

Análise de Políticas Públicas Quanto ao seu *Design*: Um Estudo de Caso

Autoria: Julianne Alvim Milward de Azevedo

RESUMO

Este artigo tem por objetivo analisar políticas públicas sociais no setor educacional, especificamente o Programa de Capacitação Solidária, quanto ao seu *design*, explorando a interação entre os diversos atores políticos e suas consequências nas esferas político-social e econômico, sob a perspectiva estratégica. Como obter êxito diante de experiências anteriores, de combate a esta forma de exclusão social, é o propósito deste trabalho que avalia as diversas fases de execução do desenho do referido Programa. A escolha do caso deveu-se ao caráter inovador quanto à introdução da sociedade civil para a sua efetivação, abrindo espaço para uma nova concepção de políticas públicas que tenha por fundamentação a gestão de forma integrada. A concretização deste estudo deu-se por meio da análise bibliográfica e documental à luz do referencial teórico de estratégia, tendo por base o princípio militar dado pela análise da política sob o ponto de vista da segurança nacional e do bem-estar da população. Também, são revelados traços deste referencial sob o prisma empresarial, justificado pela visão do Estado empresário. Conclui-se que o resultado obtido derivou do desenho estratégico do Programa, em que foram consideradas variáveis extremamente pertinentes ao desafio de democratização e expansão do ensino profissional.

1. INTRODUÇÃO

A dificuldade em se conceber uma política pública social de combate à exclusão social em um país de extensão continental e de grande diversidade cultural, apresentando grande desigualdade de renda e dificuldade de mobilidade social, devido à falta de oportunidades é elevado. Sobretudo, em um cenário onde predomina a escassez de recursos do setor público, experiências anteriores frustradas pela baixa eficiência e efetividade e, principalmente pela falta de apoio da sociedade.

Como lograr êxito diante deste panorama? Esta é a indagação que os gestores se fazem quando estão diante de problemas desta natureza. A resposta está na utilização de linhas mestras de ação específicas para a promoção dos objetivos e viabilização destas políticas, ou seja, da estratégia. Esta é a definição de forma clara e objetiva dos meios de se alcançar um ponto a partir de outro; é, portanto, a adoção de uma direção. Tratando-se de políticas públicas, independentemente da área de abrangência, é perceptível a ausência de um *continuum* destas ações, devido à identificação com a gestão responsável por sua implantação, isto é, dos mandatos governamentais.

Historicamente, o Brasil não havia experimentado uma estratégia claramente definida de combate à pobreza, com espaços bem delimitados para programas dirigidos especialmente para a população pobre até 1995. Este ano aparece como marco delimitador dado pela criação do Programa Comunidade Solidária, por meio de um decreto presidencial. Sua criação teve por princípio norteador o caráter de inovação de combate à pobreza por meio da promoção da participação dos cidadãos e da parceria entre Estado e a sociedade.

É neste contexto, que este trabalho se insere, sua abordagem está centrada na análise do processo de concepção a implementação de políticas públicas sociais na área de educação, especificamente o Programa de Capacitação Solidária integrante do Programa Comunidade Solidária, sob o ponto de vista estratégico com enfoque no princípio militar. A escolha desta corrente teórica não se justifica somente devido à origem dos estudos em estratégia, mas

também pela qualidade do programa em estudo que convoca grupos da sociedade sob a forma de parcerias com o propósito de combater uma forma de exclusão social. Isto se dá pela dificuldade em se fazer frente, de forma isolada, a este problema que assola o país. Configurando-se, portanto, em um problema de segurança nacional, derivado da baixa perspectiva de inserção de parte da população jovem, que devido à falta de oportunidades torna-se alvo fácil de organizações com valores que vão contra o bem-estar da sociedade. Também são utilizados na análise traços estratégicos sob o prisma empresarial, isto se justifica pelas transformações sofridas pelo Estado, no que se refere à área administrativa – dado pela emergência do Estado empresarial.

Neste contexto, testemunha-se uma quebra de paradigmas quanto à concepção de políticas públicas. Esta transformação deriva da inovação estratégica inerente ao Programa, que é pautada pela mudança da relação Estado – sociedade, com a adoção de um sistema integrado, ou seja, de redes. Como forma de otimizar as ações e fortalecer a democracia.

2. OBJETIVOS

Tendo em vista o exposto, este trabalho pretende analisar políticas públicas sociais no setor educacional quanto à formação de seu *design*, explorando a interação entre os diversos atores políticos e suas conseqüências nas esferas político-social e econômico.

Para tal, será utilizado um estudo de caso, o Programa de Capacitação Solidária, parte integrante do elenco de programas da Comunidade Solidária, instrumento criado pelo governo Fernando Henrique Cardoso, em janeiro de 1995 – com a intenção de explorar as variáveis que o compõem sob o prisma estratégico. Para a sua efetivação serão utilizados os fundamentos da estratégia, oriundos da corrente teórica militar e traços sob a perspectiva empresarial.

O interesse em se analisar este caso, advém do caráter inovador de combate à exclusão social e a redução das desigualdades sociais por meio de parcerias com a sociedade, resultando no fortalecimento de uma incipiente rede solidária que começa a se estender pelo país e na solidificação do processo democrático.

3. METODOLOGIA

A pesquisa realizada caracteriza-se pelo seu caráter descritivo e exploratório. Exploratório, porque a existência de estudos de políticas públicas que tenham por base o ponto de vista conceitual em estratégia é reduzido. Descritivo, porque tem como intenção à exposição das características inovadoras que permeiam o Programa, além de estabelecer correlações entre as diversas variáveis que permeiam sua estrutura.

Quanto aos processos utilizados para a sua investigação, a pesquisa é documental e bibliográfica, além de tratar-se de um estudo de caso, dado a importância de se aprofundar em uma experiência inovadora que além de obter resultados positivos, tornou-se referência abrindo espaço para uma nova era de intervenções por meio de uma gestão integrada, mudando a concepção de políticas públicas no país.

Documental, por ser realizada a partir de documentos disponibilizados por meio da rede eletrônica. Forma empregadas fontes primárias e secundárias no estudo. Os dados primários retirados do sítio do Conselho Comunidade Solidária e do Programa de Capacitação Solidária foram agregados e estruturados sob a forma de tabelas e gráficos. Como fonte secundária, foram utilizados dados estatísticos elaborados pelo Instituto Brasileiro de

Geografia e Estatística (IBGE) e elementos fornecidos por relatórios disponibilizados pela página eletrônica do Programa.

A pesquisa bibliográfica lança mão de um conjunto de livros, periódicos, artigos e material disponibilizado em rede eletrônica, sobre o tema abordado, de modo a subsidiar o desenvolvimento do trabalho. No entanto, o trabalho apresenta uma limitação, em virtude da ausência de informações quantitativas referentes à ampliação da rede a partir de outubro de 2001. Os dados que antes eram disponibilizados em rede eletrônica por estado e ano, passaram a não mais integrar o sítio, a partir de 2002. Impossibilitando, desta forma, a apreciação dos dados referentes ao último ano do mandato governamental.

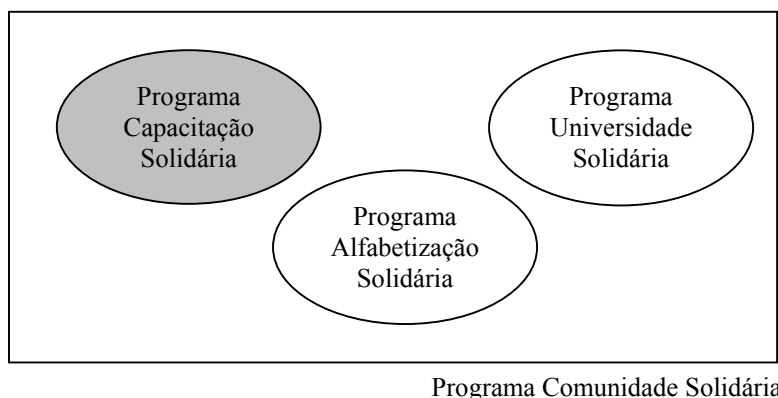
4. DESCRREVENDO O CASO

4.1. Programa Comunidade Solidária

O Programa Comunidade Solidária surgiu de uma experiência brasileira inédita que emergiu no início de 1993 com o Conselho Nacional de Segurança Alimentar – CONSEA. A criação deste programa é realizada por seu conselho – Conselho da Comunidade Solidária, em 1995. Este conselho introduziu a questão do combate à fome e a miséria como prioridade nacional na agenda governamental. Estabelecendo os princípios de parceria, solidariedade e descentralização como eixos norteadores da ação do governo federal. Defendendo a articulação das ações públicas como a melhor estratégia para o enfrentamento das grandes carências sociais.

A criação deste Programa, por decreto presidencial teve por prioridades estratégicas a geração de emprego e renda, o apoio ao desenvolvimento do ensino básico e a defesa dos direitos e promoção social das crianças e adolescentes no Brasil. A busca de um novo estilo de gerenciar ações públicas com base na integração e descentralização das ações de governo gerou um novo modelo de ação social que tem por base a articulação solidária da sociedade na mobilização de recursos humanos, técnicos e financeiros para o combate à pobreza e à exclusão social.

Isto resultou na criação de três programas distintos que integram o esforço de luta contra a pobreza, empreendido pelo Conselho da Comunidade Solidária em articulação com a sociedade civil: os Programas Universidade Solidária, Alfabetização Solidária e Capacitação Solidária. Sendo este último, o objeto de análise deste estudo. No entanto, antes de efetuar a análise do Programa Capacidade Solidária, faz-se necessário compreender como se estrutura o Comunidade Solidária, dado pelo diagrama a seguir:



4.2. Estrutura do Programa Comunidade Solidária

Sua estrutura é composta pelos seguintes agentes:

- ← Secretaria Executiva vinculada à Casa Civil da Presidência da República. Tem por função articular administrações federais, estaduais e municipais, com a intenção de tornar mais eficientes as políticas sociais do governo;
- ← Conselho da Comunidade Solidária, que promove parcerias entre o governo e organizações da sociedade civil. É composto por 21 representantes da sociedade civil e 11 ministros de Estado. É um espaço reservado à promoção de parcerias, mobilização de instituições e estabelecimento de diálogo e intercâmbios entre os vários agentes sociais;
- ← Ministérios Setoriais, responsáveis pela alocação dos recursos e pela viabilização das ações prioritárias; e
- ← Interlocutores Estaduais expressam a preservação dos princípios federativos e a estratégia baseada na descentralização, na integração e na parceria. Tem por propósito evitar a fragmentação do diálogo com o governo federal e possibilitar um canal único de comunicação com os municípios.

Faz-se necessário destacar que o Conselho não é responsável pelas políticas oficiais da área social, circunscrita aos ministérios, nem se constitui em fundo de financiamento de projetos fragmentados, impostos às comunidades. Ele tem a função de articular de forma transparente, recursos de todos os tipos provenientes do Estado, da iniciativa privada e do setor privado sem fins lucrativos (o terceiro setor). Todos os seus membros são nomeados pelo presidente da República, sua legitimidade se dá pela participação de centenas de ONGs por meio de um sistema de parceria nos programas.

4.3. Programa de Capacitação Solidária

O Programa de Capacitação Solidária (PCS) é um dos que compõem o elenco de programas da Comunidade Solidária, ferramenta criada pelo governo Fernando Henrique Cardoso em janeiro de 1995 com o intuito de inovação de combate à pobreza por meio da promoção da participação dos cidadãos e da parceria entre Estado e sociedade.

O Programa de Capacitação Solidária (PCS) iniciado em 1996, promove concursos e financia projetos de capacitação profissional para jovens de 16 a 21 anos, com baixa escolaridade, provenientes de famílias baixa renda e que vivem nas periferias das grandes cidades. Isto se justifica devido à constatação do significativo aumento de jovens (1/5 da população), da reduzida oferta de programas sociais para a juventude, da defasagem escolar, das mudanças ocorridas no mercado de trabalho e da crescente vulnerabilidade a que estão expostos aqueles que vivem na periferia dos grandes centros urbanos.

Os objetivos deste Programa residem: no treinamento dos jovens em uma habilidade específica; na promoção da sociabilidade, da comunicação, da auto-estima e da cidadania; no incentivo à ampliação dos seus conhecimentos e na retomada ou reforço da relação com a escola; e no estímulo de soluções criativas e inovadoras de geração de renda e de identificação de novos nichos no mercado de trabalho. Além destes atributos, ele também visa a contribuição para o fortalecimento da sociedade civil através da parceria com organizações da sociedade civil (organizações não-governamentais), que propõem e implementam os cursos de capacitação.

4.4. Viabilização do Programa de Capacitação Solidária

A viabilização do Programa se dá por intermédio de sua Associação de Apoio – Associação de Apoio ao Programa Capacitação Solidária (AAPCS), uma organização sem fins lucrativos, que capta recursos junto à iniciativa pública e privada e instituições nacionais e internacionais. Estes recursos são integralmente aplicados na gestão, implementação, desenvolvimento e monitoramento dos projetos.

A seleção dos projetos de capacitação se dá por meio de concursos públicos, neles são enfatizados programas que desenvolvam habilidades ligadas a novos nichos de mercado de trabalho. Estas organizações também devem estabelecer parcerias com empresas, prefeituras e outras organizações, para que os jovens vivenciem uma situação real de trabalho, o que amplia a rede de colaboração social e fortalece as organizações.

As organizações capacitadoras participam de treinamentos de metodologia de acompanhamento pedagógico e de gestão financeira. A garantia da qualidade dos cursos é dada pela realização de avaliação por conta do monitoramento técnico-pedagógico e financeiro. Este conjunto de atividades auxilia as organizações na superação das dificuldades e cria espaços para a troca de informações e ampliação de sua rede de relacionamentos. Para o aperfeiçoamento do Programa foi criado um sistema de informação, constituído por diversos bancos de dados, que tem por função dar o suporte a sua gestão.

A construção de parcerias constitui-se em um elemento fundamental para a efetivação e expansão do PCS. Sua composição é dada por diversos segmentos da sociedade, a saber:

- ← Financiadores, que contribuem com doações em dinheiro viabilizando os concursos de projetos e a implantação dos cursos de capacitação profissional de jovens;
- ← Técnicos, que colaboram na divulgação dos concursos, no fornecimento de cadastros e outras informações regionais de interesses, prestando esclarecimentos sobre as regras e critérios estabelecidos pelo Edital dos concursos e/ ou na oferta de suporte técnico para a elaboração de projetos nas regiões que atuam;
- ← Apoiadores, que contribuem com a doação de serviços, equipamentos, mobiliário, veículos, cessão de espaço, descontos especiais e recursos para monitoramento e avaliação dos cursos e eventos de integração destinados aos jovens e ONGs; e
- ← Organizações não-governamentais, que contribuem na proposição e execução dos projetos de capacitação profissional.

A participação dos cidadãos e a ampliação das parcerias entre Estado e sociedade são de extrema relevância, pois constitui uma estratégia fundamental para ampliar os recursos, as competências e as capacidades necessárias para a superação da pobreza e da exclusão social.

4.5. Conhecendo os cursos de capacitação

O início do Programa de Capacitação Solidária se deu em 1996, porém os resultados da implementação dos cursos a partir de 1997. A inauguração do Programa deu-se nas regiões metropolitanas do Rio de Janeiro, São Paulo e Porto Alegre. Conforme o passar do tempo foram estendidas para Salvador, Fortaleza, São Luiz, Belém, Recife e Aracaju. Hoje, sua atuação se encontra em 101 municípios destas nove metrópoles. Nestes sete anos, foram capacitados cerca de 126 mil jovens para o mundo do trabalho, em parceria com 2568 organizações da sociedade civil, contribuindo para o fortalecimento de uma rede solidária.

No gráficoⁱ a seguir, é apresentado o percentual de capacitações realizadas por região metropolitana, no período de 1996 a 2001:



Fonte: Programa de Capacitação Solidária

A seleção de alunos fica a critério das Organizações Capacitadoras, dado que elas têm acesso direto aos jovens das comunidades onde atuam. A iniciativa de participação destes projetos pelos jovens é livre, são eles quem procuram as organizações responsáveis pelo evento, por meio das secretarias municipais e estaduais de desenvolvimento, assistência social, do trabalho e da cultura, conselhos municipais dos direitos da criança e do adolescente, conselhos tutelares ou ainda na Associação Brasileira de ONGs (Abong), na Rede de Informação do Terceiro Setor (RITS) e nos sindicatos; além de procurar em seu bairro, na sua comunidade, as organizações que desenvolvem trabalhos sociais, culturais, educacionais e profissionalizantes.

A duração dos cursos é de cinco meses, com carga horária média de 720 horas/aula. Estes cursos não podem ser em tempo integral, uma vez que um dos objetivos do Programa está no estímulo à permanência ou o retorno dos jovens à escola formal. Sua estruturação é composta por três módulos: básico, que visa contribuir para o crescimento pessoal e a interação entre os jovens; específico voltado ao aprendizado de uma habilidade para geração de renda, compreendido como um processo que torna o trabalho um elemento essencial para a formação do jovem, como meio de construção da cidadania e da sociedade; e a vivência prática na área da capacitação.

São vários os tipos de cursos oferecidosⁱⁱ pelo Programa nas diversas áreas profissionais, entre elas: agricultura, alimentação, informática, comunicação, confecção de roupas e adereços, construção civil, educação, estética, tecelagem, manutenção de veículos, mecânica, pecuária, pesca, aquicultura, serralharia, serviços domésticos, serviços administrativos e turismo.

As organizações com projetos selecionados recebem recursos para a contratação de professores, material didático, alimentação e transporte para os jovens e 10% do valor total do projeto como taxa de administração. Além disto, todos os alunos recebem mensalmente uma bolsa-auxílio de R\$50,00.

5. ANÁLISE TEÓRICA DO PROGRAMA

Ao se conceber uma política pública, faz-se necessário uma análise aprofundada das reais necessidades da população e estudar quais as melhores soluções para sua efetivação. Sua viabilização se dará por meio da adoção de linhas de ação, isto é, de estratégias.

Quais os objetivos a serem alcançados? Como efetivá-los? Em que contexto está inserido a escolha destas ações? Quais os pontos críticos? Como manobrá-los? Qual a

capacidade da ação coletiva? Estas são as indagações que os gestores fazem a si mesmos e aos seus colegas quando estão tomando decisões sobre as prioridades agendadas.

A escolha de uma política a ser adotada ao nível governamental deve ser realizada após o exame minucioso do terreno, dos recursos disponíveis e dos obstáculos a serem transpostos. Daí, a importância da utilização da estratégia como instrumento para o alcance das metas.

Ao se deliberar sobre uma política, se fazem necessários alguns procedimentos tendo por fio condutor a utilização de estratégias. Na verdade, a utilização de um método para a tomada de decisões, na maioria das vezes, é feita de forma implícita sem um maior rigor quanto a sua real aceitação. O que se pretende com este trabalho é explicitar a relevância deste instrumento na administração pública tendo em vista a obtenção dos resultados desejados, com o mínimo dispêndio de energia. Para tal, será realizado nos próximos itens um exame do caso apresentado à luz deste referencial teórico.

5.1. Agendamento das prioridades

A Agenda governamental é o espaço em que são constituídos os problemas, assuntos ou demandas que os gestores escolhem ou são compelidos a escolher. A inclusão de um assunto na Agenda depende de sua factibilidade técnica, da aceitação pelos especialistas e pelo público, do consenso que obtém. Sendo assim, os anseios e aspirações da Nação interpretados e codificados pelas classes dirigentes, são entendidos como metas a serem alcançadas e permanentemente mantidos, com a finalidade de se obter níveis crescentes de bem-estar e o necessário grau de segurança. São considerados, portanto, objetivos nacionais.

Neste sentido, Álvares (1973) argumenta que a estratégia visa à conquista e preservação dos objetivos vitais da Nação e, quando não atingidos ela pode se ver ameaçada em se desintegrar. É neste contexto, que o tema exclusão social apresenta-se de forma relevante no cenário político, pois é um fenômeno que ostenta um caráter multiforme, não se limitando a insuficiência de renda, afetando várias dimensões da integração econômica e social do país.

O panorama nacional exige atenção, há demanda por políticas sociais que tenham por propósito a redução da exclusão social. Para lograr êxito na implementação destas políticas faz-se imprescindível à utilização de estratégias, com o propósito de reduzir a energia empreendida, dada pela ausência de foco.

5.2. Concepção estratégica do Programa

"...el principal objetivo de una política de la juventud es incrementar en los jóvenes la capacidad de comportarse como actores sociales, o sea de modificar su entorno social para realizar proyectos personales..."

Alain Touraine

A concepção estratégica é o elemento básico de orientação do planejamento, ela se traduz em objetivos fixados na diretriz geral de planejamento. Em vista disto, tem-se o programa maior – Comunidade Solidária, que abarca o estudado tendo por propósito o combate à pobreza e a exclusão social. O entendimento de seu Conselho quanto a isto não é transformar pessoas e comunidades em beneficiários passivos e permanentes de programas assistenciais. Mas fortalecer a capacidade das pessoas e das comunidades em satisfazer suas necessidades, resolver seus problemas e melhorar sua qualidade de vida.

Como realizar isto? Sua execução se dá por meio da abertura de um leque de sub-programas focais, do qual encontra-se incluso o Programa de Capacitação Solidária, como já mencionado anteriormente. O Programa, assim como, os grupos da sociedade que se dispuseram a participar da parceria sob a forma de organizações capacitadoras, também carecem de concepção estratégica para nortear seus respectivos planejamentos.

É ainda nesta fase, que se realiza o esboço dos objetivos a serem alcançados. O Conselho percebe a necessidade de se imprimir uma ação psicológica de modo a motivar a sociedade em aderir ao Programa. Isto é obtido por meio de uma mobilização social. Visto que esta atuação é reconhecida como premissa básica para o exercício da cidadania de forma plena, dado pela condição política de direitos e obrigações frente ao coletivo e as pessoas com as quais se convive.

A percepção de que o envolvimento de grupos da sociedade resultaria na mutualidade de benefícios foi determinante para a sua introdução no Programa, visto que todos os agentes que aceitam participar deste processo agem de forma racional, ou seja, buscam maximizar seus benefícios. Monteiro (2000), esclarece que as escolhas realizadas pelos diversos agentes que compõem o jogo estão pautadas em suas preferências e na maximização de seu bem-estar, isto é verificado no comportamento de todos os atores que compõem o cenário.

Deve-se salientar, ainda, que uma política aplicada de modo conjunto, sob a forma de parcerias, significa a interação de toda a sociedade em prol desta ação. Diferenciando-se, das políticas anteriormente implementadas de forma impositiva, que por sua vez, não apresentavam os resultados desejados, decorrendo em uma perda de recursos. Abre-se, portanto, espaço para uma nova concepção de políticas públicas – a gestão integrada, ou em rede. No qual ocorre a substituição de um ator único por um composto, que conforme Cavalcanti mencionado por Peci (2000), caracteriza-se por possuir múltiplas organizações geradoras de decisões e ações.

Outra variável merecedora de destaque refere-se ao contexto ambiental, a concepção de uma política está diretamente correlacionada a ela afetando, em vista disto, o seu processamento de decisões. Monteiro (1982) aponta duas situações: o contexto de oportunidade e a conjuntura de crise.

Na primeira situação, as grandes linhas de ação são estabelecidas de forma voluntária pelos *policy-makers*ⁱⁱⁱ, pois se trata de uma situação em que a capacidade de rastreamento da organização governamental é utilizada com ampla folga. Isto se deve à relativa clareza com que pode ser estabelecido o problema a ser resolvido, além da reduzida pressão, quando não ausente, de grupos de interesse, tornando o tempo de ação relativamente flexível. Logo, em uma situação com estas características exibe relativa clareza de diagnóstico e flexibilidade de cronograma.

Enquanto, na outra situação, as linhas de ação são adotadas devido a provocações, do que pela atitude voluntária dos *policy-makers*. Isto resulta da turbulência existente no meio externo, que reduz o *timing* da concepção e implementação das políticas, aumentando a probabilidade de ajustes e correções ao longo do processo.

5.3. Pré-requisito para o Planejamento do Programa: o estudo estratégico

Para o planejamento dos programas, faz-se indispensável o estudo estratégico. Sua importância está na efetuação de análises e sínteses amplas, para a determinação de conclusões necessárias à preparação e montagens dos planos.

5.3.1. Diagnóstico do Programa

Monteiro (1982) discorre sobre os procedimentos adotados internamente quanto ao processo decisório em políticas públicas, a primeira etapa mencionada se refere à identificação, sendo esta composta pelo reconhecimento e pelo diagnóstico. No reconhecimento tem-se a definição e a construção de bases de dados estratégicos; no entanto, é com o diagnóstico que a etapa de identificação se torna mais densa, pois, há uma elucidação do problema a ser trabalhado com a identificação da natureza do estímulo e de relações de causa e efeito.

A preocupação com a realização do diagnóstico da situação se faz presente, ele é utilizado como justificativa pela criação do Programa. O diagnóstico, realizado em 1996, possibilitou o mapeamento do objeto de intervenção, para a sua execução foi preponderante a qualidade das informações obtidas junto aos órgãos do governo. Naquele ano foi constatado que 31% da população brasileira era constituída por adolescentes e jovens de 10 a 24 anos. Sendo que dentre estes, 78% viviam em áreas urbanas. Destacam-se, ainda, alguns dados expressivos:

- ← Grupo etário de 15 a 19 anos com crescimento significativo, em termos absolutos, nas regiões Nordeste e Sudeste (grupo etário mais numeroso);
- ← Proporção entre jovens de 15 e 24 anos sem instrução e com menos de um ano de estudo: 7,2% (15,6% no Nordeste);
- ← Proporção entre jovens de 15 e 24 anos com três anos de instrução, no máximo (situação de analfabetismo funcional): 22% (40% no Nordeste);
- ← 39% destes jovens pertenciam a famílias com rendimento de até meio salário mínimo.

Foram analisados índices estatísticos referentes à taxa de desemprego nos últimos dez anos; observou-se as correlações existentes entre o nível de desemprego e a expansão do setor informal e sua relação quanto às oportunidades de trabalho para a população de até 24 anos.

Foi constatada uma sensível redução das oportunidades de trabalho para esta faixa populacional, sendo que é nela que se concentra mais da metade do desemprego total. Entre adolescentes de 14 a 19 anos, o desemprego cresceu de 25% para 29%. Enquanto, entre jovens de 20 a 24 anos, foi observado um crescimento de 14% para 17%. Estes jovens, sem renda, vivendo em condição familiar precária ou precarizada pelo desemprego dos pais, sentem-se excluídos e acabam por se tornar alvo fácil dos apelos que levam à violência e à marginalização.

Diante do cenário de marginalização de um grupo representativo da população, que significa o futuro de um país faz-se necessário refletir sobre as formas de atuação para a reversão deste processo, o desenvolvimento social se faz prioritário.

5.4. Formulação do Planejamento Estratégico

De acordo com Thompson Jr. e Strickland (2000), planejamento significa orientação, ordenação, racionalização do conjunto de ações que visam a determinados fins. Pressupõe a existência de recursos e a previsibilidade quanto aos obstáculos a serem transpostos. O planejamento implica, ainda, em uma busca dirigida de conhecimentos. Consiste, sobretudo, em um sistema de escolhas ou decisões, sucessivas e hierarquizadas, entre as linhas de ação possíveis.

Assim, o planejamento estratégico surge como alternativa aos problemas, possibilitando o surgimento de soluções contra o desperdício de tempo, de recursos humanos e materiais. Vislumbrando uma nova forma de atuação mais propositiva. Como processo, ele explicita objetivos e define diretrizes e ações para alcançar estes objetivos. Trata-se, portanto, da decisão prévia sobre o que deve ser feito, quando e quem vai fazer.

5.4.1. Missão do Programa

Conforme Monteiro (1982), a missão é entendida como o âmbito das atividades de uma unidade de decisão, seja em termos de seu produto ou serviço, ou de sua clientela. São as regras que norteiam a sua formação.

O Programa de Capacitação Solidária tem por missão promover concursos e financiamento de projetos de capacitação profissional para jovens de 16 a 21 anos, com baixa escolaridade e provenientes de famílias de baixa renda, para os quais existem poucas ofertas de programas educacionais profissionalizantes, por meio de parcerias com a sociedade civil.

5.4.2. Objetivos Estratégicos do Programa

Os resultados ou as metas a serem alcançadas pelo programa são:

- Promover a sociabilidade, comunicação, auto-estima e cidadania;
- Incentivar o interesse em ampliar seus conhecimentos e retomar ou reforçar a relação com a escola;
- Treinar os jovens em uma habilidade específica;
- Estimular soluções criativas e inovadoras de geração de renda e de identificação de novos nichos no mercado de trabalho, e;
- Contribuir para o fortalecimento da sociedade civil através da parceria com organizações da sociedade civil, na proposição e implementação dos cursos de capacitação.

5.4.3. Diretrizes do Programa

Entende-se por diretriz um conjunto de instruções ou indicações para se tratar e se levar a termo um negócio. Os desafios a serem transpostos pelo Programa eram vários, ia desde questões referentes à extensão territorial e diversidade cultural ao problema de escassez de recursos públicos. Destacam-se, ainda, experiências anteriores frustradas devido a baixa eficiência^{iv} e efetividade^v e, sobretudo a ausência do apoio da sociedade.

Daí, a percepção quanto à introdução da sociedade civil como elemento estratégico para a efetivação do Programa, abrindo espaço para uma nova concepção de política pública que tem por fundamento a gestão de forma integrada, ou seja, em rede^{vi}. Ampliando, portanto, o diálogo com as instâncias governamentais e fortalecendo a democracia. Enumerando as diretrizes do Programa, temos:

- Estabelecer um modelo de gestão democrático e transparente;
- Construção de parcerias com organizações da sociedade civil;
- Respeitar as particularidades culturais das regiões;

- Estabelecer critérios diferenciados para o desenvolvimento e acompanhamento dos projetos de capacitação de jovens, e;
- Estimular a descoberta de novos nichos do mercado de trabalho.

5.4.4. Formulação das Ações Estratégicas do Programa

Consolidado as diretrizes gerais de planejamento, a etapa seguinte consiste na formulação das ações estratégicas. Conforme Thompson Jr. e Strickland (2000) afirmam, que sua elaboração é uma atividade empreendedora orientada para o mercado. Isto é confirmado no estudo de caso em que o empreendimento é totalmente voltado para um público com características específicas. Neste sentido, procura-se minimizar a dispersão de energia com programas muito amplos, em que a probabilidade de obter sucesso é reduzida.

Como comentado anteriormente, as diretrizes do Programa são inovadoras, pois trazem consigo uma mudança quanto à concepção de políticas públicas, dadas pela incorporação da participação ativa de organizações da sociedade civil. Isto resulta em uma modificação em todas as fases das políticas públicas, que conforme afirma Peci (2000:5) esta evolução se dá *“a partir da crítica à práticas vigentes, até o ponto em que os modelos alternativos de gestão destas políticas são propostas”*.

Isto é verificado na forma que o Programa se organizou estruturalmente, de modo a alcançar as metas pretendidas. A infra-estrutura básica para o seu funcionamento é garantida pelo governo. A Associação de Apoio ao Programa Capacitação Solidária fica responsável pela promoção de parcerias entre o governo e as organizações da sociedade civil. Neste sentido, ela desempenha o papel de integradora da rede, delegando as organizações capacitadoras, provenientes da sociedade, decisões referentes ao tipo de curso a ser oferecido, tendo em vista as demandas locais. Além disto, há uma busca pelo estreitamento das relações existentes entre as esferas governamentais.

Na área pública, uma estrutura em rede consiste numa colaboração ativa e organizada de organizações públicas, privadas e sem fins lucrativos e/ou individuais, destinadas a alcançar um propósito (ou propósitos) estabelecido. As estruturas em rede podem demandar ações separadas por parte de membros individuais, mas os participantes transformam-se num novo conjunto, que visa tarefas mais amplas, as quais podem ser alcançadas por meio de ações simultâneas de organizações que operam independentemente (Mendell *In*: Peci).

Sendo assim, a ação estratégica fundamental para o êxito deste Programa, encontra-se na incorporação das diversas organizações da sociedade em novas esferas de diálogo e participação. Segundo as palavras de Peliano *et alli* (1995: 21), *“o dinamismo da estratégia proposta inclui, necessariamente, a parceria na tomada de decisão para a execução das ações descentralizadas e articuladas”*.

Outras ações, da mesma forma, estratégicas desenvolvidas pelo Programa para a implementação de seus objetivos, foram:

- O concurso de projetos – que propicia às organizações sociais uma participação igualitária no processo de seleção para financiamento de projetos;
- O formato dos cursos de capacitação – que articula diversos conteúdos de forma a possibilitar o pleno desenvolvimento do potencial dos jovens; e

- O monitoramento e avaliação de projetos – com diferentes atividades integradas, em nível nacional, possibilita a execução e o acompanhamento das ações propostas pelas organizações capacitadoras.

5.5. Implementação Estratégica do Programa

Segundo Thompson Jr. e Strickland (2000), a implementação da estratégia é principalmente uma atividade orientada para as operações, que gira em torno do gerenciamento de pessoas e processos de negócios. A implementação estratégica é uma tarefa de fazer as coisas acontecerem que exige habilidade para direcionar a mudança organizacional, projetar e supervisionar os processos do negócio, gerenciar pessoas e atingir os objetivos de desempenho.

5.5.1. Mudança Institucional

De acordo com o relato de Cardoso *et alli* (2000), a missão assumida pelo Conselho da Comunidade Solidária em se combater a pobreza e a exclusão social revelou a escassez e a inadequação dos instrumentos de diálogo político e de promoção de parcerias capazes de identificar necessidades sociais não atendidas de forma satisfatória pelas políticas governamentais, capazes de influenciar a reformatação dos programas existentes e de catalizar e alavancar a mobilização de energias e recursos da sociedade civil, em parceria com o governo, para iniciativas de desenvolvimento social. Diante disto, foi necessário realizar mudanças no arcabouço institucional.

Esta transformação foi dada pela estruturação pelo programa maior que abarca o estudado e depois estendido aos demais sub-programas a ela vinculados. Neste sentido, temos a emergência de uma sociedade em rede. Como exposto por Peci (2000), neste tipo de estrutura há inexistência de hierarquia, sua configuração é dada pelo elevado grau de flexibilidade. Logo, os métodos tradicionais de coordenação e controle não se fazem pertinentes.

A figura do agente condutor se faz presente. Ela é representada pela Associação de Apoio ao Programa Capacitação Solidária, que capta recursos junto à iniciativa pública e privada e instituições nacionais e internacionais. Estes recursos são integralmente aplicados na gestão, implementação, desenvolvimento e monitoramento dos projetos.

5.5.2. Seleção dos Projetos a serem executados

A escolha dos projetos a serem implementados nas comunidades é feita por meio de concursos, lançados por edital com objetivo de democratizar o acesso aos recursos. Tendo em vista, a melhoria do desenvolvimento destes projetos e a contemplação de todas as regras estipuladas nos editais, é instalado em cada região um balcão de dúvidas, no qual os colaboradores do Programa fornecem as informações.

Após a seleção dos projetos, as organizações capacitadoras participam de seminários de orientação, que tem por objetivo fornecer informações sobre a filosofia, os conceitos e a operacionalização do Programa. Estes seminários se subdividem em técnico-pedagógico e técnico-financeiro. O primeiro fornece informações sobre o processo do Programa para o monitoramento dos cursos; enquanto o segundo discute aspectos relacionados à administração de recursos e sua compatibilidade com o cronograma proposto e procedimentos para pagamento das bolsas-auxílio aos jovens, à taxa de administração das organizações

capacitadoras, além de fornecer informações sobre os procedimentos do monitoramento financeiro mensal, realizado pelos técnicos do Programa.

5.5.3. Monitoramento e Avaliação

O monitoramento e a avaliação encontram-se diretamente relacionados à estratégia gerencial do Programa, pois visam à racionalidade das ações implementadas.

Avaliação é o exame sistemático e objetivo do projeto com vistas a observar a efetividade (ou impacto), relevância, eficácia e eficiência da ação social na realidade onde se pretende atuar. Enquanto, o monitoramento é a atividade gerencial com vistas a determinar se os recursos humanos e financeiros são suficientes e adequados, se as atividades estão de acordo com o cronograma, e se o plano de trabalho foi atingido e alcançou os objetivos esperados (RODRIGUES, 1998: 2).

Paula (2001) acrescenta, ainda, que uma das funções da avaliação consiste em auxiliar na tomada de decisões, quanto à necessidade de se realizar ajustes. O Programa possui uma coordenação nacional do monitoramento sediada na Associação de Apoio ao Programa Comunidade Solidária, em São Paulo. Ela é apoiada por dois departamentos: o de monitoramento técnico-pedagógico e o de monitoramento financeiro de projetos, cada um deles com equipes e chefias distintas. Ávila (2003) expõe que a divisão existente entre estas duas áreas pode ser considerada estratégica, pois tem por intenção garantir a não-interferência de uma avaliação sobre a outra. No entanto, os registros e as reflexões das duas áreas são integrados a cada mês ao sistema de informações do monitoramento, de maneira a permitir a avaliação do desempenho das organizações capacitadoras como um todo.

O resultado da utilização destes instrumentos pode ser percebido pelo aperfeiçoamento efetuado nos editais, manuais, instrumentos de trabalho e conteúdo dos seminários (de orientação, técnico-pedagógico e técnico-financeiro). Possibilitou, também, a elaboração de novas estratégias de ação.

5.5.4. Implementação de Novas Estratégias de Ação

Após um ano de implementação dos concursos e a avaliação das propostas e cursos. Foi detectada a necessidade de efetuação de novas ações que contribuíssem para o fortalecimento institucional das organizações sociais. Para isto, foram efetivados dois cursos:

- ← Em 1997, o curso de Gestão Social - com a intenção de disseminar conhecimentos e tecnologia de gestão social inovadora e;
- ← Em 1998, o curso Planejamento e Gestão de Microempreendimentos – na ampliação da eficácia dos serviços de capacitação profissional.

Atualmente, encontra-se em processo de disponibilização o curso de Monitoramento e Avaliação de Projetos Sociais, que fornecerá informações e instrumentais para acompanhamento e construção de indicadores básicos para avaliação de projetos.

Estas modificações devem ser entendidas como a instituição de melhores práticas e mecanismos para a melhoria contínua, o que Thompson Jr. e Strickland (2000) abordam como tarefas adicionais para a implementação da estratégia. Da mesma forma, o emprego de

práticas motivacionais conferido pela mobilização social em prol do Programa, em que são utilizadas novas tecnologias para a convocação da sociedade e a criação de um sistema de informações, constituído por diversos bancos de dados, como forma de apoio à gestão do Programa.

6. CONCLUSÕES

A implementação de uma política pública que tenha por intenção o desenvolvimento social em um país com dimensão continental e de grande diversidade cultural é desafiador. Sobretudo, quando apresenta grande desigualdade de renda e dificuldade de mobilidade social, dada pela falta de oportunidades e não pela ausência do crescimento nacional. Transformar este cenário é uma tarefa que exige determinação e uma visão ampla por parte de seus dirigentes e do corpo de gestores.

O combate à pobreza e a exclusão social se fazem determinantes em um momento em que se amplia a violência e a criminalidade dentro do país. Este cenário, em grande parte é motivado pelos entraves existentes ao acesso a educação de qualidade, pelas transformações ocorridas no mercado de trabalho nacional nos últimos anos e pela crise econômica que assola o país. Logo, temos elementos estruturais e conjunturais atuando de forma conjunta no ambiente, potencializando o problema.

A falta de perspectiva quanto ao futuro é relevante nos jovens carentes situados nas grandes metrópoles, fragilizados por sua condição, eles acabam por se tornar alvo de organizações possuidoras de valores que vão contra o bem-estar da sociedade. Diante disto, faz-se necessário repensar sobre as atribuições do Estado, se ela tem possibilitado o pleno desenvolvimento de sua população, garantido o bem-estar e a segurança nacional. É neste contexto, que o Programa de Capacitação Solidária pertencente ao Comunidade Solidária se insere.

A ineficácia das políticas públicas sociais implementadas anteriormente ao Programa encontra-se basicamente na ausência de uma visão estratégica, que decorre na inadequação de seu desenho – a ausência de um foco definido, o fracasso quanto à identificação dos obstáculos para que os grupos beneficiários tenham acesso efetivo aos programas, a fragmentação das ações derivando em desperdícios de recursos e a atuação nas consequências e não nas causas do problema. Agrega-se, ainda, a descontinuidade destas políticas justificada pela necessidade de visibilidade de seus executores, dado pelos mandatos governamentais.

A importância em se visualizar o processo de concepção a implementação de políticas públicas sob o ponto de vista estratégico é de extrema relevância, pois independentemente do princípio adotado, é colocada em evidência a execução de estudos como forma de ampliação do conhecimento do terreno em que se vai atuar. Reduzindo, portanto, a margem de erro quanto às ações a serem empreendidas.

A limitação de recursos públicos não pode ser considerada como entrave a resolução dos problemas sociais, faz-se necessário um maior rigor quanto a sua aplicação. A crise fiscal do Estado implica em uma racionalização de suas ações. Todavia, isto não significa a redução quantitativa dos recursos a serem empregados, mas a busca por alternativas que se constitua na maximização dos benefícios dado a restrição orçamentária.

A abordagem estratégica sob os pontos de vista militar e empresarial tiveram por propósito neste estudo ressaltar a importância de seu uso na área governamental quanto à adoção de práticas racionais para a resolução dos problemas. Assim, o princípio militar que originou as outras perspectivas teve por intuito maior apresentar os elementos que subsidiam a tomada de decisões. Enquanto, a perspectiva empresarial objetivou complementar a visão

militar quanto aos aspectos gerenciais dado pela descentralização das ações empreendidas pelo Programa.

O êxito do Programa está no compartilhamento com a sociedade das tarefas de formulação e implementação de uma estratégia de desenvolvimento social, daí o seu caráter inovador. O reconhecimento do envolvimento da sociedade como papel estratégico no desenvolvimento social foi fundamental, resultando na transformação do arcabouço institucional, de modo a adequar os instrumentos de diálogo político e promover as parcerias com o intento de se obter a ampliação dos recursos, das competências e das capacidades necessários para a superação da pobreza e da exclusão social.

Sua ação consiste na atuação de forma convergente no ponto nevrálgico do problema, na adoção de uma política que tenha por objetivo não se prestar a um assistencialismo, mas na busca de alternativas de geração de renda, dotando seus beneficiários de instrumentos para que possam por eles mesmos transformar a trajetória de suas vidas.

O desenho do Programa encontra-se alicerçado na articulação de quatro elementos estratégicos: na parceria, pelo entendimento de que as esferas governamentais e a sociedade civil não devem atuar de forma isolada, que resulta na dispersão de energia; na solidariedade, pelo engajamento ético de quem realmente deseja erradicar com a situação de fome e miséria existente no país; na descentralização das ações, como forma de estimular a participação da sociedade e melhorar a eficiência e a eficácia das ações; e na integração e convergência das ações, no sentido de se potencializar as ações.

Em vista disto, tem-se uma ruptura do que se entende por políticas públicas – não mais como política governamental, mas como aquela que se realiza em espaço público, com a cooperação de atores governamentais e não-governamentais, por meio da construção de uma rede de atores sociais e pela transformação da gestão pública em integradora. Isto se dá devido à emergência de uma nova sociedade que se percebe como ator social, exercendo influência de forma ativa na vida do país, o que contribui para a consolidação da democracia.

7. BIBLIOGRAFIA

- ÁLVARES, Obino Lacerda. **Estudos de Estratégia**. Brasília: EBRASA, 1973.
- ÁVILA, Célia Marisa de. **Programa de Capacitação Solidária: uma contribuição para o fortalecimento da sociedade civil**. Disponível em: <www.comunidadesolidaria.org.br> Acesso em: 5 fev. 2003.
- CARDOSO, Ruth; FRANCO, Augusto; DARCY, Miguel. **Um Novo Referencial para a Ação do Estado e da Sociedade**. Brasília: PNUD/ Comunidade Solidária, 2000.
- CASTELLS, Manuel. **A Sociedade em Rede**. 5ª edição. São Paulo: Paz e Terra, 2001.
- CLAUSEWITZ, Carl Von. **Princípios de Guerra**. Rio de Janeiro: Laemmert, 1947.
- COHN, Amélia. **Políticas Sociais e Pobreza no Brasil**. In: Planejamento e Políticas Públicas. Vol. 12, p. 1-18. Brasília: IPEA, 1995.
- D'ANGELIS, Wagner Rocha. **Cidadania e Responsabilidade Social**. Disponível em: <www.dhnet.org.br> Acesso em: 10 fev. 2003.
- FERREREZI, Elisabete. **A Avaliação nos Programas do Conselho da Comunidade Solidária**. Disponível: <www.pcs.org.br> Acesso em: 21 fev. 2002.
- IPEA. **Planejamento e Política Pública**. Rio de Janeiro: IPEA, nº 9, jun. 1993.
- MONTEIRO, Jorge Vianna. **Fundamentos da Política Pública**. Rio de Janeiro: IPEA/ INPES, 1982.
- MONTEIRO, Jorge Vianna. **As Regras do Jogo - o plano real: 1997-2000**. Rio de Janeiro: Fundação Getulio Vargas, 2000.

- PAULA, Luiz Antônio Maciel de. **Marco Teórico sobre Avaliação e Monitoramento**. Trabalho apresentado no VI Congresso do CLAD. Buenos Aires, Argentina, 5 a 9 de novembro de 2001.
- PECI, Alketa. **Pensar e Agir em Rede: implicações na gestão das políticas públicas**. Trabalho apresentado no XXIV Encontro anual do ANPAD. Florianópolis, setembro de 2000.
- PELIANO, Ana Maria T. Medeiros; RESENDE, Luis Fernando de Lara; BEGHIN, Nathalie. **O Comunidade Solidária: uma estratégia de combate à fome e à pobreza**. In: **Planejamento e Políticas Públicas**. Vol. 12, p. 19-38. Brasília: IPEA, 1995.
- PNUD. **Estratégias Inovadoras de Parceria no Combate à Exclusão Social: avaliação, diálogo e perspectivas**. Seminário realizado pelo Conselho da Comunidade Solidária. Brasília: Unesco, 2000.
- PROGRAMA COMUNIDADE SOLIDÁRIA. **Informação**. Ano 1, nº 01. Disponível em: <www.pcs.org.br> Acesso em: 29 jan. 2003.
- PROGRAMA COMUNIDADE SOLIDÁRIA. **Seis Anos de Interlocução Política: metodologia, resultados e avaliação de 1996-2002**. Programa Comunidade Solidária.- Brasília, 2002.
- RODRIGUES, Maria Cecília Prates. **Avaliação e Monitoramento de Projetos Sociais**. Texto para Discussão nº12. Rio de Janeiro: FGV/IBRE/ CEEG, 1998.
- SILVA, Golbery do Couto e. **Planejamento Estratégico**. 2º edição. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1981.
- SILVA, Marcos Fernandes Gonçalves da. **Políticas de Governo e Planejamento Estratégico como Problemas de Escolha Pública I**. In: Revista de Administração de Empresas. Vol. 36, nº 03, p. 32-41. São Paulo, jul/ago/set 1996.
- THOMPSON Jr., Arthur A.; STRICKLAND III, A.J. **Planejamento Estratégico: elaboração, implementação e execução**. São Paulo: Pioneira, 2000.
- TOURAINÉ, Alain. **Juventud y Democracia en Chile**. In: Revista Iberoamericana de Juventud, Nº1, Madrid, 1996.
- TZU, Sun. **A arte da guerra**. 13ª edição. Rio de Janeiro: Record, 1983.
- VASCONCELOS, Flávio Carvalho de. **Teorias em Estratégia**. Série de relatórios de pesquisa. Relatório nº5/ 2002. São Paulo: FGV/ EAESP/ NPP, 2002.
- www.comunidadesolidaria.org.br
- www.pcs.org.br

ⁱ Dados referentes ao período de 1997 a outubro de 2001.

ⁱⁱ Em dezembro de 2002 foram calculadas 313 diferentes habilidades oferecidas pelas diversas organizações capacitadoras que compõem o Programa.

ⁱⁱⁱ *Policy-makers* – fazedores de políticas, responsáveis por sua formulação e implementação.

^{iv} Eficiência significa menor relação custo/ benefício possível para o atendimento dos objetivos estabelecidos em um programa.

^v Efetividade – qualidade de eficácia: medida do grau em que o programa atinge os seus objetivos e metas.

^{vi} De acordo com Loyola & Moura In: Peci, a utilização de redes na esfera governamental representa formas de articulação entre agências governamentais e/ ou destas com redes sociais, organizações privadas ou grupos que permitem enfrentar problemas sociais e implementar políticas públicas.