

# Políticas, gestão pública e inclusão social

Telma Maria Gonçalves Menicucci  
Fundação João Pinheiro

## Apresentação

- ✦ Relação das políticas públicas com a política
- ✦ Implementação de políticas sociais
- ✦ Políticas sociais e inclusão
- ✦ Gerência social
- ✦ Perfil do gerente social

## Políticas Públicas e Política

Políticas públicas: intervenção do Estado  
Estado em ação

**Decisões + ações ações estrategicamente  
selecionadas para implementar decisões**

Resposta a uma situação considerada problemática

Decisões relativas à alocação imperativa de valores

## Políticas públicas

**Ação das autoridades públicas na sociedade:**  
o que os governos produzem,  
para alcançar quais resultados,  
através de que meios

***Resultado da atividade política***

## Política

- **forma de atividade humana**
  - ligada ao poder - uma forma de poder
  - Relaciona-se com a convivência de interesses diversos  
conflito, oposição, contradição de interesses



Conflito negociado, regulado por instituições políticas.

- Refere-se de algum modo às coisas do **Estado**

## Política

- **sociedades são diferenciadas:**
  - peças tem atributos diferenciados  
idéias, valores, interesses, aspirações  
papéis diferenciados
- **meios para administrar conflito:** coerção pura e a política

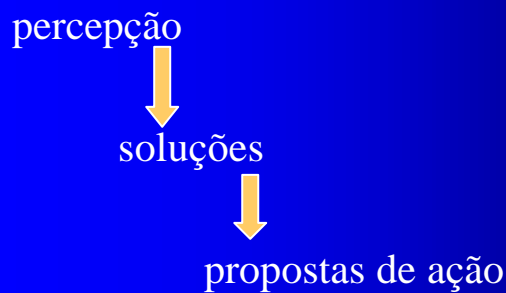
**política:** procedimentos (formais e informais) que expressam relações de **poder** destinados à resolução pacífica de **conflitos** relativos a **bens públicos**

## Decisão

- escolha entre alternativas conforme a hierarquia de **preferências** dos atores envolvidos
- expressa adequação entre fins e meios disponíveis.
- **conflito** está sempre presente:
  - na definição da situação a que responde
  - na adoção das decisões
- problemas têm múltiplas facetas, há diversidade de interesses  
Recursos limitados – disputa por recursos.

## Papel das idéias

- Referencial de uma política é a imagem cognitiva da realidade - Relação entre aspectos simbólicos e substantivos



## Inovação:

Idéias

+

atores

+

fatores institucionais

## Implementação de Políticas públicas

Execução de atividades que permitem que ações sejam implementadas com vistas à obtenção de metas definidas no processo de formulação de políticas

Não há relação direta entre: conteúdo da decisão e resultados da implementação

## Execução

- Maneira da gestão incide sobre os resultados
- Gestão efetiva e dinâmica permite enriquecer os resultados
- Flexibilidade, capacidade de adaptação e relação com outras atividades

## Implementação como um jogo

- ✍ uma autoridade central procura induzir agentes (implementadores) a colocarem em prática objetivos e estratégias que podem lhe ser alheios
- ✍ sucesso da implementação associado à capacidade de obtenção de convergência dos agentes implementadores em torno dos objetivos e da metodologia de operação de um programa

## Razões para implementação diferente da concepção original

- a) Implementação em ambiente caracterizado por contínua mutação, *alheia à vontade dos implementadores*:
1. recursos, prioridades e a influência relativa dos agentes
  2. interesses e a influência dos *stakeholders*: altera sua disposição para colaborar no momento em que o programa é colocado em prática
- b) *por decisão dos próprios agentes implementadores*

## Pontos de não convergência

- ✍ Quanto aos objetivos do programa
- ✍ Quanto ao desenho do programa

## Quanto aos objetivos:

- ✎ **desconhecimento:** tenderão a eleger uma outra referência para a implementação (seus próprios objetivos ou os dos *stakeholders*)
- ✎ **discordância** das prioridades estabelecidas e escolha de prioridades próprias (burocráticas, de sua clientela, de grupos de interesses)
- ✎ implementadores, embora conhecendo e concordando com os objetivos do programa, não possam, por diversas razões, realizar os objetivos previstos

## Divergência quanto ao desenho

- ✎ implementador tenha conhecimento e adesão aos objetivos do programa, mas não tenha conhecimento ou concordância no que diz respeito a seu desenho
- ✎ embora sua resposta seja “sim” a todas as questões anteriores, não tenha possibilidade de desempenhar as funções que deveria desempenhar, tal como previsto na estratégia preconizada pelos formuladores



## Implementação

- ✦ a implementação efetiva é sempre realizada com base nas *referências* que os implementadores *de fato* adotam para desempenhar suas funções.
- ✦ Em Estados federativos, o processo de implementação é um processo de barganhas, através do qual as políticas são (re)feitas - vários níveis de governo, partidos diferentes.
- ✦ Depende do grau de sucesso na obtenção da ação cooperativa de demais atores que não lhe são diretamente subordinados, além de potenciais beneficiários e provedores cujo comportamento precisa ser coordenado.

## Implementação e coordenação

- ✦ Na prática: implementadores é que *fazem a política*
- ✦ importância dos **mecanismos de coordenação** interinstitucional para a implementação de políticas públicas em ambientes institucionais democráticos, descentralizados e com forte diversificação de atores

## Implementação como jogo

- **Situações concretas:** troca, negociação, barganha, dissenso, contradição quanto aos objetivos
- Ambigüidade de objetivos, problemas de coordenação intergovernamental, recursos limitados, informação escassa
- Implementação como jogo entre implementadores: papéis negociados, graus variados de adesão, recursos como objeto de barganha.

## Ambiente carregado de incertezas

- **Limitações cognitivas** dos formuladores sobre os fenômenos: complexidade dos fenômenos, limitações do conhecimento, constrangimentos de tempo e recursos
- Formuladores não podem prever as **contingências** que podem afetar o ambiente da PP no futuro
- Amplo espaço para **comportamento discricionário** dos agentes implementadores (inovação e criatividade)

## Implementação

- Processo de aprendizagem  
adaptação  
decisão política
- Processo autônomo e não uma etapa - decisões  
(cria políticas, orienta novas políticas)

Gera informações para a formulação

## Redes de implementação

- PP implementadas através de redes de  
agentes públicos e não governamentais
- Implementação ocorre em um campo  
interorganizacional

## Dimensão política do processo de implementação

- Perspectiva realista e não negativa
- Ação governamental é constitutivamente política: distribui custos e benefícios, utiliza recursos coletivos, é formulada por autoridades públicas
- Reconhecer o jogo político – incorporar stakeholders no processo de formulação e implementação
- Permite:
  - sustentabilidade
  - comprometimento dos envolvidos
  - melhorar resultados
  - empoderar os usuários

## Implementação como jogo



Silva e Melo, 2000

## Jogo e nós críticos



## Implementação como jogo

- Crise: momento de aprendizagem
- Necessário estruturas de governança – regras do jogo e arranjos institucionais que dão sustentação à cooperação, coordenação e negociação



mecanismos de deliberação, engenharia social e aprendizagem coletiva

## Planejamento da implementação

Hipótese 1: **reação no âmbito público**

Características das reformas:

- ✍ Dispersão de custos
- ✍ Concentração dos benefícios no governo
- ✍ Escasso conteúdo administrativo ou técnico
- ✍ Participação ampla
- ✍ Duração breve

## Planejamento da implementação

Hipótese 2: **reação no âmbito burocrático**

Características da reforma:

1. Concentração dos custos no governo
2. Dispersão dos benefícios
3. Elevado conteúdo técnico ou administrativo
4. Participação limitada
5. Duração prolongada

## Intersetorialidade e gestão

- ✍ Intersetorialidade: aparecido como uma idéia-força fundamental para as políticas públicas
- ✍ Assentada no diagnóstico da falência das abordagens setoriais de problemas sociais
- ✍ Gestão implica arranjos complexos para a coordenação de ações setoriais

## Tendências nas Políticas sociais

Objetivo: **Inclusão**

**excluídos:** grupos em posição de desvantagem

**Formas de atuação:**

integração

território ————— participação

focalização /

## Inclusão como política pública:

- Políticas públicas têm que se ajustar à natureza dos problemas sociais para obter impacto
- Problemas que são objeto das políticas setoriais têm que ser compreendidos de forma sistêmica – são interligados e interdependentes
- Atuação isolada focalizando determinado fator determinante da exclusão: possibilidades limitadas

## Inclusão como política pública...

- Necessária perspectiva integrada dos problemas e das soluções
- Demanda ações intersetoriais, integradas
- Articulação intersetorial e interinstitucional
  - no desenho
  - na implementação
  - na gestão



## Implicações:

- Territorialidade e descentralização (regiões homogêneas)
- Inclusão de populações específicas
- Organização do trabalho e planejamento com base territorial



## Implicações: estruturas organizacionais

Alterar forma de articulação dos diversos segmentos da organização governamental, privilegiando a integração



## Participação

- Papel ativo da população na identificação dos problemas e soluções a partir de suas necessidades
- Solidariedade e construção de objetivos coletivos
- Se objetivo é **desenvolvimento social**: planejamento e avaliação participativas

## Gerência social

- ✍ Novo enfoque de gestão das políticas sociais – resolução dos problemas que impedem o desenvolvimento social
- ✍ Necessidade de cultura de cooperação e de capacidades específicas para o manejo da complexidade

## Políticas sociais

1. Objetivos realizados em médio e longo prazo
2. Afetadas pelas variáveis do contexto: políticas, culturais, cognitivas, econômicas, capital social incerteza
3. Para viabilidade, precisa assegurar a intervenção de diferentes atores no desenho e execução
4. Implementação é afetada pela ação de um campo de forças que refletem as relações de poder entre atores
  - habilidades gerenciais para o manejo de conflitos e obtenção de acordos

## Políticas sociais

5. Sustentabilidade e efetividade depende do grau de **participação comunitária**

### **Premissa:**

- comunidades são os atores do desenvolvimento social
- Ajudar a si mesmos mediante identificação das fortalezas de seus membros

## Análise do contexto

- ✦ Instrumento para avaliar a incerteza gerada pela imprevisibilidade do comportamento das variáveis e pelas mudanças que se introduzem com projetos inovadores
- ✦ Apóia a compreensão da realidade sobre a qual se intervém e a conceituação e reajuste contínuo da ação estratégica
- ✦ Parte da planificação estratégica e da construção de cenários

## Análise do contexto

1. **Remoto:** Ambiente externo à organização – forças sobre as quais não se pode exercer influência significativa (forças econômicas, regulatórias, sociais e culturais, políticas, científico-técnicas)
2. **Contexto próximo:** forças que operam no entorno mais próximo da organização (instituições de setores sociais, usuários). Pode-se exercer alguma influência

## Perfil de gerente social?

- 1. Lidar com a complexidade:** captar e interpretar os sinais de uma realidade incerta com atitudes abertas frente a incerteza
- 2. Busca da articulação social:** propiciar processos que empoderem a comunidade para exercer controle sobre decisões, contribuam para desenvolvimento do capital social
- 3. Concertação:** habilidade para impulsionar negociações e obter concertações, vencer resistências e mobilizar acordos institucionais que assegurem a implementação

## Perfil de gerente social?

- 4. Gerência de fronteiras tecnológicas:**
  - desenvolvimento de modelos organizacionais que permitam adaptação flexível das estruturas;
  - gerência da mudança e da inovação com base em trabalho de equipes interdisciplinares, desenvolvimento de pensamento estratégico, estilo gerencial flexível, adaptativo e experimental
- 5. Ética de compromisso social** – comprometidos com os fins das políticas sociais