

OS DESAFIOS NA PARCERIA ENTRE ÓRGÃOS PÚBLICOS E ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL NA IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS: UM ESTUDO DE CASO

Rosa Maria Fischer^()*
*Graziella Maria Comini^(**)*
*Alexandre Lucas Cukier^(***)*

RESUMO

Este artigo baseia-se em uma das atividades realizadas junto à Secretaria do Trabalho e Ação Social do Ceará. Nesta Secretaria, foi realizado, em 1996/1997, um extenso trabalho de redefinição de estratégias, redesenho institucional e da estrutura organizacional e modelagem de uma gestão compartilhada que foi denominada “processo sustentado de transformação organizacional”. No âmbito deste trabalho e como um dos insumos empregados para compreender as características das relações organizacionais e institucionais prevalentes, foi realizada uma pesquisa de levantamento de opiniões, expectativas e satisfação / insatisfação das organizações da sociedade civil parceiras da Secretaria, cujos resultados são aqui apresentados para iluminar o debate do tema.

Na primeira parte do artigo é feito um breve histórico das mudanças nas políticas de ação social e trabalho no Estado do Ceará para, em seguida, apresentar os resultados obtidos no levantamento com as entidades. São feitas considerações que destacam os principais desafios existentes para a viabilização de um trabalho mais integrado entre as instituições públicas e as entidades não-governamentais, propiciando, assim, maior efetividade das ações na área social.

(*) Professora Associada da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de São Paulo com mestrado e doutorado em Ciências Sociais pela FFLCH/USP e livre-docência pela FEA/USP. É supervisora de projetos de pesquisa, consultoria, treinamento e desenvolvimento pela Fundação Instituto de Administração/FEA/USP. Coordenadora do Centro de Estudos em Administração do Terceiro Setor/FEA/USP. Coordenadora da Rede Latino-Americana e do Caribe da International Society for Third-Sector Research - ISTR/LAC. E-mail: rosa@fixcherdutra.com.br.

(**) Professora Extra-Carreira da EAESP/FGV, mestre e doutoranda do Programa de Pós-Graduação em Administração da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de São Paulo. Atua como técnica e pesquisadora da FIA/FEA/USP. E-mail: graziella@fischerdutra.com.br

(***) Mestrando do Programa de Pós-Graduação em Administração da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de São Paulo. É pesquisador da FIA/FE/USP. E-mail: 6981003@eaesp.fgvsp.br

INTRODUÇÃO

Como ocorreu em toda a América Latina, o Brasil não escapou de uma crise durante a década de 80 que, além de aprofundar seus graves problemas sócio-econômicos, ressaltou a ineficiência do Estado e o esgotamento de um modelo de gestão centralizador, interventor, protecionista e burocrático. Alguns indicadores sinalizavam, nos primeiros anos da década dos 90, um quadro social, econômico e político desalentador: altos índices de inflação, diminuição das atividades econômicas, déficit público elevado, concentração da renda radicalizando a desigualdade social. Uma economia fechada, desfrutando do protecionismo estatal, impedia o pleno desenvolvimento das forças produtivas. Um sistema político fragilizado, depois de 20 anos de ditadura militar, carregava o fardo do autoritarismo e da carência de canais de participação e articulação.

A herança do subdesenvolvimento reificava-se na ampliação dos segmentos sociais que engrossavam os contingentes de excluídos. Embora tenha havido avanços de crescimento econômico, a situação social do Brasil continua sendo preocupante. Segundo dados do BIRD (1998)¹, o Brasil apresentava, em 1996, uma taxa de analfabetismo de 17%, quando na América Latina a média é de 12%; a proporção de crianças entre 10 e 14 anos que já estão trabalhando, embora venha se reduzindo apresenta uma taxa de 16% enquanto que é de 12% a média para o continente.

Este quadro de desesperança reproduziu-se na maior parte dos países da América Latina como resultante da chamada “década perdida” dos 80, quando imerso em suas crises econômicas insuperáveis e na busca dolorosa da redemocratização, o continente não se preparou para acompanhar os desafios do avanço tecnológico e da reestruturação econômica dos países de economia avançada.

A deterioração da capacidade do Estado em oferecer serviços públicos foi reflexo, não apenas desta crise econômica, que restringiu os recursos financeiros disponíveis, mas também foi consequência do esgotamento de um modelo

de gestão que não conseguiu atender com eficácia às demandas da sociedade civil, que crescem geometricamente e tornam-se mais complexas devido a variedade e amplitude dos problemas que afetam os segmentos sociais em situação de exclusão.

O primeiro momento, no início da década de 90, de constatação de que os ciclos de crescimento econômico e modernização de alguns setores produtivos não fora acompanhado de efetivo desenvolvimento social instaurou-se de um clima de perplexidade e paralisia. Passando, a seguir, para o questionamento sobre qual seria o **modelo de Estado** capaz de resolver estes impasses; como a **sociedade civil** poderia assumir, efetivamente, o desempenho de papéis relevantes na solução das questões sociais. E, de que forma realizar estas **parcerias** entre agências públicas previstas na nova Constituição Brasileira, promulgada em 1988, e chamada de Constituição Cidadã, justamente porque propõe a **descentralização** das ações sociais e a gestão compartilhada das políticas públicas.

Enquanto o Estado demonstrava sinais de falência, a sociedade não permaneceu imobilizada: houve o florescimento de alternativas à prestação de serviços públicos, em sua maioria específicas em seu escopo e limitadas em sua abrangência, nas áreas de saúde, educação e assistência social, proporcionadas por grupos sociais não-institucionalizados, organizações da sociedade civil, ONGs, fundações privadas, entre tantas outras formas de organização que possuíam as características de serem, simultaneamente, **não-governamentais e não-lucrativas**.

Muitas destas organizações são remanescentes de **movimentos sociais**, que articulavam os grupos populares durante os anos de ditadura militar² para obterem do Estado os serviços públicos necessários, principalmente nas áreas de concentração urbana. Com a redemocratização, parte destes movimentos perdeu seu conteúdo

¹ FOLHA DE SÃO PAULO, Caderno Dinheiro, p.2/1, 17/04/98

² A partir de 1964 e até 1990, com a primeira eleição direta para Presidência da República, o Brasil viveu sob um regime autoritário militar. Em meados da década de 80, a pressão das crises econômicas sucessivas e a insatisfação com o sistema político vigente mobilizou a sociedade civil em torno da redemocratização. Neste processo foi particularmente importante o papel destes movimentos sociais estruturados.

ideológico de resistência e oposição política, ganhando **legitimidade** por sua experiência em promover ações locais e por atender às necessidades específicas da população. Estes indicadores de eficiência conduziram à proposta lógica de se estabelecer um vínculo cooperativo entre as agências públicas, encarregadas da prestação de serviços à população e estas organizações que detinham esta experiência e eram reconhecidas pela população. Todavia, nem sempre este conceito de parceria tem sido decodificado de forma semelhante por ambos os lados da relação. Há organizações que, embora tendo seus projetos e ações totalmente financiados pelo Estado, procuram desvencilhar-se de qualquer compromisso com resultados previstos nas políticas públicas e assumem uma contraditória autodenominação de ONGs, quando, de fato, dependem virtualmente dos recursos públicos. Há outras organizações que se aproximam do setor governamental apenas visando o financiamento de suas atividades, não exercendo nenhum papel para influenciar a formulação e a implantação das políticas sociais.

Também, por parte do Estado encontram-se comportamentos ambíguos: a dificuldade de estabelecer **objetivos estratégicos** e sinalizar com **metas exequíveis**, tanto para seu próprio aparato técnico-administrativo quanto para as entidades parceiras, tornam recorrente a insatisfação com os resultados alcançados, sejam eles quais forem; a busca de métodos para descentralizar as atividades tradicionalmente concentradas em “fortalezas burocráticas” inexpugnáveis, colide com a falta de competência para realizar as **articulações institucionais** necessárias.

Este cenário aponta para a necessidade de se repensar o modo como é possível realizar um trabalho integrado e articulado das instituições públicas com as organizações da sociedade civil visando obter resultados eficazes na implementação de programas e ações que visam aos déficits sociais da população. Este artigo insere-se neste tema de reflexão e baseia-se em uma das atividades realizadas junto à Secretaria do trabalho e Ação Social do Ceará.

Nesta Secretaria, foi realizado em 1996/1997, um extenso trabalho de redefinição de estratégias, redesenho institucional e da estrutura organizacional e modelagem de uma gestão compar-tilhada que foi denominada “processo sustentado

de transformação organizacional”. No âmbito deste trabalho e como um dos insumos empregados para compreender as características das relações organizacionais e institucionais prevalentes, foi realizada uma pesquisa de levantamento de opiniões, expectativas e satisfação / insatisfação das organizações da sociedade civil parceiras da Secretaria, cujos resultados são aqui apresentados para iluminar o debate do tema.

Na primeira parte do artigo é feito um breve histórico das mudanças nas políticas de ação social e trabalho no Estado do Ceará para, em seguida, apresentar os resultados obtidos no levantamento com as entidades. São feitas considerações que destacam os principais desafios existentes para a viabilização de um trabalho mais integrado entre as instituições públicas e as entidades não-governamentais, propiciando, assim, maior efetividade das ações na área social.

Políticas de Ação Social e Trabalho no Estado do Ceará

Dados oficiais, de 1990, indicavam o Estado do Ceará, localizado na região Nordeste, como uma das áreas mais pobres do Brasil: com uma população de 6.366 milhões de habitantes sendo 43% analfabetos; constatava-se que 53% dos que trabalhavam ganhavam menos de que US\$ 110,00 mensais. O índice de Gini para região era de 0,6258, bem acima do valor do Brasil - 0,5956 - que já é bastante elevado³. Embora a taxa média de desemprego aberto esteja no patamar de 10%, os problemas sociais mais críticos do mercado de trabalho referem-se a aspectos qualitativos, tais como: aumento do emprego informal não protegido pela legislação; entrada prematura de crianças na força de trabalho; jornadas de trabalho acima das regulares.

Localizado em uma região periodicamente assolado pelas secas, o Estado tem uma produção agrícola precária e não recebia investimentos empresariais que assegurasse a geração de receita interna suficiente. Movimentos migratórios constantes

³ Instituto de Planejamento do Ceará – IPLANCE, *Balanco e Perspectivas da Descentralização no Brasil: o Caso do Ceará*, 1997.

desequilibravam sua estrutura demográfica e sócio-econômica. A miséria propiciava a presença de formas políticas autoritárias e clientelistas.

Nas eleições para governo do estado, em 1986, configurou-se um movimento local de empresários e políticos dispostos a romper com um estado de coisas considerado eterno e imutável. Eleito para a gestão 1987-1990, o governador Tasso R. Jereissatti promoveu drásticas mudanças, tanto no aparato administrativo quanto nas relações institucionais, que tiveram o efeito de sanear as finanças públicas e romper com as formas tradicionais de se fazer um “política de favoritismos”. Embora tenha perdido 90% do apoio que detinha na Assembléia Legislativa no início do seu governo, consegue reduzir os “servidores-fantasmas” e os dispêndios da receita pública com salários e eleger seu sucessor, que dará continuidade às reformas no quadriênio seguinte (1994-1998).⁴

Em 1987, o aparato técnico-administrativo do Governo para implementar as atividades de **ação social** do Estado estava fragmentado em diversas instituições, as quais justificam sua existência em função de seus próprios históricos, que refletiam a forma personalista e “assistencialista” com que os governos vinham tratando esta questão. O atendimento social das populações carentes era realizado por três fundações de direito público, cada qual focada em seu tipo específico de clientela: uma que se dedicava a um programa de promoção de habitações populares; outra, voltada ao atendimento de crianças abandonadas e jovens marginalizados; e, a terceira, atendendo, genericamente, a uma ampla gama de problemas sociais como o apoio aos deficientes e aos idosos, o abrigo de mendigos, o socorro às populações atingidas por catástrofes.

O conjunto destas atividades obedecia a uma premissa obsoleta de tratamento da questão da ação social, a qual enfoca o problema específico e/ou o indivíduo que é objeto da ação, com uma postura típica da “filantropia de 1ª Dama”. O Governo aciona, então, uma estratégia para reduzir a multiplicidade de ações semelhantes; evitar a distribuição clientelista de recursos,

cargos públicos e empregos; e, estimular a parceria entre os órgãos públicos e a comunidade organizada.

O rearranjo institucional, realizado na gestão seguinte, alocou o programa habitacional junto a uma empresa estatal já existente, remanejando os recursos humanos e materiais remanescentes da Fundação para a Secretaria de Ação Social do Estado. Mantiveram-se a fundação especializada no atendimento de crianças e adolescentes e a fundação de assistência social; sendo que esta última ainda tendia a reproduzir atividades da Secretaria porque a distribuição de atribuições técnicas e administrativas entre as duas era indefinida, assim como a alocação de recursos.

Ao assumir sua segunda gestão, em 1994, Jereissatti encontra alguns indicadores positivos da continuidade administrativa, como a redução da mortalidade infantil (77 por mil em 1993 para 46 por mil em 1996), a elevação do índice de esperança de vida (de 54,0% em 1988 para 56,8% em 1991) e a diminuição do analfabetismo (de 47,6% em 1985 para 36% em 1995), que podem ser claramente associados aos programas estruturantes do desenvolvimento do Estado. Dentre eles o Programa de Agentes de Saúde, iniciado em 1987, com o propósito de rebaixar os índices de mortalidade e de desnutrição materno-infantil e realizar um programa preventivo de saúde abrangente de toda a população, em especial, os segmentos populacionais vitimados pelas secas nas regiões interioranas mais pobres. Este programa, além de antecipar-se à proposta de ação descentralizada, que viria com a Constituição de 1988, revelou um dos maiores sucessos do Governo no que concerne à mudança no quadro da miséria e exclusão social do Ceará.

Na Secretaria de Ação Social, entretanto, os avanços conseguidos nos primeiros tempos estavam paralisados pela falta de integração interna e pela fragmentação das linhas de ação. Embora permanecessem claras as diretrizes de integrar as **políticas sociais no atendimento à família em situação de exclusão**, os órgãos componentes da Secretaria continuavam a atuar isoladamente e com focos bem específicos.

A composição heterogênea dos órgãos indicava a permanência de visões parciais da questão da promoção do desenvolvimento social. Cada órgão assumia a postura de “defesa de território” justificando que a agregação de suas atividades

⁴ TENDLER, J. *Good Government in the Tropics*, The John Hopkins University Press, 1997

levaria à perda de uma eficiência auto-atribuída. De fato, estes órgãos temiam perder sua **identidade organizacional**, o *status* advindo da especificidade de cada “**marca**” **institucional**. E, principalmente, não queriam correr o risco de terem sua autonomia de ação e seu acesso a recursos restringidos, em função da **redistribuição do poder decisório** e da realocação de verbas e responsabilidades.

Esta heterogeneidade de visões e práticas dos diversos órgãos ficou ainda mais complexa no início da atual gestão Jereissati, quando o SINE-Programa de Sistema Nacional de Emprego foi deslocado para compor, com as duas fundações remanescentes e a Secretaria do Estado, o que se convencionou chamar o “Sistema” do Trabalho e Ação Social. Este programa foi criado nos anos 60 pelo Ministério do Trabalho com os objetivos de: realizar as pesquisas de aferição do comportamento do mercado de trabalho; intermediar a oferta e demanda por mão-de-obra; promover o treinamento e o desenvolvimento de profissionais. Distribuído pelo território brasileiro durante os anos 70 e início dos 80, o SINE era um programa governamental que respondia, simultaneamente, à esfera federal e outro órgão de nível estadual, geralmente, a Secretaria de Trabalho, com quem o Ministério estabelecia um convênio para a realização de suas atividades. Durante a década dos 80 verifica-se uma redução da “rede” dos SINEs estaduais que, em alguns casos foram absorvidos por outras secretarias de estado (como a de Planejamento, por exemplo), ou vinculados a centros públicos de estudos econômicos e de estatísticas.

O Programa, no Ceará, transitou entre diversas secretarias e empresas de governo, até ser colocado em posição subordinada à Secretaria da Ação Social, visto que as reestruturações administrativas anteriores tinham eliminado a Secretaria do Trabalho do aparato do estado. Este era um arranjo institucional que parecia lógico ao Governo, na medida em que, as políticas de gestão do trabalho eram consideradas um dos eixos estruturantes do modelo de desenvolvimento sustentável⁵ no qual

⁵ Desde a Cúpula Rio 92 vem se consolidando um conceito de desenvolvimento que evita uma abordagem reducionista procurando atender as necessidades do presente sem comprometer o atendi-

se fundamentou o planejamento da atual gestão e, por isto, deveriam estar sob a égide de uma secretaria do estado voltada para a solução dos problemas sociais. Entretanto, não soava lógica esta reestruturação para os dirigentes, técnicos e funcionários do SINE, que procuravam encarar esta subordinação à Secretaria como um arranjo pró-forma sendo que, na realidade, o funcionamento do Programa manter-se-ia autônomo, independente da máquina administrativa estadual e relacionando se diretamente com a esfera federal.

A Secretaria de Ação Social e as duas fundações a ela vinculadas que desenvolviam atividades de assistência social, embora também apresentassem algum grau de resistência a uma integração organizacional que efetivasse o objetivo de constituir sistema único, tendiam a aceitar a lógica de compartilhar uma mesma visão e direcionamento estratégico para o conjunto de suas ações. Já o Programa vocacionado para lidar com a questão do emprego e da capacitação dos trabalhadores procurava resguardar-se desta integração, em parte porque julgava que seus critérios eram únicos para formular estratégias e diretrizes de ação, assim como, para identificar sua clientela e os serviços que lhe devia destinar; em parte porque percebia a área social como um setor menor da máquina administrativa, um serviço público assistencialista com o qual não queria misturar suas atividades, consideradas de alto nível técnico e prioritárias para a economia do Estado.

Estas diferenças de percepção da comunidade de técnicos e funcionários precisava ser superada, para que se procedesse à **concepção** de um Direcionamento Estratégico que convergisse para uma visão única e sistêmica dos objetivos e resultados que o funcionamento do Sistema SETAS⁶ deveria produzir no atendimento à popula-

mento das necessidades das gerações futuras. A ampliação da abrangência temporal não é a única característica que define a sustentabilidade. Esta é também assegurada pelo compromisso do Estado em preservar os recursos humanos e naturais, para garantir que o desenvolvimento seja contínuo e abrangente em todo espectro social.

⁶ Denomina-se aqui Sistema SETAS o conjunto formado pela Secretaria de Estado, as duas fundações a ela vinculadas e o Programa pertencente ao Sistema Nacional de Emprego.

ção. Para obter esta convergência, um conjunto de diretores e técnicos dos quatro órgãos constituíram-se em um Grupo Coordenador do processo de mudança organizacional, orientado em tarefas de reformulação das estratégias do Sistema, de redesenho dos espaços e dos processos organizacionais e de avaliação dos programas e linhas de ação.

Este grupo deveria viabilizar a construção efetiva de um sistema organizacional integrado e esta transformação só seria **viável** e **legítima** se obtivesse a compreensão, a adesão e, finalmente, o comprometimento consciente da maior parte dos funcionários com o novo modelo de organização e de gestão da ação social do Estado.

As premissas para esta modelagem vinham da proposta do Governo, a qual apresentava boa coerência interna para os técnicos dos quatro órgãos. Estas premissas colocavam que:

- trabalho e ação social para as populações carentes eram atividades de **promoção do desenvolvimento sustentado** do Estado;
- estas atividades deveriam apoiar integralmente a **unidade familiar** e não trabalharem de forma segmentada, individualizando os agentes sociais com problemas, ou classificando-os pelo tipo de carência ou necessidade;
- a ação social integradora deve ser executada de forma **descentralizada**, mediante articulação institucional com os governos locais e com a **comunidade organizadora**;
- os programas, projetos e linhas de ação justificam-se apenas quando são capazes de gerar resultados efetivos de redução dos déficits das populações atendidas.

À medida que estes conceitos inovadores foram analisados e debatidos começou a instalar-se, no Grupo, uma compreensão dos motivos da mudança organizacional em processo e a percepção de que os próprios servidores poderiam realizá-la com mais propriedade. Diminuíram, gradativamente as resistências e, através de atividades interativas, disseminaram-se as propostas de reestruturação, ampliando a participação de funcionários no processo de redefinir a organização e seu funcionamento.

A partir das premissas delineadas, o Grupo deveria formular os **focos estratégicos** que balizariam o funcionamento do Sistema e a modelagem de sua gestão com padrões de excelência técnica e gerencial. Como insumos para as reflexões e as elaborações do Grupo foram utilizados os dados de dois diagnósticos: um, voltado para o **contexto organizacional** interno, no qual foram detectados os problemas administrativos, técnicos e gerenciais que prejudicavam a eficiência dos quatro órgãos e dificultavam sua integração; outro, de **mapeamento** dos agentes do contexto externo e levantamento dos **níveis de satisfação** com o atendimento propiciado pelo Sistema.

Com técnicas interativas, o Grupo mapeou os **agentes do contexto externo** que influenciavam e/ou demandavam resultados do desempenho do Sistema. Este procedimento reforçou o diagnóstico de **falta de integração** entre os órgãos do Sistema, ao ressaltar o grande número de agentes identificados, para incorporar todos os que cada órgão considerava importantes, e, principalmente, pela dificuldade de obter-se uma **visão comum** sobre o posicionamento relativo destes agentes.

Esta falta de conhecimento do contexto externo, esta dificuldade de obter-se o consenso de opiniões sobre quem são os agentes sociais e quais tipos de resultados eles esperam do Sistema SETAS, demonstram que o Sistema não estava apenas fragmentado em termos de composição organizacional, mas estava, também, alheio à realidade que o cercava e às necessidades e expectativas da sociedade civil. Constatou-se, assim, que era preciso redirecionar a organização fazendo-a “olhar para fora”, assumir seus usuários como interlocutores para que lhe fosse possível “reformular seu próprio interior”.

Esta postura, que é usual em organizações privadas que atuam em uma linha *marketing oriented*, tende a ser muito rejeitada na Administração Pública, onde os gestores e técnicos consideram saber *a priori* quais são as necessidades e expectativas de sua clientela. No setor privado as pesquisas sistemáticas junto aos clientes/consumidores/usuários constituem consagrado instrumento de gestão, principalmente, por subsidiar com informações, parâmetros e critérios, o desenho de suas estratégias.

Já as organizações públicas, sejam secretarias de estado, autarquias ou empresas estatais têm, historicamente, balizado sua gestão pela opinião de seus próprios gestores, geralmente tecnocratas ou políticos que, isolados ou distantes da população, promovem um **insularidade imobilizadora**. A reforma e/ou modernização administrativa exige uma profunda reformulação no modelo vigente, na medida em que, o processo de planejamento e implementação das ações governamentais deve ser coerente com as necessidades e interesses da população. Desta forma, é indispensável incorporar a consulta aos cidadãos como parte fundamental da definição das políticas e do aperfeiçoamento dos serviços públicos, principalmente quando se tem como escopo a descentralização das atividades e a parceria com organizações não-governamentais.

Esta consulta foi desenhada sob forma de uma pesquisa de levantamento de opiniões que tinha os objetivos de:

- avaliar o grau de conhecimento e a percepção de imagem das populações-alvo, em relação aos órgãos da Secretaria;
- identificar os níveis de satisfação e insatisfação e os tipos de expectativas dos usuários em relação ao atendimento dado pelos órgãos da Secretaria;
- levantar informações para subsidiar a elaboração do direcionamento estratégico do Sistema, baseado nas necessidades e expectativas dos clientes atendidos;
- elaborar análises para subsidiar a definição de critérios e prioridades de ação para o funcionamento da Secretaria.

O trabalho de campo foi realizado mediante duas abordagens, que procuraram adequar-se aos dois tipos de clientes mais frequentes no Sistema:

- levantamento junto à **população atendida diretamente** através dos programas dos órgãos do Sistema, realizado com a aplicação de questionários em uma amostra das unidades de atendimento destes órgãos, durante dois dias consecutivos. Foram aplicados

1225 questionários em 34 unidades de atendimento da capital e do interior do Estado.

- realização de *workshops* com **organizações da sociedade civil (OSCs)** que prestam serviços sociais através de convênio, ou outra forma de parceria com a Secretaria. Foram realizados 17 *workshops*, sendo 10 na capital e região metropolitana e 7 no interior, contando com a participação de mais de 300 pessoas.

Tanto no desenho da pesquisa quanto no trabalho de campo foram envolvidos técnicos do próprio Sistema, como forma de ampliar a participação efetiva dos funcionários no processo e incorporar ao trabalho sua experiência e seu conhecimento da realidade estudada. Este procedimento poderia, evidentemente, viesar os dados, já que os funcionários não eram dotados de imparcialidade, entretanto, julgou-se que seu envolvimento com os objetivos da pesquisa surtiria um efeito aprendizagem mais valioso para a transformação organizacional do que eventuais precisões estatísticas. E, de fato, a participação dos técnicos, no levantamento de campo junto à população-alvo, constituiu-se em um momento privilegiado, no qual os servidores tiveram a oportunidade de acompanhar *in loco* o trabalho e as atividades realizadas em órgãos do Sistema diferentes daqueles em que trabalhavam. Foi interessante observar a surpresa dos pesquisadores ao constatarem seu desconhecimento em relação às atividades, processos de trabalho e colegas de outros órgãos pertencentes à mesma Secretaria. Ao mesmo tempo foi interessante verificar que os técnicos vivenciaram uma elevação de sua auto-estima, ao sentirem seu trabalho reconhecido e valorizado, no contato com os diferentes públicos externos.

Os resultados do *survey* junto aos usuários diretos indicou que:

- dois focos de atividades-fim são claramente demandados: programas e projetos de geração de trabalho, renda e qualificação e, programas de assistência social, com ênfase no atendimento à criança;
- a população considera extremamente positiva a forma atenciosa com que é feito o atendimento público;

- a burocracia é um dos maiores problemas do Sistema, demonstrando que, na percepção da população pesquisada a Secretaria deve aperfeiçoar sua gestão, tornando-a mais simples, ágil e flexível;
- a maior parte das queixas referem-se à incapacidade do Sistema em atender à demanda da população. A não-obtenção do atendimento desejado está associada à dificuldade de obter um emprego, ou oportunidade para o aperfeiçoamento profissional, através dos serviços especializados da Secretaria;
- um outro problema percebido pela população é a escassez de recursos, entre os quais, a insuficiência de pessoal, que favorece a formação de filas, a morosidade e a redução do atendimento.

Os resultados dos *workshops* mostraram que as entidades comunitárias possuem uma visão difusa dos órgãos que compõem o Sistema.; enfatizando a falta de um atendimento com resolutividade e qualidade. Além disso, foi possível verificar que as entidades possuem clara percepção de suas necessidades e das limitações de sua atuação.

As análises e reflexões que suscitaram sobre as relações do Estado e organizações da sociedade civil são sistematizadas na seqüência deste texto.

Estado e Sociedade Civil: Resultados da Pesquisa

O trabalho de campo desta fase da pesquisa, na qual se levantava as opiniões e expectativas das OSCs sobre seu relacionamento com a Secretaria de Ação Social e órgãos vinculados, utilizou uma metodologia interativa para levantar os dados e realizar uma pré-análise com os próprios pesquisados. Foram desenhados *workshops* nos quais os debates eram estruturados sobre **eixos temáticos** que permitiam aos participantes avaliar os serviços e o atendimento que suas entidades recebiam; manifestar suas necessidades e expectativas face aos problemas das populações que atendiam; e, proceder às

reflexões que sugeriam como o Sistema poderia aperfeiçoar seu atendimento.

Os participantes eram dirigentes de entidades comunitárias (associações de moradores, conselhos municipais, organizações não-governamentais) que já mantinham algum tipo de relacionamento formal com o Sistema SETAS, sob a forma de convênios de gestão compartilhada dos serviços prestados. Estes agentes sociais ocupam uma interessante posição no contexto externo da Secretaria, visto que, enquanto parceiros, estão sempre desempenhando, simultaneamente, dois papéis: o de **clientes** das políticas e programas de ação social do Estado; e o de **interlocutores** da Secretaria na definição das necessidades das populações atendidas.

Estes agentes são numerosos e influentes no direcionamento da atuação do Sistema, em virtude do vanguardismo do Estado do Ceará em investir no processo de descentralização administrativa, principalmente nas áreas da Saúde, Educação e Ação Social. Entretanto, este vanguardismo não havia superado, em 10 anos de continuidade político-administrativo, alguns problemas que podem impedir a plenitude do processo de descentralização, e/ou deformar os resultados da parceria Estado e Sociedade Civil. Entre estes problemas, destacam-se:

- a excessiva **concentração** de atividades do Sistema SETAS na Capital e Região Metropolitana que, apesar da densidade populacional, não justifica este adensamento dos recursos humanos e materiais do Sistema, enquanto as regiões empobrecidas do interior do estado recebem um atendimento difuso e intermitente;
- a **resistência** dos técnicos e servidores predominantemente alocados na Capital em se deslocarem de forma permanente, ou com periodicidade constante, para o interior do estado, para dar o suporte necessário à ação dos governos locais e das entidades parceiras; e, para terem um conhecimento mais profundo e seguro das necessidades e expectativas específicas de cada comunidade;
- a **falta de integração** de programas e atividades da Secretaria e seus órgãos vinculados, provocando o desperdício de recursos, a duplicação de ações e a carência de atendi-

mento de necessidades não reconhecidas pelos técnicos, levando as entidades parceiras, muitas vezes, a direcionarem seu trabalho mais em função da disponibilidade orçamentária do que em função de sua vocação, ou das carências detectadas;

- **baixo controle** do Sistema sobre o desempenho dos parceiros, principalmente em termos qualitativos e de eficácia de sua atuação, em virtude da dispersão das atividades entre os diferentes órgãos e da inexistência de sistemas de informações técnicas e gerais, que permitissem conhecer o perfil das entidades e monitorar seu funcionamento.

Foram realizados 17 *workshops*, com um total de 300 dirigentes participantes, abrangendo toda extensão do estado mediante uma logística regional, que facilitasse o deslocamento e a participação da maioria dos convidados. A receptividade dos dirigentes foi alta, a participação intensa e a alta satisfação com este tipo de consulta, indicando a necessidade de estabelecer-se este canal de **comunicação e articulação**, como um instrumento eficaz de gestão do Sistema. Os eixos temáticos dos debates estruturados foram:

- necessidades prioritárias da população-alvo;
- pontos positivos e negativos do atendimento da Secretaria;
- expectativas das entidades em relação à Secretaria.

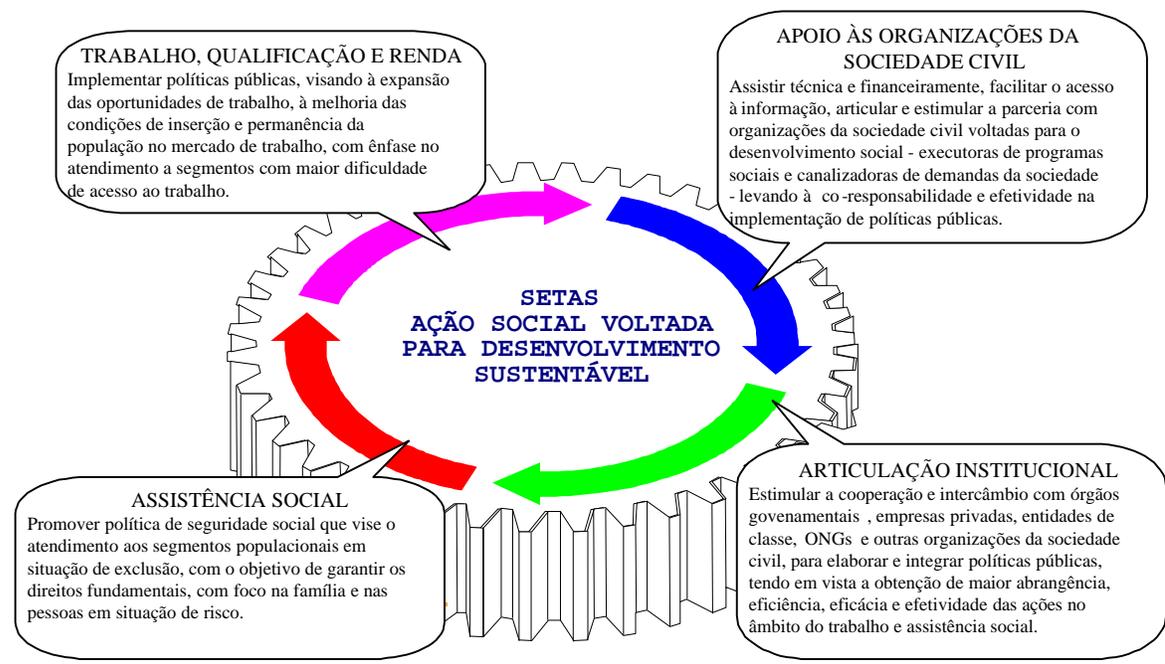
Como as associações comunitárias são instâncias de **participação social organizada**, que canalizam demandas da população para os órgãos públicos e, simultaneamente, executoras de programas e ações voltadas ao atendimento das necessidades das populações carentes, o material resultante deste levantamento foi fundamental para repensar as ações e atividades da Secretaria.

Os resultados dos debates sobre as necessidades da população atendida e as principais expectativas das entidades em relação ao atendimento do Sistema SETAS revelaram uma grande amplitude e variedade de necessidades, as quais são indicativas:

- da **extensão da carência** que estas comunidades têm para desfrutar de condições e direitos básicos de cidadania;
- do conhecimento que as organizações comunitárias possuem da importância e importância de atender estas necessidades;
- de que, na percepção da população e de suas entidades organizativas, o Governo **não se define por seus órgãos públicos especializados**. Assim, os problemas sociais não são setorializados, mas vistos como um conjunto que abrange desde as questões de infraestrutura urbana, até o atendimento de casos individuais; portanto, a gestão pública deve organizar-se para atuar com **integração intersetorial**, se quiser ser eficiente, eficaz e efetiva na geração de resultados e na visão da clientela;
- de que, a Secretaria de Ação Social deve agregar e intensificar as atividades que visam apoiar técnica, metodológica e financeiramente as **organizações da sociedade civil**; bem como, aperfeiçoar sua capacidade de **articulação institucional** para viabilizar a descentralização de suas atividades.

Boa parte destas constatações da pesquisa fundamentaram a **redefinição dos focos estratégicos** do Sistema SETAS, que passaram a servir de orientação para rever o direcionamento da atuação conjunta e integrada do Sistema, assim como, para estabelecer os critérios técnicos e administrativos de formulação de políticas e elaboração de programas do Governo para as áreas do trabalho e da Ação Social.

Focos Estratégicos do Sistema SETAS



A avaliação dos aspectos positivos e negativos da relação com o Sistema SETAS e do funcionamento da Secretaria realizada pelos participantes dos *workshops* permitiu constatar:

- **desconhecimento dos serviços** que a Secretaria oferece,
- A **dificuldade em obter informações** sobre serviços existentes;
- A **falta de divulgação** de programas;
- Os obstáculos para acompanhar os **processos em tramitação**;
- A alta frequência das deficiências nos canais de **comunicação entre a Secretaria e a comunidade**.

Os participantes dos *workshops* destacaram, como ponto positivo da atuação da Secretaria, os próprios programas que ela oferece através dos seus órgãos, enfatizando todas as atividades de **formação, capacitação e qualificação** profissional, assim como, a intermediação de **emprego** e orientação para outras formas de **trabalho** e

geração de **renda familiar**. As indicações mais frequentes são as que se referem aos **cursos profissionalizantes** e às atividades de **apoio a grupos produtivos**, sugerindo que as entidades consideram importantes os serviços que não se restringem ao atendimento assistencial, mas oferecem condições de **emancipação** às populações em situação de exclusão.

As críticas aos programas, geralmente, referem-se à **falta de amplitude** seja porque os recursos são insuficientes para atender todas as necessidades; ou ainda, porque as áreas de abrangência não incorporam regiões do interior do Estado. Os programas que procuram proteger e orientar os “meninos de rua”, evitando seu ingresso na criminalidade; as creches que abrigam e educam crianças, liberando os pais para o trabalho; e, a assistência aos idosos foram, também, destacados como serviços essenciais.

Os técnicos da Secretaria são vistos pelos líderes comunitários como competentes e dedicados, mas em quantidade insuficiente, para atender às demandas. Consideram que o **assessoramento técnico às organizações sociais** deveria ser realizado pela Secretaria de forma contínua e

sistemática, mas a **burocracia e desorganização**, assim como, a falta de **planejamento adequado** leva à **descontinuidade** das ações, à morosidade das decisões e à falta de flexibilidade e agilidade de resposta de seus órgãos.

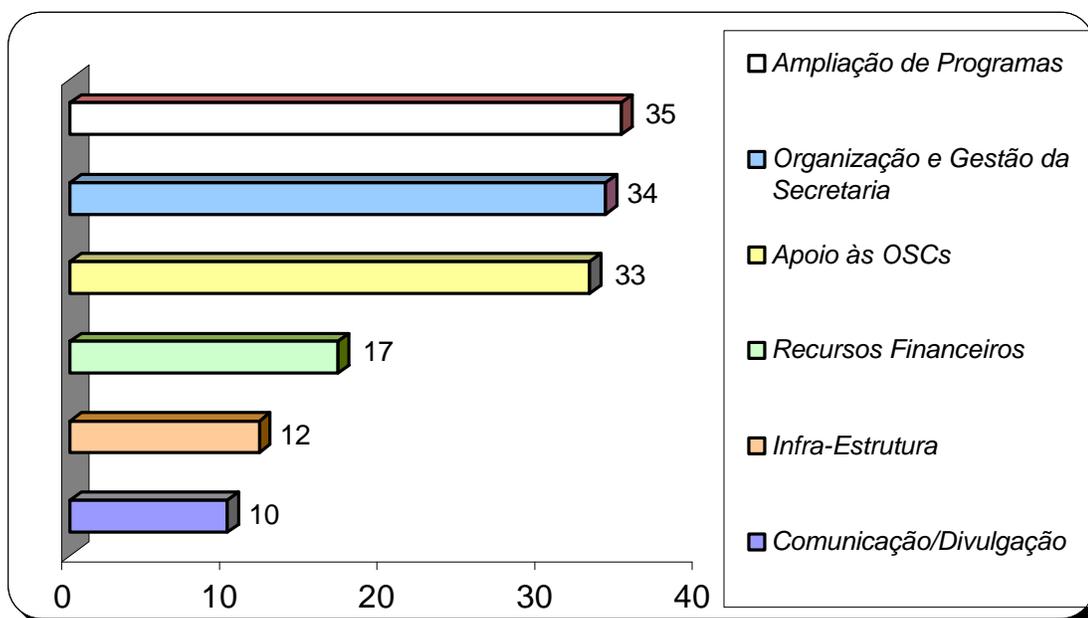
Entre as características negativas, as que foram mais ressaltadas dizem respeito à **insuficiência** de recursos e **morosidade** dos repasses. Foram também elevadas as freqüências de reclamações quanto à dificuldade em obter informações e de conhecer os serviços disponíveis, em virtude da **má divulgação** dos programas e da **carência de comunicação social** da Secretaria.

No que se refere às expectativas das entidades, foi dada ênfase à **ampliação** dos próprios

programas já existentes na Secretaria, vindo em seguida aspectos relacionados à **Organização Administrativa**, à **Gestão da Secretaria** e ao **Apoio às Organizações da Sociedade Civil**. Esse resultado mostra que as entidades parceiras sabem avaliar os papéis desempenhados e as características de gestão da Secretaria, reconhecendo as necessidades de aperfeiçoamento do aparato do Estado, para que elas próprias ofereçam melhor atendimento à população

O gráfico abaixo consolida as principais expectativas das entidades em relação à Secretaria, de forma a poderem atender melhor a comunidade:

Freqüência Absoluta das Expectativas de Entidades em Relação à Secretaria, por Categoria Analítica



As sugestões de ampliação do escopo e da abrangência dos programas já existentes referiam-se, principalmente, às ações da área do trabalho. É alta a demanda por programas de geração de emprego e renda, por cursos profissionalizantes e treinamentos de qualificação, que permitam ao cidadão, em situação de exclusão social, promover sua inclusão, com sua própria capacidade pessoal e de forma permanente. Esta expectativa é um claro indicador de que as populações atendidas pelo Sistema SETAS e as

organizações da sociedade civil, que lhes servem de canal e apoio, não desejam o atendimento do tipo “assistencialista”, que satisfaz algumas necessidades prioritárias do usuário (alimentação, transporte, etc.) de modo imediatista e intermitente. Em segundo lugar, os participantes indicaram a expectativa de que sejam fortalecidos os programas que dão assistência direta aos grupos vulnerabilizados por características específicas que colocam em risco a vida e a segurança pessoal: idosos, deficientes físicos e mentais, de-

pendentes de drogas, crianças abandonadas e crianças envolvidas com a criminalidade.

Como se observa no gráfico, as opiniões com mais alta frequência, que se apresentam em seguida são aquelas que sugerem a necessidade de executar melhorias radicais dos aspectos administrativos do Sistema, em especial, em sua competência para oferecer **assessoramento técnico** contínuo, sistemático e regionalizado às entidades comunitárias, (foram citados, entre outros, os tópicos: capacitação de lideranças; funcionamento de conselhos, técnicas de planejamento e avaliação; treinamento para administrar projetos, convênios, captação de recursos e gestão financeira).

As sugestões recomendavam à Secretaria **descentralizar** o atendimento às Associações, **desburocratizar** seus procedimentos, promover a **capacitação profissional** de servidores, bem como realizar atividades de assessoramento aos governos municipais na prestação de serviços sociais.

É surpreendente que, apesar das contínuas queixas sobre a escassez dos recursos financeiros para execução de programas, o aspecto mais destacado no debate deste item tenha sido a excessiva burocracia na concessão de recursos e na prestação de contas. Desta forma, a expectativa é que a Secretaria desburocratize alguns procedimentos, efficiencie suas ações gerenciais e dedique apoio financeiro à melhoria da infra-estrutura das entidades, através de construção e ampliação de instalações físicas e renovação de equipamentos.

As entidades esperam que a Secretaria divulgue mais intensamente os serviços e formas de assistência oferecidas e que a **troca de informação** entre o órgão e a comunidade seja realizada de maneira **transparente e contínua**; inclusive com retorno dos levantamentos, pesquisas e planejamentos realizados em parceria.

A precisão e extensão das avaliações e sugestões levantadas na pesquisa permitiu que os dirigentes da Secretaria e órgãos vinculados estabelecessem os critérios do **redesenho organizacional** e elaborassem um plano de ações prioritárias para desenvolver o padrão de **excelência técnica e gerencial** do Sistema, cujas linhas mestras são:

- planejar e implementar a **Descentralização** das atividades-fins integradas, eliminando a superposição e duplicidade de programas e projetos;
- modelar e implantar a **estrutura organizacional** que agrega os 4 órgãos pré-existentes;
- redesenhar o modelo de gestão e a estrutura funcional, adequando-os ao desenho organizacional;
- modelar e implantar **núcleos integrados** e ou regionais de atendimento e apoio local;
- criar um sistema de **comunicação social** que atenda às necessidades internas e externas de informações sobre ação social;
- criar um sistema de informações técnicas metodológicas e gerenciais que funcione como **rede de suporte** às decisões e ao desenvolvimento do Sistema;
- integrar os processos técnicos e administrativos das áreas-meio e de suporte, assegurando sua eficiência, eficácia e efetividade nos **resultados das performance** do Sistema;
- criar políticas e práticas de gestão de recursos humanos sintonizando o desenvolvimento da Organização, como o desenvolvimento profissional das pessoas.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O resultado do levantamento com as entidades comunitárias indica um reconhecimento, por parte destas entidades, da importância dos programas oferecidos pela Secretaria, sendo necessária, contudo, uma **descentralização das ações** através do desenvolvimento de um **modelo de gestão mais flexível**, levando à melhoria do atendimento e à maior rapidez de resposta.

A percepção sobre o grau de proximidade da Secretaria e a possibilidade de aperfeiçoar sua articulação com as OSCs está **fortemente associada à atuação dos técnicos e servidores** que interagem com estas entidades. Percebe-se que a relação Secretaria e entidades é positiva e próxima, quando o relacionamento com os servidores que fazem o trabalho de campo é mais fre-

quente. Estes funcionários são, geralmente, vistos como profissionais capacitados, comprometidos, disponíveis e atenciosos, que desenvolvem boas relações com as pessoas e as entidades, chegando, algumas vezes, a uma “personalização” do trabalho e da relação.

As deficiências atribuídas aos técnicos referem-se à **falta de capacitação** e, principalmente à **alocação inadequada**, em detrimento do interior e da zona rural do estado, caracterizando uma concentração excessiva dos programas na Capital. Devido à falta de visitas dos técnicos, acentua-se a imagem da Secretaria como um órgão distante e a crítica à inadequação dos serviços prestados. Dada à personalização da relação entre Secretaria e entidades, a substituição de técnicos tende a interromper os trabalhos iniciados, levando ao desperdício de recursos, à descontinuidade das atividades e ao acirramento das condições de carência das populações atendidas.

A pesquisa revelou que há poucos aspectos positivos sobre a **organização e gestão** da Secretaria, mesmo porque estas características evidenciam sempre que “as coisas não funcionam”. A queixa generalizada refere-se à **burocracia** e à **falta de organização**, levando à **perda de agilidade**, falta de flexibilidade e de capacidade de resposta dos órgãos.

Pode-se dizer que o levantamento realizado com entidades comunitárias permitiu aferir a potencialidade da implementação de mecanismos de auscultação de demandas e expectativas para aumento da **eficácia da ação social** e o aperfeiçoamento das **articulações institucionais**. A opção do Estado de estabelecer **parcerias** com as organizações da sociedade civil, estimulando a transparência, a democratização do espaço público e a ampliação do compromisso mútuo, requer a implementação contínua deste tipo de mecanismos de auscultação e a construção de vias de **comunicação de mão dupla**.

Contudo, é primordial a flexibilização do modelo de gestão das instituições públicas e que estas estejam dispostas a realizar **alianças estratégicas** com organizações da sociedade civil, de forma a racionalizar e intensificar as ações na área social. Essa articulação/parceria não deve ser confundida com mero repasse de recursos, mas **suporte técnico e apoio à gestão destas entidades**.

Não basta a consciência do setor público sobre a necessidade de articulação com a sociedade civil no fornecimento de serviços públicos: é necessário o desenvolvimento de mecanismos de cobrança de resultados que contemplem, simultaneamente, o **controle sobre metas** e a elaboração **de indicadores de resultados**.

As organizações da sociedade civil, por sua vez, devem assumir sua porção de responsabilidade na promoção da **inclusão social**, desenvolvendo sua capacidade de trabalho para atuar com foco em resultados e relacionar-se com o Estado para obter as condições necessárias para atenderem à comunidade com **qualidade e eficiência** e, ao mesmo tempo, oferecer a **resolutividade** de sua ação.

BIBLIOGRAFIA

- FOLHA DE SÃO PAULO*, Caderno Dinheiro, p.2/1, 17/04/98
- INSTITUTO DE PLANEJAMENTO DO CEARÁ – IPLANCE, *Balanço e Perspectivas da Descentralização no Brasil: o Caso do Ceará*, 1997.
- TENDLER, J. *Good Government in the Tropics*, The John Hopkins University Press, 1997