

Gestão e avaliação de
políticas e programas sociais:
subsídios para discussão

Francisco Gaetani

14

Gestão e avaliação de
políticas e programas sociais:
subsídios para discussão

Francisco Gaetani

14

Texto para discussão é uma publicação da
Escola Nacional de Administração Pública

Editora

Vera Lúcia Petrucci

Coordenador editorial

Flávio Carneiro Alcoforado

Revisora

Marluce Moreira Salgado

Editoração eletrônica

Milton Furlan

© ENAP, 1997

GAETANI, Francisco.

G129g Gestão e avaliação de políticas sociais:
subsídios para discussão. Brasília: MARE/ENAP,
1997.

15 f. (Texto para discussão, 14).

1. Políticas públicas — Brasil — Aspectos
sociais. I. Título II. Série

CDD 350.7

Brasília - DF

ENAP Escola Nacional de Administração Pública

SAIS — Área 2-A

70610-900 — Brasília - DF

Telefone: (061) 445 7095 / 445 7096

Fax: (061) 445 7178

Gestão e avaliação de políticas e programas sociais: subsídios para discussão

*Francisco Gaetani**

1. Introdução

Este texto procura refletir sobre algumas questões ligadas às problemáticas de gestão e avaliação de políticas sociais, a partir de conhecimentos relacionados com a observação da realidade brasileira.

Trata-se de um alinhavado de considerações divididas em quatro módulos: contextualização, balanço institucional, gargalos e novas abordagens.

No primeiro é realizado um breve apanhado do contexto, em termos da administração pública, no qual se encontra situada a problemática social e o significado desta inserção.

O segundo traz um breve comentário sobre o endereçamento institucional das políticas sociais e um balanço de alguns de seus impasses.

Em seguida, são indicados determinados gargalos que constituem estrangulamentos responsáveis pela incapacitação estrutural do Estado no enfrentamento de certos problemas.

São, então, exploradas novas abordagens potenciais de enfrentamento e superação destas dificuldades.

Finalmente é apresentado um conjunto de conclusões, procurando estabelecer possíveis conexões com os esforços, no sentido de se ampliar a eficiência, a eficácia e a efetividade das políticas sociais através da descentralização.

Os aspectos relacionados às temáticas de gerência e avaliação são discutidos em distintos momentos do texto de forma mais ou menos concomitante.

2. Contextualização

Um primeiro aspecto a ser considerado nas discussões sobre as políticas sociais (educação, saúde, assistência, habitação, emprego, renda mínima e previdência, entre outras) é que estas, assim como as macroeconômicas (fiscal, monetária, cambial e industrial) e as demais (científica e

* Diretor da Escola de Governo da Fundação João Pinheiro

tecnológica, cultural, agrícola, agrária etc), se encontram balizadas e referenciadas por uma determinada forma de organização da administração pública que condiciona e media os processos de formulação, implementação e avaliação de políticas públicas.

A governança de um país, dada pela capacidade de governar e delimitada pelo aparato administrativo existente, é fundamental na modelagem dos limites e potencialidades dos processos de viabilização de políticas públicas.

As políticas de administração pública parecem se situar, no entanto, no campo das não-questões, devido ao caráter implícito e opaco que as caracteriza. O déficit de capacidades é significativo e eloqüente. A explicitação da gravidade dos problemas pode contribuir para o desvelamento das inconsistências e disfunções presentes no cotidiano das burocracias governamentais, mas é um desafio recorrente. As cadeias de causalidade fundamentais, bem como as raízes de vários dos problemas centrais do serviço público, situam-se no âmbito de temáticas intrinsecamente conflitivas, de difícil acesso e clarificação.

Não estão claros ainda os sinais de saída deste quadro. A operacionalização da Reforma do Estado está sendo negociada e conduzida a partir de uma perspectiva hegemonicamente economicista. O corte dos gastos e a obtenção do equilíbrio das contas públicas são as linhas mestras dos esforços orientados para a viabilização das reformas (previdenciária, administrativa, tributária etc.). Mas é importante destacar como a manutenção do *status quo* vigente agrava e compromete a já precária situação das instâncias de governo (União, estados e municípios) do País. O custo de oportunidade da protelação das reformas é subestimado e pouco conhecido e está longe de sensibilizar formadores de opinião e agentes decisores.

O Estado atual não se encontra adequadamente preparado para assumir as novas (e algumas das velhas) tarefas que se delineiam no âmbito das transformações em curso neste fim de século.

O aparato administrativo não corresponde ao desenho que se persegue no plano da retórica do executivo. A estrutura do Estado brasileiro é inorgânica e disfuncional sob qualquer ângulo de análise. A legislação relativa à Previdência é insustentável, tanto do ponto de vista atuarial quanto ético-valorativo. A gestão de recursos humanos tornou-se uma atividade fictícia e varejista, dissociada de quaisquer articulações mais estreitas com questões como carreira, remuneração e capacitação. O modelo organizacional da administração pública não responde, mesmo ao comando do executivo, devido à situação de incapacitação estrutural em que se encontra e do declínio das perspectivas de superá-la.

A área social, muito mais que as outras, encontra-se extremamente vulnerável a este quadro. A clientela artificialmente é constituída por vítimas, carentes, desqualificados e não por sujeitos sociais. Mas, com freqüência, as diferenças entre o funcionário gestor de direitos sociais e o chamado público-alvo estão se dissolvendo em um quadro de degradação crescente. O lado do balcão ou guichê indica cada vez menos a natureza da inserção das pessoas no processo e mais a confusão da face social dos governos com sua clientela última, aqueles – deserdados pelos mercados – que têm no Estado sua última trincheira possível.

Nestes termos, a qualificação do debate sobre as políticas sociais é inevitavelmente perpassada pelas contingências de operação do Estado, hoje

profundamente desorganizado e desarticulado.

Neste contexto, KLIKSBURG destaca três mitos que afetam profundamente a gestão das políticas sociais: a pretensa ilegitimidade do gasto social, a crença na ineficiência congênita do gerenciamento social e a visão burocrática-formalista da gestão social.

No primeiro caso, trata-se do profundo ceticismo com que os operadores da máquina pública encaram as hipotéticas taxas de retorno das políticas sociais. É como se os recursos alocados com a finalidade de enfrentar estes desafios fossem objeto de uma destinação fatalmente inútil.

Um segundo aspecto importante refere-se à “reconhecida” incompetência estrutural do processo de gerenciamento das políticas sociais. É como se estas fragilidades condenassem as políticas sociais a uma gestão inevitavelmente desastrosa.

O terceiro mito refere-se à visão mágica que se tem das políticas sociais, como se seu processo de formulação fosse seguido de uma etapa “fluida e natural” de implementação, desde que adequadamente desenhadas.

Devem ser acrescentadas a este quadro duas importantes considerações: a fragmentação da problemática social e despolitização de sua carga de conteúdo pelas autoridades econômicas.

A realidade da pobreza é uma em suas múltiplas dimensões. A desintegração imposta pelos recortes das organizações governamentais (educação, saúde, criança etc.) costuma provocar enfoques desfocalizadores dos elementos propulsores daquela dinâmica social. Esse processo, por definição desequilibrador e fragmentador, embaralha prioridades, embaça os valores e desarticula esforços auto-organizativos e/ou auto-referenciados.

Quanto ao desalojamento, pela esfera econômica, do conteúdo político e de sua dramaticidade das interfaces com o campo social, as estratégias são várias: a não consideração do mérito das questões, o não estabelecimento de comparações com outros agregados (dívida interna, salários dos poderes Legislativo e Judiciário, produção de bens privados, cargas de tributos etc.) e a utilização da linguagem orçamentária e financeira como forma de ocultamento, entre outras.

Neste sentido, contextualizar as políticas sociais é, antes de mais nada, recuperar sua dimensão política e conflitiva, isto é, repolitizá-las.

3. Balanço institucional

A descentralização das políticas sociais está na ordem do dia. Saúde, educação, assistência social, emprego, meio ambiente, criança e adolescência. Os conselhos municipais se multiplicam, assim como os fundos (não confundir com recursos) viabilizadores (!) desses processos. Mas uma visão mais detalhada desses arranjos aponta questões ainda sem respostas.

As políticas sociais dependem de fluxos e vinculações constitucionais para se viabilizarem, de forma sustentável, no tempo e num ambiente de incertezas e aceleradas transformações. São operadas por dentro da execução orçamentária, com as vantagens e as desvantagens deste percurso. Os programas sociais datados e, eventualmente, carimbados, constituem um aporte de recursos mais ou menos bem distribuídos ao longo de um determinado período

de tempo, em variáveis proporções entre investimentos, serviços, equipamentos e custeio.

Em ambos os casos os processos de gestão e avaliação guardam um profundo distanciamento da área econômica. Às vezes experimentam-se endereçamentos alternativos como a esfera do Planejamento ou mesmo o Gabinete Civil, hipóteses denotadoras de mais fragilidade que respaldo. O fato é que, no chamado centro nervoso dos governos, a área social tende a desempenhar um papel periférico, exceto pelo apetite que desperta nos segmentos políticos que se nutrem do clientelismo e da administração (pulverizada) da escassez.

Burocracias autocontidas e auto-referenciadas (ex: saúde, educação e assistência social, entre outras) possuem uma baixíssima articulação horizontal. Acostumadas à posição de crônicas pedintes do comando econômico, paradoxalmente, estes grupos que transitam entre os três níveis de governo costumam competir entre si, promovendo uma concorrência intergovernamental e não uma convergência sinérgica. A disputa por territorialidades abrange recursos financeiros, competências legais, visibilidade institucional, interlocução com agências multilaterais de fomento, atendimento da classe política etc.

Estes problemas são particularmente graves, quando se trata de políticas de massa, uma vez que as seqüelas decorrentes dos múltiplos embates e impasses acabam por produzir um ambiente decisório pantanoso, com baixa velocidade de processamento, frágeis e efêmeras hegemonias e altos custos de transação. A inércia e a estagnação dificultam movimentos de ruptura e/ou desequilíbrios capazes de liberar energias transformadoras represadas no tecido social e/ou no background das instituições envolvidas.

As possibilidades de irrupção do novo neste quadro podem derivar de quatro campos: da sociedade civil, da esfera política, da própria burocracia e de agentes externos (geralmente aportadores de recursos ao sistema).

O campo da demanda social, da sociedade civil organizada, é o que mais vem crescendo em importância nos últimos anos. Operando com desenvoltura recursos de *marketing* institucional, as organizações não-governamentais estão consolidando seus espaços nos processos de formulação e implementação de políticas públicas, especialmente pela capacidade de vocalizar interesses marginalizados pelos esquemas oficiais. Passando a atuar para além de posicionamentos de resistência, estas entidades e movimentos atuam de forma cada vez mais pró-ativa na busca do equacionamento de seus interesses.

A classe política permanece sendo a grande fonte de inovações na condução dos negócios públicos, em especial no âmbito das políticas sociais, devido ao capital político que carregam. A multiplicação de experiências bem sucedidas, nos planos nacional e internacional, por governos locais dirigidos por lideranças políticas emergentes, é emblemática desta potencialidade. O exemplo vem de baixo, ao contrário do provérbio popular, e começa a se espalhar pelo nível estadual, ainda que de forma isolada e pontual, delimitada por entornos regionais específicos.

O vetor endógeno ao Estado, as elites burocráticas, também pode desempenhar importante papel infra-estrutural na gestação de mudanças na esfera social, principalmente quando consegue construir e desenvolver instituições e

arranjos portadores de condições de sustentabilidade. O domínio dos conteúdos específicos das atividades de governo, bem como de tecnologias e informações estratégicas, transforma as burocracias articuladas em importantes protagonistas destes processos, ainda nem sempre com uma visibilidade correspondente ao seu efetivo potencial de intervenção.

Os organismos internacionais envolvidos nestes processos pertencem basicamente a dois grupos: as agências de fomento e os integrantes do sistema das Nações Unidas que operam na esfera social.

O primeiro grupo é particularmente importante dado ao seu poder de direcionamento de inversões, estabelecendo prioridades para aplicações de recursos que desempenham importante papel na confecção da agenda de decisões dos governos nacionais e subnacionais (estados e municípios de grande porte). No entanto, a observação do estágio de implementação dos projetos (freqüentemente muito atrasados) das carteiras de organizações como o BID e o BIRD, os problemas no campo do fluxo de desembolso das contrapartidas (com as decorrentes taxas, derivadas da não-utilização dos recursos disponibilizados) e os próprios resultados efetivos desses empréstimos indicam a necessidade de se apurar com mais profundidade as responsabilidades destes problemas, especialmente no âmbito das equipes econômicas dos tomadores, dos oficiais de projetos, dos emprestadores e das instâncias avaliadoras, todos geralmente preservados do complexo universo da implementação.

O segundo grupo abrange o PNUD, o Unicef, a OMS, a OPAS, o CLAD, a Cepal, a FAO, o PNUMA e a Unesco entre outros. Estas instituições também possuem um importante papel na difusão de idéias e indução de comportamentos, através de mecanismos de apoio mais brandos, geralmente situados no campo das inovações (portadoras de expressivo efeito-demonstração) e formação, além de eventos, publicações e visitas técnicas. Embora operando em escala micro, com um volume muito menor de recursos (ainda que geralmente a fundo perdido), essas instituições têm desempenhado um relevante papel na transferência de tecnologia de projetos para seus parceiros locais, em especial na área social. Este tem sido um vetor importante, funcionando no sentido contrário aos processos de desmantelamento e desmanche das administrações públicas.

As probabilidades de sucesso das iniciativas modernizadoras desses quatro grupos dependem fundamentalmente da capacidade dos mencionados atores estabelecerem alianças e, principalmente, construírem redes capazes de alavancar sinergias, criar padrões de convergências que arrastem parceiros e anéis burocráticos em um mesmo sentido.

Nesta perspectiva, a problemática do posicionamento institucional não possui uma dimensão estática, mas sim dinâmica, fluida e flexível. O foco é na densidade e qualidade do feixe de interações, o verdadeiro nucleador de prioridades, recursos e arranjos institucionais.

4. Os gargalos estruturais: um breve apanhado

Os déficits de capacidade do setor público situam-se em diversos campos do sistema político e do aparato estatal. Dentre estes, destacam-se o

processo político propriamente dito, o processo legislativo, o exercício da justiça, a interlocução com o setor produtivo, a governança, a gestão macroeconômica e a gestão da política industrial, científica e tecnológica.

O desafio da consolidação do regime democrático na maior parte dos países da América Latina não está superado. A experiência histórica, a desagregação do tecido social, a eleição de governos minoritários (sem hegemonia no Legislativo), o agravamento da exclusão social, a rápida abertura comercial, o colapso das finanças públicas e a combinação do desemprego estrutural com o subemprego crônico produziram um quadro adverso e pantanoso, de difícil manejo. A transição para uma trajetória de desenvolvimento sustentável não está clara como demonstram emblematicamente Argentina, Brasil e México. Por outro lado, a nostalgia do autoritarismo pode crescer no caso de aprofundamento da paralisia e dos governos diante da crise. Isto sem falar no ressurgimento do populismo, traço cultural do continente que sobrevive à globalização e à revolução tecnológica.

O processo legislativo também se ressentiu dos longos anos do autoritarismo. Os partidos políticos são ainda profundamente frágeis e a lógica da barganha político-sistêmica prevalece, em detrimento de posicionamentos políticos sobre o conteúdo dos problemas. A capacidade propositiva do Legislativo ainda é muito subaproveitada, dado o caráter reativo que predomina nas três instâncias de governo. Noutras palavras, o déficit do Legislativo em legislar, em formular proposições legais é ainda muito grande, relegando-o a um papel menor de casa de barganhas miúdas e de corporativismo exacerbado.

O Poder Judiciário é o grande esquecido do processo de redemocratização. Opaco e impermeável a qualquer tipo de controle social, o Judiciário vem se revelando o poder mais conservador da República, em parte, por suas próprias características intrínsecas relacionadas com a manutenção da ordem e, em parte, devido à hipertrofia de sua autonomia, confundida deliberadamente com uma pseudo-soberania perante a tudo e a todos. A Justiça é o poder mais atingido pelo formalismo, pelo burocratismo, pelo nepotismo e pelo corporativismo. E seu poder paralisante sobre as ações do governo, notadamente em matéria econômica e na gestão de recursos humanos, é bastante expressivo. Na medida que o Legislativo não atualiza o arcabouço jurídico-legal do País, as perspectivas de mudança deste quadro tornam-se ainda mais distantes.

Os déficits de capital demandam um equacionamento mais previsível que, inclusive, já vem sendo perseguido aqui e ali. Os investidores buscam ambientes econômicos que assegurem a rentabilidade de seu capital, o que é proporcionado por regras claras, aceitáveis, estáveis e bem administradas, características que só recentemente começam a ser reunidas em países latino-americanos (o Chile é o melhor exemplo). Estas são condições necessárias, ainda que não suficientes, para atrair investimentos externos de capital. O equilíbrio das finanças públicas, a estabilização macroeconômica, marcos regulatórios adequados, política de abertura comercial consistente com a política industrial do país etc. são outros importantes requisitos das chamadas reformas, orientadas para o mercado que espera que os países latino-americanos adotem. O enfrentamento destes desafios colide, no entanto, com as bases de sustentação política e econômica de muitos governos, além do que, conforme a

forma de condução desses processos, estas políticas resultam em um agravamento do quadro de exclusão social e não em processos redistributivos.

Finalmente, há questões integrantes da chamada governança. Estão cristalizadas na forma de organização da máquina administrativa: problemas, vícios, inconsistências e injustiças, cujo enfrentamento é profundamente conflitivo. A previdência dos funcionários públicos, o inchaço das máquinas administrativas, os privilégios adquiridos e transformados em direitos (especialmente no Legislativo, no Judiciário, nos Tribunais de Contas e no Ministério Público), a desprofissionalização e proletarização dos funcionários públicos, a ausência de políticas de recursos humanos modernizadoras vinculadas a centros de formação, carreiras e remuneração, entre outros, são elementos crônicos no quadro de desaparecimento do Estado. Ignorar e/ou protelar o enfrentamento destes problemas é contribuir para seu agravamento e aumentar o custo de uma hipotética solução. Enquanto isto, o Estado vai se tornando cada vez mais vulnerável à captura por interesses privados e corporativos.

5. Novas estratégias de enfrentamento da problemática social

5.1. A “cadeia produtiva” de serviços públicos na área social

Os estudos de organização industrial deram um grande salto de qualidade, quando as análises da estrutura produtiva com corte setorial deram lugar às pesquisas dos chamados complexos industriais, que focalizam a densidade das interações (para frente, para trás e horizontais), no âmbito das cadeias produtivas.

As políticas sociais se ressentem da ausência de uma abordagem semelhante. As áreas de saúde, educação, assistência social, emprego, habitação, saneamento básico, entre outras, não atuam em conjunto, não dialogam entre si e não se propõem a desenvolver um esforço institucionalizado e sistemático de compatibilização de ações e construção de sinergias e complementariedades. Mesmo no contexto dos esforços de descentralização em curso, a verticalização tipo “cascata” e não a explosão em redes é a tônica.

Neste quadro de diluição de responsabilidades, desintegração e desarticulação institucional e pulverização de recursos, a questão das parcerias precisa ser retrabalhada dentro de uma visão mais “agressiva”. Não basta a pressão da base, dos beneficiários últimos que rejeitam estas abordagens fragmentadas e fragmentadoras. Tampouco é suficiente o voluntarismo de grupos técnicos dotados de senso de responsabilidade, espírito público e visão de conjunto. É necessário um esforço de amarração *top-down* também, se possível vinculado ao fluxo de desembolso de recursos.

Não se trata de engessar propostas, mas sim de induzir efetivamente a dinâmica de funcionamento desses programas. Os problemas se remetem uns aos outros, realimentando-se continuamente. Ações setoriais, mesmo quando bem sucedidas, são vulneráveis a médio e longo prazo, se não transbordam ou são acompanhadas de avanços em problemáticas conexas. Neste sentido, não basta que cada ator se contente em fazer sua parte. Todos precisam acompanhar e monitorar o comportamento do conjunto. No mínimo para somar esforços para dialogar com a área econômica, sempre arisca e refratária a ampliar suas interações com a esfera social.

A abordagem do tipo “complexo social” recupera a dimensão de totalidade das regiões e dos seus problemas, reconhecidos na sua integralidade (e não nas suas facetas). E este enfoque incide também sobre o vetor da descentralização. A qualificação das competências dos três níveis de governo, assim como a discriminação dos aportes de recursos (financeiros, humanos, informacionais etc.) de cada um é o mínimo (ainda distante) a ser pactuado e explorado, no âmbito das relações intergovernamentais.

Naturalmente, esse esforço de abordagem significa exigir mais dos agentes públicos e privados em interação nesses processos. A pobreza, no entanto, não é fragmentada. Alastra-se e aprofunda-se na sua inteireza, arrastando consigo, com maior ou menor velocidade, o conjunto das variáveis que a define.

5.2. Implementação de políticas em redes

A maior parte das políticas públicas e programas sociais em processo de implantação são autocontidos, gerenciados de forma estática (com papéis definidos e responsabilidades prescritas) e defensivos em relação ao ambiente sobre o qual incidem. A hierarquia de comando é unificada. A capacidade de acumular tensões (não fracassos) é baixa. O desafio dos avaliadores é captar em que medida eventuais mudanças operadas no decurso de sua implementação devem-se a ele. A publicização do acompanhamento físico-financeiro é mínima.

A participação da sociedade civil organizada e da classe política geralmente é percebida como estorvo, salvo quando restrita aos limites de sua “contrapartida”.

Basicamente, não se lida com sujeitos sociais. O programa ou a política são os protagonistas, pilotados por coordenações gerais e executivas implantadas, mais, ou menos organicamente no aparato estatal.

Falar em ruptura destes procedimentos é temerário, mas talvez seja possível enriquecê-lo através de sua *disclosure* e operação em rede. Isto significa incorporar fluidez e flexibilidade à sua gestão, além de mobilizar um conjunto maior de parceiros (e fiscais) na sua viabilização. O risco é a endogeneização de um conjunto de demandas sociais que exploda os limites de suas possibilidades. Mas as redes estão aí exatamente para catalisar e contribuir para o processamento de conflitos.

A ampliação do acesso às diversas etapas de um processo de negociação, implementação e avaliação abre a perspectiva de incorporar novas e distintas contribuições, até então estruturalmente excluídas destas dinâmicas.

As novas tecnologias de informação abrem oportunidades extraordinárias de publicização e difusão de informações. Curiosamente, os governos parecem ainda lentos e receosos de incorporá-las em práticas distintas da publicidade oficial. Conteúdos explosivos no papel tornam-se incontroláveis, quando disponibilizados em meio eletrônico.

O Estado possui muitas zonas opacas. As políticas sociais e os programas dos três níveis de governo não fogem à regra. Mesmo as estatísticas sócio-econômicas não são isentas de tensões. Seu conteúdo é geralmente objeto de controvérsias, crises e dissensos, o que explica seu freqüente desaparecimento ou sucateamento. Um choque de informações e dados sistematizados produz

conseqüências. Muitas vezes elas falam por si, desvelando situações de difícil explicitação.

A chave da inovação, no entanto, são as redes. A definição de seus nós principais, de suas franjas, de suas barreiras à entrada (quando existirem) e de seu impacto sobre a gestão não são problemas simples. Não deixa de ser uma geometria móvel do poder. Por outro lado, as potencialidades de uma rede em movimento alinhado são muito interessantes, mesmo que no seu interior (quando houver um lado de dentro) haja conflitos.

A convergência de propósitos, meios, focos e articulações cria um vetor de forte sustentabilidade institucional. Proporciona um incrementalismo orientado, cumulativo, flexível e fluido, além de aberto e público.

As políticas e programas sociais não pertencem a seus financiadores nem a seus operadores. A gestão em rede é mais que uma administração partilhada. É um constrangimento democrático ao processo de tomada de decisões na máquina administrativa. Nestes termos é também uma forma de tornar a administração pública mais permeável ao controle social.

5.3. Uma nova forma de politização das políticas sociais

As políticas sociais são as primas pobres da família das políticas públicas. Ocupam o lugar de vítimas crônicas das dificuldades do País. Afogadas pelos horizontes de curto prazo que costumam balizar a atuação da equipe econômica, os gestores das políticas sociais já introjetaram sua inserção subalterna no aparato administrativo estatal e contentam-se com “o que for possível”, como se os gastos neste campo fossem os grandes responsáveis pelo desequilíbrio das contas públicas.

Cabe aqui o registro de que, em certos setores, o volume de recursos aportados começa a atingir patamares razoáveis dentro de parâmetros internacionais, de modo que há também problemas relacionados com a natureza do gasto, e não apenas com seu *quantum*.

Assim sendo, há fundamentalmente duas arenas de discussão nos governos da problemática das políticas sociais: intra-setores responsáveis pelas temáticas sociais e na sua interface com os demais campos burocráticos, em especial a área econômica.

No âmbito da própria esfera social, a condição de vítima, carente e excluída é profundamente cristalizada, a ponto de paralisar processos de *empowerment* auto-referenciados. Os posicionamentos justificativos e defensivos predominam. Mas até a escassez torna-se moeda política. Basta observar o interesse político que estes setores despertam, em especial dos políticos caracterizados por práticas clientelistas. São palanques que asseguram visibilidade recorrente, mesmo quando não há recursos. O resultado é o ensimesmamento, a emulação da escassez e uma certa insensibilidade em relação ao conteúdo das práticas.

As interfaces com outras áreas de governo costumam restringir-se à esfera econômica, sempre com o mesmo discurso, mesmo que os tempos mudem. O resultado é conhecido: absoluta falta de comunicação efetiva. Os

passos seguintes são familiares: interlocução direta com o chefe do executivo, ocupação de espaços na mídia, contatos com o legislativo e retorno à fazenda (ou substituição do dirigente). É como se houvesse um ritual cujas falas apresentam poucas alterações, cujo resultado é invariavelmente o mesmo.

Transformar esta realidade exige uma prática política mais aberta, capaz de alianças mais abrangentes e eficazes (afinal, trata-se de fazer valer os interesses e direitos de uma maioria) e a adoção de posturas mais inovadoras na condução de ações. Três movimentos configuram esta nova estratégia de politização das políticas sociais: parametrização, publicização e precificação (?).

A adoção de indicadores e parâmetros de custo, desempenho, produtividade, atendimento, cobertura, eficiência, eficácia e efetividade é um movimento que precisa ser difundido e aprofundado, com todas as imperfeições e necessidades de aprimoramento que apresentam. Criam referências; possibilitam comparações, no tempo e entre contextos semelhantes e auxiliam na medição, qualificação e desenvolvimento de sensibilidades (escala, natureza, gravidade, repercussão etc.) em relação aos problemas.

A publicização é uma ruptura com as práticas opacas e diluidoras de responsabilidades típicas do serviço público. A elevação do patamar de informações disponíveis melhora o processo decisório, expõe interesses que se beneficiam de sigilos inconsistentes com a coisa pública, constrange a sociedade e o governo a enfrentar certos problemas e permite a constituição de um conhecimento cumulativo sobre as temáticas em foco (desafio difícil em um contexto de vigência do efêmero, exceto as desigualdades).

A precificação é outra prática importante a ser incorporada. Há de se traduzir as demandas em custos. Mas é preciso também colocar preços nas soluções e, principalmente, nas conseqüências de sua ausência. A noção de custo de oportunidade é vital para a instrumentalização da capacidade negociadora dos gestores de políticas sociais. Os conflitos que travam se processam na arena das análises custo-benefício e da avaliação social de projetos. O dimensionamento dos problemas e de suas (ausências de) soluções, bem como a comparação com os (grandes e pequenos) números das demais políticas públicas é essencial para fortalecer politicamente a área social, tanto no âmbito do governo como da sociedade.

5.4. Recursos humanos, recursos estratégicos

Em pleno contexto de revolução tecnológica, acumulação flexível e globalização, a forma como são gerenciados os recursos humanos na esfera social empurra os funcionários públicos para uma situação perigosamente próxima daquela vivenciada pela clientela da máquina estatal.

No momento em que se discute agregação de valor ao produto (sejam bens ou serviços), que a empregabilidade ocupa o centro das discussões entre capital e trabalho e que o desempenho e a produtividade passam a ser fundamentais para as discussões sobre políticas salariais, a degradação da função pública chega a produzir uma dicotomização do serviço público: o indispensável (fiscalização, Ministério Público, as empresas estatais e os agentes financeiros) e o resto.

No âmbito deste resto, pessoal é sinônimo de estorvo, gasto desnecessário, cipal de legislação funcional, conflitos trabalhistas, cristalização de ineficiências e problema a ser administrado e “rolado”, porque as soluções são conflitivas e pressupõem enfrentamentos que afetam o cálculo e a equação da sustentabilidade política dos governos.

No universo do setor privado já fazem muitos anos que o tratamento dispensado aos funcionários, em especial ao de nível mais alto, implica um intenso esforço de capacitação continuada, assunção de novas responsabilidades, manejo de linguagens e tecnologias da informação, desenvolvimento de liderança e capacidades de comando, negociação e interação permanente.

A insistência em negligenciar a importância estratégica da problemática de recursos humanos, na prática, resulta no aprofundamento da política implícita de desmancho da administração pública.

Diferentes funções do Estado demandam distintas formas de tratamento e regulamentação da questão de pessoal. As políticas sociais, por exemplo, são emblemáticas de um equacionamento inadequado deste assunto. Dentre as principais características de seus quadros destacam-se, de um lado, o voluntarismo, a sensibilidade social, a capacidade de indignação e o genuíno desejo de empreender transformações no modo de vida do povo pobre e, de outro, o despreparo profissional (em termos de conteúdo), as precaríssimas condições de trabalho, a baixa densidade tecnológica e a falta de perspectivas de carreira e crescimento (pessoal e profissional).

No âmbito das discussões sobre descentralização das políticas, as contradições emergem com clareza. Como transferir pessoal de um nível de governo para outro? (Convênios não têm funcionado.) Como induzir parcerias e sinergias, se as condições e relações de trabalho (jornada, remuneração, regime de trabalho e infra-estrutura) são profundamente distintas? Como exercer ação gerencial (e política) sobre um quadro de pessoal estruturado com base em vetores geradores de entropia? Como sustentar um diálogo tão desigual com áreas críticas como a financeira, a econômica e a de ciência e tecnologia (C&T)? Como mobilizar, a partir dos recursos humanos disponíveis no serviço público, a sociedade civil para transformar e traduzir as necessidades sociais das maiorias (dispersas, imersas na pobreza e desorganizadas) em respostas políticas e institucionais da máquina administrativa?

A agenda de perguntas, no caso, já constitui por si só um roteiro de enfrentamento de um importante conjunto de (não?) questões. É um lugar comum dizer que os recursos humanos constituem o maior patrimônio de uma organização e, mesmo, do Estado. Potencializar suas possibilidades, investir na capacidade de as pessoas agregarem valor ao trabalho e valores aos conteúdos de suas ações é o desafio posto, em especial nas interfaces do serviço público com os excluídos.

6. Conclusões

As principais conclusões deste trabalho apontam em cinco direções básicas: fixação de uma agenda, objetivação de prioridades, costura de redes, nucleação cumulativa de informações e focalização nos pontos de impacto.

O estabelecimento de qual é a agenda dos problemas considerados críticos e fundamentais é básico para a aglutinação de interlocutores. Para se referenciar a discussão e sinalizar a trajetória que se pretende percorrer é necessário clarificar a pauta e desbastá-la de problemas secundários. A agenda deve consolidar temáticas “nós”, que enfeixam gargalos de múltiplos problemas e cujo equacionamento desdobre dinâmicas autopropulsoras. Esta é uma tarefa indubitavelmente política, mas que abre um vasto campo de intervenção e participação para as elites burocráticas, os organismos internacionais (?!) e a sociedade civil organizada.

A objetivação de prioridades é um desenvolvimento de uma agenda enxuta, densa e estratégica. Os recursos são, por definição, escassos. É preciso buscar concentrá-los sob pena de ceder à lógica (profundamente conservadora) da pulverização, impotente para produzir mudanças, alavancagens ou rupturas. Dos recursos financeiros ao tempo, passando por equipamentos, pessoal e tecnologias, a escassez é estrutural e os custos de oportunidade de constrangedora mensuração. O cálculo político tradicional induz à diluição. Mas se o objetivo é transformar, estabelecer e perseguir prioridades é fundamental.

A costura de redes (cujas franjas devem permanecer abertas) nucleadoras de organizações de diversos matizes que perseguem objetivos convergentes é o desafio da virada do século. Ninguém tem como intervir e mudar a realidade de forma isolada. Há de se alavancar sinergias, construir parcerias, tecer alianças e desenvolver vínculos confiáveis, flexíveis e duradouros. Na verdade, é preciso construir responsabilidades, tendo em vista impressionante capacidade do Estado em diluí-las e da sociedade em recusá-las.

A ênfase nos processos de armazenamento, difusão e atualização de informações é crítica. O Estado vem, reiteradamente, desorganizando suas bases de dados, bloqueando o acesso a informações de teor explosivo e difundindo apenas o que convém em termos publicitários. Quem pauta as notícias é a mídia ou a máquina, cada uma obedecendo a sua lógica, os interesses de seus controladores e financiadores. A memória técnica precisa possuir uma dimensão cumulativa que deve ser preservada e disponibilizada, dentro do possível em espaços públicos, não necessariamente estatais. O *cyberspace* é uma alternativa barata e democrática.

O foco nos pontos de impacto é a chave do choque para trás a ser dado nas “cadeias produtivas” envolvidas no processo de descentralização. Primeiro, é necessário fortalecer esta interface com o público: valorizar o cidadão, cliente, contribuinte e, especialmente, portador de direitos, cujo atendimento o serviço público gerencia (consciente ou não). Segundo, é preciso minimizar e/ou eliminar todas as cadeias de intermediação dispensáveis, onerosas, demoradas ou ineficazes. Esta difração é que amortece e encarece a gravidade dos problemas sociais. Em poucas áreas o irônico provérbio popular “criar dificuldades para vender facilidades” se aplica tanto como na esfera social. E isto vale para instâncias de governo, políticos, corporações e servidores.

Todos estes cinco pontos apontam na direção do *disclosure* das ações governamentais na esfera social. Luzes e holofotes sobre os problemas, por si só, não são mudanças, mas as possibilitam e empurram.

Referências Bibliográficas

KLIKSBERG, B. Gerenciamento Social: dilemas gerenciais e experiências inovadoras. In: KLIKSBERG, B. (Org.): *Pobreza: uma questão inadiável*. Brasília, ENAP, 1994.

KLIKSBERG, B. e SULBRANT, J. Como capacitar em gerência social? A experiência do Primeiro Programa Latino-americano de formação de gerentes sociais. In: KLIKSBERG, B. (Org.): *Pobreza: uma questão inadiável*. Brasília, ENAP, 1994.

SULBRANT, J. A avaliação dos programas sociais: uma perspectiva crítica dos modelos atuais. In: Kliksberg, B. (Org.): *Pobreza: uma questão inadiável*. Brasília, ENAP, 1994.