- produção de informação relativamente “homogênea” de fornecedores, produtos e destinatários.

A seguir é apresentado um resumo dos problemas identificados. Cabe ressaltar que as observações não estão orientadas em todos os casos ao monitoramento global dos cursos, mas que deveriam ser consideradas principalmente para o acompanhamento estratégico de amostras representativas que posteriormente possam ser vinculadas com os resultados das medições de impacto.

Diagrama 3: Monitoramento e avaliação: nós estratégicos **Restrições do monitoramento e a avaliação que limitam as possibilidades de maximizar a eficiência e o tempo**



Fonte: Elaboração própria

Sobre o monitoramento do serviço

Pode-se afirmar que a omissão central reside na falta de monitoramento sobre os efeitos da capacitação nos beneficiários, pelo menos dos que são observados na medição de impacto.

O monitoramento de fornecedores, assim como o acompanhamento de indicadores sobre a relação dos custos com a qualidade dos insumos e produtos, também é insuficiente. No primeiro caso, não se dispõe de informação que dê conta da incidência de diferentes aspectos sobre o desenvolvimento e os resultados da capacitação, tais como formas

organizativas, estilos de condução, contratação e sistemas de compensação aos docentes, vinculação com o contexto ou outros aspectos institucionais. Desse modo, são insuficientes a relevância e a análise com relação à capacidade técnica das ICAPs.

No caso dos custos, as restrições de informação sobre dimensões de qualidade trasladam-se às possibilidades de analisar a relação custo-eficiência. Não foram estimados custos adicionais nos quais se incorre devido ao acompanhamento e apoio de irregularidades detectadas na execução (tempos de pessoal administrativo e técnico para atender e solucionar problemas ou desvios, ou outras gestões).

Em um programa centrado na demanda e em que o Estado delega grande parte das ações, é fundamental que aqueles que representam a demanda ou são parte fundamental na oferta, tenham participação na avaliação da qualidade do que se oferece, assim como na elaboração de propostas de melhoria.

A centralização do monitoramento

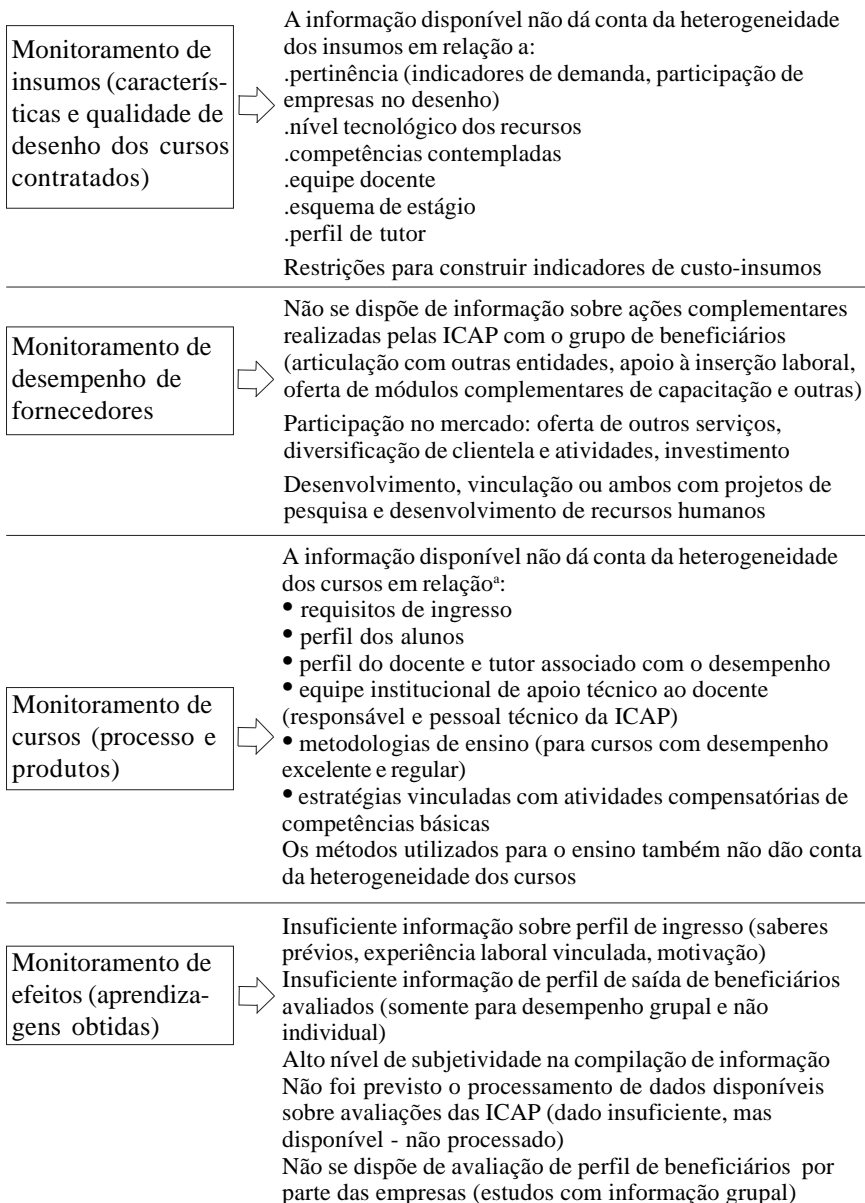
O monitoramento integra ações realizadas por diferentes atores da organização do nível central e regional. Contudo, tanto o desenho de indicadores e instrumentos, como grande parte do processamento, análise da informação e produção de relatórios estão sob a responsabilidade das equipes técnicas centrais. Isso implica, a priori, a renúncia à obtenção de maiores insumos que redundem em uma melhora do processo.

Por outro lado, a escassa participação das gerências regionais debilita a contribuição do monitoramento à própria gestão do nível local. A insuficiência de desenho do acompanhamento que as gerências realizam torna oportuno incluir aqui algumas observações.

- Falta de clareza do papel do acompanhamento regional

A função de monitoramento que as gerências cumprem não aparece suficientemente definida e valorizada. Isto contribui para uma percepção de que o acompanhamento regional contribui centralmente com o tratamento dos desvios ou problemas apresentados na execução, em circunstâncias em que também realiza outras atividades de controle.

Diagrama 4: Restrições do monitoramento



^aRelação para o único efeito de exemplificar a restrição.

^bInstituições de capacitação.

Fonte: Elaboração própria.

A falta de previsão em relação à produção de relatórios sistemáticos de responsabilidade do nível regional conspira contra a possibilidade de aprendizagem e recorta de algum modo o exercício da autoridade decorrente da responsabilidade desse nível (administração de cursos em sentido amplo).

- Escassa formalização e falta de definição de padrões de gestão

É necessário impulsionar uma maior descentralização do processo, para satisfazer os requisitos de definição de metas e padrões de gestão. Também é necessário revisar a contribuição do monitoramento à gestão da realidade cotidiana das gerências regionais. A outra cara da moeda mostra a urgente necessidade de fortalecer as equipes técnicas regionais - em recursos e desenvolvimento de habilidades técnicas - para o cumprimento das funções de monitoramento, assim como de aumentar a efetividade na coordenação entre os níveis central e regional.

A contribuição de outros processos ao monitoramento

O monitoramento é uma função que atravessa toda a gestão. A falta de um sistema integrado de monitoramento e avaliação implica no desperdício de informação valiosa, disponível e facilmente incorporável. A revisão do mapa da gestão e a identificação dos pontos críticos de monitoramento permitiria uma alocação e distribuição da função a diferentes unidades e processos, com uma clara delimitação de responsabilidades e padrões esperados de atuação.

A avaliação de impacto

A previsão e a realização da avaliação de impacto do programa possuem um valor intrínseco. São identificados problemas de diversas ordens, que vão desde o modelo conceitual da avaliação até alguns problemas na análise estatística dos dados.

Em relação ao perfil de renda dos beneficiários, a experiência tem mostrado a insuficiência dos indicadores utilizados: o nível de instrução alcançado ou os anos de experiência de trabalho não dão conta dos saberes prévios dos beneficiários ou de aspectos “psicossociais” relacionados com

a empregabilidade. Essa questão requer aproximações sucessivas, que permitam identificar as dimensões associadas.

Em relação à consideração dos efeitos e dos produtos, a questão remete ao já observado sobre o monitoramento. A formulação de um sistema integrado de avaliação e monitoramento permitiria delimitar com maior clareza os requerimentos de informação, com o objetivo de analisar o impacto do programa e antecipar restrições. É óbvio que questões vinculadas com os insumos ou com as atividades, e também com o perfil de licenciado dos beneficiários, somente podem ser analisadas oportunamente mediante o monitoramento.

As propostas de mudança

As propostas de mudança do programa se colocam em torno de dois eixos orientados à construção de um modelo de gestão para conseguir impacto. O primeiro aponta para o fortalecimento do modelo de externalização de serviços mediante duas linhas complementares que implicam ajustar os processos de desenho e o sistema de fornecedores. O segundo, ao incrementar o sistema de aprendizagem do programa, principalmente por meio de uma reconceitualização que permita integrar os sistemas de monitoramento e avaliação.

O fortalecimento do modelo de externalização requer atuar sobre os processos de geração de oferta e planejamento/programação, principalmente no desenho do programa destinado a apoiar o desenvolvimento dos escritórios regionais e ao fortalecimento dos fornecedores. No entanto, o ponto de partida mais importante deve ser a produção de informação e sistematização sobre a oferta e demanda no mercado de trabalho local e regional, com o objetivo de gerar uma oferta de capacitação em que efetivamente exista demanda. Por outro lado, a externalização do serviço exige contar com mecanismos de apoio e fortalecimento para o desenvolvimento dos fornecedores que garantam uma maior homogeneidade na qualidade das prestações.

Brasil: O Programa Nacional de Doenças Sexualmente Transmissíveis (DST) e Síndrome da Imunodeficiência Adquirida (AIDS)

O marco geral

A situação epidemiológica da AIDS no Brasil

A síndrome da imunodeficiência adquirida (AIDS) foi identificada pela primeira vez no Brasil, no ano de 1982, com o diagnóstico de sete pacientes homossexuais e bissexuais². Caso se considere o período de latência da infecção pelo HIV, é possível deduzir que a introdução do vírus no país deve ter ocorrido ao final da década de 1970.

Estima-se que em um primeiro momento o vírus se difundiu nas principais áreas metropolitanas do Centro e do Sul do país, e continuou com um processo de disseminação nas diversas regiões durante a primeira metade da década de 1980. A grande maioria dos casos concentra-se na região Sudeste: 72,1% das notificações para o período 1980-1998. Desde o início da epidemia até o dia 28 de fevereiro de 1998, foram notificados 128.821 casos à Coordenação Nacional (CN) do programa de DST e AIDS.

No que concerne à incidência relativa, também a região sudeste vem apresentado as maiores taxas, com um total acumulado de 152 casos por 100.000 habitantes, coeficiente muito superior aos observados nas regiões Sul (77,3) e Centro-oeste (70,9), e diferente dos verificados nas regiões Nordeste (27,1) e Norte (24,7). Dos cerca de 5.000 municípios brasileiros, 2.509 notificaram pelo menos um caso de AIDS até fevereiro de 1998, sendo 825 o número de municípios com pelo menos cinco casos (Quadro 1).

Dada a magnitude e a complexidade do Programa Nacional de DST e AIDS, definiu-se como universo do estudo oito estados e sete municípios, que em conjunto respondem por 83,4% do total de casos de AIDS notificados ao Ministério da Saúde até fevereiro de 1998 (Quadro 1).

Quadro 1: Brasil: estados e municípios analisados para o programa nacional de DST* e AIDS

Estados	Municípios
Bahia	Salvador
Distrito Federal	
Minas Gerais	Belo Horizonte
Pará	Belém
Pernambuco	Recife
São Paulo	São Paulo
Rio de Janeiro	Rio de Janeiro
Rio Grande do Sul	Porto Alegre

*Enfermidades por transmissão sexual

Fonte: Elaboração própria

Foi necessário adequar o marco metodológico em função da execução descentralizada do programa, por meio das unidades integradas do Sistema Único de Saúde (SUS). Isso se reflete na ênfase colocada em indagar sobre a pertinência da estrutura e suas funções administrativas, inseridas em um contexto heterogêneo e complexo que caracteriza as diferentes regiões do país. Os atores envolvidos na gestão foram identificados conforme os seguintes critérios:

- nível estratégico, que define a orientação global do programa e é responsável pelas decisões de alto nível;
- nível tático, que traduz as estratégias em metas e linhas de trabalho;
- nível operacional, que é responsável pelas tarefas de caráter rotineiro nas áreas administrativa e substantiva da prestação direta de serviços;
- beneficiários, que são os destinatários finais dos bens e serviços do programa.

Os instrumentos utilizados são eminentemente qualitativos e incluem entrevistas em profundidade aos níveis estratégicos, entrevistas padronizadas ao pessoal tático e operacional e grupos focais às unidades prestadoras de serviços, complementados com observação participante.

A pesquisa foi desenvolvida em quatro fases: diagnóstico, aplicação de instrumentos, análise e elaboração de propostas. O diagnóstico possui como vertente a análise da documentação disponível e o colocar em destaque as dimensões que constituem a problemática da gestão do Programa. Isso permitiu a construção de instrumentos e sua aplicação nos diferentes atores. A terceira etapa corresponde à análise dos resultados e seu contraste com atores-chave com o fim de concretizar as conclusões preliminares. Finalmente, foi elaborada a proposta final – caminhos estratégicos – a partir de reuniões com as diferentes unidades responsáveis pela programação.

Quadro 2: Regiões do Brasil: distribuição do número de casos de AIDS notificados ao programa nacional de DST* e AIDS, 1980-1998

Região	Número de casos	Incidência (por 100.000 habitantes)
Norte	2.100	24,7
Nordeste	10.884	27,1
Centro-oeste	6.716	70,9
Sudeste	92.847	152,0
Sul	16.274	77,3
Brasil	128.821	92,3

*Enfermidades por transmissão sexual.

Fonte: Boletim Epidemiológico – AIDS – dezembro/1997 – fevereiro/1998 – MS – Coordenação Nacional de DSTs e AIDS.

Descrição do programa

O Programa Nacional de DST e AIDS, de acordo com o estabelecido nos documentos de formulação do Projeto AIDS I para o período 1994 - 1998, possui os seguintes objetivos gerais e específicos:

Objetivos gerais

Reduzir a incidência e a transmissão do vírus HIV e das DST.

Fortalecer as instituições públicas e privadas responsáveis pelo controle do HIV/ AIDS.

Objetivos específicos

Reduzir a morbidade / mortalidade causada pelas DSTs e a infecção pelo HIV.

Promover a melhoria da qualidade de vida das pessoas portadoras de HIV/AIDS.

Assegurar a qualidade do sistema de diagnóstico de laboratório das DSTs e da infecção pelo HIV.

Promover a adoção de práticas seguras relacionadas com a transmissão sexual e parental do HIV.

Ampliar a participação do setor privado na luta contra a AIDS.

Fortalecer as organizações comunitárias que lidam com as DSTs e a AIDS no país.

População-alvo

A evolução da epidemia e o avanço do conhecimento têm contribuído para formar uma idéia mais ampla do conceito de situação de risco, superando a abordagem inicial centrada em grupos definidos com critérios epidemiológicos. Em resposta a isso, o programa promove estratégias de abordagem preventiva que combinam ações destinadas à população em geral com outras específicas orientadas a alguns segmentos sociais que se encontram em situação de maior vulnerabilidade às DSTs e à AIDS, ou a grupos com maior freqüência de comportamentos de risco.

Portanto, a cobertura do programa em relação à prevenção engloba a todos aqueles que potencialmente possam estar em situação de risco, colocando a ênfase nos grupos mais vulneráveis que compõem a população-alvo:

- população rural, composta por garimpeiros, população que vive em “assentamentos” e grupos de baixa renda
- caminhoneiros
- homens que têm sexo com homens (homossexuais, bissexuais, profissionais do sexo)
- populações confinadas em cárceres
- populações de mulheres profissionais do sexo
- povos indígenas

- usuários de drogas injetáveis (UDI)
- crianças, adolescentes e adultos jovens

No campo da assistência, a focalização já é mais visível, e inclui os portadores de HIV, pacientes de AIDS e pessoas afetadas por DST. Para esse segmento da população-alvo, a assistência está estreitamente articulada com atividades educacionais de prevenção, para os efeitos de assegurar a interrupção da transmissão do HIV e das DSTs e, ao mesmo tempo, contribuir para a manutenção de condições normais de vida, em particular dos pacientes soropositivos.

Linhas de intervenção

O Programa Nacional (PN) possui quatro componentes:

- *Prevenção*, por meio de: 1) programas de informação, educação e comunicação (IEC); 2) aumento da capacidade da equipe para diagnosticar o HIV, a AIDS e as DSTs; e 3) capacidade do setor público para realizar assessoramento, serviços de testes anônimos e aplicação das intervenções antecipadas para reduzir o risco de transmissão.

- *Serviços de assistência*, que incluem: 1) o estabelecimento de sistemas para a identificação e tratamento de DST, e 2) integração da prevenção do HIV/AIDS com os serviços assistenciais, a fim de promover o acesso a serviços alternativos (e de baixo custo), que substituam a hospitalização.

- *Desenvolvimento institucional*, com o objetivo de aumentar a capacidade para tratar problemas relacionados com o HIV/AIDS, mediante: 1) treinamento de trabalhadores da saúde na prestação de serviços, assessoramento e tratamento; 2) controle de qualidade da rede de laboratórios; e 3) assistência técnica nos diferentes componentes do programa.

- *Vigilância, pesquisa e avaliação*, por meio de: 1) vigilância epidemiológica; 2) avaliações de programas; 3) assessoramento; 4) teste e controle de qualidade de laboratórios e serviços; 5) estudos especiais em epidemiologia e projeções; 6) estudos e análise de eficácia e custos das intervenções; e 7) impacto econômico do HIV/AIDS.

O programa sob a perspectiva da eficiência e do impacto

Os problemas identificados

A análise da formulação e gestão do programa e das opiniões dos diferentes atores envolvidos permitiu identificar problemas que limitam a eficiência da intervenção, seja porque incidem em um uso não adequado dos recursos ou porque são um obstáculo para a implementação de melhorias em sua utilização.

Um dos problemas assinalados é a inexistência de avaliação de impacto, o que afeta não somente a capacidade de introduzir melhorias, mas também o alcance e a profundidade do diagnóstico sobre as restrições apresentadas. A insuficiência de informação integrada a respeito de insumos, atividades, produtos, efeitos e impactos, com dados de seus custos, limita as possibilidades de quantificar a eficiência e o impacto do Programa.

Por meio da realização de workshops de trabalho com atores dos diferentes níveis,³ foram definidos os principais problemas enfrentados, identificando seus pontos críticos e alternativas de superação. Os resultados estão sintetizados nos quadros 3 e 4.

Os principais problemas apontados nos workshops realizados com os coordenadores estaduais e municipais e com os técnicos da Coordenação Nacional (CN), nas respostas aos questionários aplicados aos diversos atores e nas entrevistas a responsáveis pelas áreas da CN e das ONGs estão situados na esfera da organização e gestão do programa.

Quadro 3: Principais problemas e propostas de superação, segundo o pessoal técnico e administrativo da Coordenação Nacional (CN)

Problemas	Causas principais	Propostas de superação
1. Insuficiente articulação entre as áreas de trabalho	<ul style="list-style-type: none"> • Indefinição de funções • Ausência de planejamento de conjunto das estratégias e atividades • Ausência de instrumento de monitoramento das ações • Cultura institucional individualista e vertical das decisões • Comportamentos na CN 	<ul style="list-style-type: none"> • Definir interfaces e integração entre as unidades da CN • Estabelecer diretrizes que permitam um gerenciamento estratégico • Desenvolver instrumentos para monitoramento das ações da CN • Incentivar ações articuladas entre as áreas

Quadro 3 (Continuação)

Problemas	Causas principais	Propostas de superação
2. Ausência de contextualização dos marcos conceituais (não apropriação dos conceitos) 3. Dificuldades para priorizar demandas	<ul style="list-style-type: none"> • Escassa clareza conceitual • Pouca discussão coletiva e uniformização dos conceitos • Baixa socialização do conhecimento • Pouca clareza em relação à missão institucional da CN • Deficiências em gerenciamento • Deficiências em programação • Dificuldades em gerir o não planejado (demandas externas) • Ênfase no cumprimento de tarefas em detrimento dos objetivos • Superposição de tarefas burocráticas sobre atividades técnicas 	<ul style="list-style-type: none"> • Delegar responsabilidades e legitimar decisões de grupos de trabalho entre áreas • Incremento de reuniões técnicas para discussões conceituais • Melhorar a compreensão sobre a missão institucional da CN (nível centro-federal do programa) • Melhorar os instrumentos gerenciais • Capacitação de recursos humanos em gerenciamento • Melhorar a compreensão dos objetivos da CN frente ao Sistema Único de Saúde (SUS)
4. Dificuldades na aplicação das normas	<ul style="list-style-type: none"> • Falta de normalização das funções • Falta de capacitação técnica • Dissociação entre a execução física e a execução financeira 	<ul style="list-style-type: none"> • Racionalizar as atividades da CN • Estabelecer uma política de capacitação e atualização do pessoal
5. Ausência de um sistema de avaliação	<ul style="list-style-type: none"> • Demandas políticas superpostas às demandas técnicas • Verticalização do programa • Predomínio do <i>marketing</i> da CN sobre a execução técnica • Falta de percepção política dos técnicos 	<ul style="list-style-type: none"> • Estabelecimento de um sistema de monitoramento físico-financeiro • Estabelecimento, no curto prazo, de um sistema de avaliação do programa em relação com o impacto obtido • Repensar a visibilidade externa da CN e sua base (políticas)

Fonte: Elaboração própria

Quadro 4: Principais problemas e propostas de superação, de acordo com coordenadores estaduais e municipais

Principais problemas	Causas principais	Propostas de superação
<ul style="list-style-type: none"> • Falta de estrutura nas gerências locais • Sobrecarga na figura do coordenador 	<ul style="list-style-type: none"> • Escassez de recursos humanos capacitados 	<ul style="list-style-type: none"> • Dotar as coordenações de condições de trabalho • Efetiva aplicação de diretriz de descentralização

Quadro 4 (continuação)

Principais problemas	Causas principais	Propostas de superação
<ul style="list-style-type: none"> • Distanciamento entre o planejamento e a execução • Falta de integração entre níveis federal, estatal e municipal • Falta de autonomia nos níveis estatal e municipal • Dificuldades administrativas locais • Alta rotação nos cargos gerenciais locais (interferências políticas) • Pouco envolvimento dos prefeitos e secretários na programação para controle de DTS e AIDS • Supremacia do desempenho financeiro sobre os aspectos qualitativos do PN 	<ul style="list-style-type: none"> • Centralização excessiva do Programa Nacional (PN) • Rigidez dos critérios da fonte de financiamento diante das especificidades da epidemia • Ausência de compromisso com a implantação do SUS^a • Predomínio dos interesses políticos sobre os objetivos de impacto do PN 	<ul style="list-style-type: none"> • Maior aproximação do planejamento à realidade epidemiológica, política e sociocultural das coordenações estatais e municipais • Definição mais clara dos papéis das três instâncias na operacionalização do PN • Postura política mais incisiva do Ministério da Saúde na sensibilização dos prefeitos e secretários para a questão de DTS/AIDS • Aplicação do processo de avaliação de impacto do PN

^aSistema Único de Saúde
Doenças sexualmente transmissíveis
Fonte: Elaboração própria.

Os nós estratégicos

A partir da sistematização e hierarquização dos problemas enfrentados na gestão do programa, foram definidos os nós estratégicos.

Foi adotado um critério de localização dos nós em relação com o contexto (remoto ou imediato) ou na própria organização e gestão (internos).

Foi realizada uma estimativa do peso de cada nó, em relação a sua motricidade e dependência, cujos resultados estabelecem que os principais problemas estão situados na esfera da organização do programa. Um deles reside na baixa articulação das áreas técnicas de trabalho, que quase são unidades autônomas. Outros correspondem a distorções derivadas do excesso de frentes de trabalho e a falta de compreensão de que cada processo deve ter uma correspondência com um departamento ou setor identificável no organograma. Isso não contribui para uma organização dos processos que

integre as ações e seus operadores, o que junto com a diversidade de modalidades organizacionais dos estados e municípios gera superposições de funções e papéis, assim como desajustes na operação.

Os problemas de gestão podem estar relacionados com o estado de desenvolvimento do Sistema Único de Saúde (SUS), cuja diretriz de descentralização ainda não tem sido totalmente implementada. Nesse sentido, no nível federal verificam-se ações de caráter executivo que corresponderiam aos níveis descentralizados, principalmente os municípios.

Os facilitadores

A análise da experiência de gestão do Programa permite evidenciar um conjunto de sucessos, que se constituem em facilitadores para a adoção de estratégias orientadas ao aumento da eficiência e impacto da intervenção sobre o problema social das DSTs e AIDS.

Entre os facilitadores relacionados com a definição dos serviços destinados à população-alvo, destacam-se os seguintes:

1) Abordagem de assistência conforme as necessidades diferenciadas dos portadores de HIV/AIDS que, junto com as modalidades tradicionais, privilegia a implementação de outras alternativas de atenção (domiciliar-ambulatorial).

2) Importância atribuída à institucionalização de tecnologias de diagnóstico especializadas, por meio do estabelecimento e fortalecimento de equipes técnicas, e o equipamento e infra-estrutura de laboratórios com implicações significativas na estruturação das secretarias estatais e municipais de saúde, no campo da prestação dos serviços de saúde.

3) Garantia do Estado ao acesso gratuito dos medicamentos por parte dos usuários afetados pelas DSTs, portadores do HIV e doentes de AIDS. A isso se agrega a política de fornecer as drogas de última geração, de acordo com as indicações clínicas e de forma independente dos altos custos que representam.

4) Disponibilidade de recursos específicos para o programa. A definição de recursos provenientes de fontes externas e de contrapartida nacional no Acordo de Empréstimo e as transferências de recursos atribuídos especificamente para o desenvolvimento das ações do programa nos estados e municípios, constituem uma garantia para a normal provisão dos serviços.

5) Política de incorporação tecnológica que, em congruência com os contínuos avanços científicos e com as mudanças observadas na evolução da epidemia, constitui um fator de alta relevância para garantir a melhora contínua da gestão.

6) Política de recursos humanos em dois aspectos: composição de equipes multidisciplinares para a atenção integral do problema social nas diferentes linhas de intervenção, e importância atribuída à capacitação dos recursos humanos para a atuação nas diferentes áreas do PN.

7) Participação de ONGs e outras organizações sociais, que é uma das principais estratégias de ação do PN. Ela contribui para a aplicação das ações e a tomada de consciência para mudar os comportamentos da sociedade em geral.

8) Descentralização, que permite uma maior cobertura do Programa (principalmente na prevenção), e a progressiva adaptação dos serviços às realidades e demandas locais.

Os facilitadores identificados tornam possível a aplicação de medidas orientadas a corrigir as distorções apresentadas.

Os caminhos estratégicos

Devido às características da organização e gestão do PN observadas e ao produto da natureza dos nós – marcadamente políticos ou que requerem negociação sobre o processo decisório –, os caminhos estratégicos têm como orientação racionalizar o processo de gestão, a reestruturação organizacional e as relações entre os diversos atores em seus diferentes níveis de atuação.

A análise dos nós definidos permite concluir que algumas de suas causas são de difícil abordagem pela exclusiva iniciativa do programa.

O caminho estratégico⁴ mais importante, devido a sua capacidade de gerar impactos no conjunto dos nós, é o de retomar a descentralização, no seu sentido ampliado, vigente no SUS.

Isso implica redefinir as incumbências das três esferas de governo, o que tem conseqüências na política dos gestores, na revisão das estruturas organizativas e em suas funções para facilitar o cumprimento dos papéis de cada nível e na determinação de estratégias de articulação com as ONGs e outros setores de governo.

Quadro 5: Síntese dos caminhos estratégicos, nós e facilitadores

Nós identificados	Caminhos estratégicos	Facilitadores
Ausência do Programa na agenda política de saúde	Aprofundamento do processo de descentralização Revisão do papel da Coordenação Nacional enquanto articulação política dos três níveis de atuação do Programa	Descentralização Disponibilidade de recursos específicos para o Programa Participação das ONGs e outras organizações da sociedade
Inadequação da estrutura administrativa dos estados e municípios em relação às necessidades do programa Indefinição de estratégias de articulação entre as ONGs e o Programa Nacional	Revisão do papel institucional das coordenações estaduais e municipais – órgão gestor do programa (OGP) Reestruturação da equipe gerencial nos estados e municípios Ampliação das possibilidades de participação das ONG nos estados e municípios	Descentralização Capacitação de recursos humanos (para gestão) Apoio das agências internacionais de cooperação técnica Incorporação tecnológica Descentralização Participação das ONGs e outras organizações da sociedade Apoio das agências internacionais de cooperação técnica
Insuficiente articulação entre as áreas de trabalho	Mudanças na estrutura organizacional e os respectivos processos de trabalho da Coordenação Nacional Reestruturação das comunicações internas e externas	Apoio das agências internacionais de cooperação técnica Equipe multiprofissional Capacitação de recursos humanos (para gestão)
Baixa capacidade para priorizar demandas	Fortalecimento do processo de planejamento Mudanças na estrutura organizacional e os respectivos processos de trabalho da Coordenação Nacional Reestruturação das comunicações internas e externas	Equipe multiprofissional Capacitação de recursos humanos (para planejamento e gestão) Descentralização
Dificuldade na aplicação das normas	Fortalecimento do processo de planejamento Mudanças na estrutura organizacional e os respectivos processos de trabalho da Coordenação Nacional Reestruturação das comunicações internas e externas	Equipe multiprofissional Capacitação de recursos humanos (para planejamento e gestão) Descentralização
Ausência de um sistema de avaliação das ações do Programa Nacional	Fortalecimento do processo de planejamento Mudanças na estrutura organizacional e os respectivos processos de trabalho da Coordenação Nacional	Equipe multiprofissional Capacitação de recursos humanos (para planejamento e gestão) Descentralização Equipe multiprofissional
Sistemas de informação para monitoramento e avaliação eficientes	Fortalecimento do processo de planejamento Mudanças na estrutura organizacional e os respectivos processos de trabalho da Coordenação Nacional	Capacitação de recursos humanos (para planejamento e gestão) Descentralização

Fonte: Elaboração própria.

Para esse fim, uma ação imediata seria a delegação de ações do programa nos órgãos gestores do nível estatal e municipal, que tenham atribuições de execução. Por sua vez, a CN deveria assumir imediatamente seu papel de coordenação, articulação, normalização e sustentabilidade, mediante o fortalecimento da cooperação técnica e a transferência de tecnologia.

A viabilidade de uma atuação mais incisiva para aperfeiçoar a descentralização requer uma mudança de postura da CN e dos coordenadores estatais e municipais, incluindo em sua agenda (nos três níveis) o tema DST/AIDS e SUS de forma explícita.

Para abordar uma estratégia de mudança é necessário considerar os facilitadores que contribuem para o alcance dos objetivos propostos. Caso se compare os caminhos estratégicos com os facilitadores, aumenta-se a viabilidade das mudanças.

A descentralização envolve mudanças na organização e nas funções gerenciais, de acordo com os novos papéis requeridos. Para que as coordenações estatais e municipais se transformem em “órgãos de gestão do Projeto”, será necessário, além da contribuição de novos recursos humanos, a revisão das estruturas administrativas locais. Não obstante, ainda que o tempo de aplicação das mudanças seja curto para avaliar seus resultados, é possível assinalar alguns pontos que deveriam merecer especial atenção.

A estrutura organizacional deve facilitar a obtenção dos objetivos de impacto do Programa Nacional de DST e AIDS. A redução do número de unidades técnicas do nível central, mediante o reagrupamento de funções, é um bom caminho para tornar mais eficiente a gerência.

Cabe referir-se à estrutura de comunicações da CN, que integra as áreas do nível federal, os níveis descentralizados e demais atores envolvidos no processo de execução. A estrutura do sistema e os conteúdos das comunicações devem estar vinculados com os objetivos de institucionalização e sustentabilidade do programa. A finalidade de ampliar a participação e dotar ao PN de maior visibilidade deve orientar as ações de desenho e reestruturação do sistema de comunicação.

O processo de planejamento, cuja fragilidade é a causa de vários nós, necessita incluir de modo mais efetivo a dimensão estratégica. O modelo de planejamento e gestão do AIDS II deveria assegurar maior integração inter e intrasetorial em cada nível e entre os três níveis de atuação do programa.

A interação entre o Programa Nacional e os Conselhos (foros de deliberação e articulação de interesses relativos ao SUS) oferece uma nova forma de articulação e políticas necessárias tanto para as diretrizes do AIDS II como para a visibilidade e fortalecimento do PN.

As deficiências observadas no AIDS I, quanto ao monitoramento da execução física e financeira das atividades do nível federal, assim como dos estados e municípios, devem ser superadas. Para tanto, deve-se construir um sistema de acompanhamento que assinale desvios ou inconsistências no processo de execução físico-financeira e, ao mesmo tempo, proveja informação aos gerentes de todos os níveis para a correção das distorções, tendo como norte os objetivos de impacto buscados.

O componente “avaliação” no processo de gestão deve ser objeto de especial atenção, principalmente na avaliação de impacto.

Uma das características específicas do Programa é a participação dos usuários na execução das ações e atividades de controle de DSTs e AIDS, por meio de canais de comunicação estabelecidos (Rede de Direitos Humanos, Disque AIDS e outros) ou das ONGs que congregam segmentos de população com interesse direto na questão da AIDS.

A falta de sensibilidade do corpo técnico-burocrático a respeito do tema AIDS e DST, causa também associada com a “inadequação da estrutura administrativa dos estados e municípios”, possui como alternativa de superação óbvia a ênfase em atividades que gerem sensibilidade acerca da problemática. Outra causa associada com essa falta é o predomínio de interesses políticos sobre os objetivos de impacto. Em relação com esse tipo de problema, o PN pode incidir em forma indireta, a partir de uma clara distribuição de responsabilidades aos gestores estatais e municipais. Em última instância, a sustentabilidade e institucionalização somente se produzirão caso as decisões locais com

respeito ao programa estejam baseadas em critérios objetivos, de cunho técnico e no marco das políticas de saúde.

Os nós internos do programa se caracterizam como problemas cuja superação depende de decisões no campo organizacional e da definição de instrumentos compatíveis com a complexidade que possui a problemática de DST e AIDS. Caso se tomem as medidas necessárias para um melhor desempenho técnico e gerencial das atividades da CN, isso se refletirá nos demais níveis, adquirindo maior efetividade as funções de coordenação, normatização, apoio técnico e avaliação (de processos, produtos e impacto).

As diretrizes de institucionalização e sustentabilidade do PN deverão ser implementadas levando em consideração a necessidade de revisar o papel da Coordenação Nacional como instância de articulação política com os níveis estaduais ou municipais e dos próprios estados e municípios, responsáveis pela preservação e promoção da saúde dos cidadãos mediante ações diretas de atenção.

O fato de que o PN conta com uma execução descentralizada, que envolve a sociedade por meio de diversos canais de comunicação e das ONGs, contribui para aprofundar a delegação de responsabilidades a estados e municípios, orientando as funções de gestão de acordo com as atribuições específicas de cada um dos níveis de gestão do SUS.

Em um quadro de crise econômica, no qual os ajustes das políticas sociais são um impedimento para os avanços nas conquistas sociais de melhores condições de saúde e vida, cabe ao Ministério da Saúde, por intermédio da Coordenação Nacional de DST e AIDS, demonstrar que é possível prestar um serviço de qualidade e com efetividade através do setor público, sempre que a própria sociedade seja consciente da magnitude do problema.

O que realmente se pretende é a configuração de um programa que seja parte de uma perspectiva mais abrangente, definida no marco de uma política de saúde em que sejam contemplados, em termos técnicos e prioridades de investimento, todos os problemas de acordo com o quadro de necessidades sanitárias da população.

Colômbia: O Programa de Restaurantes Escolares Comunitários Integrais de Medellín

O marco geral

O contexto social

O programa de Restaurantes Escolares Comunitários Integrais (RECI) opera em Medellín, segunda cidade da Colômbia, cuja população estimada para o ano de 1997 era de 1.945.168 habitantes, dos quais 94% residem nas zonas urbanas. Aproximadamente metade da população da cidade está em situação de pobreza, o que se converte, sem dúvida alguma, no maior obstáculo para o desenvolvimento e a paz. A taxa de desemprego em 1997 foi de 16,8%, o que, unido ao emprego informal de baixa qualidade – cuja participação supera 50% do total de emprego gerado na cidade –, dá conta da carência de rendimentos suficientes para a satisfação das necessidades básicas das famílias.

Metodologia

A pesquisa reuniu diferentes enfoques, entre os quais se distinguem a análise prospectiva (Ábaco de Reignier, análise estrutural, método Delphi) e o planejamento estratégico (definição de visão e missão, análise DOFA), além de entrevistas estruturadas, grupos focais, pesquisas de clima organizacional e uma avaliação de impacto do programa.

Foi desenvolvida em seis fases, com uma seqüência caracterizada pelo intercâmbio e a validação permanente com os atores do programa.

Primeira fase: esteve centrada na homologação de conceitos, na compilação de fontes secundárias e na familiarização com o programa. Os instrumentos foram as entrevistas em profundidade e os workshops participativos. Nesses últimos, foram utilizadas técnicas como a *brainstorming* (chuva de idéias), as entrevistas abertas e a matriz DOFA.

Segunda fase: foi realizada a pesquisa de campo com algumas unidades de análise (decisores, unidades técnica e logística, executores, receptores do serviço e famílias não beneficiárias). Foram empregadas técnicas qualitativas (sessões de grupo, observação, entrevistas) e quantitativas (medição antropométrica). Os principais sucessos dessa fase

foram caracterizar a percepção do programa em diferentes atores (diretivos, mães de beneficiários e integrantes dos comitês), estimar a participação comunitária e realizar uma primeira medição antropométrica dos beneficiários e não-beneficiários.

Terceira fase: foi realizada uma análise estratégica do programa de liderança e clima de trabalho. A coordenação e análise desse trabalho estiveram sob a responsabilidade de representantes de entidades externas, para reduzir os vieses da pesquisa. As ferramentas utilizadas foram workshops participativos com o segundo escalão e comandos operacionais internos e externos. Foram empregados instrumentos, tais como a identificação e definição de variáveis-chave, o Ábaco de Reignier e a análise estrutural. Os principais resultados foram o diagnóstico do componente estratégico, a identificação preliminar dos nós, sua definição e priorização e o diagnóstico da liderança e clima de trabalho.

Quarta fase: foi efetuada a análise dos processos e a coordenação da segunda parte do trabalho de campo. Os produtos dessa etapa foram a identificação e a priorização de nós, os caminhos estratégicos, os facilitadores, os processos – com suas atividades e diagramas –, e o índice de satisfação e imagem do programa demonstrados pelos beneficiários e pela comunidade.

Quinta fase: foi publicado o relatório da avaliação nutricional e foi realizado o cruzamento de facilitadores com nós, para identificar ações de curto, médio e longo prazo.

Os produtos dessa etapa foram: a caracterização dos facilitadores, a proposta de ações validadas com atores externos e internos, a caracterização do modelo de organização e gestão predominante e a revisão e validação dos processos.

Sexta fase: foi realizada a revisão final dos caminhos estratégicos e as ações a desenvolver no curto, médio e longo prazo.

Os produtos dessa fase correspondem à construção de três caminhos que mostram as possíveis alternativas a seguir pelo município. O primeiro supõe que se mantém a situação detectada na pesquisa; o segundo, considerado de transição, incorpora algumas melhorias do programa colocadas pelo grupo pesquisador; o terceiro é uma visão do programa no longo prazo. Esses cenários foram validados com os diretivos da Secretaria de Bem-estar Social para conseguir seu compromisso com as intervenções propostas.

O problema do risco nutricional

O problema social que aborda o programa RECI é o risco nutricional da população em idade escolar. O estado nutricional está intimamente relacionado com o desenvolvimento físico, intelectual e emocional dos menores: as crianças desnutridas, diferentemente das que recebem uma boa alimentação, não somente sofrem pelo resto de suas vidas a debilitação de seus sistemas imunológicos, mas também não têm a mesma capacidade de atenção e aprendizagem que as crianças que desfrutam de uma alimentação adequada⁵.

No departamento, uma em cada cinco crianças menores de sete anos está desnutrida, e uma em cada quatro apresenta efeitos irreversíveis no seu crescimento físico e desenvolvimento intelectual. O estudo disponível mais recente é o realizado pela Rede de Cooperação Técnica em Sistemas de Vigilância Alimentícia e Nutricional (Red SISVAN, em espanhol), em dezembro de 1996⁶.

A projeção dos resultados do estudo mencionado à população escolar das camadas 1, 2 e 3 e de acordo com a zona geográfica, mostra a seguinte situação para o departamento:

Quadro 6: Incidência da situação nutricional por regiões de município de Medellín (em porcentagens)

Região	Desnutrição crônica	Desnutrição aguda
Região norte-oriental	43,76	10,56
Região norte-ocidental	37,90	10,70
Zona centro-oriental	40,50	9,70

Descrição do programa

Os objetivos

A análise das causas que incidem no risco nutricional da população em idade escolar permite estabelecer que várias dessas não são passíveis

de ser modificadas mediante um programa social específico, especialmente no que tange aos fatores socioeconômicos que incidem no baixo poder aquisitivo, o que limita o acesso aos alimentos básicos e, portanto, afeta a nutrição das crianças e jovens desses setores.

O objetivo principal do programa RECI é “melhorar o estado nutricional dos menores de seis a 18 anos das camadas socioeconômicas mais baixas”, por meio da geração de processos de autogestão comunitária, educação e promoção social.

Pela perspectiva da educação e da promoção social, o programa pretende contribuir para melhorar o rendimento acadêmico, a retenção escolar e a renda familiar dos beneficiários. Não obstante, esses últimos objetivos podem ser considerados “latentes”, não tendo o mesmo nível de explicitação na formulação que o objetivo principal de resultado. Não se mencionam indicadores do impacto esperado, nem se faz referência aos prazos previstos para a obtenção. As únicas metas existentes fazem referência à cobertura e à alocação orçamentária. De acordo com o Plano Nacional de Desenvolvimento 1995-1997, a meta de cobertura diária estabelecida é de 100 mil usuários, e somente foi alcançada no último trimestre.

População-alvo

A população-alvo potencial do RECI está integrada, como expressado no objetivo principal, por crianças e jovens de 6 a 18 anos das mais baixas camadas socioeconômicas (1, 2 e 3).

Para a definição da população-alvo, as variáveis consideradas são as de idade e nível de renda dos lares. O risco nutricional é associado a indicadores de tipo socioeconômico, tais como famílias extensas, escassos recursos econômicos e mãe, chefe de família, que trabalha fora do domicílio.

Na formulação do programa, não se estabelecem critérios de focalização relacionados com o estado nutricional, assim como não se contempla a realização de verificações sobre indicadores do estado dos potenciais beneficiários para o acesso ao serviço.

A população potencial estimada é a seguinte:

- População com desnutrição crônica: 62.663 crianças e jovens;
- População com desnutrição aguda: 16.543 crianças e jovens.

A população atendida pelo programa pode ser caracterizada do seguinte modo:

1) Segmento de pré-escolares (cinco anos): meninos e meninas que habitam moradias pertencentes às camadas 1, 2 e 3 do município de Medellín.

2) Segmento de escolares: crianças e jovens de ambos sexos, sem risco nutricional identificado tecnicamente, em grupos de idades compreendidos entre os 6 e 18 anos, que habitam em moradias pertencentes às camadas 1, 2 e 3 da parte urbana e rural de Medellín, escolarizados ou não.

Produtos do programa

São distinguidos vários produtos do RECI, os quais podem ser classificados em serviços e bens que correspondem aos objetivos enunciados.

O principal serviço do programa é a distribuição de uma refeição diária de complemento alimentar a crianças e jovens beneficiários, entregue durante os dias escolares úteis. Essa atividade é desempenhada por mães, educadores ou ambos nos restaurantes escolares comunitários e se complementa com uma avaliação nutricional dos beneficiários⁷.

Outro serviço que o programa oferece é a educação nutricional proporcionada por profissionais aos beneficiários, às mães que manipulam alimentos e aos professores comprometidos em sua gestão.

Para os efeitos da provisão do serviço principal, o programa produz bens consistentes no complemento alimentar diário, que apresenta diferentes modalidades: almoço, lanche reforçado e lanche frugal ou simples. Cada uma dessas modalidades responde a uma minuta padrão, na qual são definidos os componentes calóricos e de nutrientes diários, e têm ciclos de cardápio.

Análise estratégica do programa. Os nós estratégicos

Os nós identificados

A identificação dos nós estratégicos tem sido realizada por um grupo de atores relevantes, internos e externos, mediante o emprego da análise estrutural, que permite identificar as variáveis base de um problema e mostrar como essas guardam relações de interdependência conformando um sistema⁸.

A equipe de análise identificou em primeiro lugar treze nós, que posteriormente foram agrupados em cinco:

Focalização inadequada: não se concentram os recursos disponíveis em uma população com risco nutricional claramente identificado.

Educação nutricional insuficiente: as ações para melhorar os hábitos alimentícios e higiênicos dos beneficiários e suas famílias não são as requeridas.

Contribuição nutricional em desacordo com os requerimentos dos beneficiários: a contribuição calórica e de nutrientes conferida aos beneficiários não coincide com as necessidades nem com o especificado tecnicamente na minuta padrão e no ciclo de cardápio.

Não há uma visão holística do problema nutricional: ausência de integralidade na concepção do Programa, na definição de políticas nutricionais e na concertação entre os diferentes atores municipais, relacionadas com a solução do problema social.

Estrutura administrativa inadequada: faz referência às dificuldades apresentadas na organização e na gestão do Programa, no relativo ao processo de tomada de decisões, aos mecanismos de coordenação e controle, à definição de funções e processos e aos recursos humanos disponíveis.

Estrutura causal dos nós

Focalização inadequada

A seleção de beneficiários apresenta deficiências que colocam em questão a focalização das ações, na medida em que não se consideram indicadores do risco nutricional da população atendida.

As duas causas principais desse problema são: a falta de critérios definidos formalmente para focalizar as ações na população e o desconhecimento em relação à magnitude do problema social no interior do programa.

No que tange ao desconhecimento a respeito do problema social da população-alvo (causa 2), assinalam-se os seguintes fatores que a ocasionam:

- não se dispõe de tecnologias apropriadas para a avaliação; não se tem equipes apropriadas para realizá-la, nem procedimentos adequados, e se delega a pessoal não capacitado para tal efeito;
- não existe cultura de pesquisa baseada em fontes primárias, secundárias ou ambas;

- não se garante a continuidade do serviço a uma mesma população, o que, para os atores, é consequência da falta de monitoramento e do escasso compromisso dos responsáveis para garantir a continuidade.

Educação nutricional insuficiente

As duas causas principais referem-se à deficiência no cumprimento dos objetivos específicos colocados e à carência de metas relacionadas com o impacto esperado no campo da educação nutricional. Alguns dos fatores causais que configuram o nó fazem alusão à necessidade de concertação e de definição de políticas integrais que envolvam a mais de um organismo especializado da estrutura municipal e de um planejamento que dê prioridade ao diagnóstico do problema e à definição das linhas de intervenção tendentes a sua solução.

Contribuição nutricional em desacordo com os requerimentos dos beneficiários

Esse nó estratégico se refere às insuficiências da contribuição nutricional que o programa realiza em dois sentidos: inadequação às necessidades heterogêneas dos beneficiários e falta de correspondência com o especificado tecnicamente na minuta padrão e no ciclo de cardápio. Na análise desse nó, os atores têm identificado quatro causas principais:

A causa 1 explica-se porque não “é prática a entrega do serviço para grupos específicos de um restaurante”, o que, por sua vez, é consequência da “alta rotação do pessoal” e do “pessoal não capacitado”.

A diferença na contribuição calórica (causa 2) responde a que “se consome em momentos diferentes do dia”, sinalizando além disso que “não há razões técnicas que expliquem as diferenças”.

A falta de garantia de um serviço completo, ao longo do ano escolar, para todos os usuários (causa 3) obedece a que “não se inicia o serviço simultaneamente em todos os restaurantes”, decorrente de que “se percebe o Programa como sendo de conjuntura”, e a que “os responsáveis por escolher aos beneficiários desconhecem a importância de mantê-los

durante todo o ano escolar”. Este último é consequência da ausência de educação nutricional.

Por último, a administração de uma contribuição nutricional diferente ao definido pelos técnicos (causa 4) obedece:

- causa 4.1 é consequência de que “os fornecedores de insumos não garantem a administração contínua”, “não se fazem cumprir os contratos de provimento” (o que responde à falta de coordenação entre o setor de compras e aqueles que requerem o provimento e à falta de supervisão dos contratos), “demora no processo de licitação” e “falta de agilidade nas compras diretas”;

- causa 4.2 (“não se serve o alimento programado”) é um efeito dos seguintes problemas: primeiro, a “falta de monitoramento”, decorrente de que “não há clareza nos processos”, “recursos humanos técnicos e operacionais insuficientes e pouco capacitados” e “ausência de sistemas de informação que permitam o acompanhamento”; segundo, a “dotação inadequada de equipes e implementos”, que é consequência de “falta de políticas oficiais nesse campo” e de que “a comunidade não se apropriou dessa obrigação”, e terceiro, “a educação nutricional insuficiente das mães que manipulam alimentos, dos membros dos comitês e dos educadores”.

Não há uma visão holística do problema nutricional

Esse nó alude à ausência de integralidade na concepção do Programa e na definição de políticas nutricionais, assim como à falta de concertação entre os diferentes atores municipais que participam na solução do problema social.

Estrutura administrativa inadequada

Os atores identificaram o processo de tomada de decisões e as deficiências na gestão dos recursos humanos como as causas principais desse nó. A revisão da estrutura causal permite apreciar a referência a outros problemas vinculados com deficiências de coordenação entre as unidades internas e com os operadores externos, ao insuficiente planejamento e a um estilo de direção e liderança que fomenta o distanciamento entre chefes e subalternos, sendo necessário um maior trabalho em equipe.

Quadro 7: Nós estratégicos: dependência e motricidade

Nós estratégicos	Dependência (porcentagem)	Motricidade (porcentagem)
Focalização inadequada	16,67	25,00
Educação nutricional inadequada	30,56	8,33
Contribuição nutricional em desacordo com os requerimentos dos beneficiários	30,56	5,55
Ausência de visão holística do problema nutricional	8,33	30,56
Estrutura administrativa inadequada	13,88	30,56
Total	100,00	100,00

Fonte: Elaboração própria

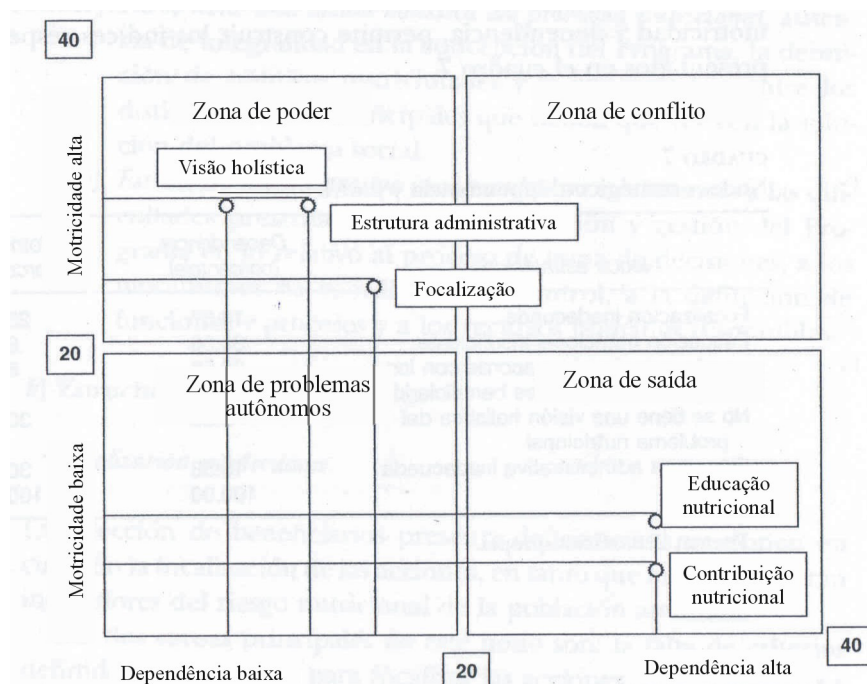


Gráfico 1: Matriz Motricidade-dependência

Fonte: Elaboração própria

Os nós de acordo com sua motricidade e dependência

A identificação das relações entre os nós, em termos de motricidade e dependência, permite construir os índices respectivos apresentados no quadro 7.

Os nós mais motrizes: estrutura administrativa inadequada, ausência de visão holística e focalização inadequada têm uma maior incidência sobre os nós restantes: educação nutricional insuficiente e contribuição nutricional inadequada.

Na zona de poder, estão localizados os nós com mais motricidade, os que deveriam ser priorizados no marco de um processo de mudança, dada a sinergia que eles exercem sobre os restantes.

As relações entre os nós, derivadas da matriz de motricidade e dependência, são visualizadas no Gráfico 2.

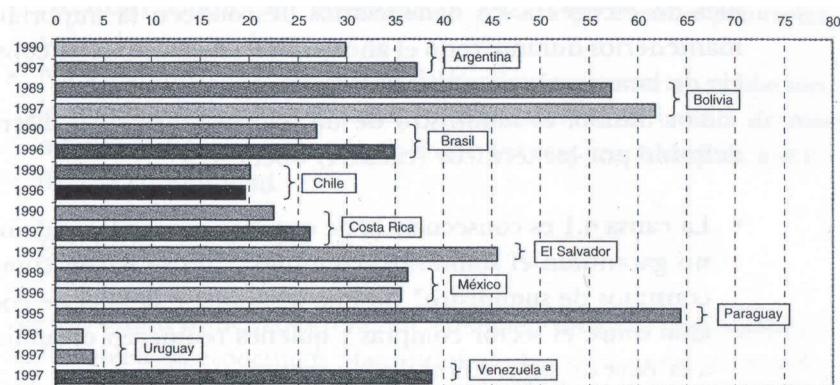


Gráfico 2: Relações entre nós estratégicos

Fonte: Elaboração própria

Como pode ser verificado, os nós que explicam de forma direta a defasagem de impacto do Programa, relacionados com a focalização e o tipo dos serviços emprestados, têm uma forte dependência de fatores que estão vinculados com a definição do problema social, a formulação das políticas e o modelo de organização e gestão.

Os facilitadores

A experiência do programa revela a presença de fatores que constituem uma oportunidade para a obtenção dos objetivos da gestão.

Os atores⁹ identificaram cinco facilitadores, que se referem a:

Participação comunitária

A gestão do programa conta com o apoio da comunidade em recursos humanos e econômicos, em tempo e dotações para a prestação dos serviços. Os principais efeitos desse facilitador são:

- opera como mecanismo de controle da gestão do Estado, da empresa privada e das ONGs;
- incide positivamente nos beneficiários e em suas famílias, na medida em que contribui para transformar os hábitos alimentares e a cesta familiar;
- é uma fonte importante de co-financiamento e apoio à gestão do Programa;
- fortalece a comunidade organizada por meio da promoção do empoderamento, a geração de redes solidárias e a co-gestão comunitária, uma vez que gera emprego direto e indireto de tipo informal.

Externalização de serviços mediante licitação pública

Permite a composição de uma estrutura organizacional que opere em forma de rede para a gestão do programa, contribui, além disso, para a otimização dos serviços em termos de cobertura, oportunidade e qualidade, ao mesmo tempo em que torna possível uma maior transparência na alocação dos recursos. A concorrência entre os fornecedores e o aumento das exigências por parte do Estado podem propiciar uma melhor atenção ao usuário.

Permanência do programa na agenda política

A nutrição da população em idade escolar forma parte do plano de desenvolvimento dos diferentes governos locais durante mais de seis décadas, o que gera condições favoráveis para a prestação e melhoramento dos serviços (vontade política, alocação orçamentária, interesse e pressão

comunitária), com a continuidade requerida para a obtenção do impacto esperado na população-alvo.

Ouvidoria cidadã da comunidade organizada

Esse instrumento de monitoramento e controle externo, de recente criação, pode-se constituir em um poderoso meio para melhorar a gestão dos programas sociais mediante o acompanhamento dos recursos atribuídos, a qualidade dos produtos entregues e a focalização da população-alvo.

Disponibilidade de estabelecimentos educacionais

A disponibilidade de escolas, em sua maioria públicas, representa vantagens para a gestão:

- possibilita um acesso mais direto da população-alvo ao serviço;
- torna possíveis as ações educacionais de melhor qualidade devido às habilidades já disponíveis das equipes docentes;
- permite um melhor controle por parte do organismo estatal no que se refere à seleção dos usuários e à prestação do serviço;
- oferece uma infra-estrutura, via de regra, mais apropriada do que a existente nos locais comunitários;
- fortalece a imagem do município como prestador e fiador do serviço.

As alternativas de mudança estratégica

Identificação de caminhos estratégicos

Seguindo a abordagem metodológica adotada, em primeiro lugar foram identificados os caminhos que correspondem a cada galho da árvore causal construído para os diferentes nós estratégicos.

Foram considerados de forma separada dois tipos de caminhos, de acordo com sua incidência na eficiência ou no impacto, medida pelo peso nodal atribuído a cada item ou causa na estrutura do nó. Cada caminho, então, corresponde a uma causa principal do nó, é composto pelas causas secundárias identificadas e é ponderado em relação com a eficiência ou o impacto a partir dos pesos nodais atribuídos aos fatores que o integram.

Os caminhos identificados

Foram determinados, para cada nó, os caminhos que tenham o maior valor explicativo em termos de eficiência e impacto, o que permite orientar a elaboração de estratégias que tornem possível sua otimização.

Esses caminhos são colocados em diferentes cenários¹⁰ e apresentam-se a seguir:

Cenário 1. “Deixar passar”: Implica manter o programa tal como estava em 1997, sem responder ao problema social atual.

Cenário 2. “Uma andorinha sim faz verão”: Trata-se de um olhar de curto e médio prazo, que responde parcialmente ao problema social e introduz algumas melhorias importantes (várias delas incorporadas em 1998).

Cenário 3. “Todos unidos em torno de uma nova visão e gestão do problema nutricional”: Corresponde a um olhar de longo prazo que dá ao problema sua verdadeira dimensão ao considerá-lo como um problema de saúde pública.

As propostas de ações específicas para a superação de cada um dos nós estão descritas a seguir:

Focalização inadequada

Para melhorar a focalização existente, foi elaborada a seguinte pauta:

- Definir ou formalizar critérios técnicos para orientar a seleção dos usuários por parte da comunidade (docentes, ONGs e comitês).
- Desenhar tecnicamente as avaliações nutricionais e fazer delas um pré-requisito para o ingresso ao serviço e o acompanhamento do Programa.
- Construir uma base de dados, tanto nos restaurantes como no nível central, que permita caracterizar aos usuários e dar-lhes acompanhamento.
- Priorizar os grupos populacionais com maior risco nutricional, identificados nas camadas 1 e 2, Sistema de Seleção de Beneficiários para programas sociais (SISBEN), pertencentes a lares com predomínio de chefia feminina, problemas de violência, baixos níveis de renda e desemprego, entre outros.
- Implementar um sistema de monitoramento que permita verificar a adequada identificação dos beneficiários.

Educação nutricional insuficiente

Para a obtenção de uma educação nutricional adequada, são propostas as seguintes ações:

- efetuar pesquisas periódicas orientadas a conhecer os hábitos e opiniões sobre saúde, higiene e nutrição das famílias dos beneficiários;
- realizar em parceria com atores sociais do meio, envolvidos no tema da nutrição, programas preventivos didáticos sobre a alimentação e higiene nutricional;
- como as ações educacionais são de longo prazo, é vital garantir a continuidade dos beneficiários no Programa durante um tempo que permita realizar mudanças significativas;
- desenvolver com as mães dos beneficiários ações educacionais que conduzam a replicar em seus domicílios a minuta recebida nas sedes dos RECI.
- incluir no Projeto Educacional Institucional ações em nutrição que envolvam a comunidade educacional em geral (pais, crianças e docentes).
- identificar, com o apoio dos contratados, educadores e comitês, aos meninos e meninas em estado de desnutrição severa e oferecer um acompanhamento integral ao beneficiário e sua família;
- desenhar um plano especial de capacitação para os docentes das entidades oficiais que trabalham na área de ciências e para aqueles que apóiam a realização do Programa REC, orientado a que adquiram conhecimentos e assumam compromisso;
- envolver as famílias das crianças com maior risco nutricional no programa da horta integral biológica.

Contribuição nutricional inadequada

As ações propostas para garantir uma assistência nutricional adequada aos requerimentos dos usuários são:

- Implementar ações focalizadas: alimento de acordo com o estado nutricional, considerando a substituição alimentícia e que o ano escolar não seja um fator limitador.
- Não limitar o complemento ao período escolar útil.

Falta de visão holística do problema nutricional

Os caminhos identificados podem ser traduzidos nas seguintes ações:

- Definir políticas concertadas em torno da problemática social de caráter nutricional, de curto, médio e longo prazo, entre as secretarias de Bem-estar Social, Saúde e Educação.
- Conformer, em escala municipal, a mesa de trabalho orientada à segurança alimentar.

Estrutura administrativa inadequada

As ações recomendadas para superar esse nó são as seguintes:

- Implementação de um monitoramento que contemple indicadores que permitam medir o avanço das ações.
- Implementar um sistema de custos dentro do programa que permita otimizar seus recursos.
- Prestação não homogênea do serviço. Além de seu caráter descentralizado, esse deve consultar as necessidades por zonas das maiorias.

Chile: Programa Nacional de Apoio à Microempresa do Fundo de Solidariedade e Investimento Social (FOSIS)

O Programa Nacional de Apoio à Microempresa começou a ser executado no início da década de 1990 e integra o conjunto de programas sob a responsabilidade do Fundo de Solidariedade e Investimento Social (FOSIS), do Chile.

Embora seu desenvolvimento histórico não apresente modificações substantivas, a experiência do programa dá conta da introdução de melhorias e novos instrumentos, tendo contribuído para a instalação da microempresa na agenda das políticas públicas, legitimando-a como um componente importante da estratégia nacional de desenvolvimento e superação da pobreza.

O marco geral

O problema social

A profunda transformação da economia chilena iniciada na década de 1970 e sua particular reestruturação industrial, que abriu uma nova forma

de relação com os mercados mundiais, derivou na composição de um setor de ponta moderno, técnico e plenamente incorporado à economia nacional e mundial, enquanto outros setores produtivos vinculados principalmente à pequena produção apresentam uma inserção precária devido a sua tecnologia obsoleta e baixa capitalização. Essa dinâmica ocorre justamente com uma crescente precarização do trabalho e faz com que a microempresa se converta em uma alternativa de subsistência.

Dentro da atividade econômica do país, esse setor não tem tido acesso ao processo de modernização experimentado por outros âmbitos dos afazeres produtivo e comercial.

Uma parte significativa da população com escassos recursos obtém sua renda da atividade empresarial de micro-empresas, as quais contam, geralmente, com um reduzido nível de capital e vendas: entre os ocupados em microempresas, 238.000 pertencem a domicílios que estão em situação de pobreza, e grande parte do emprego nesse setor se encontra nas camadas de menor renda.

Metodologia

É possível detectar quatro momentos importantes da pesquisa, que não necessariamente seguem uma lógica linear.

Sistematiza-se a documentação existente. Revelam-se e analisam-se os estudos realizados sobre o FOSIS (clima organizacional, workshops de comunicação, workhops ZOPP e outros). Isso se complementa com workshops participativos entre os profissionais e técnicos do programa para detectar aspectos críticos da gestão nas regiões que concentram a maior parte de seus recursos (Regiões Metropolitana, IV e VIII). O que permite ter uma primeira visão das áreas que requerem uma análise detalhada.

Complementa-se e integra-se a informação sobre a estrutura e a gestão informal e transversal, realizando entrevistas focalizadas e reuniões de trabalho. O resultado dessa etapa é um diagnóstico organizacional consensual, a respeito da estrutura, dos processos e funções do programa.

Concentra-se na análise dos atores de diferentes níveis da administração com os quais se relaciona o programa (nacional, regional e local). Indaga-se sobre o seu posicionamento em relação a dimensões críticas da

gestão (instâncias de coordenação, comunicação, impacto, e outras). Complementa-se o diagnóstico organizacional da etapa anterior com a incorporação dos resultados da avaliação de impacto do programa, permitindo configurar um cenário integral da dinâmica de gestão.

Elaboram-se propostas que permitem superar os pontos nodais em função de sua viabilidade técnica, normativa e política. Para seu desenvolvimento, foram realizadas entrevistas focalizadas e reuniões com os tomadores de decisões.

A estratégia adotada foi privilegiar a utilização dos estudos existentes e, ao mesmo tempo, aprofundar aqueles aspectos em que existia conhecimento limitado.

Descrição geral do Programa

Objetivos, destinatários e produtos

O objetivo institucional do FOSIS é contribuir, por meio do Programa Nacional de Apoio à Microempresa, para que microempresários (as) e suas famílias, ao potencializar suas capacidades e ampliar suas oportunidades, iniciem ou acelerem processos sustentáveis que levem ao melhoramento da sua qualidade de vida.

O programa gera e distribui produtos orientados à sustentabilidade e desenvolvimento das microempresas mediante o financiamento de projetos que podem ser agrupados nas seguintes linhas de intervenção: 1) capacitação técnica, em gestão, ou em ambas; 2) assistência técnica ou assessoria em gestão, e 3) apoio creditício. As três linhas são executadas pelo Subprograma Licitações com organismos intermediários de desenvolvimento (OID), pelo qual são alocados recursos aos projetos desses organismos selecionados nas licitações convocadas pelo programa. Para a linha de apoio creditício, é executado o Subprograma Licitações com instituições financeiras (IFI).

A população-alvo do programa está constituída por microempresas e trabalhadores autônomos de ambos os sexos, rurais ou urbanos, que se encontram em situação de pobreza e marginalidade econômica. As microempresas ou trabalhadores apoiados deverão ser produtores de bens ou serviços e, além disso, cumprir com as seguintes características:

- para a recepção de produtos correspondentes ao subprograma OID, os beneficiários devem contar com uma dotação máxima de até sete trabalhadores e ter vendas mensais máximas de uma média de 150 UF (4.800 dólares).

- para o acesso ao crédito conferido por instituições financeiras (IFI) participantes no programa, os requisitos são: não contar com mais de dez trabalhadores ativos e não superar as 500 UF (15.000 dólares) ou as 200 UF (6.300 dólares) de vendas mensais em média.

Quadro 8: Fosis^a: Produtos do subprograma de licitações com organismos intermediários de desenvolvimento (OID)

Produtos	Descrição
Capacidade em gestão e capacitação técnica	Cursos, workshops ou outras atividades grupais que abordam temas de gestão e especialização técnica
Assessoria em gestão	Atividades de assessoramento sobre problemas específicos das microempresas realizadas de forma direta, presencial e individualizada
Assistência técnica	Adaptada a cada unidade de produção atendida. Essas atividades são desenvolvidas preferencialmente <i>in loco</i> , de forma presencial e individualizada e, em geral, procuram resolver problemas técnicos que constituem um obstáculo para o crescimento e para a expansão da microempresa
Assessoria técnica em comercialização e gestão	Atividade destinada a um grupo específico, que tem como objetivo principal a solução de problemas produtivos (transferência tecnológica) e de comercialização. Diferencia-se da capacitação técnica por seu trabalho técnico e sua especificidade.
Assistência creditícia	Concessão de créditos a microempresários

^aFundo de Solidariedade e Investimento Social do Chile

Fonte: Elaboração própria

Em relação ao Subprograma Licitações com instituições financeiras (IFI), o objetivo é facilitar o acesso dos microempresários a créditos conferidos pelo sistema financeiro formal. Para tanto, procura-se incentivar as instituições financeiras para que participem na concessão de créditos às microempresas.

O Subprograma subsidia as instituições financeiras selecionadas para prestar o serviço por cada crédito aprovado e desembolsado. Isso tem o propósito de dissolver os custos de transação derivados dos requerimentos de atenção e avaliação de solicitações, que exigem pessoal treinado com metodologias e procedimentos específicos, diferentes dos habituais no âmbito financeiro.

O investimento FOSIS é realizado por meio de uma licitação de bonificações por crédito entre as instituições dispostas a concedê-las.

Características do modelo de organização e gestão

A estrutura organizacional

O Programa de Apoio à Microempresa faz parte do FOSIS, cuja organização para a entrega dos serviços é constituída por três instâncias: um escritório central, treze escritórios regionais e um conjunto de entidades executoras externas, tais como bancos e uma ampla gama de organismos intermediários de desenvolvimento (ONGs, fundações, corporações e outros). Essa estrutura serve de suporte à gestão do programa.

A organização do FOSIS tem experimentado diversas modificações estruturais, podendo-se distinguir dois modelos diferenciados. Inicialmente, a estrutura organizacional foi concebida com uma orientação do tipo temática, critério a partir do qual foi definida a departamentalização, diferenciando unidades especializadas para a gestão de cada programa. No nível central, na medida em que não há participação direta da entrega dos serviços, existiam dois departamentos substanciais, planificação e programas, com unidades especializadas para cada um deles: microempresas, localidades pobres e outras. No nível regional, que possui interação direta com os beneficiários, reproduziu-se a mesma estrutura.

Em resposta a estudos realizados em 1995, o FOSIS iniciou um processo de redesenho organizacional, passando de uma estratégia de gestão centrada no temático para outra centrada no territorial.

A descentralização

O FOSIS tem avançado para um estilo de gestão descentralizada, a respeito da qual foram dados passos significativos. “Mais de 50% do investimento social do FOSIS é executado sob modalidades descentralizadas; número maior em relação à meta presidencial para o ano 2000 (42%) e muito superior à medida alcançada pelo conjunto do Estado (22%)”.

No caso de assistência técnica, assessoria em gestão e capacitação, desenvolvidas pelos organismos intermediários de desenvolvimento (OID), o funcionamento é de forma descentralizada, com uma alocação de recursos realizada por meio da interação entre o FOSIS, o governo regional e um comitê técnico de alocação regional.

Os processos principais

O Programa de Apoio à Microempresa do FOSIS desenvolve um conjunto amplo de processos para o desenho, produção e distribuição de seus produtos. Alguns desses são específicos da gestão do programa em suas vertentes IFI e OID (processos produtivos), enquanto que outros são transversais a todos os programas do FOSIS (processos de alocação orçamentária, processos de monitoria e avaliação de programas e processos de suporte ou de apoio).

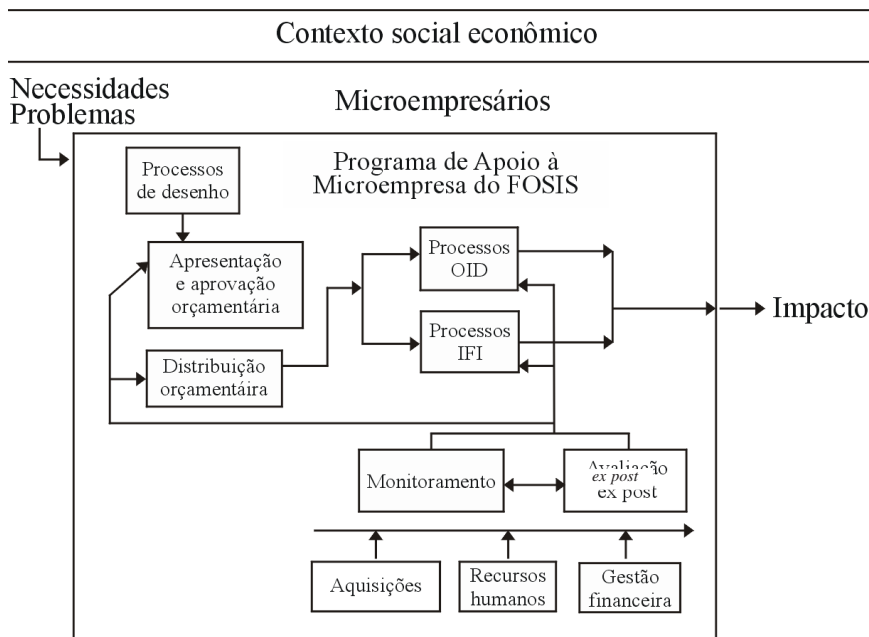
Produtivos

Os produtos de capacitação, assistência técnica e assessoria de gestão a microempresários, executados pelos OID, assim como o apoio creditício por intermédio dos bancos privados (IFI), podem ser descritos e analisados por meio de seus principais processos.

Capacitação, assistência técnica e assessoria de gestão (OID)

Essa modalidade de intervenção do programa se faz mediante a realização de oito processos que seguem uma ordem sequencial. Como se observa no Diagrama 5, essa cadeia de eventos se inicia com a geração da oferta, seguida pelos processos de formulação, avaliação *ex ante*, seleção e

Diagrama 5: Processos principais de gestão do programa de apoio à microempresa do FOSIS^a



^aFundo de Solidariedade e Investimento Social do Chile

Fonte: Elaboração própria

contratação de projetos, para chegar ao processo de execução, durante o qual se desenvolvem a supervisão e o pagamento aos executores.

Apoio creditício pelo IFI

Essa modalidade de intervenção se faz por meio da realização de sete processos principais, que vão desde a geração da oferta até a execução de créditos. Durante a execução, desenvolve-se simultaneamente o processo de supervisão e, ao final desse, é realizada a execução de pagamentos.

A relação do programa com o contexto

Para analisar a vinculação do programa com o contexto na gestão, partiu-se da identificação de seus atores mais relevantes e seu posicionamento

a respeito do apoio efetivamente prestado à microempresa. Os atores relevantes do entorno considerados neste estudo foram os seguintes: parcerias de microempresários, governo regional, instituição pública no âmbito nacional, municípios, organismos públicos do âmbito regional, entidades do setor privado, uma diocese e uma universidade. Em uma primeira aproximação, destacam-se dois pontos centrais: primeiro, a relevância do setor de microempresas no país é evidente para todos os entrevistados; segundo, o programa é conhecido em maior ou menor medida de acordo com os atores.

Os aspectos observados pela maioria dos entrevistados são os seguintes:

- em relação à comunicação e à informação, assinala-se que, a partir do programa, não existem canais formais com instrumentos adequados que permitam uma comunicação fluida e sistemática de caráter permanente;

- quanto à percepção dos atores sobre os efeitos do programa, em geral as opiniões destacam as mudanças de mentalidade manifestadas nas formas de administrar seus negócios;

- destaca-se a criação de parcerias de microempresários como consequência da participação em cursos de capacitação oferecidos pelas ONGs selecionadas nas licitações do FOSIS. Os entrevistados manifestaram críticas, em relação à gestão do programa, referentes fundamentalmente à externalização.

- a imagem que prevalece é que as ONGs são as primeiras beneficiadas e não os usuários finais do programa. Em relação a isso, alguns entrevistados mencionam que deveria ser repensada uma nova relação entre o Estado e as organizações não-governamentais. Dado que os recursos são transferidos a essas entidades executoras, assinala-se a utilidade de fazer um registro dos organismos intermediários com base em sua experiência e o trabalho realizado. Assinala-se que, frequentemente, as ONGs intervêm e “vão embora”, sem mais compromisso com os resultados da ação, pelo que, muitas vezes, se perde o trabalho e o investimento realizados. Isso também se relaciona com o acompanhamento efetuado uma vez executado o projeto;

- os entrevistados apresentam a necessidade de que sejam consultados os microempresários, tanto a respeito dos conteúdos dos cursos como sobre o modo de intervenção que alcançaria mais impacto.

Da mesma maneira, necessita-se dar conta do papel fundamental que possui o município, que deveria ser considerado no programa, incorporando-o e incentivando-o para que tenha um papel mais ativo no desenvolvimento de políticas e iniciativas. Os entrevistados coincidem na necessidade de contar com um maior conhecimento e compreensão da realidade local, dada a pouca flexibilidade do programa para se adaptar e inovar.

Em congruência com as restrições observadas, as contribuições propostas pelos entrevistados se relacionam com o fortalecimento da sua participação no desenho e na gestão: trabalhar em conjunto, em atividades específicas e incentivar a complementação mediante alianças interinstitucionais, participar na definição de uma estratégia de incentivo produtivo no âmbito regional, estimular o desenvolvimento local, entregar informação sobre suas realidades específicas assim como do contexto econômico e suas particularidades.

O programa em uma perspectiva estratégica

Nessa seção, apresentam-se os resultados da análise do programa e, dentro dos problemas identificados, aqueles que apresentam o caráter de nós estratégicos. Com base na análise desses pontos e em suas causas, foram definidos eixos de mudança do programa, que apontam para a revisão da formulação e para a introdução de melhorias nos processos de trabalho. Para a elaboração das propostas, prestou-se atenção aos fatores facilitadores da mudança. Também são apresentadas algumas reflexões sobre a questão do impacto do programa no marco da política social.

Os nós estratégicos

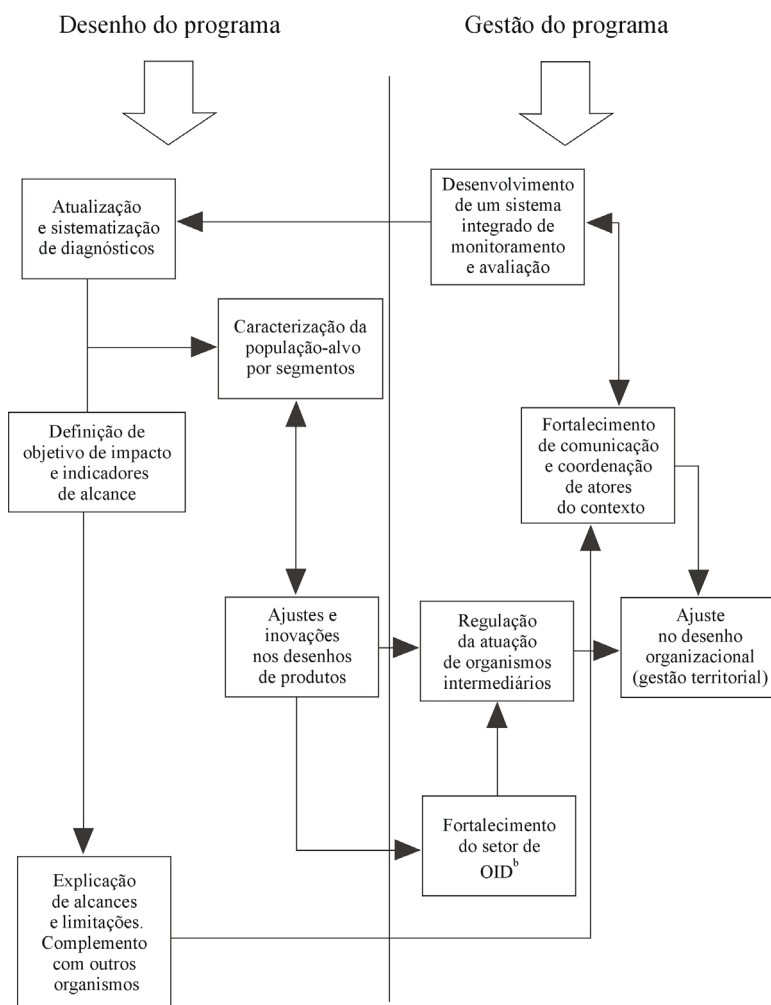
A identificação dos nós estratégicos foi realizada em torno de duas dimensões: desenho e gestão. Os de desenho remetem a fatores derivados da formulação do programa, na medida em que os de gestão se referem a aspectos dos processos de trabalho dos responsáveis pela execução.

Por outro lado, adverte-se que alguns pontos críticos ou nós na gestão se relacionam diretamente com a externalização dos serviços, o que permite localizar debilidades no organismo contratante, nos operadores externos e

na sua vinculação. No Diagrama 6 esses pontos ou nós identificados encontram-se resumidos.

Os nós do desenho

Diagrama 6: Caminhos estratégicos: desenhos e gestão do Programa de Apoio à Microempresa do FOSIS^a



^aFundo de Solidariedade e Investimento Social do Chile

^bOrganismos intermediários de desenvolvimento

Fonte: Elaboração própria

Os três nós identificados na formulação estão fortemente entrelaçados entre si:

Insuficiente definição dos objetivos de impacto

O objetivo de impacto do programa – que os microempresários, trabalhadores e suas respectivas famílias melhorem suas condições de vida materiais e não-materiais – é demasiado amplo e não inclui critérios que permitam a operacionalização para a sua medição e avaliação. O enunciado de um objetivo tão amplo não permite a análise da pertinência dos produtos entregues pelo programa.

Em relação a isso, uma questão não resolvida no interior do programa é a definição dos objetivos de intervenção sobre diferentes aspectos da problemática social atendida: superar a pobreza, criar empregos, incentivar o desenvolvimento da microempresa, criar e fortalecer capacidades empresariais, ou uma combinação de todos eles. O debate sobre os objetivos remete à orientação do programa para o âmbito social, o produtivo ou ambos. Dessa forma, constitui uma limitação inicial para a avaliação das ações e a introdução de mudanças no desenho e na gestão.

Produtos insuficientes para resolver a problemática do setor

A análise deste nó permite identificar fatores que fazem com que os produtos do programa sejam insuficientes para resolver a problemática que se propõe superar.

Um primeiro grupo de causas refere-se a fatores exógenos que incidem na capacidade de diagnóstico do problema e na definição e atualização dos produtos:

- ausência de uma estratégia de desenvolvimento para o setor, tanto a partir do FOSIS como do âmbito de governo nacional;
- abordagem insuficiente de desenvolvimento local em sintonia com processos econômicos regionais;
- complexidade e fragilidade do setor da microempresa exigindo uma contínua revisão dos produtos do programa, com base em estudos de demanda e em estudos prospectivos do desenvolvimento econômico;

- dificuldades múltiplas enfrentadas pelos microempresários e diferenciadas de acordo com o nível de desenvolvimento da microempresa e sua realidade local;

- complementaridade escassa do programa com outros destinados ao setor.

Outros fatores estão diretamente relacionados com a definição dos produtos, em relação aos quais foi observado criticamente o seguinte:

- tempo de intervenção insuficiente;
- falta de inovação e pertinência dos conteúdos e metodologias de capacitação e assistência;
- não se contempla o apoio explícito a organizações de microempresários;
- não são assumidos como objetivo a criação de microempresas nem sua formalização;
- cobertura insuficiente.

Ausência de segmentação da população-alvo

O conceito de microempresa não possui nenhum limite inferior quanto à área de atividade, escala de operação e tipo de organização empresarial, remetendo, portanto, a um setor muito heterogêneo.

A definição da população-alvo do programa é muito geral e não dá conta da sua enorme variabilidade em termos de suas habilidades e capacidades adquiridas, as características da sua atividade – que oscila entre o trabalhador autônomo e o microempresário que possui um oficina com cinco pessoas sob sua responsabilidade, com diferentes graus de tecnologia e formalização – e os rendimentos percebidos, entre outras variáveis.

A consideração da heterogeneidade da população-alvo é central para uma adequada definição dos produtos que são oferecidos, assim como para a determinação de seus critérios de alocação. Como consequência, existe uma produção e distribuição que “homogeneíza” as necessidades, o que implica uma inadequada utilização dos recursos em função do seu impacto potencial. Por outro lado, a falta de diagnósticos sobre a situação inicial dos destinatários não oferece os insumos requeridos para a avaliação dos resultados do programa.

Os nós de gestão

Foram identificados cinco nós na gestão do programa, que se localizam nos processos condicionados pela externalização dos serviços:

Deficiências na vinculação com os organismos executores externos

Observa-se uma fraca regulamentação por parte do programa sobre os organismos executores na especificação de suas obrigações para conseguir os resultados esperados. A esse respeito, observa-se que as pautas e o acompanhamento se centram no cumprimento dos padrões contratuais de entrega de produtos e não na sua pertinência ou na qualidade dos bens ou serviços prestados.

Não existe um registro de qualificação de executores, construído com base na avaliação de desempenho, que tenha efeito sobre as contratações de serviços. A ausência de uma política clara sobre essa matéria não opera como um estímulo à melhoria dessas instituições, com as conseqüências que isso traz para a qualidade e os custos dos serviços. Esses organismos apresentam um importante grau de vulnerabilidade financeira, dependendo em grande medida do FOSIS, assim como debilidades na profissionalização de seus recursos humanos e a tecnologia de que dispõem.

Debilidades dos organismos executores

A qualidade heterogênea dos produtos em nível nacional é conseqüência da diversidade na formulação e execução dos projetos. Isso obedece a debilidades técnicas dos executores, evidenciadas nos insuficientes diagnósticos de necessidades, em uma deficiente formulação dos projetos e em metodologias de trabalho inadequadas. A execução também permite detectar insuficiências na avaliação *ex ante* dos projetos realizada pelos avaliadores externos, contratados pelo FOSIS.

Sistema de supervisão inadequado

É realizada uma supervisão generalista sobre uma grande quantidade de projetos de temática diferente em um mesmo território, que é insuficiente

para controlar a gestão e oferecer a informação necessária para a tomada de decisões.

Nesse sentido, a contribuição da supervisão ao monitoramento é escassa e centra-se no controle de cumprimento de atividades e entrega de produtos, descuidando-se de sua qualidade e pertinência. Os tempos de que dispõem os supervisores são insuficientes e esses não têm, em todos os casos, as habilidades necessárias para análise e acompanhamento dos projetos sob sua responsabilidade.

Insuficiente gestão do entorno

Esse nó foi definido em relação:

- ao papel que se dá ao contexto na gestão
- à comunicação e informação entre o programa e os atores externos.

O primeiro se refere ao escasso incentivo ao entorno local da microempresa e ao insuficiente desenvolvimento de gestões de cooperação.

O segundo aspecto remete à inexistência de canais e instrumentos de comunicação formais e sistemáticos com os atores externos. Os municípios não recebem informação atualizada sobre o desenvolvimento do programa, nem das ações previstas a se realizar no seu âmbito ou dos resultados obtidos. Da mesma maneira, a promoção dos serviços do programa não alcança as localidades.

Limitações do monitoramento e a avaliação

A partir do início do programa, foram realizados diferentes estudos e avaliações, assim como também houve mudanças importantes no nível institucional. Mas são escassas as ações concretas que dão conta globalmente de um aprendizado internalizado depois de anos de execução, como resultado da intervenção do FOSIS.

Foi assinalada, em relação a isso, a escassa articulação e a falta de integralidade do monitoramento e da avaliação, que não permitem obter informação suficiente sobre a efetividade alcançada.

Diferentes problemas foram identificados: insuficiente monitoramento, diversidade de avaliações com objetivos diferentes e resultados não comparáveis, ausência de avaliações sobre gestão (interna ao FOSIS) e escassa retroalimentação, desde a gestão regional à gerência central, entre outros.

Os caminhos estratégicos

O esquema seguinte resume as ações principais contidas nas propostas de mudança a fim de melhorar a eficiência e o impacto do programa:

Os caminhos de mudança relacionados com o desenho

Um primeiro requisito da mudança estratégica reside na superação dos nós identificados na definição de objetivos, população-alvo e produtos do programa, o que é prioritário, dada a sua direta incidência sobre o impacto do investimento.

Isso exige uma análise dos diagnósticos disponíveis no setor, junto com estudos complementares que permitam uma melhor compreensão do problema e uma aproximação à heterogeneidade de características e necessidades da população afetada. A partir de um diagnóstico mais preciso, é possível definir os objetivos de impacto do programa e, em função disso, desenhar ou ajustar os produtos que, com os recursos adequados, permitam obter as mudanças esperadas nos destinatários.

As ações a empreender teriam como resultado os seguintes produtos:

- diagnóstico atualizado sobre a problemática do setor, a partir da consideração de diferentes variáveis, causas e efeitos;
- diagnóstico preliminar sobre as necessidades da população-alvo, que contemple sua diversidade e heterogeneidade;
- caracterização global e por segmentos da população-alvo, que permita identificar “tipos” de microempresário de acordo com características e necessidades;
- definição das áreas de intervenção do programa, objetivos de impacto, metas, pressupostos, indicadores de obtenção e fontes de verificação;
- desenho ou ajuste dos produtos atuais aos objetivos de impacto do programa;
- identificação de riscos, alcances e limitações da intervenção.

Para o desenvolvimento das ações propostas, sugere-se a constituição de um comitê técnico *ad hoc*, em que participem os atores responsáveis pelo programa, do nível central e regional do FOSIS, o Departamento de Avaliação de Impacto e o programa de apoio da Sociedade Alemã de Cooperação Técnica (GTZ) para o desenvolvimento do incentivo produtivo

no interior do FOSIS. Uma vez formado esse grupo e definido um plano de trabalho, deveriam ser desenvolvidos mecanismos e instâncias de participação ativa dos beneficiários e executores externos, de modo a garantir um olhar amplo sobre o problema social e as alternativas de ação para a sua superação. Finalmente, os produtos teriam de ser validados com outros atores externos vinculados com o incentivo produtivo e o desenvolvimento local.

É fundamental considerar e insistir na participação dos beneficiários nas instâncias de redesenho do programa.

As propostas de mudança a respeito da gestão

Os nós identificados, isso é, aqueles problemas presentes na organização e gestão do programa que limitam criticamente as possibilidades de aumentar a eficiência e o impacto das ações, permitem construir dois procedimentos centrais de mudança estratégica:

- o desenho e a implementação de um sistema integrado de monitoramento e avaliação, que se articulem com o desenvolvimento de estratégias de comunicação e coordenação com os atores centrais do contexto.
- o fortalecimento da execução dos serviços, mediante ajustes nos mecanismos de vinculação do FOSIS com os organismos intermediários no marco do programa e as ações orientadas ao fortalecimento do setor.

Sistema Integrado de Monitoramento e Avaliação de Impacto

A aplicação de um sistema de controle de gestão, acompanhamento e avaliação de impacto dos programas FOSIS está orientada para conseguir mais integralidade das ações e dos resultados que favoreçam a tomada de decisões e do aprendizado organizacional.

Para tanto, um fator facilitador importante é que atualmente o FOSIS tem iniciado o desenho de um sistema nacional de supervisão, junto com um sistema de avaliação de desempenho das diferentes unidades e do pessoal.

Propõe-se que o novo modelo aloque mais responsabilidade e autoridade às direções regionais em relação à avaliação de resultados e

impacto dos projetos. Da mesma maneira, deveriam ser geradas instâncias de participação dos executores, dos beneficiários e de outros organismos locais competentes na matéria.

A oportunidade e as características do desenho de um sistema dessa natureza permitem incluir a definição de estratégias e mecanismos de coordenação e comunicação com os atores do contexto, que devem ser identificados e incorporados na gestão. Não somente interessa definir sua participação no acompanhamento e avaliação dos projetos, mas também sua posição na rede de comunicações do programa.

Sugere-se uma estratégia de comunicação e informação fluida com o entorno, por meio de mecanismos tais como: informativos que contendam, por exemplo, as comunidades nas quais se está intervindo, novidades a respeito do desenvolvimento do programa, resultados da intervenção, projeções do programa e outros. De forma complementar, deve-se acrescentar uma instância de intercâmbio de conhecimento e informação para potencializar e melhorar as ações empreendidas.

Com tal fim, também será importante aprofundar a abordagem de gestão centrada no territorial que, embora sendo pertinente para organizar a intervenção social, requer mais atenção da especificidade setorial.

O estudo realizado sobre opiniões de atores relevantes para o programa permite destacar, como fator facilitador, sua disposição em participar e realizar diferentes contribuições: coordenação interinstitucional, definição em conjunto das estratégias de incentivo produtivo regional e desenvolvimento local, intercâmbio de informação, entre outros. É possível dizer que há um entorno favorável para o desenvolvimento do programa, e estão dadas as condições para melhorar e potencializar a relação com esse mediante ações concretas.

Isso permitirá fortalecer as ações orientadas a melhorar a intervenção territorial do FOSIS. A definição de indicadores de monitoramento e avaliação dos projetos permitirá acordar os requerimentos de habilidade técnica-profissional e os procedimentos mais adequados de articulação com atores do contexto.

Fortalecimento da execução

A segunda proposta corresponde à importância estratégica de fortalecer a execução por meio do aperfeiçoamento dos mecanismos de regulamentação e dos organismos intermediários.

O chamado terceiro setor tem um papel importante no desenvolvimento do país, particularmente quando o tamanho do Estado tem sido notoriamente reduzido nas últimas décadas. Nesse sentido, as ONGs e os organismos intermediários de desenvolvimento sem fins lucrativos (OID) deveriam constituir o eixo em torno do qual se mobilize e organize a sociedade civil: estão próximos da gente e de seus problemas, conhecem o trabalho local, têm vocação de serviço.

No atual cenário, em que os diferentes setores têm modificado a sua posição e o seu papel no desenvolvimento do país, o FOSIS tem a oportunidade de contribuir a partir de seu âmbito de intervenção, devido ao fato de ser um referencial na área da ação social. Para o FOSIS, o terceiro setor é chave na medida em que delega, para este, a formulação e execução dos projetos. O melhoramento da eficácia e eficiência da execução exige, por parte do programa, uma melhor regulamentação em relação aos mecanismos de externalização.

Foram identificadas, em relação a esse tema, três linhas de atuação:

- a criação de um registro de organismos intermediários e sua qualificação com base em critérios de qualidade institucional;
- uma maior especificação das obrigações desses organismos¹¹ a respeito dos resultados esperados sobre os destinatários;
- um sistema de avaliação de desempenho que alimente as sucessivas contratações e que ao mesmo tempo se constituía em um estímulo à melhora institucional.

A construção dessa proposta relaciona-se com as demais propostas de mudança. O redesenho do programa permitirá identificar padrões de qualidade em função dos serviços definidos e do impacto esperado, os quais, por sua vez, são um insumo central para definir as condições que devem reunir os operadores externos e os requisitos de qualidade aos quais deverá ajustar-se a sua atuação.

Por outro lado, o desenho do sistema de monitoramento e avaliação implica a definição de indicadores de qualidade institucional e desempenho que alimentem o acompanhamento dos operadores externos. Por sua vez, o desenvolvimento de estratégias de comunicação e coordenação com atores do contexto é uma fonte importante de disseminação das experiências e das recomendações para o melhoramento da gestão.

O fortalecimento institucional é central, na medida em que uma melhor regulamentação do setor de organismos intermediários não é suficiente para aprimorar os produtos do programa. Foi observada a necessidade de desenvolver ações de transferência tecnológica e de estímulo à coordenação institucional que contribuam para uma maior solidez e sustentabilidade do setor.

Cabe destacar a importância de considerar a descentralização no desenho entre as mudanças propostas. Para tanto, será importante discernir entre a descentralização de decisões estratégicas e de focalização que deveriam ser mantidas no FOSIS, seja no nível central ou das direções regionais, e aquelas que remetem ao apoio para a formulação e execução de projetos, o acompanhamento dos usuários e os impactos alcançados.

A participação de organismos do nível local ou regional na formulação e o acompanhamento das ações é uma via de fortalecimento e aprendizagem sobre as necessidades sociais e as alternativas adequadas para sua superação. Dessa forma, é relevante o desenvolvimento de estratégias para a participação dos beneficiários, que permitam sua incorporação como atores ativos nos processos da gestão.

Paraguai: O Programa de Investimentos Sociais (PROPAIS) da Secretaria de Ação Social (SAS)

Introdução

O Programa de Investimento Social (PROPAIS) é uma iniciativa de política pública sem antecedentes no Paraguai, cuja execução foi iniciada em meados de 1997. Constitui um dos últimos fundos de investimento social criados na América Latina com o apoio financeiro do BID.

Seu principal objetivo é contribuir para melhorar a qualidade de vida dos grupos sociais mais vulneráveis mediante o financiamento de projetos orientados a satisfazer demandas sociais relacionadas com saneamento ambiental, atenção à saúde, alfabetização, capacitação, serviços sociais e projetos produtivos.

Para os efeitos da pesquisa, o período de execução considerado tem sido o transcorrido entre os meses de setembro de 1997 e outubro de 1998.

Metodologia

O estudo da gestão social do Fundo de Investimento Social (FIS) do Paraguai se sustenta na racionalidade da pesquisa-ação, realizando aproximações sucessivas com os diferentes atores envolvidos em sua gestão. Nessa pesquisa se entrelaçam três momentos metodológicos que permitem descrever o processo: diagnóstico organizacional, análise estratégica e desenho de intervenção.

Essas instâncias permitem encadear a visão de diferentes atores, para elaborar o diagnóstico e chegar a um consenso sobre as mudanças requeridas. Para isso, foram utilizados instrumentos qualitativos, tais como grupos focais, workshops, entrevistas em profundidade, questionários anônimos, observação participante e análise documental.

A seguir, sintetiza-se o conteúdo dos principais momentos da pesquisa.

a) Diagnóstico organizacional. Possui, como vertentes complementares, a análise da documentação existente e a consulta, com informantes-chave, para identificar as variáveis que limitam ou contribuem à gestão do programa. Esses antecedentes permitem fazer uma primeira aproximação aos problemas sociais e aos aspectos formais e informais da gestão do FIS (processo, estrutura, funções, clima e incidência do contexto).

Os instrumentos foram elaborados atendendo à particularidade de cada ator, cuidando que a informação fosse incorporada nas variáveis previamente identificadas

Foram realizadas entrevistas focalizadas com os atores relevantes (gerentes, beneficiários, representantes do Banco Interamericano de

Desenvolvimento – BID –, ministérios sociais, unidade financeira da Presidência da República, ONGs, consultores). Com os beneficiários do programa, foram formados grupos focais, e aos profissionais e técnicos do FIS foi-lhes formulado um questionário auto-administrado, complementado com workshops e entrevistas.

b) Análise estratégica. Integra os elementos do diagnóstico preliminar da etapa anterior, no qual foram realizadas as seguintes tarefas:

- Análise simples de frequências por meio de uma matriz de variáveis e atores para a mesma unidade de análise.
- Análise cruzada, que relaciona as opiniões dos diferentes grupos de entrevistados para determinar suas coincidências e diferenças em cada uma das variáveis.
- Análise de coerência (ou causalidade entre variáveis), que relaciona os resultados da “análise cruzada” considerando o desenho, a gestão, a participação e as organizações sociais.

A lógica subjacente é que os atores que intervêm na gestão têm relações de inter-dependência, pelo que somente sua análise conjunta permite visualizar adequadamente a rede que constituem.

A partir da validação das estruturas causais, são identificadas as linhas de intervenção com o objetivo de orientar a gestão do programa para o impacto.

c) Elaboração da proposta. A partir do consenso sobre os eixos de mudança, são identificados, selecionados e operacionalizados os caminhos estratégicos sob o critério da viabilidade da sua aplicação.

Existe uma dinâmica de intercâmbio e ajuste com os profissionais e técnicos do programa, com o fim de priorizar as ações requeridas pelas intervenções previstas. É incorporada a opinião de especialistas e tomadores de decisões para definir a cronologia, a seqüência e os responsáveis pelas ações específicas.

O problema da pobreza

A pobreza se manifesta em diferentes aspectos da vida social e afeta de maneira diferenciada aos grupos sociais. Com a democracia, foi instaurado um processo de mais transparência e visibilidade dos problemas sociais que,

entre outras coisas, é expresso na vontade política para articular uma estratégia de mudança social.

A iniciativa de constituir um Fundo de Investimento Social corresponde ao objetivo de introduzir mais flexibilidade, rapidez e eficiência na solução de problemas sociais urgentes dos grupos mais vulneráveis da sociedade. Permite integrar a visão e as contribuições de diferentes atores (organizações comunitárias, ONGs, fundações, setor privado em geral) na solução dos problemas sociais.

Aspectos institucionais e financiamento

O programa é executado por intermédio da Secretaria de Ação Social (SAS)¹², órgão da estrutura administrativa vinculado à Presidência da República.

Podem ser executores de projetos e ter acesso ao financiamento do Programa entes do setor público e privado: governos, municípios, órgãos descentralizados do governo central, ONGs, organizações comunitárias ou associações de bairro e cooperativas de produtores e semelhantes.

Descrição do programa

Objetivos

O objetivo geral do Programa é o melhoramento da qualidade de vida das populações em situação de vulnerabilidade e extrema pobreza no Paraguai mediante o financiamento de projetos sociais e a promoção de medidas de racionalização e de focalização da despesa pública em bem-estar social.

As principais linhas de intervenção do PROPAIS estão relacionadas à execução de pequenos projetos de investimento em obras e serviços, destinados a atender a populações em situação de extrema pobreza e grupos vulneráveis.

Características do serviço

Os bens e serviços que o programa oferece se diferenciam de acordo com os projetos, que podem ser classificados em:

- produtivos ou de geração de renda – apóiam o desenvolvimento de pequenas unidades de produção;

- saneamento ambiental – consistem na implantação, construção ou recuperação de: 1) serviços de saúde simples (latrinas, poços sépticos, banheiros); 2) abastecimento de água potável (poços artesianos, poços e outros), e 3) educação sanitária e ambiental.

- educação e capacitação – destinados à infra-estrutura (construção, reforma ou reabilitação), equipamento de centros educacionais e capacitação para jovens e adultos;

- saúde – seu objetivo é apoiar a operação, a construção, a ampliação ou a reabilitação de serviços de: 1) atendimento básico de saúde em zonas rurais ou urbano-marginais; 2) reabilitação de deficientes físicos e mentais; e 3) atenção especial em saúde, requerida por grupos vulneráveis;

- serviços sociais – dirigidos à construção, expansão e operação de serviços integrados de atenção a crianças de rua, serviços de atenção a mulheres, jovens e anciãos, creches infantis e domiciliares e centros comunitários.

Modelo de gestão

O modelo de organização e gestão do programa estrutura-se em torno da externalização dos serviços. O organismo estatal tem sob sua responsabilidade a convocação das entidades, a definição das pautas que deverão reunir os projetos selecionados para o programa, sua aprovação, o financiamento de 90% dos custos estimados e a supervisão das ações.

As entidades executoras devem realizar a detecção de necessidades de grupos que reúnam as condições de população-alvo definidas pelo programa, a elaboração de projetos de acordo com as pautas de desenho e apresentação e, em caso de serem aprovados, a execução das ações de acordo com a programação acordada e os resultados comprometidos. Devem, além disso, contribuir com 10% dos recursos requeridos e fazer frente aos custos de desenho e coordenação da execução, que não recebem financiamento algum por parte do Fundo.

Esse esquema de distribuição de funções sugere o forte entrelaçamento das ações desses atores, que se condicionam mutuamente no desempenho do seu trabalho.

O programa em uma perspectiva estratégica

A gestão se vê afetada por fatores externos e internos à organização responsável pelo programa.

Como resultado do estudo, foram identificados cinco pilares nodais que atuam como limitantes para a consecução dos objetivos de impacto propostos. Foram agrupados de acordo com as possibilidades de exercer influência sobre eles: remotos, isto é, aqueles sobre os quais é difícil influenciar; imediatos, aqueles sobre os quais é possível atuar em grande medida e, por último, internos, sobre os quais a SAS possui um altíssimo grau de capacidade de incidência. Eles são:

- nós do contexto remoto: falta de uma política social;
- nós do contexto imediato: incapacidade das entidades executoras; debilidade da participação comunitária;
- nós internos: debilidade de desenho do programa e debilidade da gerência interna.

Esses fatores remetem à pertinência do diagnóstico social e institucional e à sua expressão em termos de desenho e gestão. Efetivamente, certas limitações do desenho do programa não conseguem gerar condições adequadas para instrumentar o desafio que essa nova proposta contém para o país, que implica, entre outras coisas, externalizar as prestações de serviços. Além disso, a própria organização adotada, do ponto de vista da organização interna e o perfil das entidades externas, não chega a responder com efetividade aos requerimentos de uma gestão flexível devido a deficiências que repercutem na sua capacidade de resposta e aprendizagem.

Os nós do contexto remoto

O primeiro nó se situa no contexto remoto e se refere à falta de uma política de Estado em matéria social, o que repercute na agenda de prioridades no campo do acionamento político. Essa situação é o resultado da instabilidade política existente durante o período de análise, e afeta o processo de tomada de decisões, assim como a composição dos níveis gerenciais e segundo

escalão. Também influi o incipiente processo de democratização e consolidação da institucionalidade pública.

Os nós do contexto imediato

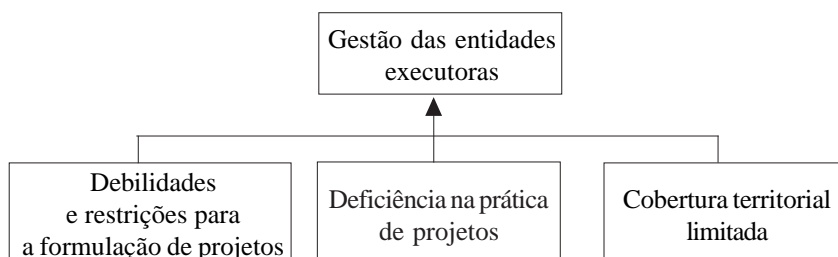
No contexto imediato, foram identificados dois pilares nodais: debilidade na gestão das entidades executoras e debilidade na participação comunitária, sobre os quais o programa pode incidir mediante estratégias de promoção e fortalecimento.

O desenho não previu o financiamento, por parte do programa, dos custos derivados da formulação e gestão dos projetos, situação incomum nos fundos de investimento social que, ao externalizar os serviços, contemplam o pagamento pela gestão do projeto. Isso provavelmente explica porque o programa não tem obtido resposta positiva das poucas entidades do meio dotadas com capacidade e potencial para a consecução dos objetivos buscados.

A oferta de projetos concentra-se em organizações de caráter filantrópico, tais como entidades religiosas, associações, comissões de pais e de vizinhança, entre outras. Essas entidades apresentam, via de regra, um fraco desenvolvimento institucional, expressado em sua falta de registro jurídico, a carência de estatutos ou normas gerais e insuficientes competências profissionais para a formulação e gestão de projetos sociais.

As debilidades de gestão centram-se em três áreas, conforme são apresentadas no Diagrama 7.

Diagrama 7: Nó do contexto imediato: debilidade na gestão das entidades executoras

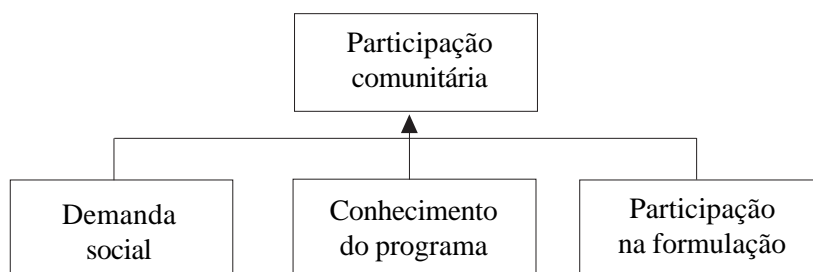


Fonte: Elaboração própria

As debilidades que as entidades executoras apresentam na formulação e implementação de projetos, assim como na limitada cobertura territorial, explicam seus problemas de gestão.

Quanto à debilidade da participação comunitária, apóia-se no fato de que, à medida que se torna mais aguda a pobreza, a probabilidade de se organizar e demandar serviços diminui. No Diagrama 8 são identificados três aspectos que incidem na participação comunitária.

Diagrama 8: Nó do contexto imediato: debilidade da participação comunitária



Fonte: Elaboração própria

O modelo de externalização assume que as populações vulneráveis têm capacidade para expressar suas demandas, as quais são traduzidas em projetos; contudo, a experiência do Fundo assinala o contrário.

Os nós do contexto interno

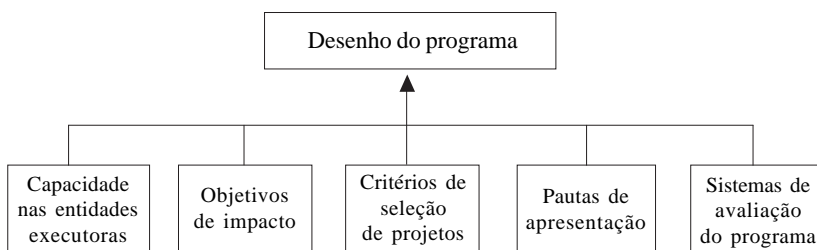
Neste nível, encontram-se dois dos pilares mais importantes em relação às altas possibilidades de atuar sobre eles, que são a debilidade do desenho do programa e a gerência interna deste.

No que se relaciona ao desenho, foram identificados vários fatores que incidem em sua debilidade, como mostra o Diagrama 9.

A concepção inicial do programa supõe a existência de entidades com suficiente capacidade para realizar as tarefas de identificação, formulação, execução, operação e avaliação de um projeto social. No entanto, isso não

condiz com a capacidade mostrada pelo setor com relação a sua institucionalização, os recursos humanos e as tecnologias de gestão. A isso, acrescenta-se que, em muitos casos, não dispõem de recursos, o que não lhes permite fazer frente à exigência de contar com fundos de contrapartida. As principais debilidades do desenho são explicadas pelas limitações do sistema de avaliação, a complexidade das pautas de apresentação de projetos, os critérios utilizados para a seleção, a imprecisão dos objetivos de impacto e a escassa capacidade das entidades executoras.

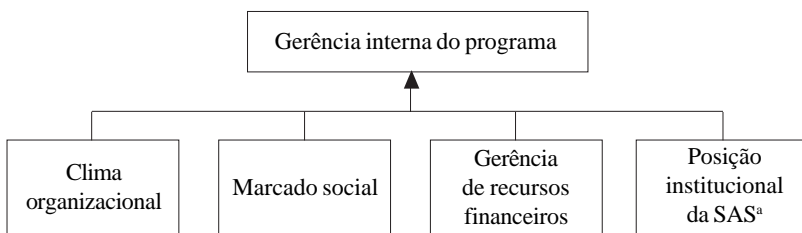
Diagrama 9: Nó interno: debilidade de desenho do programa



Fonte: Elaboração própria

Quanto ao segundo pilar nodal identificado no sistema interno, denominado gerência interna do programa, compreende todo o relacionado com o gerenciamento das ações de responsabilidade do organismo estatal. Foram identificadas quatro variáveis, nas quais estão localizados os nós explicativos de deficiências na gerência (Diagrama 10).

Diagrama 10: Nó interno: debilidade da gerência do programa



Fonte: Elaboração própria. ^aSecretaria de Ação Social

As propostas de mudança

O esforço de sistematização e priorização de ações trabalhadas pela equipe do programa, mediante workshops e entrevistas focalizadas, aponta a passagem de uma lógica de produto a outra de impacto, adequando o desenho e a capacidade de aprendizagem e regulamentação (monitoramento e avaliação), em complementação com ações destinadas a fortalecer as entidades intermediárias como uma forma de gerar condições para a externalização.

Estratégias de intervenção

As prioridades de intervenção sobre os nós permitem definir duas estratégias centrais, em torno das quais sistematizam-se as ações¹³. A primeira relaciona-se com o desenho, e contempla duas linhas de intervenção: uma delas refere-se ao ajuste da formulação do programa no que diz respeito à definição do impacto, os critérios de alocação de recursos, a focalização e a avaliação. A outra linha orienta-se para a definição de um marco institucional que contribua para o fortalecimento da política social, com base em uma integração mais horizontal das diferentes agências especializadas.

O outro eixo estratégico dirige-se a viabilizar a externalização de serviços por meio do fortalecimento da oferta e da demanda, em um cenário em que o Estado incremente sua capacidade de regulamentação da qualidade, pertinência e impacto dos projetos. Dessa forma, são definidos dois âmbitos de intervenção: as entidades executoras, cujo fortalecimento é condição necessária para uma satisfatória execução do conjunto de projetos que integram o programa, e a gerência interna, da qual se demanda uma capacidade de acompanhamento da execução que contribua para o melhoramento contínuo da qualidade.

As principais ações propostas

Desenho do programa

As ações orientam-se à consecução efetiva dos objetivos do programa (impacto), à atenção dos setores mais vulneráveis (focalização) e às

possibilidades de acompanhamento do programa (avaliação). Podem ser resumidas da seguinte forma:

- **Melhoramento do impacto:** uma das primeiras ações consistirá em estabelecer as dimensões de impacto e de produto para o programa e os projetos. Espera-se conseguir uma especificidade na definição do impacto, a revisão e adequação dos critérios de seleção e as pautas de apresentação de projetos.

- **Melhoramento da focalização:** para tanto, são definidas duas linhas principais de trabalho; o mapeamento estratégico da focalização e, na mesma direção, a distribuição de recursos por área geográfica e setores, o que facilitará a descentralização das ações.

- **Estabelecimento de um sistema de avaliação do programa:** as possibilidades de atualização do conhecimento e a obtenção da efetividade, eficiência e impacto exigem a instauração de um sistema de monitoramento e avaliação dos diferentes processos do programa e dos projetos. Para sua gestão, contempla-se a realização de uma avaliação intensiva de projetos em forma aleatória.

Fortalecimento das entidades executoras

As ações nesse âmbito estão orientadas para a melhoria na qualidade dos projetos mediante o fortalecimento da capacidade técnica e de gestão das instituições, que têm a responsabilidade da externalização de serviços. Para tanto, propõe-se:

- capacitação das entidades executoras em formulação e gestão de projetos sociais;

- desenvolvimento de um sistema de qualificação das entidades, que permita alocar a execução àquelas que demonstrem mais capacidade;

- estímulo à participação de entidades descentralizadas, com o fim de responder de forma adequada à dispersão e diversidade dos grupos vulneráveis.

Gerência interna

Neste campo, as ações estão fortemente entrelaçadas, na medida em que modificações na definição dos processos podem implicar mudanças na estrutura e ao mesmo tempo demandar novas competências profissionais por parte das equipes técnico-administrativas.

As principais ações propostas podem ser resumidas da seguinte forma:

- **Melhoramento da estrutura organizacional:** nesse âmbito, visualizam-se as seguintes ações: implementação de estágios profissionalizantes rotativos para o pessoal nas diversas unidades; coordenação e sistematização dos procedimentos coincidentes de responsabilidade das unidades responsáveis pelo acompanhamento e pela administração. Dada a externalização dos serviços, é fundamental uma sólida estratégia de comunicação com as entidades executoras e uma maior presença *in loco* para supervisionar os avanços e difundir as experiências.

- **Melhoramento dos processos:** a definição de um plano de ação anual constitui uma orientação útil para o funcionamento do programa. Por outra parte, é indispensável contar com uma padronização da qualidade dos serviços prestados.

O Programa deve contar com a participação das entidades com mais experiência no campo de ação da área social, convocadas mediante chamadas de licitação pública. De maneira concomitante, devem ser desenhados pacotes de projetos de modo a responder a demandas enfatizadas pela SAS, mas não identificadas pelas entidades externas.

Conclusões

A análise realizada sugere que a gestão orientada para o impacto do programa requer, em primeiro lugar, condições institucionais que evidenciem sinais claros da política na qual está inserida; em segundo lugar, assegurar as condições mínimas para a externalização de serviços e, por último, uma organização com capacidade de gestão dirigida ao melhoramento contínuo das ações.

Destacam-se os aspectos relacionados com a externalização dos serviços, dada a importância que têm para o melhoramento da gestão do programa.

A externalização dos serviços

A participação social constitui um elo fundamental como dispositivo de legitimidade política, sustentabilidade institucional e sintonia entre oferta e demanda, que em conjunto contribuem para tornar viável a obtenção dos objetivos de impacto.

Nesse sentido, a criação de condições para a externalização é uma iniciativa de grande envergadura que deve ser assumida como política de Estado.

O desenho original do PROPAIS assume que o país conta com as condições para externalizar a prestação de bens e serviços sociais a ONGs ou a outras instituições. Supõe-se que as entidades intermediárias têm capacidade suficiente para detectar demandas sociais das diferentes populações-alvo do programa, assim como para formular e administrar projetos sociais.

No entanto, os resultados da pesquisa assinalam que tais requisitos não se cumprem, o que funciona como uma forte restrição para a externalização, na medida em que existe:

- uma limitada oferta de fornecedores
- escassa habilidade técnica e profissional para formular, administrar e detectar demandas de populações-alvo heterogêneas
- insuficientes mecanismos de monitoramento e avaliação.

Para conseguir uma externalização efetiva é necessário o cumprimento de certos requisitos que permitam a formação de um mercado de prestações sociais.

Sua implementação em uma perspectiva sistêmica exige o fortalecimento de seus diferentes componentes: da oferta (fornecedores), da demanda (participação social) e do papel do Estado (programa) como regulador.

A oferta deve ser suficiente para gerar uma adequada concorrência com qualidade técnica e profissional por parte dos potenciais fornecedores de serviços (ONGs ou outras).

A participação da comunidade contribui para o impacto do projeto, visto que sua debilidade é um fator que coloca desafios ao programa e as entidades intermediárias. A demanda potencial não se traduz em propostas de mudança caso não exista participação comunitária na formulação e gestão de seus projetos. Portanto, é necessário compensar a introdução de mecanismos de mercado com uma participação cidadã informada e ativa.

O papel regulador e orientador do programa (Estado) também apresenta uma série de desafios vinculados à definição de critérios e prioridades para a seleção de projetos, o estabelecimento de obrigações contratuais transparentes que especifiquem a qualidade das ações e dos produtos esperados, e o desenvolvimento de um sistema de monitoramento e avaliação que permita o aprendizado e, como conseqüência, o melhoramento da intervenção.

Em síntese, a externalização na prestação de serviços requer contar com uma “mão visível” nas áreas em que o Estado está delegando ações, pois o perigo de falhas de mercado aumenta caso não existam regras claras e mecanismos de controle e incentivos adequados.

Algumas lições resultantes da metodologia utilizada

No Quadro 9, estão resumidas as principais características dos enfoques metodológicos nos casos estudados.

O estudo da gestão social exige analisar a dimensão contextual e a organizacional. A primeira inclui os aspectos que afetam a gestão, mas que estão fora do controle do programa (estabilidade político-institucional, mecanismos de regulamentação, participação social e tendências sociais e econômicas). A segunda considera os aspectos formais e informais da gestão interna.

A experiência da pesquisa permite levar em consideração algumas considerações para o estudo da gestão dos programas sociais.

Quadro 9: Síntese dos estudos de caso, 1997-1999

	Argentina	Brasil
Orientação substantiva	Processos (análise do valor agregado)	Funções e estrutura
Principais instrumentos utilizados	Workshops Grupos focais Entrevistas com atores e informantes-chave Informação secundária Modelo quase-experimental (avaliação de impacto) Observação participante	Workshops Grupos focais Entrevistas com atores e informantes-chave Informação secundária
Período de estudo	1997	Agosto 1997- agosto 1998

Quadro 9: Síntese dos estudos de caso, 1997-1999 (continuação)

	Chile	Colômbia	Paraguai
Orientação substantiva	Estrutura, processos, gestão participativa e identificação de pontos nodais	Identificação de pontos nodais Análise de contexto	Identificação de pontos nodais Análise do contexto
Principais instrumentos utilizados	Workshops Grupos focais Entrevistas com atores e informantes-chave Modelo quase-experimental (avaliação de impacto) Informação secundária	Prospectiva: análise estrutural, Ábaco de Reignier, método Delphi Planificação estratégica: matriz DOFA, missão, visão Modelo quase-experimental (avaliação de impacto) Informação secundária	Entrevistas estruturadas Grupos focais Workshops Observação participante Informação secundária
Período de estudo	Agosto 1997- julho 1998	Agosto 1997- Fevereiro 1999	Agosto 1997- outubro-1998

Fonte: Elaboração própria

- As mudanças políticas e as turbulências contextuais, inerentes à gestão social, exigem para seu estudo uma abordagem metodológica flexível e um envolvimento ativo dos atores que intervêm no processo.

- A extensão da pesquisa afeta ao compromisso das autoridades vinculadas por intermédio dos ritmos e da dinâmica das conjunturas políticas. É importante sincronizar o tempo metodológico com os tempos políticos e desenvolver uma estratégia que permita combiná-los. Na seleção dos

instrumentos, é necessário privilegiar aqueles que geram participação dos atores e tenham uma rápida aplicação.

- É conveniente programar momentos de reflexão nas equipes de pesquisa para aprofundar a conceitualização e compartilhar estratégias.

ANEXO II

UM SISTEMA INTEGRADO DE FORMULAÇÃO, AVALIAÇÃO E MONITORAMENTO DE PROGRAMAS E PROJETOS PARA A GESTÃO SOCIAL

Introdução

Os programas e projetos sociais apresentam diferentes características de acordo com os setores que atendem, suas modalidades de gestão, formas de financiamento, modelos utilizados para a avaliação *ex ante* e *ex post*, bem como o sistema de acompanhamento com que contam.

Os sistemas de monitoramento e avaliação utilizados, por sua vez, são executados de diferentes maneiras:

- centram-se preferencialmente na avaliação *ex ante* ou na *ex post*.
- as metodologias de avaliação alternativamente usadas são custo-benefício, custo mínimo, custo-impacto, impacto ou participativa.
- o monitoramento nem sempre é explicitado e costuma oscilar entre o acompanhamento físico-financeiro (insuficiente) até a mera auditoria contábil (que não é monitoramento).
- os processos implicados têm diferentes formas de organização e gestão.

As atividades de monitoramento e avaliação costumam ser realizadas mais como resposta aos requerimentos das instituições financeiras do que para alimentar o processo de gestão. Isso significa que não são orientadas para maximizar o impacto e a eficiência por meio da reprogramação, mas ao cumprimento de um rito burocrático. Por sua vez, o desenho dos programas e projetos não explicita as metodologias que serão utilizadas para o seu monitoramento e avaliação.

Essa situação, que é habitual nos programas sociais da América Latina, faz com que seja impossível que estes contenham a informação

requerida para sua gestão; os dados que se recolhem muitas vezes não são utilizados para nada.

Para alcançar os objetivos do monitoramento e a avaliação (tanto *ex ante* como *ex post*), é necessário contar com sistemas que devem ser desenhados para serem utilizados na tomada de decisões que requer a gestão. Para tanto, devem ser concebidos durante o estado de formulação.

Um sistema de informação que integre todo o ciclo de vida de um programa ou projeto deve perseguir os seguintes objetivos:

- contar com uma ferramenta-chave de apoio à gestão, no nível de coordenação geral, dos programas e projetos;
- comparar resultados intra e entre projetos e programas;
- analisar a informação transversal e longitudinalmente;
- relacionar os impactos obtidos com os indicadores de gestão;
- complementar a informação originada nos projetos com a proveniente de supervisões e avaliações externas;
- gerar uma base de dados para o desenho de futuros projetos;
- contar com uma fonte de aprendizagem em matérias substantivas e de gestão.

O fim perseguido é converter os dados recolhidos em informação útil para a implementação dos projetos, procurando otimizar o impacto e a eficiência da gestão, presente e futura, nas diferentes etapas do seu ciclo de vida, dos processos da gestão social.

Metodologias de avaliação

Há um modelo de análise por trás de todo sistema de avaliação e monitoramento. Em alguns, mede-se somente o impacto. Em outros, pelo contrário, procura-se contabilizar os custos e estimar os benefícios monetários que resultam dos impactos obtidos. Dado que na maioria dos programas sociais essas estimativas são difíceis e pouco confiáveis, uma terceira modalidade consiste em dar conta unicamente dos custos, considerando os impactos como um dado.

No caso dos programas e projetos sociais, o mais adequado é utilizar a análise custo-impacto. Esse método calcula a relação entre os custos

monetários e o impacto medido em indicadores da variável que abarca o problema (taxa de morbidade, resultado educacional, desemprego, entre outras), isso é, o custo por unidade de impacto. Isso não implica em descuidar da análise da eficiência, mas o contrário. Trata-se de otimizar o uso dos recursos à luz do impacto que estes geram.

Quadro 1: Comparação entre a análise custo-benefício, a análise de custo mínimo e a análise custo-impacto

	Análise custo-benefício (ACB)	Análise de custo mínimo (ACM)	Análise custo-impacto (ACI)
Termos de comparação	Custos e benefícios expressados nas unidades monetárias	Custos	Custos de produção e impacto alcançado
População considerada na análise	A sociedade em conjunto, sem importar quem assume os custos e quem recebe os benefícios	A sociedade em conjunto	A população-alvo do projeto
Estado em que se aplica	Avaliação <i>ex ante</i>	Avaliação <i>ex ante</i>	Avaliações <i>ex ante</i> e <i>ex post</i>

Fonte: Elaboração própria

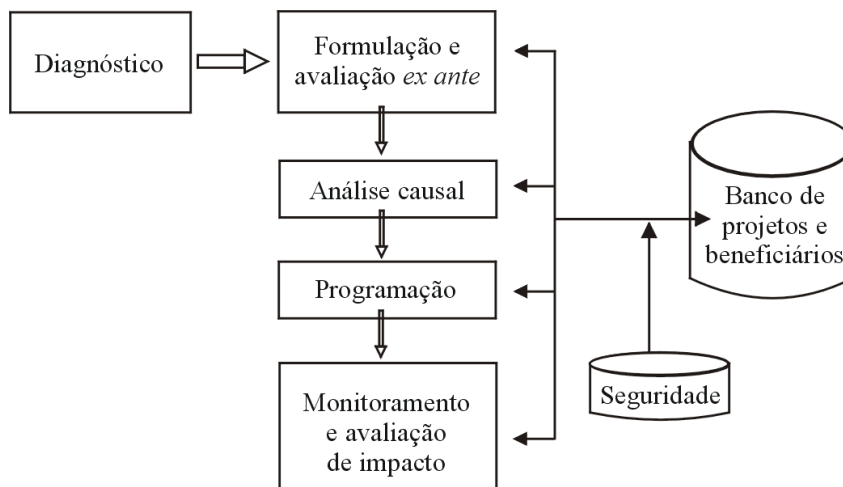
Características e módulos do SIFEM

É um sistema articulado que combina metodologias e instrumentos de pesquisa, avaliação e gestão de projetos e programas informáticos traduzidos.

Está desenhado com base em módulos, que começam com a identificação dos problemas que afetam a população-alvo e culminam com a avaliação dos resultados das intervenções efetuadas.

Os módulos são:

Quadro 2: Desenho geral do sistema



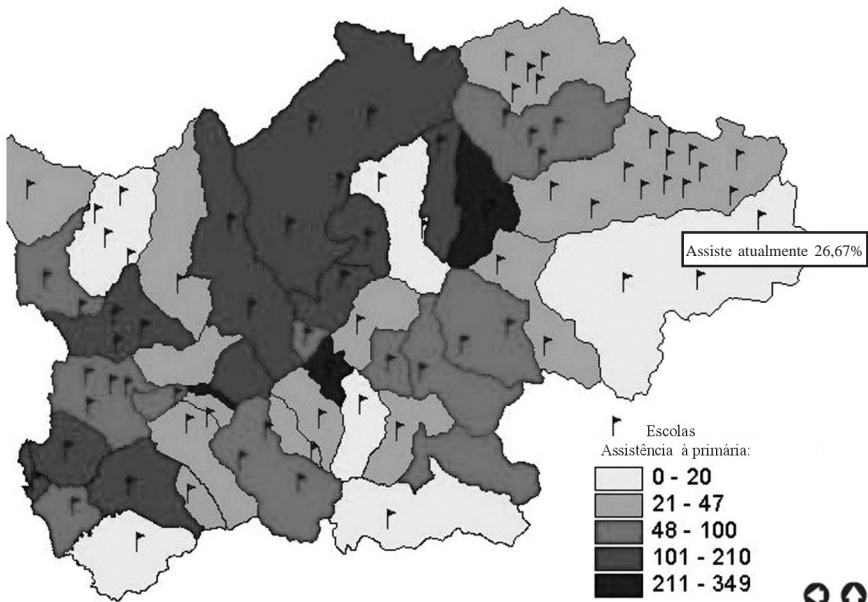
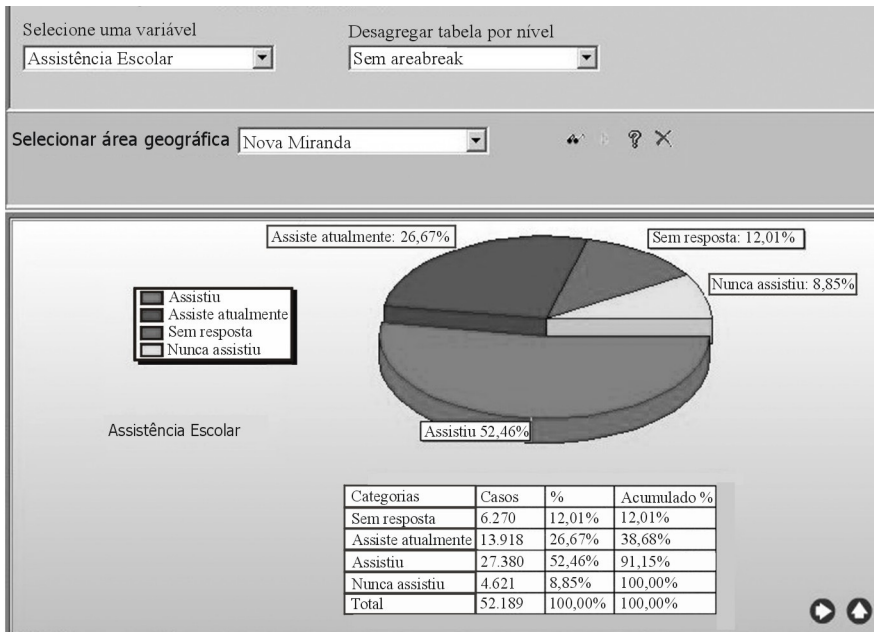
Fonte: Elaboração própria

Diagnóstico

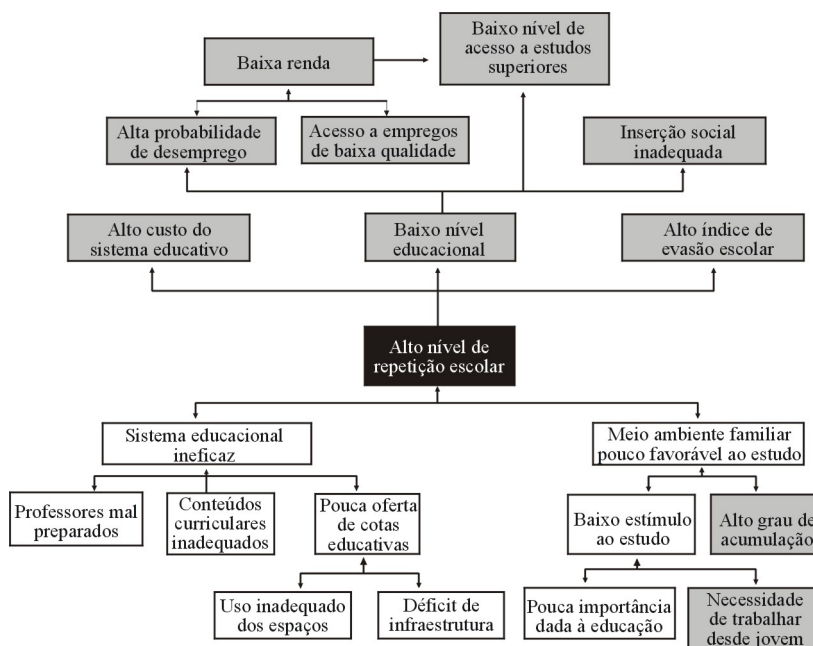
Pretende orientar a identificação dos problemas sociais da população-alvo nos diferentes possíveis níveis em que se implementará o programa ou o projeto, para que possa ser utilizado em sua gestão substantiva.

São utilizados dados secundários sobre a pobreza e as condições sociais da população e, nos casos que contam com mapas digitalizados, os dados podem ser vinculados a um sistema de informação geográfica (SIG). Isso possibilita a localização espacial das populações destinatárias definidas por seus problemas, a oferta de bens e serviços relacionados e as áreas de influência. A essa informação, somam-se os antecedentes que são entregues a população-alvo por meio de processos de participação comunitária, que permitem incorporar sua percepção sobre as ações realizadas. Quando for o caso, devem ser complementados com informação primária.

Com o processamento dessa informação, obtém-se a descrição do problema e sua magnitude e distribuição na população-alvo. Essa informação pode ser resumida na linha de base que reflete o valor da variável problema no momento do diagnóstico, assim como suas tendências estimadas.



Para a fase explicativa do diagnóstico, são utilizadas as metodologias da árvore de problemas e da árvore de objetivos, de maneira que conformam uma estrutura causal qualitativa e outra quantitativa. Isso permite determinar quais e qual a quantidade de produtos, ou serviços, é necessário entregar para se conseguir o objetivo central.



Formulação

Nesta etapa se organiza a informação substantiva sobre os objetivos e metas de impacto, produtos, atividades, indicadores, fontes de verificação e seus pressupostos. Para tais efeitos, o programa de informática tem uma interface para renda e administração, que permite gerar uma matriz lógica para cada projeto.

O módulo permite contar com:

- informação diagnóstica, com uma linha de base que fundamente a proposta do projeto;

Objetivo do Projeto				
Diminuir a taxa de problemas de nutrição por excesso em menores de 2 a 5 anos				
Alternativa Nº 1 de 2				
Descrição		Observações		
Otimização da situação base	Horizonte 4	Essa alternativa trata de otimizar a situação base considerando a infraestrutura e os programas sociais existentes, como a atenção a pré-escolares de INTEGRA, JUNJI e dos programas de controle de crianças saudáveis e de alimentação complementar (PCNs e PNAC). Propomos a incorporação de atividades educativas em nutrição e recreação (atividade física) nos Jardins e nos Consultórios Pudahuel Poniente e Pudahuel Estrella.		
Descrição		Metas	Indicadores	Fontes de verificação
Reduzir a taxa de MNE nas crianças de 2 a 5 anos a um valor igual ou menor a 20%		19,13	% de crianças com peso/estatura sobre um desvio padrão da média do padrão de referência	registros de: INTEGRA, JUNJI, Consultórios de Pudahuel, SEREMI Metropol. de Salud.
				Hipóteses para todos os objetivos de impacto do projeto selecionado
Descrição		Indicadores	Fontes de verificação	Hipóteses
Mães assistentes do Jardins de Pudahuel informadas sobre nutrição e recreação		2180	Número de mães informadas	Registros internos do projeto
				Política de saúde comunal se mantém

- dados da instituição executora (capacidade técnica, experiência substantiva e tempo de operação);
- insumos requeridos para sua implementação;
- cronograma de atividades;
- orçamento detalhado, que permita identificar as saídas e suas fontes de financiamento.

Isso possibilita uma avaliação padronizada, assim como a programação e o monitoramento das intervenções.

O módulo contempla a geração de relatórios, padrão e específico, que permitam analisar os projetos de acordo com:

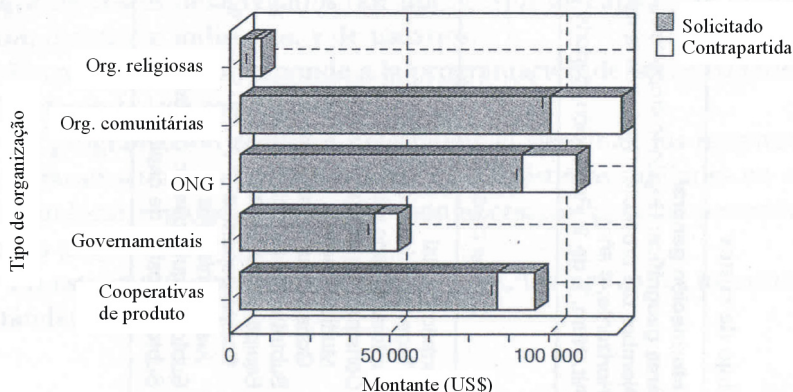
- o tipo de organização executora
- a modalidade de ação
- a posição geográfica
- resumos que assinalam os montantes solicitados, número de beneficiários e outros dados dos projetos apresentados
- os custos e o financiamento

Resumo de projetos apresentados

Concurso: Concurso 1

Projetos apresentados por tipo de organização

Tipo de Organização	Número	Solicitado (US\$)	Contrapartida (US\$)	Beneficiários
Cooperativas de produto	2	80.674	12.141	1.325
Governamentais	4	42.121	7.034	3.642
ONG	3	88.931	16.533	1.025
Org. comunitárias	5	97.282	23.560	2.092
Org. religiosas	1	4.338	1.291	654



Avaliação *ex ante*

O módulo está orientado a priorizar e selecionar projetos com base em um índice multicriterioso, que inclui aspectos sociais, técnicos, econômicos e institucionais.

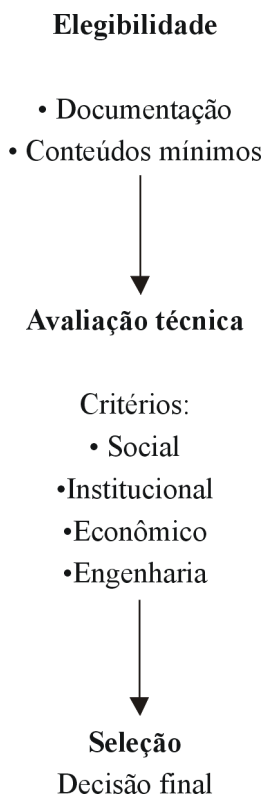
O processo da avaliação *ex ante* se organiza em três etapas consecutivas: elegibilidade, avaliação técnica e seleção.

A elegibilidade constitui o primeiro filtro, que responde a critérios formais. Aqui são descartados os projetos que não cumprem com as bases e os que não apresentam a documentação solicitada.

A avaliação técnica se fundamenta em critérios substantivos e se traduz em uma hierarquização dos projetos.

A seleção é a instância na qual são escolhidos os projetos a executar e são distribuídos os recursos disponíveis.

O diagrama do modelo é:



• **Elegibilidade.** Busca determinar se os projetos propostos cumprem com os requisitos mínimos de formato e documentação (incluídos os aspectos legais). Contribui para otimizar o trabalho dos técnicos, na análise dos projetos que satisfazem os requisitos básicos. Sua realização requer elaborar uma lista de comprovação (*checklist*) ad-hoc.

• **Avaliação técnica.** Corresponde à análise em suas dimensões substantivas, operativas e econômicas dos projetos com base em critérios técnicos, tem o objetivo de estabelecer uma hierarquia dos mesmos.

O índice de critérios múltiplos resume as pontuações atribuídas a cada projeto derivadas da análise das dimensões, a seguir:

Social: grau de relevância do problema de acordo com a prioridade atribuída pela população-alvo e a linha de base; nível de carências e

vulnerabilidade da população-alvo em matéria de pobreza e acesso a serviços sociais; alcance da cobertura atual ou déficit de oferta de bens e serviços antes da implementação do projeto e o impacto que se espera alcançar.

Técnico: pertinência ou grau de adequação do projeto a seus objetivos e à população-alvo; coerência externa entre o desenho do projeto e as políticas institucionais; coerência interna da matriz lógica do projeto, entre os insumos e as metas de atividades, os produtos, entre os efeitos e o impacto; aumento da cobertura e eficácia no que diz respeito às metas de produção de bens e serviços.

Econômico: custos totais, com valores presentes e anualidades, divididos em um fluxo de custos; eficiência em termos de custo por unidade de produto (CUP) e benefícios ou externalidades positivas para a população-alvo ou outros beneficiários legítimos.

Institucional: capacidade para alcançar as metas propostas do organismo executor e da equipe específica integrada ao projeto; trajetória do organismo executor e participação da população-alvo.

O critério social é o mais importante. Caso não se garanta a existência de um problema social relevante e um impacto significativo, não se deve aprovar o projeto ainda que este alcance alta pontuação de acordo com os demais critérios.

Esse processo deve incluir visitas *in loco* para verificar e complementar a informação.

Seleção: É a instância na qual se adota a decisão final sobre os projetos a serem financiados e os seus orçamentos definitivos.

Requer a formação de um comitê de avaliação no âmbito regional, nacional ou em ambos. O comitê deverá apresentar uma opinião independente, baseada nas prioridades estabelecidas na avaliação técnica, com uma visão complementar da coerência dos projetos com a política social e demais considerações pertinentes (a equidade territorial, entre outras).

Neste módulo são produzidos relatórios que descrevem as características dos projetos avaliados e seus contextos. Esses relatórios apresentam-se de acordo com critérios diferenciados de desagregação, (população-alvo, regiões, montantes, tipos de intervenção, entre outros) de maneira que a decisão do comitê seja a mais precisa possível.

Informação geral

Área geográfica: região metropolitana

Tema: Saúde

Nome do projeto: Controle da má-nutrição infantil da comunidade de Pudahuel

Moeda: Pesos chilenos

Horizonte: 4 anos

Alt. Núm. 2 de 2: Recreação, esporte e educação nutricional geral para a comunidade

Períodos

Custo de capital	0	1	2	3	4	VPTotal	Anualidade
Terreno capital							
Terreno (áreas recreativas)	250.00				-250.000	91.120	30.000
Subtotal terreno capital	25.000				-250.000	91.120	30.000
Construção capital							
Multiespaço	8.000				-6.400	3.933	1.295
Cons. áreas recreativas	76.800				-46.080	47.515	15.644
Subtotal construção capital	84.800				-52.480	51.448	16.938
Equipamento capital							
Equipamento desportivo	4.000					4.000	1.317
Jogos infantis	3.000		1.500		-1.500	3.243	1.068
Subtotal equipamento capital	7.000		1.500		-1.500	7.243	2.384
Subtotal custo de capital	683.600		3.000		-607.960	299.622	98.646

Programação

Este módulo tem como objetivo o planejamento orçamentário e cronológico dos projetos a implementar.

O planejamento orçamentário inclui a organização dos fluxos de custos desagregados por tipo: custos de capital, custos de operação, custos diretos e indiretos e custos de usuários.

O cronograma corresponde à programação das atividades e dos desembolsos requeridos.

A programação requer determinar o pessoal, os insumos, a infraestrutura e o equipamento das diferentes unidades no âmbito local, regional e central, que são necessários para a operação dos projetos.

Neste módulo são elaborados, entre outros, os seguintes relatórios-padrão:

- cronograma de atividades
- orçamento detalhado
- cronograma de desembolsos
- fontes de financiamento

Cada um desses relatórios-padrão pode ser analisado de acordo com o projeto, com o executor, com a região, com a linha de intervenção ou com o programa.

Monitoramento e avaliação de impacto

Os objetivos principais deste módulo são:

- organizar a informação, mediante pesquisa, processamento e análise
- alocar responsabilidades de monitoramento e avaliação dos projetos que entraram no sistema
- calcular indicadores para cada projeto
- comparar os resultados dos projetos, gerências regionais, executores externos, população-alvo, entre outros.

Sua implementação requer definir indicadores, valores de corte e periodicidades *ad hoc* para cada tipo de projeto, com o fim de monitorar as atividades principais e medir seus efeitos e impacto.

Aqui, utiliza-se a informação da programação para comparar resultados obtidos.

O módulo contempla a elaboração de relatórios gráficos e tabulares úteis para a gestão. Em termos gerais trata-se de:

- quadros de resumo de resultados em linha
- gráficos de dados de um projeto
- distribuições de frequência entre projetos
- estados de avanço da operação
- estados financeiros e contábeis por projeto e por programa
- planos de visita e relatórios de supervisão

É possível enumerar os seguintes exemplos:

- relatório de alocação: mostra a relação responsável-projeto, apresentando os dados básicos de ambos;

- relatório de saldos comprometidos: detalha o valor utilizado para o financiamento de projetos;

- relatório de fluxo de orçamento: detalha os custos por período do cronograma inicial;

- relatório de fluxo de custo: detalha o fluxo de custos associado com o projeto;

- relatório de matrizes de avaliação. Pode corresponder a serviços anuais prestados (SAP), custo por unidade de produto, custos, custo impacto e relações custo/impacto;

- relatório de prestações: detalha as prestações realizadas por projeto;

- relatório comparativo: despesas planejadas *versus* prestadas;

- relatório de monitoramento entre projetos: permite comparar projetos, com base em indicadores, tais como o custo por unidade de produto, a cobertura, a eficácia da focalização, a eficácia do projeto e os serviços anuais prestados;

- relatório de execução orçamentária: agrupa a informação por programa ou subprograma, detalhando o executado até uma data determinada

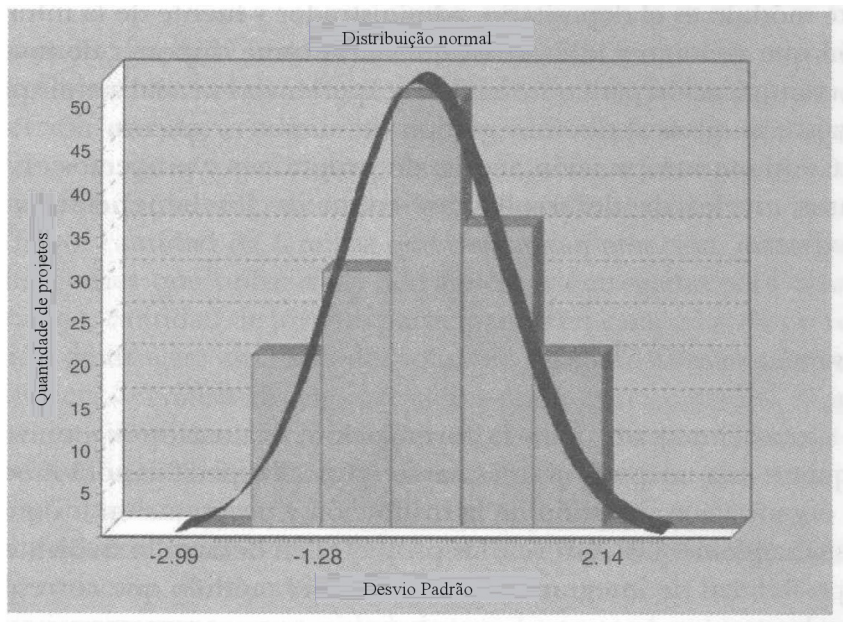
- relatório de eficácia da focalização: realiza a análise comparativa da focalização dos projetos.

A informação deve estar registrada por projeto para poder realizar análises longitudinais e transversais e segmentada por tipo de projeto, benefícios, características populacionais, executor, etc.

O módulo de monitoramento deve ser conectado ao SIC para visualizar a localização dos projetos e seus resultados.

Distribuição de frequências

Variável: custo por unidade de produto (CUP)



Relatório cronológico
Variável: avanço físico

Segurança

Este módulo tem como objetivo validar e habilitar o acesso dos usuários ao restante do sistema e administrar essas conexões com a base de dados.

Este trabalho é realizado por meio da administração do perfil de usuário, permissões de acesso diferenciado de acordo com o perfil, além de conexão para as bases de dados e acesso aos menus dos módulos. Para sua implementação, deve-se contar com uma base de dados independente.

O módulo se adapta às normas de segurança estabelecidas pela instituição pertinente.

Banco de projetos

É o módulo depositário, administrador e fonte da informação gerada e utilizada pelos demais. Permite dispor de uma via de comunicação para

transmitir as descrições e canalizar o aprendizado, visando o desenho e a gestão de novos projetos.

Contém informação sobre programas e projetos em diferentes níveis de desenvolvimento, bem como informações relacionadas aos beneficiários do programa.

Os indicadores do SIFEM

O Sistema Integrado para Formulação, Avaliação e Monitoramento requer uma adaptação às características específicas do modelo de organização e gestão da instituição e do programa daqueles projetos que se deseja implementar. Por sua vez, os projetos em desenvolvimento devem ter a possibilidade de se integrar ao sistema, no módulo que corresponda à etapa na qual se encontram, sem que seja necessário seu redesenho. Isso torna mais relevante o esquema de módulos integrados mais independentes.

A implementação de um sistema desse tipo supõe a utilização de indicadores válidos e confiáveis em três níveis de abrangência:

- genéricos: são comuns a todos os programas e projetos e entre eles estão o índice de avanço físico, o custo por unidade de produto, a eficiência da focalização e as necessidades básicas insatisfeitas (NBI).

- setoriais: são desenhados de acordo com a área de trabalho de cada programa ou projeto e incluem o índice de anos de vida ajustados em função da incapacidade e do nível de qualidade educacional.

- específicos: somente são utilizados em um programa particular e podem tratar da relação peso/tamanho, o índice de massa corporal, a razão professor/aluno ou o grau de lotação.

A título de exemplo, são contemplados os seguintes tipos de indicadores:

- impacto: impacto real/impacto programado, incidência de abandono infantil, índice de violência intrafamiliar, porcentagem de evasão escolar, rendimento escolar, desocupação juvenil, prevalência de uso de drogas, incidência de gravidez precoce, prevalência de doenças sexualmente transmissíveis e do HIV/ AIDS;

- efeito: quantidade de famílias que demandam atenção, porcentagem de jovens que utilizam as ferramentas entregues para procurar trabalho,

quantidade de jovens participando em campanhas de prevenção do uso de drogas, variação do volume de uso de preservativos;

- eficácia: serviços anuais prestados (reais ou programados), número de crianças atendidas, mães alfabetizadas, jovens capacitados, população informada com relação à prevenção de drogas, preservativos distribuídos;

- atividades: indicador de atraso, índice de comparação, índice de situação, produtividade;

- eficiência: custo por unidade de produto (CUP), $CUP_{real}/CUP_{programado}$, $CUP_{médio}$, variação de CUP_i^1 , $CUP_i/CUP_{médio}$, CUP_z , CUP_{mg} , relações insumo/produto;

- financeiros: defasagem orçamentária, índice de avanço financeiro;

- cobertura: porcentagem de população-alvo atendida;

- focalização: erro de inclusão, erro de exclusão, eficiência da focalização.

Geralmente, os indicadores mais úteis para a tomada de decisões originadas são os quantitativos, de tipo baseado em intervalos ou em uma razão, o que não significa que devam ser descartados os ordinais ou nominais.

O monitoramento deve permitir que os resultados das atividades estratégicas sejam refletidos na tomada de decisões. O melhor monitoramento não é aquele que dá conta de todas e de cada uma das atividades do programa, mas daquelas que são chave para a gestão e o aprendizado.

Indicadores e processos



Para conseguir uma visão integral do que acontece com os programas e projetos, deve-se contar com as seguintes fontes de informação:

- relatórios periódicos de tipo censo dos executores de projetos e dos coordenadores de programas;
- supervisão em terreno da operação, com amostras aleatórias ou intencionais para casos especiais;
- avaliações de impacto, de preferência com amostras representativas que controlem os margens de erro.

Os instrumentos mais comuns para serem utilizados neste tipo de sistemas de informação são:

- banco de projetos propostos e selecionados
- relatórios periódicos de programas e projetos
- análise documental
- entrevistas e questionários a coordenadores, executores e beneficiários
- grupos focais com atores internos, externos e beneficiários
- observação em terreno
- informação secundária, emanada de outros programas e estudos.

A periodicidade da arrecadação da informação depende da forma de operação do programa e seus projetos. Para os relatórios de monitoramento, recomenda-se trabalhar trimestral, semestral e anualmente, recolhendo informação de diferentes tipos e níveis de agregação. Os relatórios de avaliação de impacto dependem de especificidades técnicas dos programas e projetos. O resultado sobre a população-alvo pode ser diferente, de acordo com o problema enfrentado e as alternativas de solução implementadas, visto que os prazos devem ser estimados em cada caso.

Fases de implementação de um SIFEM

O desenvolvimento e início de um sistema integrado, como o descrito, inclui as seguintes etapas:

1. Situação original, que engloba:

- análise do marco lógico do programa, isso é, objetivos de impacto, efeitos e produtos, população-alvo, cobertura e focalização;
- análise do modelo de organização e gestão, que contemple processos, estrutura, atores e clima e cultura organizacionais;

- diagnóstico de atividades de monitoramento e avaliação, que inclua o modelo, metodologias, indicadores, formas de arrecadação e fluxo de informação, atores envolvidos e periodicidades;

- detalhe do equipamento e programas de informática utilizados nas atividades de monitoramento e avaliação.

2. Propostas técnicas para os ajustes ao modelo de organização e gestão, sistemas de monitoramento e avaliação; e recursos informáticos.

3. Requerimentos dos usuários da informação para complementar as propostas técnicas.

4. Reengenharia de processos para maximizar o impacto e a eficiência.

5. Desenho geral do novo sistema, incorporando à estrutura os programas de informática, à luz das mudanças nos processos.

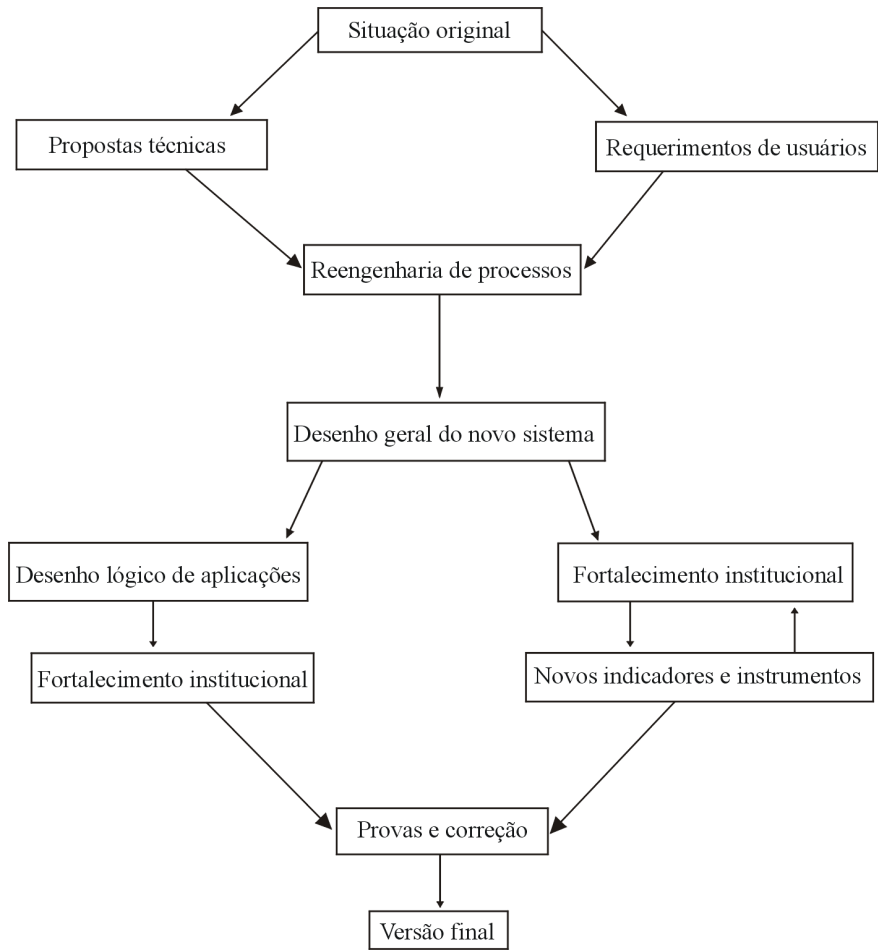
6. Fortalecimento institucional em monitoramento e avaliação

7. Desenho de indicadores e adaptação de instrumentos específicos ao SIFEM.

8. Desenho lógico e desenvolvimento dos programas de informática.

9. Testes e depuração dos instrumentos e programas de informática.

10. Versão final de instrumentos, programas e manuais de uso, com uma fase prévia de teste para ajustes.



NOTAS

Introdução

¹ Convém destacar que, como resultado da pesquisa que originou este livro, foram publicadas as seguintes obras, que podem ser solicitadas à Cepal e também estão disponíveis em: <www.eclac.org>.

Gestión de programas sociales en América Latina, vol. 1 e 2. *Serie políticas sociales*, nº 25 (LCjL.1114jE), Santiago do Chile: Cepal, jun. 1998.

Los desafíos de la reforma del Estado en los programas sociales: tres estudios de caso. *Serie políticas sociales*, nº 45. Cepal, Santiago do Chile: Cepal (no prelo).

Gestión de programas sociales en América Latina. Análisis de casos. *Serie políticas sociales*, nº 46, Santiago do Chile: Cepal. Esta publicação é composta de cinco volumes:

Vol. I: COHEN, Ernesto; MARTÍNEZ, Rodrigo; NAVARRETE, Cecilia. *Proyecto Joven de Argentina*. (LCjL.1470-P), nº de venda: S.01.II.G.5. jan. 2001.

Vol. II: COHEN, Ernesto; MARTINEZ, Rodrigo; SOTERO, Jorge Adriano; LIPPARELLI, Maria Alice Tironi. *El Programa Nacional de Enfermedades Sexualmente Transmisibles (DST) y Síndrome de Inmunodeficiencia Adquirida (SIDA), de Brasil*. (LCjL.1470-P), nº de venda: S.01.II.G.5. jan. 2001.

Vol. III: COHEN, Ernesto; TAPIA, Leonel; MACHADO, Óscar; AGUDELO, Mario Alonso; CADAVID, Myriam; VILLEGAS, Guillermina Ruiz. *El Programa de Restaurantes Escolares Comunitarios de Medellín, Colombia*. (LCjL.1470j Add2-P), nº de venda: S.01.II.G.5. jan. 2001.

Vol. IV: COHEN, Ernesto; MEDINA, Alejandro; GIL, Carlos; CORREA, Ana Maria; FANTA, Gloria; DÍAZ, Miguel Angel. *El Programa Nacional de Apoyo a la Microempresa de Chile*. (LCjL.1470j Add.3-P), nº de venda: S.01.II.G.5. jan. 2001.

Vol. V: COHEN, Ernesto; TAPIA, Leonel. *O Programa de Inversión Social em Paraguay, PROPAIS*. (LC/L.1470/Add.3-P), nº de venda: S.01.II.C.5. jan. 2001.

Capítulo 1

¹ Ver Cepal, 2002.

² Ver Ocampo, 2002.

³ Como contra-argumento pode ser mencionado o que uma edição recente da revista alemã *Der Spiegel* dava como capa: “bem formados, bem sucedidos e desempregados”, fazendo referência à situação de muitos jovens executivos frente ao processo de fusões entre os grandes conglomerados. Em um mundo cheio de incerteza e volatilidade, nem sequer os pensadores podem sentir-se seguros.

Capítulo 2

¹ O potencial individual pode não se realizar, seja por uma opção pessoal ou por fatores alheios à vontade do indivíduo. Somente seria socialmente injusto que um indivíduo recebesse

menos que os demais devido a fatores que se encontram fora de seu controle. Assim, a equidade deve se preocupar não com os resultados (renda ou utilidade), mas para que haja liberdade de escolher, de maneira informada, entre um leque de alternativas aproximadamente igual ao dos demais (LE GRAND, 1993). Veja também LE GRAND, (1991).

- ² Etimologicamente, *aequitas* deriva de *aequus* (igual) – da mesma forma que *aequalitas* (igualdade) – e era utilizada em Roma para designar a *epieikeia* aristotélica, que recorre à justiça para corrigir a injustiça cometida na aplicação de um conceito geral a um caso concreto. “O equitativo, sendo o justo, não é o justo legal, o justo de acordo com a lei”. A *aequitas* era diferente do *ius* (direito civil) e do *fas* (o costume); expressava o tipo de justiça aplicada pelo pretor, que resolvia à margem dos velhos moldes jurídicos, cuja rigidez não se adaptava às circunstâncias mutáveis. Com isso impulsionou-se a evolução do *ius strictum* ao *ius aequum*. A expressão aparecerá também, com o toque de benignidade, no direito canônico. Da mesma forma, a “equity” anglo-saxônica contribuiu para preencher lacunas do direito, para modernizar leis em desuso não revogadas e para substituir as existentes por outras novas (*equity rules*). Finalmente, também no direito internacional público, aparece a equidade nos procedimentos *ex-aequo et bono*, os quais permitem resolver conflitos entre Estados mediante a arbitragem.
- ³ MOKATE (2001) fez uma interessante busca por uma definição mais precisa de que tipo de igualdade se procura, analisando diversas alternativas: algumas internas aos programas – igualdade de oferta, igualdade de acesso, igualdade de cobertura, igualdade de insumo –, outras externas, como a igualdade de resultados e a igualdade de capacidades. Da mesma forma, a autora discute até que ponto é desejada a igualdade, rejeitando a igualdade absoluta e a igualdade até um certo padrão, socialmente aceitável, que obriga a sociedade a delimitar o que está em condições de garantir a todos.
- ⁴ Esse tema foi analisado por Aldo E. Solari (1994) e encontra-se em diversos estudos da Cepal.
- ⁵ Um presidente brasileiro da época chegou a sustentar que o social era somente uma questão de polícia (CARDOSO, 1984).
- ⁶ Era inimaginável propor um estado pluricultural, plurinacional ou pluriétnico, como se verifica na atualidade. Conseqüentemente, tampouco cabia a promoção do bi ou plurilingüismo, que se baseia em reconhecer um valor semelhante aos diferentes idiomas falados em um país e considerar sua conservação importante.
- ⁷ “O modelo de desenvolvimento durante o período de pós-guerra – como foi dito – teve sucesso na construção de novas estruturas econômicas, na melhora do nível de vida da classe média, na formação de novas camadas sociais e na industrialização e urbanização da região” (IBARRA, 1985).
- ⁸ Assim, em relação ao financiamento, pode-se afirmar que a equidade deriva da destinação de recursos financeiros iguais para todos ou, ao contrário, que ela resulta de uma alocação progressiva desses recursos, outorgando uma maior proporção aos que tenham mais necessidades? (MOKATE, 2001).
- ⁹ A discriminação positiva ou ação afirmativa como via de redução das diferenças e desigualdades surgiu nos EUA primeiramente como maneira de compensar a segregação racial, logo sendo estendida a questões de gênero. Após um longo período de desenvolvimento, começou a ser questionada em diversos meios e houve resoluções, da Corte Suprema, contrárias à sua aplicação. Um exemplo latino-americano dessas dificuldades é dado pelo presidente F. H. Cardoso ao destacar as resistências que existem no Brasil para o estabelecimento de um sistema de cotas que facilite o acesso de negros à educação (CARDOSO; POMPEU DE TOLEDO, 1998, p. 328).

¹⁰ Não se trata, como se costuma dizer, de processos de “privatização” da seguridade social. Os entes privados participam da administração dos fundos de capitalização individual em um marco legal que outorga funções muito importantes aos organismos públicos reguladores. Há superintendências que estabelecem minuciosas normas de funcionamento e, inclusive, o tipo, a qualidade e a combinação de instrumentos financeiros nos quais essas empresas administradoras podem investir.

Deve-se considerar, porém, os “custos da transição”, desde um sistema de distribuição a outro de capitalização privada. O Estado deve assumir o pagamento das pensões geradas no sistema preexistente, o que em países com sistemas modernos absorve uma parte importante do gasto social.

¹¹ Aqui cumpre citar Givaudan (1980): “Assim, quanto a tiranias semelhantes, cabe perguntar se é preferível ser vítima de um sistema pesado e distante que trata com indiferença os casos particulares ou de um sistema mais próximo que nada ignora de cada um e conserva sempre a possibilidade de ‘ter sua próxima oportunidade’”. “A administração estatal tem as vantagens de seus inconvenientes. Diante de seus guichês, de suas leis, seus regulamentos, seus costumes, sua discricção, o usuário experimenta um sentimento que se parece ao temor. A administração local tem o inconveniente de suas vantagens. Diante de uma administração que o conhece muito bem, pois nada do que faz escapa-lhe no final, o usuário sente a desconfiança e a dúvida em relação à sua objetividade”.

¹² O co-financiamento era aplicado em 976 estabelecimentos particulares e 150 municipais e englobava 628 mil alunos. Em 1994, a contribuição por essa via foi de 37 milhões de dólares e para 1995 esperava-se que chegasse a 50 milhões de dólares (PASSALACQUA, 1995).

¹³ O sistema dominante recebe críticas em relação ao destino e administração desses aportes. Em primeiro lugar, quando a contribuição familiar supera o mínimo não sujeito a deduções (que é igual à metade da subvenção fiscal por aluno), é reduzida a contribuição estatal; o montante poupado retorna ao Ministério de Fazenda em vez de ser alocado à educação. Em segundo lugar, os “mantenedores” de escolas privadas subvencionadas fazem o que consideram melhor com os recursos assim percebidos, podendo, inclusive, destiná-los ao lucro da empresa. Finalmente, o arrecadado nas escolas municipais vai para o município e não é administrado pela direção do estabelecimento (PASSALACQUA, 1995).

¹⁴ Em relação à alternativa subvenção ou *voucher*, afirmou-se que “a transferência direta da subvenção do governo ao estabelecimento escolar apresenta claras vantagens administrativas em relação ao sistema tradicional de *vouchers*. Em contrapartida, torna mais difuso o direito dos pais de escolher e de exigir em matéria de decisão educacional, uma vez que, na prática, isso equivaleria a receber educação gratuita em vez de adquirir tal serviço em troca de um pagamento. Nesse sentido, um sistema de *voucher* ou de subsídio direto à demanda seria preferível caso fosse possível operacionalizá-lo a um custo razoável” (LARRAÑAGA, 1994b, p. 529).

¹⁵ A “focalização eleva a magnitude do impacto por unidade de recursos investido e reduz os custos finais” (SCHEJTMAN, 1989, pp. 118-119).

¹⁶ Existem, porém, muitas dúvidas: “Deveriam ser incluídas as contribuições do setor privado ou somente as contribuições do setor público? Deve-se considerar somente as contribuições fiscais ou todo o gasto do setor público? Deve-se incluir ou não as contribuições fiscais aos caixas de previdência? Como deve ser contabilizado o gasto administrativo nesses programas? E, mais importante ainda, como considerar o gasto administrativo de ministérios cujo trabalho tenha alguma conotação social?” (HAINDL; BUVINIC; IRARRÁZVAL, 1989).

- ¹⁷ “Estão os funcionários do Ministério de Educação ou de suas direções provinciais em melhores condições para escolher o estabelecimento educacional e orientar a transferência de recursos no setor?” (LARRAÑAGA, 1994a, p. 52).
- ¹⁸ “Aqueles que se opõem a publicar as pontuações das avaliações SIMCE – professores e funcionários do ministério – argumentam que se trata de evitar tensões em um meio que carece de recursos e possibilidades reais de superação” (LARRAÑAGA, 1994a, p. 54).

Capítulo 3

- ¹ O predomínio de tendências históricas centralistas teve como efeito a composição de um regime local fraco, com dificuldades para constituir-se em instância fundamental do funcionamento democrático. Uma das conseqüências dessa situação é a freqüente confusão de competências no âmbito local entre os municípios, os governos provinciais e o Estado central. Isso leva a superposições, estancamentos e bloqueios, que repercutem negativamente na vida das comunidades locais (AROCENA, 2001).
- ² A lógica dominante em um sistema político-administrativo centralizado pode ser qualificada como “setorial-vertical”. O sistema estrutura-se com base em setores especializados nas diferentes áreas das diversas tarefas político-administrativas. Assim, a administração central estará formada por ministérios, que funcionarão cada um de acordo com sua racionalidade específica, estendendo em todo o território nacional uma ação uniforme. No caso dos países com regime federal, essa lógica reproduz-se no interior de cada estado ou província (AROCENA, 2001).
- ³ Um exemplo literário que mostra a oposição entre um estado central “progressista” e uma oligarquia local conservadora, em LLOSA, Mario Vargas, *A guerra do fim do mundo*, diversas edições.
- ⁴ No que se refere ao modo de funcionamento e gestão, os municípios carecem, via de regra, da informação e dos meios necessários para cumprir sua missão de forma eficaz. Na maioria dos casos, não existem workshops de organização e métodos, restando a reprodução de hábitos e costumes inquestionados. Repetem-se, dessa forma, as funções tradicionais do município, sem possibilidades de questionar sobre a adaptação a novas demandas. Na gestão cotidiana, não se integra a dimensão de cooperação intermunicipal, perdendo dessa forma oportunidades e recursos que poderiam ser utilizados em âmbitos de interesse comum de vários municípios (AROCENA, 2001).
- ⁵ Os municípios latino-americanos têm grandes dificuldades para perceber a possibilidade de exercer um novo papel frente aos desafios do desenvolvimento. Salvo algumas exceções, não contam com equipes técnicas capazes de propor e levar adiante iniciativas concertadas de desenvolvimento. Frequentemente os municípios são um dos principais empregadores da localidade, mas não desenvolvem políticas tendentes à criação de fontes de emprego (AROCENA, 2001).
- ⁶ Putnam (1993), ao analisar 20 anos de regionalização na Itália, encontra uma situação semelhante à que descrevemos: grandes diferenças de resultados entre regiões, o que provavelmente se explica por identidades locais que fazem parte do legado histórico. Percebe também um sentimento de decepção e irritabilidade, de desperdício de tempo e de oportunidades e, ainda, uma sensação de frustração ao comparar as elevadas aspirações regionalistas e seus modestos resultados concretos. Apesar disso, observa mudanças transcendentais na prática e a importância política que alcançou a instância regional.

- ⁷ “As decisões últimas da sociedade são de caráter político, mas a preparação de qualquer decisão tem de ser técnica”. “Há um ponto além do qual as decisões são políticas. Mas não é sabido, *a priori*, qual é esse ponto”. Um critério pode ser que “A arte da boa condução econômica (e social) é estender ao máximo o limite da esfera técnica de decisão” (ARIDA, 1987).
- ⁸ Em um quase-mercado, a demanda é definida politicamente, enquanto a produção se gera mediante a concorrência (FINOT, 2002).
- ⁹ São fundamentais aqui os mecanismos que permitem estabelecer compensações em favor das unidades descentralizadas mais atrasadas, ainda que sempre aparecerá a crítica a sua ineficácia e ao mal aproveitamento dos recursos que se lhes entregam.
- ¹⁰ “Outro eixo renovador surge com as políticas municipais, o chamado desenvolvimento local. A urbanização permite articular o social, o político e o econômico em políticas integradas e coerentes, a partir de ações de escala local, o que viabiliza – mas não garante e isto é importante para entender a disputa política – a participação direta do cidadão e a articulação dos aliados. O surgimento de políticas inovadoras nessa área é muito impressionante. Peter Spink e um grupo de pesquisadores da Fundação Getúlio Vargas em São Paulo têm hoje um banco de dados com 640 descrições de experiências de sucesso. A Secretaria de Assuntos Institucionais do Partido dos Trabalhadores tem um banco de dados com algumas centenas de experiências. O Instituto Pólis publica excelentes resumos no espaço de Dicas Municipais (Diretrizes Municipais). A Fundação Abrinq está ajudando a dinamizar um conjunto de atividades no espaço do movimento Prefeito-Criança: Desde de [a Conferência de] Istambul até hoje, assistimos a uma aceleração de iniciativas locais, que está transformando o contexto político da gestão social” (PNUD; IPEA, 1996).
- ¹¹ Os países com organização federativa são unicamente quatro: Argentina, Brasil, México e Venezuela, mas considerando-se seu território, PIB e população, eles constituem, sem dúvida, países de importância fundamental na região.
- ¹² “A participação, particularmente quando se orienta a construir um projeto de ação coletiva de comunidade (tal como é o caso no planejamento participativo), converte-se em instrumento privilegiado para construir a relação que entendemos como governabilidade. A participação dos associados na formulação de um plano que expressa uma vontade coletiva é por isso uma garantia de viabilidade, na medida em que se requer o concurso dos cidadãos e de suas organizações na implementação dos planos” (CÓRDOBA, 2001).
- ¹³ “Por um lado, está a visão da participação como um meio, como um novo ‘insumo’ que se agrega ao planejamento do desenvolvimento. Isto corresponde a uma abordagem que promove a participação em um esforço no sentido de melhorar os programas e projetos de desenvolvimento. Por outro, há muitas pessoas que visualizam e entendem a participação como um fim em si mesmo decorrente de um objeto político (GONZÁLEZ, 2001).
- ¹⁴ As estratégias de informação, capacitação e organização são destinadas a fortalecer a capacidade de comunidades locais para atuar dentro do marco institucional. Eu acrescentaria que os atores que atualmente trabalham nesse campo retiraram um peso do Estado, ao aliviá-lo da responsabilidade de informar e ajudar à sociedade a tirar proveito do que está sendo oferecido. Estimo, contudo, que houve, em muitos casos, um efeito perverso com a promoção do desenvolvimento participativo. Os muitos espaços e mecanismos de participação que compõem a oferta institucional, junto com as muitas intervenções de atores externos que buscam fortalecer a sociedade civil, começaram a saturar as comunidades locais com discurso e atividades que buscam tornar operativa essa oferta. Muitas comunidades em toda a extensão do país foram objeto de numerosos workshops, testes-piloto e

experimentos, mobilizações, seminários e outras atividades, que passaram a ser considerados pelos potenciais beneficiários como dispendiosos em termos de tempo e esforço. Tudo isto está gerando apatia em muitas localidades com relação à participação. Um resultado concreto disto é que comunidades locais delegam cada vez mais sua participação a líderes locais e inclusive, não raras vezes, a organizações externas à localidade ou à região (GONZÁLEZ, 2001).

¹⁵ A pobreza não somente é um fenômeno econômico e social (e tampouco somente político), mas também um fenômeno psicossocial e cultural. Assim como existe a pobreza, existe uma atitude em relação à ela, que se origina dos mesmos indivíduos e grupos que a experimentam, bem como dos outros setores ou atores (ALVARADO, 2001).

¹⁶ Para Osborne e Plastrik, uma função pode ser deixada completamente nas mãos do mercado: a) se o mercado pode provê-la. Caso ela seja adquirida por compradores e as pessoas que não pagam por ela possam ser excluídas de seu usufruto, justifica-se a atribuição dessa função aos produtores privados; b) se beneficia principalmente indivíduos ou grupos e não a sociedade no seu conjunto (é um bem privado); e c) se a comunidade não se importa que todos tenham acesso a ela e não exista preocupação sobre a equidade ou o acesso universal (OSBORNE; PLASTRIK, 1998).

Capítulo 4

¹ Lembramos desse velho acerto de Hirschman graças à leitura de SUDARSKY, 1988.

² População-alvo, localização espacial e tempos de início e finalização.

³ A variedade organizacional que apresenta o setor social na região pode ser visto em ODEA; MIDEPLAN; CEPAL, 1998.

⁴ Para caracterizar as estruturas, é útil lembrar os seguintes conceitos:

- centralização e concentração administrativa. Existe um reduzido conjunto de unidades administrativas nas quais se agrupam todos os processos, atividades e tarefas substantivas da organização. Concentra-se, especialmente, no processo de tomada de decisões para a alocação de recursos;
- desconcentração administrativa. Há distribuição das atividades e operações que demandam os processos em diversas unidades administrativas, mas a tomada de decisões é centralizada. É o caso de programas que delegam atividades operativas em seus escritórios regionais, preservando em uma unidade central as decisões relativas à alocação orçamentária e fixação de objetivos, metas e padrões;
- descentralização. As unidades têm autonomia para definir sua estrutura interna e adotar as tecnologias de produção e distribuição mais adequadas para cumprir com a missão que lhes tem sido encomendada. Via de regra, têm capacidade de administrar, total ou parcialmente, seus recursos financeiros. São, tipicamente, programas cujas unidades administrativas subordinadas têm capacidade para decidir sobre a alocação de recursos e fixação de metas;
- externalização. Existem contratos com outras organizações para executar processos e atividades. Essa modalidade é de crescente utilização nos programas sociais.

⁵ Para realizar a descrição da estrutura é necessário considerar:

- os cargos adscritos a cada unidade administrativa, identificando as relações de autoridade entre os atores que as ocupam;
- os graus de especialização e habilidades requeridas em função das tarefas que desempenham;
- os canais de comunicação entre as unidades e no interior das mesmas;
- os fluxos de informação necessários para apoiar a realização dos processos e funções;

- a capacitação e treinamento requeridos para o desempenho dos cargos;
 - os graus de integração e diferenciação de tarefas ou o grau de generalização frente à especialização requerida por essas;
 - os dispositivos de enlace e coordenação exigidos pela departamentalização;
 - a faixa de controle de cada cargo (quantidade de subordinados por supervisor).
- ⁶ Existem diversas teorias sobre liderança. Algumas assumem que os líderes nascem e, portanto, enfatizam os traços do líder para possibilitar sua seleção. Outras sustentam que o líder pode ser formado mediante a capacitação. Por último, estão as que assinalam que a liderança é situacional e, por conseguinte, não pode ser criado por formação ou selecionado com base em um conjunto de traços.
- ⁷ Os papéis que um líder deve desempenhar em programas sociais podem ser consultados em CEPAL, 1997b; VERGARA, 1993; SULBRANDT, 1997.
- ⁸ Podem ser identificados cinco fatores que influenciam na motivação dos membros de uma organização (MORGAN, 1990):
- remuneração, segurança e comodidade nas condições de trabalho;
 - estabilidade no emprego e carreira profissional dentro da organização;
 - interação social;
 - incentivos e reconhecimentos ao desempenho;
 - auto-realização profissional e pessoal.
- ⁹ Na tradição da análise administrativa, têm existido numerosas propostas que assinalam quais são as funções administrativas substantivas de qualquer organização. Talvez as que tenham gerado maior consenso sejam o POSDCOORB, de Luther Gullick (*planning, organizing, staffing, directing, coordinating, reporting and budgeting*), localizado dentro da escola clássica da administração; o POIDC, de Gullick e Urwick, popularizado nos anos setenta, na América Latina (planejamento, organização, integração, direção e controle) e, finalmente, o círculo de qualidade de Edward Deming (planejar, fazer, contrastar, atuar).
- ¹⁰ A alocação de responsabilidades e sua interação é uma tarefa que se realiza também na direção. Contudo, a programação atende a aspectos micro-organizacionais da gestão e definição de responsabilidades. Tem, portanto, um maior grau de precisão.
- ¹¹ Para o aprendizado organizacional, ver SENGE, 1990; ARGYRIS, 1993; KATZENBACH, 1993.
- ¹² As variáveis mais utilizadas nas análises de redes são (PORRAS, 1999):
- tamanho: número de atores que integram a rede;
 - tipo de interesses: domínio dos interesses afetados;
 - densidade: número de interações existentes entre os participantes da rede em relação com seu potencial;
 - natureza das relações: cooperativas ou competitivas;
 - intensidade: frequência e volume das interações entre os atores da rede;
 - estabilidade: persistência das relações no tempo.
- ¹³ Uma proposta sobre a influência da complexidade na condução dos programas sociais se encontra em SULBRANDT, 1997.
- ¹⁴ Woodward estabeleceu a relação entre tecnologia e estrutura; Aston, Pugh e Hickson investigaram a relação entre tecnologia e tamanho; Burns e Stalker propuseram a distinção entre organizações “mecânicas” e “orgânicas”; Lawrence e Lorsch apresentaram os conceitos de “diferenciação” e “integração”; Galbraith pesquisou as conseqüências da incerteza, a instabilidade, a turbulência do entorno e as necessidades de informação; Chandler analisou os

efeitos da estratégia na estrutura de acordo com a evolução das empresas (também, Greiner); Thompson advertiu sobre a relação entre estrutura e tecnologias flexíveis e fixas; Kast e Rosenzweig caracterizaram as organizações, numa perspectiva sistêmica, como mais fechadas ou abertas, com diversos graus de permeabilidade.

Tais investigações têm evidenciado que:

- quanto mais antiga e maior for uma organização, mais tende a formalizar seu comportamento;
- quanto maior é uma organização, mais elaborada é sua estrutura, isto é, mais especializados são seus postos de trabalho e unidades, e mais desenvolvidos seus componentes administrativos, que tendem, geralmente, a tornarem-se rígidos;
- quanto mais regulamentado seja o sistema técnico (metodologias e instrumentos usados no núcleo de operações para produzir os bens ou serviços), ou quanto mais se controle o pessoal do núcleo operacional, mais formalizado e burocratizado será o trabalho;
- quanto maior for a complexidade do sistema técnico, mais elaborado e profissional será o pessoal (staff) de apoio;
- quando se automatiza o trabalho do núcleo de operações, a estrutura administrativa burocrática tende a ser orgânica, isto é, adquire maior flexibilidade;
- quanto mais dinâmico for o ambiente – concorrência, clima político e condições econômicas – de uma organização, mais adaptável tenderá a ser sua estrutura;
- quanto mais complexo seja o entorno de uma organização, mais descentralizada será sua estrutura;
- a hostilidade extrema do entorno faz com que uma organização centralize provisoriamente sua estrutura;
- quanto maior for o controle externo de uma organização, mais centralizada e formalizada será sua estrutura, e
- a moda, na gestão empresarial, favorecerá a estrutura do momento, ainda que seja inadequada.

¹⁵ Para mais detalhes sobre a análise da programação de tarefas, veja Martínez Nogueira, 1997.

Capítulo 5

- ¹ Os organogramas podem ser classificados em dois grupos. Os que partem do modelo burocrático, ao que se vão fazendo adaptações tendentes a sua flexibilização, tais como as equipes de tarefas, equipes gerenciais e outros e os orgânicos ou de maior flexibilidade, tais como estruturas matriciais, por projetos, ou as virtuais que aplicam a subcontratação ao máximo e somente têm pequenas unidades de direção. Para ver de forma detida uma ampla gama de estruturas organizacionais, pode-se consultar: MORGAN, 1993; CHIAVENATO, 1988; ROBBINS, 1996; GARETH MORGAN, 1990.
- ² Uma descrição completa da estrutura deve considerar: a) Pessoal. Descrição dos cargos e o nível de formação ou perfil daqueles que os ocupam. Processo de recrutamento, seleção e capacitação; b) Comunicações. Padronização da comunicação. Horizontal (entre posições iguais) ou vertical (categorias diferentes, ascendentes/descendentes); c) Autoridade. Faculdades de decisão e mando estabelecidas formalmente, assim como as obrigações dos subordinados. Níveis hierárquicos; d) Trecho de controle. Número de subordinados que um administrador pode dirigir, de acordo com padrões; e) Equipamento. Equipe técnica que se utiliza e sua caracterização física; f) Normativa. Políticas, normas e regras de operação do programa.

- ³ Para a identificação, descrição e análise de processos, deve-se:
- a) compilar informação sobre a gestão do programa (tanto formal como informal);
 - b) constituir uma equipe que inclua aos responsáveis pelas áreas funcionais do programa (produção, distribuição, avaliação e outras);
 - c) identificar mediante diagramas de blocos os processos principais do programa e seus objetivos. É importante assinalar as fronteiras de cada processo e a forma de relacionar-se com os demais;
 - d) descrever o conteúdo do processo por meio de um diagrama de fluxo, identificando as atividades que sua seqüência de realização contém e a conexão que as vincula; o diagrama de blocos permite identificar os processos principais e seu encadeamento. O de fluxos analisa a seqüência lógica de realização de atividades no interior de cada processo. São, por conseguinte, complementares entre si;
 - e) para estudar processos complexos, suas atividades podem ser agrupadas em subconjuntos de rotinas independentes e complementares (ciclos ou sub-processos) ;
 - f) identificar os destinatários “clientes” dos processos (internos, externos, principais ou secundários);
 - g) definir os insumos (ou entradas) de cada processo, utilizando padrões (qualidade, volume, custo, tempo). Obter dados históricos dos valores mais representativos de cada indicador;
 - h) identificar os produtos do processo e de seus ciclos.
- ⁴ A organização define as modalidades e características do restante das funções ao determinar a estrutura administrativa, os objetivos das atividades, os perfis dos cargos e a alocação de responsáveis em cada nível da organização, as pautas de coordenação, as linhas de comunicação e os graus de descentralização. Por isso, exerce influência em todas as atividades do programa.
- ⁵ Para tanto, são seguidos os seguintes passos: a) fazer uma pesquisa de opinião entre os atores relevantes do programa, seus beneficiários e informantes-chave; b) formar um grupo de trabalho com atores estratégicos do programa, cujo nível hierárquico lhes dê a possibilidade de incidir no processo de tomada de decisões; c) pedir a cada participante que defina, em forma autônoma, os objetivos de impacto buscados pelo programa; d) fazer uma lista dos objetivos previamente definidos; e) agregar as formulações da definição original do programa e a missão da instituição em que é desenvolvido. Caso não haja concordância entre as definições entregues pelos participantes e as que resultam da formulação original, deve ser aberto um debate que permita esclarecer as diferenças. Caso não existam definições claras no desenho, a discussão deve ser orientada para conseguir um consenso sobre os objetivos buscados; f) definir os objetivos de impacto em relação aos quais se analisará a gestão do programa; e g) elaborar indicadores para medir a obtenção de cada objetivo de impacto perseguido.
- ⁶ Os registros históricos do programa – cobertura, volume de produção, nível de participação dos beneficiários, despesas e outros – constituem habitualmente uma referência útil para identificar com precisão os objetivos.
- ⁷ As áreas – ou fatores – críticos da organização que aparecem recorrentemente nos textos de gestão poderiam ser similares à noção de nós estratégicos. Contudo, há diferenças importantes. A concepção convencional refere-se a organizações orientadas à consecução de utilidades e considera áreas tais como produção, posição comercial, serviço a clientes, situação financeira, pessoal e outros. A identificação dos nós estratégicos orienta-se pelos valores de eficiência interna e impacto externo e são o produto da análise de defasagens. Não possui setores predeterminados para seu estudo, mas que esses resultam da análise causal específica de cada programa.

- ⁸ Há nós que se apresentam recorrentemente na formulação e gestão dos programas sociais. Na formulação, influenciam:
- a clareza e o grau de consenso existente sobre a missão e a visão do programa (objetivos de impacto e estratégias para alcançá-lo)
 - o grau em que as metas de produção ajustam-se ao impacto perseguido;
 - a pertinência e clareza dos indicadores utilizados nos diferentes níveis de objetivos do programa;
 - a validade e a confiabilidade da informação utilizada no diagnóstico do problema e na elaboração da estratégia de intervenção.
- Na organização e gestão, destacam-se:
- o modelo de focalização
 - a adequação da estrutura à natureza da prestação
 - o rendimento dos processos desenhados para a obtenção das metas
 - a qualidade das atividades que se desenvolvem nos processos
 - o grau de cumprimento dos objetivos das funções
 - o clima organizacional, a administração de conflitos, a liderança
 - a cultura organizacional, os valores e as normas
 - a efetividade em relação com a administração do contexto (gestão interinstitucional, beneficiários, sustentabilidade e outros).
- ⁹ Nesse caso, podem ocorrer na estrutura, sendo necessário diferenciar a exo-estrutura, a endoestrutura e as unidades externas. Deve-se especificar se os processos são principais ou de apoio, ou nas funções, estabelecendo se correspondem a um ou mais papéis funcionais do ODPEMA (organização, direção, programação, execução, monitoramento e avaliação).
- ¹⁰ A aplicação dos caminhos costuma traduzir-se operacionalmente em:
- modificação e internalização dos objetivos e metas de impacto e eficiência entre os atores do programa;
 - mudanças na gestão de processos, por modificações graduais ou redesenho;
 - reestruturação mediante a supressão ou criação de unidades administrativas, a alocação de novas atribuições ou a modificação das existentes, o reordenamento hierárquico de cargos, o estabelecimento de novas linhas de comunicação, entre outros;
 - mudanças no clima e cultura organizacionais mediante a introdução de práticas orientadas a modificar e fortalecer a socialização em valores como o trabalho em equipe, a lealdade, a inovação e outros;
 - reorganização e otimização das atividades de cada função para cumprir seus objetivos;
 - modificações na estratégia de adaptação do programa ao contexto, estabelecendo novas relações com agentes externos, canais adicionais de comunicação com os beneficiários, adaptação às modificações das normas e valores do entorno e outros.

Capítulo 6

- ¹ Identificação de variáveis-chave. A adaptação consiste em trabalhar sobre a matriz de motricidade e dependência, considerando somente as relações diretas (GODET, 1985).
- ² A qualidade dos atores é fundamental, pelo que o critério para sua seleção deve ser extremamente rigoroso. A quantidade de especialistas não é pré-determinada e varia em cada caso, mas um número entre seis e doze pessoas é adequado.
- ³ A impossibilidade de quantificar o tamanho das defasagens não impede o cálculo do peso relativo que possui cada um dos nós.

- ⁴ No caso de que os custos de aplicação e benefícios, ou ambos, tenham um horizonte de longo prazo para realizar uma análise exaustiva, os valores devem ser analisados.
- ⁵ É a mesma estimativa feita para o cálculo da eficiência.

Capítulo 7

- ¹ Existem atualmente sistemas integrados de formulação, avaliação e monitoramento de programas e projetos sociais, em versões informatizadas, que satisfazem todos os requisitos previamente apresentados (veja no Anexo 2, “Sistema Integrado de Formulação, Avaliação e Monitoramento de Programas e Projetos para a Gestão Social” – SIFEM).

Anexo 1

- ¹ A partir daqui, a descrição se restringe ao componente principal do PARP, Projeto Jovem, de agora em diante o programa.
- ² Outro caso foi reconhecido retrospectivamente no estado de São Paulo, como o ocorrido no ano 1980, não havendo registro algum de casos correspondentes ao ano 1981.
- ³ Realizados entre 31 de julho e 1 de agosto de 1997 – com 40 técnicos e pessoal administrativo da Coordenação Nacional –, e entre 11 e 15 de agosto de 1997 – com 47 técnicos das coordenações estaduais e municipais. O primeiro workshop foi exclusivo para os técnicos e responsáveis pelas áreas técnicas de CN-DST/ AIDS, com o fim de discutir sobre os principais problemas de gestão e integração no Programa. Os demais workshops reuniram aos coordenadores estaduais e municipais para a reprogramação das atividades, divididos de acordo com o desempenho financeiro dos respectivos programas.
- ⁴ Vários aspectos contemplados nos “nós” identificados foram considerados na elaboração do Projeto AIDS II, com as respectivas propostas de superação, e incorporados aos documentos apresentados ao Banco Mundial na fase inicial de negociação e desenho. Neste marco, e para os fins da contribuição da pesquisa ao processo institucional da Coordenação Nacional de DST e AIDS, foi optado por apresentar algum grau de aprofundamento das discussões em torno de propostas para a AIDS II relacionadas com as questões problemáticas para a gestão aqui assinaladas.
- ⁵ DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEJAMENTO. Plano Nacional de Desenvolvimento, Bases 1998-2002, *Mudança para construir a paz*, Colômbia, p. 205.
- ⁶ Outro antecedente é o estudo realizado em 1985 pela Escola de Saúde Pública sobre 1.600 escolares, com idades compreendidas entre os cinco e os quatorze anos e assistentes de escolas oficiais e privadas da área urbana do município. Os resultados também refletem um quadro de situação crítica do ponto de vista nutricional: para toda a população analisada, os indicadores de risco apresentados foram: Peso/idade (global), indicador que reflete a direção da mudança no estado nutricional: 63,9%; tamanho/idade (crônica), que reflete condições sociais deficitárias de longa duração: 57,3%; peso/tamanho (aguda), mede estado atual e é útil como indicador de vigilância de recuperação a curto prazo: 16,6%. O indicador de obesidade era de 7,3%. Os escolares masculinos de maior idade e de estabelecimentos oficiais apresentaram as mais altas deficiências nutricionais.
- ⁷ No entanto, de acordo com os antecedentes contribuídos por diferentes atores, a avaliação nutricional é um componente que rara vez é realizado e sistematizado de forma adequada. Na prática não existe informação confiável sobre o cumprimento dessa atividade.

- ⁸ Com essa metodologia trabalhou-se com um grupo de 15 atores, entre eles, especialistas, nove dos quais participaram na totalidade do processo, enquanto que os outros seis avaliaram o realizado com os primeiros e contribuíram com sugestões adicionais. Foram utilizados diferentes instrumentos: “chuva de idéias” ou *brainstorming*, matriz DOFA ou FLOA, Ábaco de Reigner, Árvore de Problemas (causas) e a matriz de motricidade-dependência.
- ⁹ Para sua identificação e descrição foi aplicada a mesma metodologia participativa empregada para a identificação dos nós: a partir das fortalezas e oportunidades da matriz DOFA, mediante “chuva de idéias” e com o Ábaco de Reigner.
- ¹⁰ A prospectiva define aos cenários como um conjunto de eventos que podem ter lugar em períodos diferentes. Por evento, entende-se o fato ou acontecimento que ocorre para resolver uma situação dada. Define-se também como a solução concreta para um problema determinado com certa precisão, isto é, com algum critério quantitativo traduzido em indicadores que permitam sua avaliação. Os cenários apresentados a seguir não reúnem o rigor exigido pela prospectiva, por carecer de um trabalho de base com maior reflexão, negociação e consenso entre os atores relevantes que tem participado em sua definição.
- ¹¹ No caso das instituições financeiras que prestam serviço de crédito do programa, seria necessário reavaliar as condições que elas solicitam, considerando as características e fragilidade do setor micro empresarial.
- ¹² Como uma forma de abordar as problemáticas sociais a partir de um âmbito mais estratégico, criou-se a Secretaria de Ação Social em 1995, cujo objetivo central é orientar o conjunto das ações governamentais no âmbito das políticas sociais, tal como se estabelece no Plano Estratégico para o Desenvolvimento Social.
- ¹³ Refere-se ao conjunto de ações propostas pelos atores do programa e que foram elaboradas durante a realização de um workshop e ampliadas mediante consultas individuais.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABELL, Derek F. *Defining the business: the starting point of strategic planning*. Englewood Cliffs, Nova Jersey: Prentice Hall, 1980.
- ADELANTADO, J. (COORD.). *Cambios en el Estado de Bienestar. Políticas sociales y desigualdades en España*. Barcelona: Universidad Autónoma de Barcelona, 2000.
- AGUILAR, M. J.; ANDER-EGG, E.. *Evaluación de servicios y programas sociales*. Buenos Aires: Editorial Lumen, 1994.
- ALBI, E.; GONZÁLEZ-PÁRAMO, J.; LÓPEZ CASASNOVAS, G. *Gestión pública*. Fundamentos, técnicas y casos. Barcelona: Ariel Economía, 1997.
- ALBRECHT, K.. *La misión de la empresa*. Editorial Paidós, 1996.
- ALVARADO, N.. Pobreza y política social: una mirada desde los ciudadanos. Documento presentado no 6º Congresso do CLAD sobre a Reforma do Estado e da Administração Pública. Buenos Aires: nov, 2001.
- ANAYA, Amalia. *El gasto social en Bolivia*. Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF), 1990.
- ARGENTINA, Ministério do Trabalho e Seguridade Social (MTSS). Evaluación de impacto del Proyecto Joven, beneficiarios del quinto llamado a licitación. Informe de avance, *Programa de Apoyo a la Reconversión Productiva (PARP)*. ago, 1998a.
- _____. Informe de ejecución presupuestaria. jun, 1998b.
- _____. Situación actual y perspectivas del mercado de trabajo. Buenos Aires, *Programa de Apoyo a la Reconversión Productiva (PARP)*. Buenos Aires: jan., 1997.
- _____. Informe de autodiagnóstico. *Dirección ejecutiva*. jun, 1996.
- _____. Dimensionamiento y caracterización de la población objetivo. *Programa de Apoyo a la Reconversión Productiva (PARP)*. Buenos Aires: ago, 1993.
- ARGYRIS, C.. *Knowledge for action: a guide to overcoming barriers to organizational change*. San Francisco: Jossey-Bass, 1993.
- ARIDA, P.. Déficit de cabeças. *Os pais do cruzado contam por que não deu certo*, Solnik A. (ed.), Sao Paulo: L&PM, 1987.
- AROCENA, J., Centralización y deslocalización: la búsqueda de alternativas, documento presentado no 6º Congresso Internacional do CLAD sobre Reforma do Estado e da Administração Pública. Buenos Aires: nov, 2001.
- ASOCIACÃO BRASILEIRA INTERDISCIPLINAR DE AIDS (ABIA). *Comportamento sexual e uso de preservativo – 1989-1995*. Rio de Janeiro: 1996.
- ASTLEY, W. G.; VAN DE VEN, A. H.. Central perspectives and debates in organization theory. *Administrative Science Quarterly*, vol. 28, Johnson Craduate School of Management, Cornell University.
- BANCO MUNDIAL. Informe sobre el desarrollo mundial. *La pobreza*. Washington, D. C.: Banco Mundial; Oxford Universtiy Press, 1990.
- BEDOYA, D. L.. *Informe sobre evaluación del estado nutricional*. Medellín: Secretaría de Bienestar Social, Municipio de Medellín, 1998.
- BÉLIZ, G. El Estado del posbienestar. Cuatro dilemas para la reforma social. *Política social: la cuenta pendiente*, Bélicz G. (ed.). Buenos Aires: Editorial Sudamericana, 1995.

- BERRY, A.. The income distribution threat in Latin America. *Latin American Research Review*, vol. 32, nº. 2, 1997.
- BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO (BID). *Instituciones políticas e instituciones económicas: nueva visión sobre las relaciones entre Estado y mercado*. Washington D.C.: División del Estado y Sociedad Civil, 1998.
- _____. *Los fondos de inversión social en América Latina*. Resultados y papel futuro. Washington, D. C.: 1997.
- BIRDSALL, Comentario. *El desarrollo económico y social a fines del siglo XX*. EMMERII, LOUIS; NUÑES DEL ARCO (eds), José. Washington D. C.: Banco Interamericano de Desarrollo (BID), 1998.
- BLAIR, Tony; AZNAR, José Maria. El crecimiento es el objetivo esencial para Europa. *Diario El País*. Madrid: 18 jun. 2000.
- BOISIER, S.. Diseño de planes regionales. *Métodos y técnicas de planificación regional*, Madrid: Colegio de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos, 1976.
- BRASIL, Ministério da Saúde. *Boletim Epidemiológico AIDS*. Coordenação Nacional Programa de Prevenção DST/AIDS: dez. 1998a.
- _____. *Informes de resultados de gestão*. Coordenação Nacional Programa de Prevenção DST/AIDS, 1998b.
- _____. *Principais ações e produtos da Coordenação Nacional de DST e AIDS em 1997*. Coordenação Nacional Programa de Prevenção DST/AIDS.
- Brasil. *Prevalência de sífilis, hepatite e HIV em profissionais do sexo feminino de baixa renda da região central do município de São Paulo*. Programa Estatal de DST / AIDS de São Paulo, 1996.
- BRESSER PEREIRA, L. C.. *Reforma del Estado para la ciudadanía*. La reforma gerencial brasileña en la perspectiva internacional. Buenos Aires: EUDEBA, CLAD, 1998.
- BRESSER PEREIRA, L. C.. CUNILL GRAU, N. (eds.). *Lo público no estatal en la reforma del Estado*. Barcelona. Buenos Aires; México: Paidós; CLAD, 1998.
- BRIONES, G. *Métodos y técnicas de investigación para las ciencias sociales*. México, Editorial Trillas, 1995.
- BRUGUÉ, Q.; GOMA, R. (eds.). Gobiernos locales y políticas públicas. *Bienestar social, promoción económica y territorio*. Barcelona: Ariel Ciencia Política, 1998.
- BUNGE, M.. *La investigación científica. Su estrategia y su filosofía*. Barcelona: Ediciones Ariel, 1969.
- BUSTELO, E.. Política social en un contexto de crisis: ¿será que se puede?. presentado no *Seminario de Alto Nivel: Cómo Recuperar el Progreso Social en América Latina*, Santiago do Chile, 20 a 24 de junho. Banco Mundial/Instituto Latinoamericano e do Caribe de Planificación Económica y Social (ILPEs)/Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF), 1988.
- BUSTELO, E.; MINUJIN, A.. *Todos entran*. Buenos Aires: Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF)/Losada, 1998.
- C Y S CONSULTORES. *Estudio del clima laboral FOSIS*. Santiago do Chile, 1997.
- CAMDESSUS, M.. Los nuevos pilares para una nueva solidaridad. *Círculo de Montevideo, Los Nuevos Caminos de América Latina*, Primera Reunión Plenaria, Montevideo: 5 a 6 de setembro, 1996.

- CAMUFFO, A.; COMACCHIO, A. I Management dei processi nei concorsi pubblici. *Revista Azienda Pubblica*, 1994.
- CARCIOFFI, R.; BECCARIA, L.. América Latina y el gasto social. Lecciones sobre provisión y regulación pública en los sectores sociales durante la década de los ochenta. *Serie de libros de UNICEF*. Bogotá: 1995.
- CARDEMIL, C.; Latorre, M.. *El programa de las 900 escuelas: ejes de la gestión y evaluación de su impacto*. Santiago do Chile: UNESCO, 1992.
- CARDOSO, F. H.. Las políticas sociales en crisis: ¿nuevas opciones?. *Desarrollo social en los ochent*. FRANCO, Rolando; CUENTAS-ZAVALA, C. (eds.), Santiago do Chile: Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL)/Instituto Latinoamericano e do Caribe de Planificación Económica e Social (ILPEs)/Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF), 1984.
- _____. *O modelo político brasileiro*. São Paulo: Difusão Européia do Livro (DIFEL), 1973.
- CARDOSO, F. H.; POMPEU DE TOLEDO, R.. O presidente segundo o sociólogo. *Entrevista de Fernando Henrique Cardoso a Roberto Pompeu de Toledo*. São Paulo: Companhia das Letras, 1998.
- CASTILLO PERAZA, C.. Interventor, buen samaritano, espectador. .. ¿neoliberal?. *Revista Proceso*, n°. 1198. México: 17 out. 1999.
- CAVIEDES, R.. Subsidios a la demanda en salud: una alternativa viable, *La salud en Chile. Evolución y perspectivas*, MIRNADA, E.(ed). Santiago do Chile: Centro de Estudios Públicos (CEP), 1994a.
- _____. Subsidios a la demanda: una propuesta para mejorar la salud. *Chile hacia el 2000. Ideas para el desarrollo*, Larraín (ed.), F.. Santiago do Chile: Centro de Estudios Públicos (CEP), 1994b.
- COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA E O CARIBE (Cepal). *Notas de la CEPAL*, n°. 24, Santiago de Chile: CEPAL, set., 2002.
- _____. *Panorama social de América Latina 2000-2001* (LC/G.2138-P/E) Santiago do Chile: Publicação das Nações Unidas, 2001.
- _____. *Equidad, desarrollo y ciudadanía* (LC/G.2071/Rev.1-P). Santiago do Chile: Publicação das Nações Unidas, 2000a.
- _____. *Panorama social de América Latina 1999-2000* (LC/G.2068-P/E), Publicação das Nações Unidas, 2000b.
- _____. *Panorama social de América Latina 1998* (LC/G.2050-P/E), Publicação das Nações Unidas, 1999.
- _____. El pacto fiscal: fortalezas, debilidades y desafíos. *Libros de la CEPAL*, n°.47 (LC/G.1997/Rev.1). Santiago do Chile: Publicação das Nações Unidas, 1998a.
- _____. *La crisis financiera internacional: una visión desde la CEPAL* (LC/ G.2040). Santiago do Chile: CEPAL, 1998b.
- _____. *Panorama social de América Latina 1997* (LC/G.1982-P/E). Santiago de Chile, Publicação das Nações Unidas, 1998c.
- _____. La brecha de la equidad. América Latina, el Caribe y la Cumbre Social. *Libros de la CEPAL*, n°. 44 (LC/G.1954/Rev.1-P). Santiago de Chile. Publicação das Nações Unidas, 1997a.
- _____. Notas para el estudio del proceso de gestión pública en el campo de las políticas sociales (LC/R.1742). Santiago de Chile, 1997b

_____. Focalización y pobreza. *Cuadernos de la CEPAL*, n.º. 71 (LC/G.1829-P), Santiago de Chile. Publicação das Nações Unidas, 1995a.

_____. *Panorama social de América Latina 1995* (LC/G.1886-P/E). Santiago de Chile: Publicação das Nações Unidas, 1995b.

_____. El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe. La integración económica al servicio de la transformación productiva con equidad, (LC/G.1801/Rev.1-P), Santiago de Chile, Publicação das Nações Unidas, 1994a.

_____. *Panorama social de América Latina 1994* (LC/G.1844-P/E). Santiago do Chile: 1994b.

_____. Equidad y transformación productiva: un enfoque integrado. *Libros de la CEPAL*, n.º. 32 (LC/G.1701/Rev.1-P). Santiago do Chile, Publicação das Nações Unidas, 1992.

_____. *Transformación productiva con equidad. La tarea prioritaria del desarrollo de América Latina y el Caribe en los noventa* (LC/G.1601-P). Santiago do Chile: Publicação das Nações Unidas, 1990.

COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA E O CARIBE (CEPAL); BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO (BID). Impacto de las tendencias demográficas sobre los sectores sociales en América Latina. Santiago do Chile: 1996

COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA E CARIBE (CEPAL); ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS (OEA). *Manual de formulación y evaluación de proyectos sociales*, 1995.

COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA E O CARIBE (CEPAL); ORGANIZAÇÃO PANAMERICANA DE SAÚDE (OPS). *Salud, equidad y transformación productiva en América Latina y el Caribe*. Santiago do Chile: 1994 .

COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA E O CARIBE (CEPAL); ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A EDUCAÇÃO, A CIÊNCIA E A CULTURA (UNESCO). Educación y conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad. *Cincuenta años del pensamiento de la 'CEPAL: textos seleccionados*. Santiago do Chile: Fondo de Cultura Econômica/CEPAL, 1992.

CERTO, S.; PAUL, P.J.. *Dirección estratégica*. Editorial Irwin, 1996.

CHIAVENATO, Adalberto. *Introducción a la teoría general de la administración*. México: McGraw-Hill, 1992.

_____. *Administración de recursos humanos*. México: McGraw-Hill, 1988.

CHILE. Ministério do Planejamento e Desenvolvimento (MIDEPLAN). *Balance de seis años de políticas sociales, 1990-96*. Santiago do Chile: 1996.

CENTRO DE INVESTIGACIÓN Y DOCENCIA ECONÓMICAS (CIDE); ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A EDUCAÇÃO, A CIÊNCIA E A CULTURA (UNESCO). *Seminario Internacional Administración Descentralizada y Autonomía Escolar: el Rol de la Comunidad en la Gestión Educativa*, Santiago de Chile, 1995.

CORPORACIÓN DE INVESTIGACIONES ECONÓMICAS PARA LATINOAMÉRICA (CIEPLAN). Estudio de impacto del FOSIS. Proyecto de Fortalecimiento Institucional. Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS) segundo componente. Evaluación de impacto. jul. 1995.

COHEN, Ernesto. Apresentação. *Educación, eficiencia y equidad*. Santiago do Chile: CEPAL; OEA; SUR, 1996.

COHEN, Ernesto; FRANCO, Rolando. Gestión de programas y proyectos sociales. *Revista Paraguaya de Sociología*, n.º. 90. mai. 1993.

_____. *Evaluación de proyectos sociales*. México: Siglo XXI Editores, 1992a.

- _____. Racionalizando la política social: evaluación y viabilidad. *Revista de la CEPAL*, n.º. 47 (LC/G.1739-P). Santiago do Chile: CEPAL. ago. 1992b.
- COHEN, Ernesto (et al). Gestión de programas sociales en América Latina. *Serie Políticas Sociales*, vol. 1, n.º. 25 (LC/L.1114-P/E). Santiago do Chile: CEPAL jun. 1998.
- COLOMBIA, Departamento Nacional de Estadísticas (DANE). <<http://www.dane.gov.co/>>, s. f.
- _____. Plan Nacional de Desarrollo, bases 1998-2002. *Cambio para construir la Paz*. Santa fe de Bogotá: Departamento Nacional de Planeación, 1999.
- _____. *Plan de Desarrollo Antioquía nos Une 1998-2000*. Medellín: Gobernación de Antioquía, Departamento Administrativo de Planeación, 1998a.
- _____. *Plan de Desarrollo de Medellín 1998-2000*. Por una Ciudad más Humana. Medellín: Departamento Administrativo de Planeación Metropolitana, Alcaldía de Medellín, 1998b.
- _____. *Plan Nacional de Desarrollo bases 1998-2000*, GIRALDO, Marcela; VILLAMIZAR, Carolina (eds.) *Cambios para construir la paz*, Presidencia de la República, Departamento Nacional de Planeación, 1998c.
- _____. *Anuario Estadístico Metropolitano*. Medellín: Departamento Administrativo de Planeación Metropolitana, Alcaldía de Medellín, 1997a.
- _____. *Auditoria Integrada Restaurantes Escolares Comunitarios*. Contraloría General de Medellín, Secretaría de Bienestar Social, 1997b.
- _____. Licitación pública 001 de 1997. *Restaurantes Escolares*, Municipio de Medellín: Secretaría de Bienestar Social, 1997c.
- _____. *Diagnóstico de la situación de salud Medellín*. Medellín: Metrosalud, Editorial Dugráficass Arte, 1994.
- _____. *Constitución política de Colombia, 1991*.
- CÓRDOBA MARTÍNEZ, C.. La Constitución del 1991 y la participación, documento presentado no *VI Congreso del CLAD* sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Buenos Aires: nov. 2001.
- CORNIA, A.. Liberalization, globalization and income distribution. *Working Paper*, n.º. 157, Helsinki, World Institute for Development Economics Research (WIDER), 1999.
- _____. Formulación de la política social: reestructuración, objetivos, eficiencia, Giovanni A. Cornea, Richard] olly Y Frances Stewart (eds.), *Ajuste con rostro humano. Protección de los grupos vulnerables y promoción del crecimiento*, Cornea, Giovanni A.; Richard; Stewart, Frances. (eds), Siglo XXI de España Editores, 1987.
- CORREIA DE CAMPOS, A.. Reformas da segurança social na Europa. Contributo das experiencias da América Latina, documento apresentado no *IV Congreso Internacional del CLAD* sobre Reforma del Estado y de la Administración Pública. México: out. 1999.
- COX, Cristián. Las políticas de los años noventa para el sistema escolar. *Serie de Políticas Sociales*, n.º. 3. CEPAL, 1994.
- CPES; BASE-IS; CADEO; CDE, “Iniciativa de la sociedad civil paraguaya para la Cumbre Mundial de Desarrollo Social”, Asunción, 1995.
- CROZIER, M.. *Estado modesto, Estado moderno: estrategia para el cambio*. México, Fondo de Cultura Económica/CEPAL, 1992.
- _____. *No se cambia el Estado por decreto*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), 1987.

CUNILL, Nuria. La descentralización de la descentralización de la política social. ¿Qué hemos aprendido?, documento presentado no *Seminario Descentralización y Políticas Sociales en América Latina: Dilemas políticos y estrategias de gestión pública*. Barcelona: Fundación CIDOB, 3 a 4 de abril, 2003.

_____. *Participación ciudadana*. Dilemas y perspectivas para la democratización de los Estados latinoamericanos. Caracas: CLAD, 1991.

DAHRENDORF, R.(et al). *Report of the Commission on Wealth Creation & Social Cohesion*. Londres: 2003.

DEMO, P.*Brincando de solidariedade: política social de primeira-dama*. Silva e Silva, 2001.

DOYAL; GOGH. Una teoría de las necesidades humanas. *Epistemología de las ciencias sociales*, FUHEM, Armando di Filippo (ed.). Santiago do Chile, 1994.

DRUCKER, Peter F.*La gerencia*. Tareas, responsabilidades y práctica. Buenos Aires: El Ateneo, 1990.

ESPING-ANDERSEN, Gosta. Reestructuración de la protección social y nuevas estrategias de reforma en los países adelantados. *Sociología del desarrollo, políticas sociales y democracia*. Estudios en homenaje a Aldo Solari, FRANCO, Rolando (ed.), México: Siglo XXI Editores, 2001.

_____. *After the Golden Age: the future of the Welfare State in the new global order*, Ginebra: UNRISD, 1994.

ESPÍNOLA, V.. Descentralización de la educación en Chile: continuidad y cambio de un proceso de modernización. *La construcción de lo local en los sistemas educativos descentralizados. Los casos de Argentina, Brasil, Chile y Colombia*, ESPINELA, V. (ed.), Santiago do Chile. CIDE, 1994a.

_____. Introdução. *La construcción de lo local en los sistemas educativos descentralizados. Los casos de Argentina, Brasil, Chile y Colombia*, ESPINELA, V. (ed.). Santiago do Chile: CIDE, 1994b.

_____. The educational reform of the military regime in Chile: the school system's response to competition, choice and market relations, *tese de doutorado*. Gales, University of Wales College Cardiff, 1993.

ESPINOZA, V.. *Tipología de microempresas*. Santiago do Chile: Fundo de Solidaridade e Inversão Social (FOSIS), 1998.

FERNÁNDEZ, J. A.. *El proceso administrativo*, México: Editorial Diana, 1978.

FINOT, Iván. Descentralización y participación en América Latina: una mirada desde la economía. *Revista de la CEPAL*, nº. 78 (LC/G.2187-P /E). dez., 2002.

_____. Descentralización en América Latina: teoría y práctica. *Serie Gestión Pública*, nº. 12 (LC/L.1521-P). Publicação das Nações Unidas, 2001.

_____. Elementos para una reorientación de las políticas de descentralización y participación en América Latina. *Reforma y democracia*, Caracas: CLAD, 1999.

_____. Descentralización del Estado y gestión social, análisis y perspectivas, Santiago do Chile: CEPAL, 1996.

FLEURY, S.. Estado sin ciudadanos. Buenos Aires: Lugar editorial, 1977.

FONTAINE, E. R.; Schenone, O. H.. *Nuestra economía de cada día. Economía aplicada al alcance de todos*. México: Alfaomega Grupo Editor, 2000.

FUNDO DE SOLIDARIDAD E INVERSIÓN SOCIAL (FOSIS). *Informe de autoevaluación técnica: antecedentes en la postulación al Premio Nacional de Calidad*. Santiago do Chile, 1998a.

_____. PROPUESTA INTERNA DEL DEPARTAMENTO DE EVALUACIÓN DE IMPACTO, documento de circulación restringida, 1998b.

_____. *Estudio de clima laboral*, 1997.

FRANCO, Rolando. Dilemas de gestión social: principios e instrumentos. *VII Congreso Internacional del CLAD*, Lisboa, 8 a 11 de outubro. CLAD, 2002a.

_____. Gobernabilidad y descontento social: el papel de las políticas sociales. *Seminario sobre Gobernabilidad y Descontento Social en Democracia*. Escuela Iberoamericana de Gobierno y Políticas Públicas (IBERGOP). México: nov, 2002b.

_____. Grandes temas del desarrollo social en América Latina y el Caribe. *Desarrollo social en América Latina: Temas y desafíos para las políticas públicas*, Sojo, Carlos (ed.), San José de Costa Rica: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Flacso); Banco Mundial, 2002c.

_____. (ed.). *Sociología del desarrollo, políticas sociales y democracia*. México: Siglo XXI Editores, 2001.

_____. Los paradigmas de la política social en América Latina. *Revista de la CEPAL*, n°. 58 (LC/G.1916-P/E). Santiago de Chile: CEPAL, abr. 1996.

_____. Introducción. Focalización y pobreza. *Serie Cuadernos de la CEPAL*, n°. 71, Santiago do Chile: CEPAL, 1995.

_____. Las nuevas orientaciones de la política social en América Latina. Tres conferencias en Caracas. *Cuadernos Cátedra Abierta de Gerencia Social*. n°. 3. Caracas: 1992.

_____. Estado, consolidación democrática y gobernabilidad en América Latina. *Síntesis*, n°. 14. Madrid: 1990a.

_____. *Focalización*. Santiago do Chile: ILPES, 1990b.

_____. Nuevas orientaciones para la política social. *Revista de Ciencias Sociales*, vol. 8, n°. 2. San José de Costa Rica: 1988.

_____. Las grandes controversias de la política social. *Desarrollo social en los ochenta*, FRANCO, Rolando; CUENTAS-ZAVALA, J.C. (eds). (E/ICEF/TACRO/G.I0I0). Santiago do Chile: CEPAL; ILPES; UNICEF, 1983a.

_____. Significado y contenido del desarrollo social y las políticas sociales. *Aspectos metodológicos de las políticas de desarrollo social. Estudios IYES-UNICEF sobre Políticas Sociales*, FRANCO, Rolando; BARROS, C. (eds.). Santiago do Chile: ILPES; UNICEF, 1983b.

_____. Las grandes controversias de la política social, seminario *El Desarrollo Social en los 80's*. Santiago do Chile: CEPAL; UNICEF, 1982.

FRANCO, Rolando (et al). Derechos económicos sociales y culturales en América Latina: su situación actual. *Orden económico internacional y derechos fundamentales*, Anales de la Cátedra Francisco Suárez. Granada: Universidad de Granada, 2001.

GERSTENFELD, P. Oportunidades de bienestar y movilidad social en América Latina. Percepciones y realidades. *Revista Paraguaya de Sociología*, n°. 101. Montevideo: 1998.

_____. El impacto de la inequidad socioeconómica en los logros educacionales. Variables extrapedagógicas y equidad en la educación media: hogar, subjetividad y cultura escolar. *Serie Políticas Sociales*, n°. 9 (LC/L.924). Santiago do Chile. CEPAL, 1995.

GESTIÓN Y ECONOMÍA DE ORGANIZACIONES-CONSULTORES. *Diseño del sistema de evaluación de la Gestión*. FOSIS, 1999.

GIDDENS, A.. El centro derecha sigue en la confusión neoliberal. *El País*. Madrid: 22 nov. 1998.

- GIDEON, J.. Consultation or influence? The institutionalization of participatory mechanisms in social sector reform. *Congreso Internacional de Americanistas*. Santiago do Chile, 2003.
- GIVAUDAN, A.. *La question communale*. Paris: Editorial Revue Politique et Parlementaire, 1980.
- GODET, Michel. *De la anticipación a la acción: manual de perspectiva y estrategia*, México: Ediciones Alfaomega, 1995.
- _____. *Prospective et planification stratégique*. Paris: Económica, 1985.
- GOMA, R.; SUBIRATS, J.. *Políticas públicas en España*. Contenidos, redes de actores y niveles de gobierno. Barcelona: Ariel Ciencia Política, 1998.
- GONZALEZ, J. M.. Desarrollo participativo en Colombia: ¿Una vía hacia el desarrollo alternativo?. *VI Congreso Internacional del CLAD*. Buenos Aires: CLAD, 2001.
- GOODMAN, Margaret (et al). *Los fondos de inversión social en América Latina: resultados y papel futuro*. Washington, D. C.: BID, 1997.
- GORDON, S.. Universalismo estratificado a los programas focalizados: una aproximación a la política social en México. *Seminario Políticas Sociales para los Pobres en América Latina*, em Cartagena, 14 a 16 de maio. Global Urban Research Initiative (GURI)/ Universidad de Toronto /Banco Mundial, 1996.
- GRAHAM, Carol. *Safety nets, politics and the poor*. Washington D.C.: The Brookings Institution, 1994.
- HAINDL, E.; BUDINICH, E.; e IRARRÁZAVAL, I. *Gasto social efectivo*. Santiago do Chile: Universidad de Chile ; MIDEPLAN, 1989.
- _____. *Gasto social efectivo*. Santiago do Chile: Universidad do Chile, Escuela de Economía/ODEPLAN, 1990.
- HAMMER, M.; CHAMPY, J. *Reingeniería*. Grupo Editorial Norma, 1994.
- HARDY, C.. Repensar la agenda progresista. *Revista Rocinante*. Santiago do Chile: out, 2000.
- HARRINGTON, H. James. *Administración total*, McGraw-Hill, 1996.
- _____. *Mejoramiento de los procesos de la empresa*, McGraw-Hill, 1995.
- HART, Oliver. *Firms, contracts and financial structure*. Oxford: Clarendon Press, 1995.
- HILL, C.; JONES, G. *Administración estratégica*. Un enfoque integrado. McGraw-Hill, 1996.
- HIRSCHMANN, A. O.. Policy making and policy analysis in Latin America: a return journey. *Policy Sciences*, 1975.
- _____. Journeys towards progress. *Studies of policy making in Latin America*. The Twenty Century Fund, 1963.
- HUNEEUS, Carlos. La difícil política en América Latina. Reflexiones a la luz del Latinobarómetro. *Partidos políticos y gestión estratégica (LC/IP/1..135)*. Santiago do Chile: CEPAL, 1997.
- IBARRA, David. Crisis, ajuste y política económica en América Latina. *Revista de la CEPAL*, nº. 26 (LC/G.1350). Santiago do Chile: CEPAL, ago. 1985.
- IGLESIAS, E. V.. La crisis, el desempleo y las redes de protección social. Explorando nuevas fronteras. *Sociología del desarrollo, políticas sociales y democracia*, FRANCO, Rolando (ed.). México: Siglo XXI Editores, 2001.
- INSTITUTO LATINOAMERICANO Y DEL CARIBE DE PLANIFICACIÓN ECONÓMICA Y SOCIAL (ILPES). Reflexiones sobre el desarrollo y la responsabilidad del Estado. Santiago do Chile: CEPAL, 1998.

- INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA (INAP). *Introducción al análisis de políticas públicas*. Madrid: 1996.
- INFANTE, M. T.; Schiefelbein, E.. *Asignación de recursos para la educación básica y media*, documento de circulación restringida. Santiago de Chile; 1992.
- INSTITUTO METROPOLITANO DE SALUD. *Informe sistemas de vigilancia alimentaria y nutricional SISVAN*. Santiago do Chile: 1996.
- JIMÉNEZ, O.; Heano. *Diagnóstico social de Medellín*. Medellín, Editorial Etcétera, 1996.
- JOHNSON, Gerry; SCHOLES, Kevan. *Dirección estratégica*. Prentice Hall, 1996.
- KATZENBACH, Jon R. ; SMITH, Douglas K., *The challenge of organizational change*, Nova York: The Free Press, 1993.
- KEIDEL, W.. Rethinking organizational design. *Academy of Management Executive*, vol. 8, n°. 4, 1994.
- KLJN, Erik-Hans (et al) Managing networks in the public sector: a theoretical study of management strategies in policy networks. *Public Administration*, vol. 3, n°. 73, 1995.
- KLIKSBERG, B., ¿Cómo reformar el Estado para enfrentar los desafíos sociales, del 2000?. *Instituciones y Desarrollo*, núm. 6, Barcelona, 2000.
- KOONTZ, Harold; WEIHRICH, Heinz. *Administración*. Una perspectiva global. México, McGraw-Hill, 1994.
- LAMBÍN, JeanJacques. *Marketing estratégico*. Paris: Editorial McGraw-Hill, 1991.
- LARRAÑAGA, O.. Descentralización en educación y salud en Chile. *Programa ILADES*. Universidad de Georgetown, Departamento de Economía, 1994a.
- _____. Reformas de la educación: una tarea urgente. *Chile hacia el 2000*. Ideas para el desarrollo. Santiago do Chile: Centro de Estudios Públicos (CEP), 1994b.
- LATINOBARÓMETRO. Informe de prensa Latinobarómetro 1999-2000. Santiago do Chile, Corporación Latinobarómetro, 2000.
- LAVÍN, Joaquín. Traspaso de colegios municipales a sociedades de profesores: una alternativa por evaluar. Viabilidad económica e institucional de la reforma educativa en Chile, *Serie Políticas Sociales*, n°. 11 (LC/L.926). Santiago do Chile: Cepal, 1995.
- LE GRAND, J.. Economía, igualdad y justicia social. *La igualdad en las ideas y en el pensamiento político*. Madrid: I SIMPOSIO SOBRE LA IGUALDAD Y DISTRIBUCIÓN DE LA RENTA Y LA RIQUEZA, Fundación Argentina, 1993.
- _____. *Equity and choice*. Londres: Harpers-Collins/Routledge, 1991.
- LEHMANN, C.. Hacia una educación de calidad. *Chile hacia el 2000*. Ideas para el desarrollo. Santiago do Chile: Centro de Estudios Públicos (CEP), 1994.
- LEÓN, F.. Los fondos de inversión social ante la crisis mundial y los desafíos futuros. *V Conferencia Anual de la Red Social en América Latina y el Caribe*. Jamaica: nov. 1998.
- LEVIN, H. M.. *United States: equity considerations in market approaches to education* UNICEF; Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), 1995.
- LIPSKY, M.. *Street-leoel bureaucracy, dilemmas of the individual in public services*. Nova York, Russel Sage Foundation, 1980.
- LONDOÑO, J. L.; SZEKELY, M. Persistent poverty and excess inequality: Latin America, 1970-1995. *IDB Working Paper Series*, n°. 357, Washington, D. C.: 1997.
- LUSSIER, Robert N.. *Human relations in organizations: a skill building approach*, Homewood, Illinois: Irwin, 1993.

- LUSTIG (et al). Reducción de la pobreza y crecimiento económico: la doble causalidad, documento presentado al *Seminario La Teoría del Desarrollo en los Albores del siglo XXI*, em Santiago do Chile, 28 Y 29 de agosto. Cepal, 2001.
- MAKINEN, M.; BITRAN, R.. Economic analysis and research tools for health policy in developing countries. Health Financing and Sustainability Project, borrador, set. 1993.
- MANDELL, M. P.. "Intergovernmental management in interorganizational networks", *International Journal of Public Administration*, vol. 11, n° 4, 1988.
- MANZI, J.; CATALÁN, C. .Los cambios en la opinión pública. *Chile en los noventa*, TOLOZA, C.; LAHERA, E. (eds.), Santiago de Chile, Dolmen, 1998.
- MARSHALL, Thomas H.. *Citizenship and social class*. Cambridge: Cambridge University Press, 1950.
- MARTÍNEZ NOGUEIRA, R.. Los proyectos sociales: de la certeza omnipotente al comportamiento estratégico, n° 3/97. Buenos Aires: Forges, 1997.
- MARTINIC, S.. Resultados y perspectivas de las reformas sociales en América Latina, documento presentado no *IV Congreso del CLAD*, no México, 9 a 12 de outubro, CLAD, 1999.
- _____. Experiencias de cooperación entre empresa y escuela en Chile. notas para discusión. Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF)/Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), 1995.
- Maslow, Abraham Harold, *Toward a psychology of being*, Nova York, Van Nostrand, 1968.
- _____. *Motivation and personality*. Nova York: Harper & Bros, 1954.
- MAYNARD, Herman B.; MEHRTENS, Susan E.. *La cuarta ola*. Barcelona: Editorial Granica, 1996.
- MAYORGA, L.. *Participación de la familia en la escolarización de niños pobres*. UNICEF; Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), 1995.
- MEDICI, A. C.. A dinâmica do sector no Brasil. Transformações e tendencias na décadas de 80 e 90. *Serie Cuadernos de la CEPAL*, n° 82 (LC/G.1966-P). Santiago do Chile, Cepal, 1997.
- MENDOZA MAYORDOMO, X.. Técnicas gerenciales y modernización de la administración pública en España. *Revista Documentación Administrativa*, n° 223. Madrid: jul. 1990.
- MESA LAGO, Carmelo. Desarrollo social, reforma del Estado y de la seguridad social, al umbral del siglo XXI. *Serie Políticas Sociales*, n° 36 (LC/L.1249P). Santiago do Chile: Cepal, Publicação das Nações Unidas, 2000.
- _____. Desarrollo de la seguridad social en América Latina. *Estudios e informes de la Cepal*, n° 43 (LC/G.1334). Santiago do Chile: Cepal, 1985.
- MIGUEL, S.; Bigne, E. (et al). *Investigación de Mercados*. Madrid: McGrawHill, 1997.
- MILGROM, P.; ROBERTS, J.. *Economics, organization and management*. Englewood-Cliffs, Nova Jersey: Prentice Hall, 1992.
- MINTZBERG, Henry. *The strategy process*. Prentice Hall, 1995.
- _____. *Diseño de organizaciones eficientes*. Buenos Aires: El Ateneo, 1991a.
- _____. *Mintzberg y la dirección*. México: Editorial Díaz Santos, 1991b.
- _____. *Mintzberg on management: inside our strange world of organizations*. Macmillan Publishing, 1989.
- _____. *The Structuring of oganizations*. Englewood Cliffs, NovaJersey: Prentice Hall, 1979.
- MINTZBERG, Henry; QUINN, J. *El proceso estratégico, conceptos, contextos y casos*. México: Editorial Prentice Hall Hispanoamericana S. A., 1994.

- MOJICA SASTOQUE, Francisco. *La prospectiva: técnicas para visualizar el futuro*. Santa fe de Bogotá: Legis Editores S. A., 1991.
- MOKATE, Karen M.. *Eficiência, eficiência, equidad y sostenibilidad*. Washington, D. C.: Departamentote Integração e Problemas Regionais, Banco Interamericano de Desenvolvimento, 2001.
- MORA; ARAUJO, M.. *Ensayo y error*. Buenos Aires, Sudamericana, 1992.
- MORGAN, Gareth. *Imaginization: the art of creative management*. Newbury Park, California: Sage Publications, 1993.
- _____. *Imágenes de la organización*. Madrid: Editorial Ra-ma, 1990.
- MORGAN, S.; MURGATROYD, C. *Total quality management in the public sector*. Berkshire: Open University Press, 1994.
- MORLEY, S.. *The poverty in Paraguay*. Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), 1996.
- MORRISEY, G. L.. *Pensamiento estratégico*. México: Editorial Prentice Hall Hispanoamericana, 1996a.
- _____. *Planeación a largo plazo*. México: Editorial Prentice Hall Hispanoamericana, 1996b.
- NARAYAN, D.. *The contribution of people's participation: 121 rural water supply projects*. Workshop on Participatory Development, Banco Mundial, 1994.
- NERI, A.. *Sur penuria y después*. La crisis de la política social. Buenos Aires: Emecé, 1995.
- NORTH, Douglass C.. *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, México: Fondo de Cultura Económica, 1993.
- OCAMPO, José Antonio. Media década perdida. *Notas de la CHAL*, núm. 24. Santiago do Chile: Cepal, set. 2002.
- _____. Retomar la agenda del desarrollo. *Revista de la Cepal*, núm. 74 (LC/G.2135-P/E). Santiago do Chile: Cepal, ago. 2001.
- _____. Nuestra agenda. *La CEPAL en sus 50 años*. Notas de un seminario conmemorativo (LC/G.2103-P/E). Santiago do Chile: Cepal, Publicação das Nações Unidas, nº de venda: S.00.II.G.57, 2000.
- O'DONNELL, G. *Modernización y autoritarismo*, Buenos Aires, Paidós, 1973.
- ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS; MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO E DESENVOLVIMENTO; COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA E CARIBE. *Institucionalidad social para la superacion de la pobreza y la equidad*, FRANCO, Rolando (ed.). Santiago do Chile: Cepal, 1998.
- _____. *Institucionalidad social para la superación de la pobreza y la equidad*, FRANCO, Rolando (ed.). Santiago do Chile: Cepal, 1997.
- OLASKY, M.. *Compassionate conservatism*. Nova Cork: The Free Press, 2000.
- ORGANIZAÇÃO PANAMERICANA PARA A SAÚDE; ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DE SAÚDE. *Situación de la salud en las Américas*. Washington, D. C.: 1994.
- ORTIZ, Gladys E.. *Restaurantes Escolares Comunitarios: una experiencia de participación*. *Restaurantes Escolares Comunitarios*, Medellín: Federación Antioqueña de ONG'S, 1995.
- OSBORNE, D.; PLASTRIK. *La reducción de la burocracia*. Cinco estrategias para reinventar el gobierno. Barcelona: Paidós, 1998.

- _____. *Reinventar el gobierno*. Cómo el espíritu empresarial está transformando el sector público. Barcelona: Paidós, 1994.
- OSBORNE, David; GAEBLER, Ted. *Reinventing government*. How the entrepreneurial spirit is transforming the public sector. Reading, Massachusetts: Addison Wesley, 1992.
- OWEN, John D.. *School inequality and the Welfare State*. Baltimore: The John Hopkins University Press, 1974.
- PALMA, E.. Participación social. **notas** de aulas. Santiago do Chile: ILPes;Cepal, CPS-47, 1985.
- PARAGUAY. *Plan Estratégico del Desarrollo Social*. Presidencia de la República, Secretaría de Acción, s. f.
- PASSALACQUA, A.. *Financiamento compartilhado y equidad*. documento apresentado no Centro de Investigação e Docência Econômica; Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciencia e Cultura (UNESCO), 1995.
- PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO (PNUD). Informe sobre Desarrollo Humano 1991. Bogotá: Tercer Mundo Editores, 1991.
- PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO (PNUD); INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). *Relatorio sobre o desenvolvimento humano no Brasil*. Brasília, 1996.
- PORRAS, José Ignacio. Reformas estructurales, institucionalidad y dilemas de la acción colectiva del empresariado agrícola en América Latina. documento de trabalho. Santiago do Chile: FAO, 1999.
- PORTER, Michael. *Ventaja competitiva*. México: Editorial CECSA, 1991.
- PUGH, D. S.(et al). An empirical taxonomy of work organization. *Administrative Science Quaterry*, vol. 14, 1969.
- PUSIC, Eugen. Social welfare and social development. La Haya: Institute of Social Studies, 1979.
- PUTNAM, R. D.. *Making democracy work: civic traditions in modern Italy*. Princeton, Nova Jersey: Princeton University Press, 1993.
- REICH, R.. *El trabajo de las naciones*. Hacia el capitalismo del siglo XXI. Buenos Aires: Vergara, 1993.
- REPETTO, F. La pobreza no es eterna: propuesta para enfrentarla. *La Argentina que viene*. Análisis y propuestas para una sociedad en transición, ISUANI, E.; FILMUS, D. (eds.). Buenos Aires: Norma, 1999.
- RÍOS, S. A.; PANIAGUA, A. *Origenes y perspectivas de la administración*. México: Trillas, 1977.
- ROBBINS, S.. *Comportamiento organizacional*. Teoría y práctica. México: Prentice Hall Hispanoamericana, 1996a.
- _____. *Desarrollo organizacional*. México: Prentice Hall Hispanoamericana, 1996b.
- ROBBINS, S.; CENZO, D. De. *Fundamentos de administración*. México: Prentice Hall, 1996.
- ROMERO LOZANO, S.. La distribución social de responsabilidades y actuaciones en el desarrollo futuro de la educación en América Latina. *Revista Iberoamericana de Educación*, nº. 1, 1993.
- SALAMON, Lester M.. El tercer sector desde una perspectiva mundial. *Desarrollo de Base*, vol. 23, nº. 1. Arlington, Virginia: Fundación Interamericana, 2002.
- SECRETARIA DE AÇÃO SOCIAL OFICINA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO NO PARAGUAI (SAS). *Plan de desarrollo social: una convocatoria a la sociedad paraguaya*. Assunção: out., 1996a.

- _____. *Reglamento operativo del Programa de Inversión Social*, 1996b.
- SAUMA, Pablo. La distribución del ingreso en Paraguay. Assunção: Universidad Nacional de Asunción, Departamento de Investigaciones Socioeconómicas (nrs), 1993.
- SCHEIN, E. H.. *Organizational Psychology*. Englewood Cliffs, Nova Jersey: Prentice Hall, 1985.
- SCHEJTMAN, A. Gestión local y seguridad alimentaria. *Cómo enfrentar la pobreza*. Estrategias y experiencias organizacionales innovadoras, KLIKSBERG, B. (ed.). Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, 1989.
- SEN, A. K.. *Nuevo examen de la desigualdad*. Madrid: Alianza Editorial, 1999.
- SENGE, P. *La quinta disciplina*. El arte y la práctica de la organización abierta al aprendizaje. Madrid: Editorial Granica, 1990.
- SILVA E SILVA, M.. Ozanira. A focalização fragmentadora e a insuficiência do comunidade solidaria no enfrentamento da pobreza: estudo de um caso no Nordeste. *O comunidade solidaria. O não enfrentamento da pobreza no Brasil*. São Paulo: Cortez Editora, 2001a.
- _____. *O comunidade solidaria. O não enfrentamento da pobreza no Brasil*. São Paulo, Cortez Editora, 2001b.
- SILVA, R. N.; Cruz, N. Tendências na gestão educacional no Brasil: Descentralização e Desconcentração. *La construcción de lo local en los sistemas educativos descentralizados*, Espínola, V. (ed.). Santiago do Chile: CIDE, 1995.
- SOLARI, Aldo E.. La desigualdad educativa: problemas y políticas. *Serie Políticas Sociales*, nº. 4 (LC/L.851). Santiago do Chile: Cepal, ago. 1994.
- STIGLITZ, Joseph. La economía del sector público. Barcelona: Antoni Bosch Editores, S.A., 1995.
- SUDARSKY, J.. *Clientelismo y desarrollo social*. El caso de las cooperativas. Bogotá: Tercer Mundo Editores, 1988.
- SULBRANDT, José. La gerencia de políticas y programas sociales. *Cambio social y políticas*, URZÚA, Raúl (ed.). Santiago do Chile: Universidad de Chile, 1997.
- TÉLLEZ, A. *Los proyectos de mejoramiento educativo en el desarrollo ele la educación básica chilena*. Centro de Investigaçã e Docência Econômica; Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciencia e Cultura (UNESCO), 1995.
- THUROW, L.. *La guerra del siglo XXI*. Buenos Aires: Javier Vergara editor, 1992.
- TOURAINÉ, A.. 3 y 2 ½. *El Paú*. Madrid: 31 out. 1998.
- UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS (UFMG). *Aprendendo a conviver com as DST/AIDS*. 1996.
- FUNDO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A INFÂNCIA (UNICEF). *Guía de UNICEF para el monitoreo y la evaluación*. Marcando una diferencia. Nova York: fev. 1990.
- VALLADARES, M. I.. *Democracia, municipalización, financiamiento y calidad de la educación*. Santiago do Chile: Ministerio de Educación de Chile, 1991.
- VAN DER GAAG, J.. *Private and public initiatives*. Working together for health and education. Washington, D. C.: Banco Mundial, 1995.
- VERGARA, C.. *Capacitación para la gestión y evaluación de proyectos y programas sociales*. Santiago do Chile: Cepal, dez. 1993.
- VERGARA, P. *Las políticas hacia la extrema pobreza en Chile 1973-1988*. Santiago do Chile: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), 1990.

VIVES, C. J.. *Programa de Protección de Alimentos en Restaurantes Escolares de la Secretaría de Bienestar*. Medellín: Escuela de Nutrición y Dietética, Universidad de Antioquía, 1995.

WEALE, Albert. *Equality and social policy*. Londres: Routledge & Kegan Paul, 1978.

WOLFE, Marshall. Las múltiples facetas de la participación. *Pensamiento Iberoamericano*, n.º 19. jan. 1991.

WOLFENSON, J. D.. *La otra crisis*. Discurso diante da Junta de Governadores. Washington, D.C.: 6 out. 1998.

WOLFF, L. SCHIEFELBEIN; VALENZUELA, J.. *Mejoramiento de la calidad de la educación primaria en América Latina y el Caribe*. Documentos para discussão, n.º 257. Washington, D.C.: Banco Mundial, 1994.