

Implementação de Programas Sociais de Massa: a gestão estratégica no contexto interorganizacional da política pública

*Bianor Scelza Cavalcanti**

A gestão de programas sociais de massa requer, em adição às competências para a ação gerencial no contexto das organizações específicas, capacitação orientada para o trato das gestões interorganizacionais e intergovernamentais.

Nessa complexa ambiência de ação coletiva, assumem especial relevância os conceitos de "gestão integrada" e "rede", em decorrência mesmo da natureza integrada dos problemas sociais.

Nesse sentido, a ação estratégica requer diagnóstico capaz de orientá-la, ao dar conta da fragmentação institucional que caracteriza o contexto de implementação dos programas sociais de massa.

A evolução para diagnósticos que resultem de interpretações negociadas e compartilhadas da realidade pode gerar a coordenação mais eficaz de interdependências entre agências públicas ao promover parcerias, joint ventures, coalizões e vantagens comparativas benéficas à implementação de programas e políticas.

O artigo, fundamentado em estudos e pesquisas levados a efeito na Escola Brasileira de Administração Pública da Fundação Getúlio Vargas, propõe uma abordagem para aqueles diagnósticos e estratégias de ação.

O GERENTE PÚBLICO DE PROGRAMAS SOCIAIS

O gerente público de programas sociais de massa pode estar situado em unidades da administração central de diferentes níveis de governo – federal/nacional, estadual/provincial, municipal/local –, dispondo de maior ou menor capacidade de influenciar a formulação de políticas, de regulamentar as ações de outras unidades, ou ainda, de participar ativamente na execução de projetos e atividades. Pode, ainda, ter como *locus* de ação unidades detentoras de maior autonomia administrativa, vinculadas a agências da administração central, de quaisquer um daqueles níveis de governo.

Independentemente de sua situação em termos de localização organizacional, pode estar funcionalmente posicionado de diferentes maneiras no que diz respeito às suas responsabilidades em relação às funções de planejamento, coordenação, direção e controle.

* Administrador, mestre em Administração pela University of Southern California, Estudos Avançados em Política e Administração Pública na Virginia Polytechnic Institute & State University, e professor da EBAP/FGV.

Como qualquer executivo público, o gerente de programas sociais deve conhecer a administração pública em que está inserido e dominar a arte da gestão em nível organizacional, internalizando e expressando valores de interesse público, dispondo de conhecimentos e de habilidades analíticas (quantitativas e qualitativas) e técnicas específicas para estar apto a adotar comportamentos funcionais ao desempenho de sua organização.

Suas competências correspondem à sua compreensão e capacidade de ação em relação ao contexto político, social e econômico; às dinâmicas individual, grupal e organizacional que lhe são imediatas; às políticas públicas que afetam ou orientam sua ação gerencial; aos processos administrativos pertinentes – orçamentação, recursos humanos, compras, etc.

Embora a formação e o treinamento de gestores públicos tenham evoluído muito nas últimas três décadas na América Latina, antes mesmo de que os tenham capacitado plenamente, e em número suficiente para operar adequadamente em nível de suas organizações individuais, nos moldes acima propostos, novos desafios já estão presentes demandando, quando não a revisão, a ampliação de nossas abordagens. Nesse contexto, revestem-se de extrema importância as noções de “relações interorganizacionais e intergovernamentais”, de “gerência estratégica”, de “gestão interorganizacional ou integrada”, de “rede”.

Neste artigo, pretendo reforçar importantes referências à implementação de programas sociais. Mais especificamente, trato de orientações tão práticas quanto possível, sem que tenha pretensões acadêmico-conceituais mais sofisticadas. Parto da premissa básica de que os gerentes públicos têm formação e treinamento básicos em questões e conceitos de administração e gerência, tais como teoria de sistemas, estratégia, funções administrativas e papéis do executivo. Faz-se necessário, no entanto, apoiar a capacitação dos administradores de programas sociais, ampliando suas competências para o trato das questões interorganizacionais no contexto das decisões e ações intersetoriais.

Espero que o leitor possa compartilhar as orientações aqui contidas com seu grupo de trabalho, obtendo resultados compensadores na difícil arte de fazer as coisas acontecerem em benefício das populações carentes.

A NATUREZA INTEGRADA DOS PROBLEMAS¹

A competência do Estado moderno para a ação administrativa respaldou-se, em boa medida, nas formulações teóricas produzidas ou interpretadas a nível dos entes organizacionais específicos.

A “organização”, mais que qualquer outra categoria, assumiu a centralidade das atenções dos estudiosos da Administração Pública, quer como objeto de análise, quer como a ambiência relevante, por excelência, para a compreensão do fato administrativo. No dizer de WAMSLEY e ZALD, as organizações públicas são os fenômenos específicos que dão conteúdo empírico àquela entidade analítica abstrata chamada Administração Pública. Elas representam, para a Administração Pública, o que as células representam para a biologia.²

Se o positivismo lógico e o racionalismo das tradições científicas dominantes, por um lado, privilegiaram a concretude da organização como objeto de análise, por outro lado também enfatizaram a abstração do agente público, tomado como ator unitário, nos moldes do *homo economicus*, a decidir e agir a partir de uma lógica racional-dedutiva.³ Com isso, retardaram-se as possibilidades do desenvolvimento

¹ Esta seção foi adaptada de CUNHA, Amando; CAVALCANTI, Bianor S. *Gestão Integrada de programas sociais de massa Rio de Janeiro : FGV/EBAP, 1991. (Cedemos de pesquisa).*

² WAMSLEY, G. L.; ZALD, M. Z. *The political economy of public organizations. Public Administration Review, Washington, D.C., v. 33, n. 1, p. 62-73, jan/fev, 1973.*

³ Para uma crítica do modelo racional-dedutivo, ver o hoje já clássico LINDBLON, Charles E. *The Science of 'Muddling Through'. Public Administration Review, Washington, D.C., v. 19, n. 2, p. 79-100, Spring 1959.*

de noção mais abrangente, e necessariamente complexa, da estrutura e funcionamento do setor público. Este "ator composto" caracteriza-se por ter múltiplas organizações geradoras de decisões e ações, não raramente, conflitantes entre si.

A prática da reforma administrativa reflete, por sua vez, as concepções teóricas prevalecentes.⁴ Como resultado, o legado dessas reformas tem sido estruturas, normas e procedimentos padronizadores e sistemas centralizadores, concebidos, na melhor das hipóteses, com a ótica do modelo "centro-periferias".⁵

Mediando as relações entre teoria e prática e vivenciando os processos de produção e transmissão de conhecimentos (pesquisa-ensino-extensão), a comunidade acadêmica começa a rever as bases do ensino da gestão pública, explorando os novos caminhos necessários a uma ação mais efetiva do setor público, tendo em vista a complexidade dos problemas com os quais nossas sociedades se deparam.⁶

Nesse sentido, faz-se necessário explorar o conceito de gestão integrada da política pública, avaliando suas implicações para a construção de teorias, para os esforços de modernização e reforma administrativa do Estado e, finalmente, para o ensino da Gestão Pública de Programas Sociais.

A correta definição dos problemas com que nos defrontamos hoje, e com o que nos defrontaremos amanhã, requer uma abordagem integrada, como podemos ver a partir de diferentes áreas exemplificativas.

Em primeiro lugar, cabe assinalar que as sociedades modernas se caracterizam por um significativo grau de capilaridade em suas dimensões e processos. Considerada a individualidade de um habitante da Baixada Fluminense, no Grande Rio, ou das zonas mais pobres de Lima, observa-se uma condição de existência integral que rejeita qualquer definição de seu problema como sendo de emprego, de saúde, de segurança pública ou de transporte. Ao contrário, a definição apropriada dos problemas requer perspectiva integradora que o considere sob o ponto de vista das limitações ao exercício da cidadania.

Da mesma forma, chega-se hoje à consciência de que as ações do setor público voltadas para o Desenvolvimento Rural Regional (DRR) não podem deixar de ser integradas no que se pode chamar de "enfoque multissetorial".

De acordo com as conclusões do seminário realizado no Brasil sob os auspícios da Fundação Alemã para o Desenvolvimento Internacional (DSE), do Centro Latino-americano de Administração para o Desenvolvimento (CLAD) e da Fundação Getulio Vargas, através de sua Escola Brasileira de Administração Pública (EBAP):

El enfoque multissetorial es un rasgo típico del DRR. El complejo de factores que origina la pobreza demanda un amplio despliegue de medidas de estímulo, baja constante consideración de las necesidades específicas del grupo destinatario. Aquí se incluyen medidas de índole, técnica, económica y organizacional (agricultura y pequeña industria/artesanato), además de medidas de incentivo de la integración (educación, atención médica etc. para el desarrollo de los recursos humanos) y, por último, medidas al nivel de la física para el aprovechamiento del potencial regional.⁷

⁴ Para uma análise deste problema, tomando-se por referência a América Latina e o Brasil, ver KLIKSBERG, Bernardo. A gerência da década de 90. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro: FGV, v. 22, n. 2, p. 599-885, jan./mar. 1988; MOTTA, Paulo R. Modernização administrativa: propostas alternativas para o estado latino-americano. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro: FGV, v. 21, n. 4, p. 32-61, abr./jun. 1987; CASTOR, Belmiro V. J.; FRANÇA, Célio. Administração pública no Brasil: exaustão e revigoração do modelo. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro: FGV, v. 20, n. 3, p. 3-26, jan./mar. 1986; CAVALCANTI, Bianor S. Organograma da Nova República. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro: FGV, v. 19, n. 2, p. 2-6, abr./jun. 1985.

⁵ Para uma descrição e crítica do modelo centro-periferia, ver SHON, Donald. *Beyond the Stable State*. New York: Norton Library, 1973.

⁶ Para a compreensão das relações entre os desafios colocados por nossas sociedades e o ensino da Administração Pública ver CAVALCANTI, Bianor S. Democracia e incertidumbre: implicaciones para la enseñanza de la gestión pública. *Academia*, Santiago do Chile: CLADEA, n. 2, 1988. Para acesso às complexas metodologias modernas de prospecção e solução de problemas na área pública, ver o excelente ORTIGUEIRA, Manuel B. *La corporation cibemética*. s. l.: Colégio Universitario de la Rabida, 1984.

⁷ EDELMAN, David. *Planificación y desarrollo regional integrado en América Latina*. Rio de Janeiro: Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo: Fundación Alemana para el Desarrollo Internacional/Centro de Desarrollo Económico y Social: FGV/EBAP, 1986. p. 30.

Não menos importante é a questão da crescente escassez dos recursos indispensáveis à vida. Neste sentido, assim como se torna fundamental a consideração integral do indivíduo em sua condição de existência, ou da região, ao programar-se seu desenvolvimento, faz-se vital o uso integrado dos recursos comuns orientados para a melhoria daquelas condições.

As questões referentes à problemática dos recursos hídricos, por exemplo, são didáticas na ilustração desse ponto.

Convém notar que são muitas e variadas as definições acadêmicas do termo *gestão*, que são, em geral, associadas aos recursos organizacionais. Tais definições privilegiam, quase sempre, as funções administrativas do planejamento, organização, direção, coordenação e controle.

Em termos conceituais, parece necessário ter em conta que a Gestão de Recursos Hídricos envolve duas dimensões básicas indissociáveis. A primeira, de caráter técnico-operacional, diz respeito ao controle e uso da água para fins múltiplos (energia, irrigação, transporte, mineração, lazer, pesca, despejo, etc.) e aos problemas físicos, econômicos e sociais decorrentes dessa utilização. A segunda, de caráter administrativo-institucional, decorre:

- da natureza pública do domínio da água, o que faz da Administração Pública ator importante e, de suas organizações, instrumento fundamental da gestão;
- da divisão vertical e horizontal da autoridade e do trabalho, associadas tanto à gestão como à operação, o que coloca requisitos elevados de coordenação da interdependência entre o poder público, usuários e organizações sociais de interesse público.

Nesse sentido, o conceito de Gestão Integral de Recursos Hídricos envolve: a) a dimensão físico-operacional, sob a perspectiva do uso integrado da água, sendo insuficiente a este enfoque o saber técnico-operacional-científico concentrado nas soluções meramente setoriais; b) a dimensão administrativo-institucional, sob a perspectiva da coordenação da interdependência, o que relega necessariamente a um segundo plano aquele saber administrativo orientado para o contexto interno das organizações. Passam a assumir precedência absoluta, aqui, as questões referentes aos sistemas e processos institucionais, organizacionais e administrativos sob o ponto de vista das Relações Interorganizacionais e Interinstitucionais como mostra CAVALCANTI.⁸

Nessa mesma linha, a Gestão Integrada de Programas Sociais de Massa requer orientações para a elaboração de teorias, para a modernização administrativa e para o ensino da gerência de programas públicos que considerem mais adequadamente as questões colocadas pela necessidade de coordenação multissetorial e interorganizacional.

Temos testemunhado a sempre crescente responsabilidade do Estado na mobilização dos recursos nacionais para a satisfação de necessidades sociais básicas das populações. Não obstante variar em natureza e magnitude, esse fenômeno não tem sido exclusivamente dos países em desenvolvimento, mas algo muito mais amplo, associado com os desafios com que se tem defrontado o Estado contemporâneo.

Apesar do aumento dos recursos, o nível de insatisfação das populações com programas sociais tem sido generalizado.

Alice RIVLIN, em importante trabalho, há décadas já ressaltava que a tomada de decisões sobre programas de ação social requer respostas às questões descritas a seguir.⁹

- Como definirmos os problemas, e como estão eles distribuídos? Quem é pobre, ou doente, ou carente de educação?
- Quem seria beneficiado por programas de ação social específicos, e com que intensidade?

⁸ CAVALCANTI, Bianor Scelza. *Gestão integrada de recursos hídricos e do meio ambiente: medidas institucionais no Brasil no contexto da reforma do Estado*. *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro: FGV, v. 28, n. 3, p. 162-173, jul/set. 1994. Ver também *Revista de Administração Pública*, v. 32, n. 2, mar/abr. 1998, dedicado à Intersetorialidade sob a ótica da Saúde.

⁹ RIVLIN, Alice. *Systematic Thinking for Social Action*. Washington, D.C.: The Brookings Institution, 1972.

- Como se comparam os benefícios gerados nos diferentes tipos de programas?
- Como podem diferentes tipos de serviços sociais serem produzidos de forma mais efetiva?

É exatamente esta última questão que está associada a este trabalho. Mais precisamente, *fundamenta-se na tese de que a eficaz implementação dos programas sociais é condicionada pela capacidade de gestão pública integrada, orientada para as relações interinstitucionais, intersetoriais e interorganizacionais, enquanto nossas competências programáticas e gerenciais restringem-se, na melhor das hipóteses, ao contexto hierarquizado e especializado das organizações específicas.*

Trata-se, assim, a seguir, de melhor explicitar as principais questões institucionais relacionadas com programas sociais, de forma a configurar os contornos gerais do problema.

A AÇÃO SOCIAL DE MASSA E O CARÁTER MULTIFACETADO DOS GRANDES PROBLEMAS SOCIAIS

Os grandes problemas com que se defrontam as nações latino-americanas (agravados por fatores como: dimensão territorial, diversidade e contrastes regionais) transcendem o campo da especialização, ou da compartimentalização específica num só ministério ou organização, inserindo-se nos domínios da interdisciplinaridade e da ação interinstitucional. Os assuntos da alimentação popular, por exemplo, não podem ser tratados, exclusivamente, no âmbito da área de saúde, ou da agricultura, ou do abastecimento, ou da assistência social, ou ainda, do trabalho e emprego. Ao contrário, a hipótese aqui formulada é a de que a obtenção de impactos positivos no campo do apoio nutricional de massa às populações (ações que, freqüentemente, assumem caráter emergencial) depende de que tais programas incorporem as várias dimensões acima mencionadas, identificando os grupos populacionais de maior vulnerabilidade, buscando a universalização do atendimento e articulando os diversos componentes que garantam a necessária eficiência e eficácia, a fim de evitar a duplicidade de atuação.

AS AÇÕES NA ÁREA DAS POLÍTICAS SOCIAIS E SOBREPOSIÇÃO

Uma das questões que tem sido objeto de atenção na busca de soluções institucionais para o desenvolvimento de programas sociais é a sobreposição de clientelas e programas sob coordenação de diferentes agências. Não obstante os programas/agências busquem identificar grupamentos populacionais de maior risco ou vulnerabilidade (crianças em diferentes faixas etárias, gestante/nutrizes, idosos, etc.), isto não tem evitado a sobreposição de clientelas e programas, como uma tentativa desses grupos para obter acesso múltiplo aos benefícios. Tanto mais esses programas, individualmente, não atendam às necessidades fundamentais dos grupos clientes, maior será a busca ao acesso múltiplo.

AÇÃO SOCIAL, FRAGMENTAÇÃO INSTITUCIONAL E REFORMA ADMINISTRATIVA

Aspecto crítico no atual quadro institucional dentro do qual se dão as ações no campo da política social na América Latina é o da pluralidade de instituições atuando numa mesma área de política pública, sem que isto esteja associado ao desejável caráter interdisciplinar e interinstitucional mencionados anteriormente. Mais ainda, tem sido comumente buscada a solução para essa fragmentação institucional nos esforços de reforma administrativa. Nessa linha, é bastante ilustrativo o que indicavam COHN, DRAIBE e KARSH ao analisarem, ao final dos anos 80, os desafios para a assistência social no Brasil:

De fato, os programas federais de corte assistencial estão, hoje, distribuídos por múltiplos ministérios, autarquias, empresas e órgãos de administração direta e indireta, quadro institucional que, na ausência de qualquer outro órgão central de coordenação e planejamento – como deveria ter sido o Conselho

de Desenvolvimento Social – tem obstaculizado, com formidável rigidez e inércia, a efetivação de qualquer política integrada de assistência social, articulada como conjunto de políticas sociais. Situação que indica mais um dos infelizes paradoxos da política social brasileira: uma acentuada centralização, a nível federal, dos instrumentos políticos e financeiros de intervenção social do Estado, o qual é, incapaz de garantir a mera coordenação das ações públicas neste campo. Isto porque a outra face da centralização – nesta e em outras áreas de intervenção estatal – é a extremada fragmentação institucional, fazendo com que se dê, autarquias, institutos e empresas, a definição estanque e pouco compatibilizada entre si, das metas, prioridades e alocação de recursos aos programas sociais. Toma-se como exemplo, a conhecida situação em que se encontram, hoje, os programas de alimentação e nutrição: os paralelismos e desencontros que ocorrem entre os tantos organismos que atuam nesta área – Os Ministérios de Saúde, da Previdência e Assistência Social, da Agricultura, da Educação e do Planejamento, e seus vários órgãos: O INAM, a LBA e a FUNABEM, a COBAL, a FAE, a SEAC etc. Pouca estranheza há no fato de que referidos a este complexo arcabouço institucional, órgãos e programas operem segundo os mais diferentes critérios, para não dizer das concepções mesmas em relação a quem e como atender, e aos mecanismos que, nos Estados e Municípios, serão privilegiados para a execução das metas.¹⁰

Pelo que já se indicou até este ponto, fica evidenciado que a pluralidade institucional é inerente à formulação, implementação e avaliação de programas sociais de massa. Não obstante, tal pluralidade deve ser considerada nas duas vertentes básicas em que se apresenta na realidade da ação social na América Latina: por um lado, como condição indispensável à efetividade dos programas sociais, à luz dos argumentos alinhados anteriormente; por outro, como fragmentação institucional obstaculizadora do alcance de padrões minimamente adequados de eficiência e eficácia no desenvolvimento desses programas.

Nessa perspectiva, a busca de soluções racionalizadoras através de reformas administrativas, sejam amplas, ou específicas em setores de ação do Estado, tem-se mostrado inadequada e pouco promissora ante a natureza do problema e a urgência própria da realidade a ser atendida pelos programas sociais de massa. Novamente, COHN, DRAIBE e KARSCH oferecem argumentos que fortalecem tal ponto:

No que se refere ao desastroso quadro institucional, muitos são os que vêem na Reforma Administrativa uma solução. É verdade que a pluralidade institucional é realidade inamovível e não constitui, por si mesma, um mal, principalmente num país das dimensões e complexidades como o Brasil. Mas é verdade, também, que, infelizmente, chegou-se ao ponto de que um enorme esforço econômico realizado pela sociedade brasileira para o desenvolvimento de programas sociais prioritários vem sendo sistematicamente comprometido pelas dimensões, formato e modos de operação da máquina estatal. Somente será alternativa aquela solução que não venha a reforçar os problemas existentes. A alternativa que vem sendo vagamente esboçada na Reforma Administrativa dificilmente irá responder – se é que chegará a bom termo – à urgência que se impõe para o reequacionamento das ações públicas de corte social.

Qualquer Reforma Administrativa envolve situações extremamente complexas e mobiliza, inevitavelmente, um volume imenso de resistências, próprias da lógica da burocracia, além de resistências políticas, todas elas desenvolvidas sobre um quadro bastante complicado de demandas e expectativas sociais, permeado pelas múltiplas articulações de interesses. Neste momento – e face à armação institucional formuladora e operadora de programas sociais – concentrar esperanças na Reforma Administrativa é postergar o que não pode ser postergado. A pergunta que, enfim, deve ser feita é a seguinte: ainda que mantido o atual quadro organizacional, são concebíveis algumas modificações positivas, que respondam de uma forma minimamente satisfatória à urgência imposta pela realidade social?¹¹

¹⁰ COHN, Amélia; DRAIBE, Sonia; KARSCH, Ursula. *Desafios atuais para a assistência social. Serviço Social e Sociedade*, v. 8, p. 98, abr. 1987.

¹¹ COHN, p.103.

AÇÃO SOCIAL, O FORTALECIMENTO DA DEMOCRACIA E A PERSPECTIVA DA AÇÃO DESCENTRALIZADORA

A gestão integrada de programas sociais de massa tem nas atuais transformações políticas e sociais ora em curso na América Latina outro crítico ponto de referência. A pluralidade política e o fortalecimento da democracia refletem-se tanto na natureza, objetivo e características das ações sociais quanto na implementação e, mais especificamente, no papel das diferentes instituições governamentais e não-governamentais envolvidas no processo. Nesse sentido, duas perspectivas de análise merecem igual consideração: a) a perspectiva qualitativa, sob a qual se torna importante focalizar as mudanças quanto à natureza do papel das organizações governamentais na formulação e implementação de programas sociais. Questões como a forma de participação dos usuários desses programas, não como recipientes de caridade pública, mas como cidadãos, com direito a estes programas, ou ainda a nova conjugação de forças múltiplas (de dentro e de fora do governo) na formulação e implementação dos programas assumem especial importância; b) a perspectiva quantitativa, sob a qual a descentralização político-administrativa leva necessariamente à ampliação do número de atores institucionais envolvidos nestes processos. No plano metodológico, a participação ativa da clientela dos programas constitui-se em aspecto central dos processos e abordagens; isso inclui desde o levantamento de necessidades e respectivas causas à formulação de programas, identificação de alternativas mais ajustadas nos diferentes grupos sociais, execução de ações e avaliação dos resultados. Assim, os programas sociais devem incorporar metodologias que assumam maior participação ativa dos usuários em todas as etapas. Nesta linha, têm ganho espaço as propostas de reforço a instituições comunitárias não-governamentais na gestão de programas sociais.

Sobre essa questão é oportuno fazer referência às indicações de Paulo MOTTA por ocasião do I Fórum de Administração de Políticas Sociais, organizado pela EBAP/FGV em 1987. Ao analisar a fragilidade das fundações dos Estados latino-americanos junto à sociedade, como remanescentes de sistemas tradicionais de poder, com burocracias divididas entre grupos preferenciais e baixa capacidade de resposta aos interesses comunitários mais amplos, MOTTA assim se expressa sobre o papel das instituições não-governamentais.

A centralização excessiva, construída burocraticamente através da coalizão de grupos locais, enfatiza controles e busca a conformidade e a dependência, alienando provedores locais e participantes comunitários. Também a distância que a centralização cria entre a autoridade pública e a comunidade ajuda a reforçar a suspeita, a desconfiança e a descrença na atividade governamental.

Assim, uma forma de recuperar a crença da comunidade na lealdade a empreendimentos públicos seria deixar renascer ou simplesmente apoiar aquelas instituições originárias da própria comunidade, que procuram responder diretamente a demandas identificadas em seu meio. Essas organizações têm, normalmente, uma função específica mas agem com diversas finalidades. São desde aquelas que geram pequenos ganhos econômicos, até às grandes instituições de pesquisa, ou associações que cuidam da educação, saúde e assistência social. São, essencialmente, organizações públicas que geram uma lealdade à missão e também uma identificação cívica, cuja ação gera resultados de natureza coletiva, social, antes de benefícios às pessoas individualmente.

A população local aceita e entende melhor este tipo de organização, controlando seus objetivos e com eles se comprometendo, podem dele participar e para ele contribuir. O acesso direto à produção de bens e serviços faz com que os resultados alcançados sejam visíveis, verificáveis, tangíveis, gerando apoio e confiança crescente por parte da comunidade. Ao contrário, organizações governamentais, centralizadas aproximam-se da comunidade através de burocracias complexas e multinacionais, arrecadando os recursos e os levando para lugares distantes, deixando pouco rastro em termos de serviços e resultados.¹²

¹² MOTTA, Paulo R. *Modernização administrativa: propostas alternativas para o Estado Latino-americano*. *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro: FGV, v. 21, n. 4, p. 47, out/dez. 1987.

Assim, num contexto de propensão à ação descentralizada, os desafios à gestão integrada de programas sociais passam tanto pela articulação de entidades não-governamentais quanto pela articulação dos papéis das diferentes instâncias do poder público. Implicam, freqüentemente, na revisão de funções para assegurar a implementação da política social e o alcance de objetivos compartilhados no estabelecimento de normas e critérios para o desenvolvimento dos programas, na capacidade de mobilização das diferentes unidades político-administrativas e no estímulo às iniciativas e à participação da sociedade civil.

RACIONALIZAÇÃO DOS PROCESSOS DE GESTÃO E OBTENÇÃO DE MAIOR RENDIMENTO SOBRE OS RECURSOS DISPONÍVEIS

Finalmente, cabe mencionar que a obtenção de uma atuação interinstitucional voltada para o alcance de sinergia na implantação de programas sociais de massa, superando dispersões e ações desarticuladas, e para a convergência de recursos intersetoriais e intergovernamentais passa pela análise das principais variáveis organizacionais à luz dos objetivos a alcançar, e do papel a desempenhar, na implementação dos programas, em nível de cada instituição. É desta análise, e dos ajustamentos dela decorrentes, que resultarão os reposicionamentos institucionais indispensáveis à obtenção de maior eficiência, eficácia e credibilidade para a ação social.

Ao estabelecer um estimulante paralelo entre a física moderna e o misticismo oriental, Fritjof CAPRA, em seu *O Tao da Física*, nos induz a fazer, por conta própria, uma analogia entre a física moderna e as novas estratégias de gestão.

CAPRA chama atenção para o fato de que a física newtoniana "forneceu uma base firme para a filosofia natural ao longo de quase três séculos."¹³ A este paradigma nós devemos quase tudo o que possuímos em termos de desenvolvimento tecnológico. Não obstante o êxito alcançado a nível dos fenômenos passíveis de uma experiência sensorial direta, os problemas com que hoje nos defrontamos, a nível do infinitamente pequeno, das partículas subatômicas, relegam ao anacronismo o paradigma clássico.

É a partir das teorias da relatividade e quântica, estabelecidas no início deste século, que problemas de uma nova ordem ganham a chance de encontrar solução, abrindo novas fronteiras para o saber e o fazer humanos.

Da mesma forma, o modelo burocrático, com seus atributos ideais, serviu adequadamente aos propósitos do Estado e da produção privada nos tempos caracterizados pela estabilidade e continuidade do desenvolvimento econômico e social. Seu poder analítico e normativo, no entanto, está hoje bastante reduzido em face dos níveis de incerteza e ritmo intenso das mudanças em nossas sociedades.

Nesse sentido, um novo paradigma precisa assumir seu lugar. À integração dos problemas não mais se pode contrapor uma organização pública desintegrada pela especialização burocrática e incapacidade de decisão e ação articuladas.

Assim, o conceito de Gestão Pública Integrada, ao dar conta das interações entre formulação e implementação de políticas públicas e das relações intersetoriais, interinstitucionais e interorganizacionais que prevalecem nesses processos, sugere novos caminhos para a construção de teorias, para a definição de estratégias de reforma administrativa e para o próprio ensino da Administração Pública.

À competência nos domínios da capacidade de identificação e mensuração dos objetivos dos programas de ação social, da capacidade de comparar os benefícios de diferentes programas e de definição adequada do escopo de programas sociais destinados a amplos contingentes populacionais, deve-se somar a competência institucional capaz de integrar decisões e ações pulverizadas por múltiplos atores públicos e privados, operantes em diferentes níveis de governo e comprometidos com interesses setoriais diversificados.

¹³ CAPRA, Fritjof. *O Tao da Física*. São Paulo : Cultrix, 1987. p. 48.

Em síntese, o problema objeto de atenção são as interações entre diferentes atores institucionais referentes à gestão de programas sociais de massa.

Essa Gestão Estratégica tem como marcos teóricos de referência as Teorias das Relações Interorganizacionais (DI MAGGIO, 1983; ALDRICH, 1972, WARREN et al. 1971), e estudos nelas respaldados (SUZIGAN, 1978; CAVALCANTI, CASTANHAS e MONTEIRO, 1986; DOUROJEANNI e MATIS, 1988), e os modelos político e burocrático de tomada de decisões (ALLISON, 1971, WAMSLEY e ZALD, 1973), pertinentes à realidade dos complexos sistemas político-institucionais, onde prevalecem os interesses dos complexos sistemas e processos decisórios fluidos, fragmentados e politizados.¹⁴

Tal abordagem metodológica assume que a gestão dos programas sociais de massa é resultante da interação dos mecanismos decisórios que vigoram nas organizações (unidades de decisão) relevantes, tanto internamente quanto nas relações entre elas.

Segundo o enfoque das relações interorganizacionais, as interações pertinentes a esse conjunto de organizações podem ser produzidas num *continuum* que tem em seus extremos duas situações ideais: *campo* e *rede*.

A situação descrita como uma rede interorganizacional expressa um padrão total de interação em um grupo de organizações que se dispõem a atuar conjuntamente, como um sistema, para alcançar objetivos próprios e coletivos, ou resolver problemas específicos de uma clientela-alvo ou setor. As organizações atuantes como rede estariam orientadas não apenas para seus objetivos próprios, mas também para objetivos coletivos. Manteriam relações sistemáticas, e até mesmo padronizadas, com suas congêneres, no que concerne à atuação sobre a região a ser desenvolvida, ou o recurso a ser gerenciado, demonstrariam um grande conhecimento uma das outras sobre funções e responsabilidades de cada uma, no que se refere ao problema, e manifestariam um elevado grau de consenso em relação à política em vigor. No contexto ideal de uma rede, as organizações se caracterizam ainda por evitar disputas em torno de domínios definidos de maneira ambígua. Em geral, avaliam positivamente as relações de interdependência existentes.

Na aproximação dessa situação de rede estariam, portanto, as bases fundamentais para uma Gestão Integrada.

No extremo oposto do *continuum* de formas de relações interorganizacionais, situar-se-ia o campo. Esses conceitos são usados por permitirem expressar, ambos, a existência de propósitos comuns e a idéia de um cenário de movimentações estratégicas e de conflitos.

Contrariamente à idéia de rede, a imagem de campo tem a conotação de competição e enfatiza a desestruturação ou, pelo menos, uma estruturação frouxa entre organizações que têm, em comum, o impacto de suas ações sobre a área de política.

¹⁴ A principal fonte metodológica deste trabalho é o relatório de pesquisa de CAVALCANTI, Bianor S.; MONTEIRO, Jorge Vianna; CASTANHAR, José Cezar. *Administração da política industrial do Brasil*. Rio de Janeiro: FGV, 1985, no qual esta seção é fortemente baseada. Os seguintes trabalhos, também, são dignos de nota como fontes inspiradoras ou articuladoras desta linha de pesquisa: CAVALCANTI, Bianor S. *Gestão pública integrada: implicações para a formulação de teorias, modernização administrativa e ensino da administração pública*. In: ESTUDIOS sobre economia de las corporaciones locales VII. Granada: Centro de Estudios Municipales y de Corporación Interprovincial, 1989. p. 355-382. (Temas de administración local, 37). Publicado ainda pela Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, em 1990, na série Cadernos EBAP, n. 49, 25p.; DI MAGGIO, P. *State expansion and organizational fields*. In: HALL, R.; QUINN, R. E. (Ed.) *Organizational theory and public policy*. Beverly Hills: Sage Publications, 1983; VAN DE VEN, A.; FERRY, D.L. *Measuring and assessing organizations*. New York: J. Wiley & Sons, 1980; MONTEIRO, Jorge Vianna; CUNHA, L. R. *A formulação da política industrial no Brasil*. In: SUZUGAN, W. (Ed.) *Indústria: políticas, instituições e desenvolvimento*. Rio de Janeiro: IPEA/INPES, 1978. (Série Monográfica, 28). Foram ainda consultadas as seguintes obras de MONTEIRO, Jorge Vianna. *Coordenação e interdependência de atividades na organização governamental*. *Pesquisa e Planejamento Econômica*, v. 9, n. 2, p. 505-516, ago. 1979; *Economia do crescimento ao setor público*. *Revista de Administração Pública*, v. 15, n. 2, p. 76-89, abr./jun. 1981; *Fundamentos da política pública*. Rio de Janeiro: IPEA/INPES, 1982. (Série PNPE, 1); *Setor público: o caso do CDE, 1974-1981*. *Pesquisa e Planejamento Econômica*, v. 1, n. 13, p. 207-234, abr. 1983; *Mecanismos decisórios da política econômica no Brasil: 1965-1982*. *Revista IBM*, v. 16, p. 18-29, jun. 1983. No campo da política social, cabe citar o trabalho na área da assistência ao menor de CASTANHAR, José Cezar et al. *Centro Brasileiro para a Infância e Adolescência e a política de garantia e promoção dos direitos da criança e do adolescente*. s. l., 1991.

A situação de campo, portanto, se caracterizaria pela existência de organizações atuando prioritariamente na promoção de objetivos próprios, mantendo relações assistemáticas com as demais, no que concerne à área-problema, demonstrando um conhecimento reduzido sobre as funções e responsabilidades das outras, manifestando um reduzido grau de consenso em relação à política em vigor, disputando domínios e avaliando negativamente suas relações de interdependência.

O fato de que o aparato administrativo público na América Latina se aproxima, consideravelmente da situação descrita como campo nos explica, em boa medida, quando não a pobreza de nossas políticas públicas dirigidas às áreas-problema (ex: desenvolvimento regional, recursos hídricos, recursos naturais, ambiente, programas sociais), a constante deficiência ou fracasso na implementação dessas políticas.

Nesse sentido, em termos analíticos, pode-se considerar uma política pública (PP) como sendo o resultado da interação de mecanismos decisórios dos setores público e privado, o que nos leva à necessidade de especificar a **organização relevante** ou **ator composto**, ou seja, o conjunto de unidades de decisão que, por sua atuação, influencia alguma dimensão da área-problema de política pública.

QUESTÕES FUNDAMENTAIS

O caráter diagnóstico desta linha de trabalho, tendo em vista a ação estratégica, requer a formulação de questões básicas que a orientem, como:

- 1) Não estaria a implementação de programas sociais de massa na América Latina se dando através da inserção desses programas nos domínios da interdisciplinaridade e da ação interinstitucional, o que impede a obtenção de melhores níveis de eficiência e efetividade desses programas, dada a cultura burocrática predominante e a conseqüente incompetência no trato da gestão integrada?
- 2) Ocorre, freqüentemente, a sobreposição de clientelas e de programas sociais sob coordenação de diferentes organizações do setor público?
- 3) Que ações positivas podem ser adotadas a respeito da excessiva fragmentação institucional que caracteriza o contexto de implementação de programas sociais de massa, que induzam soluções mais urgentes e factíveis do que amplas reformas administrativas?
- 4) Que entidades comunitárias não-governamentais assegurariam maior participação dos usuários em todas as etapas de implementação do programa social de massa e quais são os desafios impostos pela participação dessas entidades à gestão integrada desses programas?
- 5) Não obstante a complexidade das relações interorganizacionais na gestão dos programas sociais de massa, os recursos à centralização do processo decisório têm sido virtualmente o único mecanismo de coordenação atuante no processo decisório governamental, em face do desprestígio de unidades de decisão colegiada?
- 6) A escassa interação das unidades de decisão do campo mostra a existência de um deficiente fluxo de informações, o que dificulta a articulação de uma gestão integrada dos programas sociais de massa?
- 7) O reduzido grau de formalização de acordos e relações entre as unidades de decisão resulta numa gestão desarticulada dos programas sociais, pouco eficaz e vulnerável às mudanças conjunturais?
- 8) As deficiências de informação entre as unidades de decisão ocasionam paralelamente dificuldades na obtenção de consenso dessas unidades quanto a vários aspectos de gestão racional dos programas sociais de massa, reduzindo, assim, a durabilidade e o sucesso das políticas e diretrizes de gestão integrada?

PRIMEIRO PASSO: DISCUSSÃO DE CONCEITOS E PREMISSAS BÁSICAS

O compromisso com a implementação de uma política pública requer que o gerente social compartilhe alguns conceitos e premissas básicas com sua equipe de trabalho, tais como:

- 1) A política pública é uma expressão mandatória de alocação política de valores correspondentes aos resultados (impactos, objetivos, metas) que almeja realizar. Alguém estará ganhando e alguém estará perdendo ou deixando de ganhar. Os gestores sociais navegam num estuário em que as águas da política se confundem com as da técnica.
- 2) Em geral os objetivos de uma política pública apresentam algum nível de indefinição e ambigüidade. Tal fato não deve justificar a paralisia administrativa.
- 3) A obtenção de resultados que representem níveis de desempenho satisfatórios na execução de uma política pública tende a transcender as responsabilidades e capacidades de uma dada organização. Se existe comprometimento com a execução da política há que se assumir responsabilidade moral pelo resultado das decisões e ações de outros. Isto é, adesão ao conceito de interesse público e não, ao de responsabilidade burocrática. Nesse sentido, configura-se um complexo processo de influência mútua de decisões e ações simultâneas.
- 4) Quanto maior for o nível de desempenho desejado como resultado da implementação da política pública, isto é, valores a serem atendidos mais complexos – universalidade, equidade, qualidade de atendimento, custos, etc. – e em maior número, maior será o nível de incerteza associado à tarefa de cada uma das organizações envolvidas e às do conjunto de organizações promotoras da política. As condições descritas requerem um volume/qualidade maior de informações para a gestão da política pública, aumentando a probabilidade de carências nesse sentido. O nível de incerteza é determinado pela diferença entre informação requerida para consecução da tarefa e informação disponível anteriormente a sua execução.
- 5) O conjunto de valores expresso em uma política guarda certa tensão entre si, na medida em que a ênfase atribuída a uns tende a comprometer o desempenho em relação aos outros (universalidade exerce pressão sobre qualidade de atendimento e custos).
- 6) O conjunto de valores expresso em uma política não corresponde, em sua totalidade ou quanto ao peso relativo atribuído a cada um deles, ao quadro de valores esposados por cada uma das organizações executantes da política.
- 7) Se consideramos o conceito de incerteza como sendo a diferença entre os níveis de informação necessária à execução da tarefa e de informação disponível, novas informações deverão ser baseadas e processadas em tempo real para que se complete o quadro de informações e as decisões possam ser tomadas.
- 8) Em condições de alta incerteza e, portanto, de decisões em tempo real, os mecanismos tradicionais de coordenação da interdependência entre unidades especializadas, seja no contexto de uma dada organização (organizacional), seja no contexto de um conjunto de organizações (interorganizacional), perdem sua eficiência e eficácia, podendo mesmo vir a transformar-se em fatores restritivos às decisões e ações racionais. Este é o caso da hierarquia, das normas e regulamentos, dos planos e procedimentos operacionais padronizados e até mesmo do treinamento em habilidades específicas.

SEGUNDO PASSO: DECOMPOSIÇÃO DA POLÍTICA

Com os pressupostos discutidos em mente, faz-se necessário iniciar uma nova operação: a decomposição da política (PP) que está em processo de implementação.

Tal operação envolve a identificação:

- da missão da política pública (M);
- dos objetivos da política pública (O);
- das políticas ou diretrizes da política pública (P);
- das estratégias (E);
- dos programas (Pr).

Seria possível explodir a decomposição em nível de projetos e atividades. Tal prática adicionaria tal nível de complexidade que certamente complicaria sobremaneira a análise posterior da natureza das relações. Como qualquer taxonomia, esta também está sujeita a discussões. Convém evitar excessos de preciosismo semântico, sendo tão prático quanto possível. Em diferentes contextos administrativos, técnicos e acadêmicos, estes termos podem ter significados diferentes. Propõem-se aqui as seguintes definições adotadas por CASTANHAR, VERGARA e outros (1991):

- Missão é o propósito da política, a razão de sua existência.
- Objetivos são resultados a alcançar, são desdobramentos da missão.
- Políticas ou diretrizes são grandes linhas de ação para viabilização dos objetivos.
- Estratégias são mecanismos específicos para viabilização das políticas.
- Programas são o conjunto de ações que operacionalizam as estratégias.

TERCEIRO PASSO: IDENTIFICAÇÃO DAS RELAÇÕES ENTRE OS ELEMENTOS DA PP

Uma vez decomposta a política pública (PP), faz-se necessário trabalhar mais detidamente na visualização das relações entre os elementos identificados, considerando que a natureza de cada objetivo define as políticas/diretrizes às quais ele está especificamente relacionado. O mesmo se verifica na relação de cada uma destas em relação aos programas. As correlações não são excludentes, na medida em que um mesmo programa pode estar vinculado a mais de uma estratégia e assim sucessivamente.

Esse é um esforço para recompor uma realidade complexa, através de interpretações. Nos livros, o modelo racional-dedutivo estabelece linearmente os passos para os planejadores formularem planos. Na realidade, o processo é inverso. Trata-se de resgatar elementos, criando outros e tentando fazer sentido de uma realidade que é em certa medida caótica, tendo como objetivo buscar orientação e racionalidade para a ação estratégica. Nesse sentido, alguns programas, por exemplo, podem ter existência anterior à da própria política pública em questão, e objetivos podem ser formulados ou reformulados para compor o quadro geral de estratégias e programas já em curso. Esta é a dinâmica da realidade. Faz-se um sentido dela negociando-se sua interpretação com os atores envolvidos.

QUARTO PASSO: DEFINIÇÃO DO CAMPO ORGANIZACIONAL DA PP

A base institucional para a existência concreta de uma política está nos dispositivos legais que lhe dão forma e nos espaços organizacionais que lhe dão vida, através de decisões e ações de execução. Nesse sentido, as organizações públicas podem ser vistas como instrumentos de formulação, reformulação e implementação de políticas públicas.

Qualquer esforço no sentido de identificar todas as organizações públicas, governamentais ou não e privadas, que têm algum tipo de relação relevante com a política pública (PP), revela que, do ponto de vista da PP em questão, se delinea um **campo de forças**, cujas relações interorganizacionais características podem variar entre os extremos da coerção e da cooperação, passando pela competição e pela coalizão.

Ainda do ponto de vista da PP em questão, o que se quer é formar uma rede de organizações capazes de implementar a política dentro de critérios satisfatórios de racionalidade. Não se pretende suprimir conflitos, mas sim administrá-los. Não se pretende evitar a competição, mas sim explorar ao máximo as possibilidades de coalizão e cooperação, intencional e profissionalmente construídas. À medida que se obtém sucesso, o conceito de campo deixará de ser explicativo, para dar lugar ao de rede, contribuindo-se, assim, para a implementação da PP através de uma rede de organizações.

Após a identificação das organizações parâmetros na gestão da política pública social em questão, vinculações programáticas e articulações interorganizacionais devem ser especificadas.

QUINTO PASSO: VINCULAÇÕES DAS ORGANIZAÇÕES AOS ELEMENTOS DA PP

Identificadas as organizações relevantes do campo que se quer transformar em rede, faz-se necessário vinculá-las aos elementos decompostos da PP, isto é, objetivos, políticas/diretrizes, estratégias e programas.

As vinculações não são exclusivas, o que tem implicações para a natureza das relações interorganizacionais existentes passíveis de **reconstrução**. Relações de competição entre duas organizações quanto a um mesmo programa podem vir a transformar-se em relações cooperativas a partir de ações estratégicas intencionais. Igualmente, alianças podem ser construídas no sentido de levar uma terceira organização envolvida a adotar comportamentos mais construtivos e cooperativos. As possibilidades são infinitas como num jogo de xadrez. Um jogo que tem suas regras próprias e suas necessárias exigências éticas, mas que também oferece amplos espaços para manobras político-administrativas legítimas.

Desse ponto de vista, o exercício da Administração Pública é algo muito mais apaixonante e relevante do que revelam as preconceituosas imagens de funcionários públicos envolvidos com tarefas burocráticas, programadas e repetitivas, que não dão espaço à ação criativa de técnicos e executivos públicos.

SEXTO PASSO: ANÁLISE DAS RELAÇÕES INTERORGANIZACIONAIS – CATEGORIZAÇÃO DE COMPETÊNCIAS

A natureza das relações interorganizacionais é definida, em larga medida, pelas competências, atribuições e responsabilidades formais das organizações envolvidas.

Para efeito de análise, é possível aplicar uma categorização de competências simples a essas relações, como a especificada a seguir, ou ainda buscar uma outra que tenha maior significado e poder analítico na situação específica.

Categorização de Competências:

- articulação;
- normatização e deliberação;
- fiscalização;
- atendimento e/ou execução;
- suporte à política.

SÉTIMO PASSO: ANÁLISE DAS RELAÇÕES INTERORGANIZACIONAIS – NATUREZA DAS ARTICULAÇÕES

A análise da dinâmica interorganizacional requer a definição da maneira pela qual as organizações se relacionam nas diferentes etapas da política.

Podemos denominar **articulações** as tais relações que representam relações hierárquicas, administrativas, gerenciais ou de qualquer outro tipo.

É possível subdividi-las em duas categorias que abriguem dois grupos de indicadores dessas articulações, como a seguir.

A) INDICADORES DE POSIÇÃO HIERÁRQUICA

- 1) Participação formal de A no processo decisório de B, ao nível máximo de decisão de B;
- 2) Subordinação hierárquica de B em relação a A;
- 3) Subordinação operacional de B em relação a A, por força de determinado plano, programa ou projeto;
- 4) Atuação de A como secretária executiva de B.

B) INDICADORES DE GESTÃO POLÍTICA

- 1) Definição de diretrizes gerais de planos, programas e projetos segundo critérios de decisão de A para B, ou externos a A e a B;
- 2) Relação de cooperação ou adesão (contrato, convênio e assistência técnica) entre A e B para prestação de serviços segundo orientação, coordenação ou gerenciamento de A;
- 3) Definição de indicadores sociais por A para serem observados por B;
- 4) Estabelecimento de normas e padrões de operacionalização de planos, programas ou projetos, segundo critérios de decisão de A para B, ou externos a A e a B;
- 5) Exercício de atividade de acompanhamento, controle e/ou fiscalização por A em relação a B;
- 6) Autorização e/ou transferência de recursos financeiros segundo critérios de decisão de A para B, ou externos A e a B;
- 7) Organização e operacionalização de informações gerenciais por A, a serem utilizadas por B.

Os números ou símbolos associados aos indicadores e inseridos em uma matriz favorecem a visualização e discussão dos tipos de articulações existentes entre as organizações do campo da política pública que se quer transformar em rede de implementação.

Observe na matriz que na coluna e na linha está presente o mesmo elenco de organizações (quadro 1).

A análise em pauta deve atentar para a natureza das interdependências no que diz respeito a elementos tais como:

- uso compartilhado de instrumentos de política por mais de uma organização;
- impacto causado nos objetivos da política de uma organização por decisões e ações de outra;
- decisões que devem ser tomadas conjuntamente ou simultaneamente por algumas organizações, tendo em vista a adoção de critérios globais ou alcance de objetivos compartilhados;

- requisitos impostos pela dependência seqüencial entre as atividades de uma unidade de decisão em relação a outras, ou pelo ajustamento recíproco e simultâneo de duas ou mais unidades;
- relações hierárquicas.

QUADRO 1 - MATRIZ DE RELAÇÕES INTERORGANIZACIONAIS

	O ₁	O ₂	O ₃	O ₄	O ₅							O _n	
O ₁													
O ₂													
O ₃													
O ₄													
O ₅													
O _n													

A análise da matriz de relações interorganizacionais deixa clara a relevância das relações existentes entre as organizações para o sucesso da implementação da PP.

No entanto, cabe ao administrador atuar, prioritariamente, sobre variáveis que estão mais diretamente sob seu controle imediato ou influência.

Nesse sentido, deve investir mais tempo e energia no aprofundamento da análise das células da matriz que representam as interseções de sua organização com as outras organizações.

Para efetuar essa análise das relações bilaterais, consideram-se variáveis tais como:

- Eficácia percebida;
- Dependência;
- Resposta a problemas e oportunidades;
- Conhecimento mútuo;
- Consenso;
- Similaridade de domínio (missão/área geográfica/clientela);
- Fluxo de comunicações;
- Formalização;
- Complexidade;
- Centralização.

O quadro 2 auxilia a definição mais precisa de variáveis e indicadores.

A aplicação dessa abordagem analítica com a plena discussão de seus tópicos permite um razoável conhecimento das relações bilaterais entre uma dada organização e cada uma das demais organizações envolvidas na implementação da política pública em questão.

Em fases mais adiantadas do trabalho, quando ações de aproximação maior entre uma organização e cada uma das demais forem levadas a efeito, segundo as estratégias sugeridas, a Análise das Relações Interorganizacionais pode ser aplicada para avaliação conjunta das relações bilaterais, por equipes mistas. Tais aplicações podem ter o patrocínio de uma terceira organização, se parecer conveniente e assim for acordado entre as partes.

QUADRO 2 - VARIÁVEIS DE ANÁLISE INTERORGANIZACIONAL DE GESTÃO

Indicador de resultado

Medida em que a unidade de decisão alcança seus objetivos ("indicador de sucesso").

Indicador de dependência

Necessidade da unidade de decisão por recursos externos ao seu domínio, isto é, dependência dos processos decisórios de outra unidade.

Indicadores de limitações ou deficiências no fluxo de informação

Conhecimento de necessidades, problemas e oportunidades na rede e no meio externo.

Conhecimento das atividades e objetivo das demais unidades de decisão.

Consenso

Concordância entre as unidades quanto às soluções para necessidades e problemas, como percebidos por cada unidade.

Concordância sobre atividades e objetivos das unidades que compõem a rede.

Conflito sobre meios e fins da rede (atuação coletiva *versus* atuação individual).

Similaridade de domínio

Similaridade de objetivos, atividades, clientela, tipo de competência do corpo técnico, entre diferentes unidades de decisão.

Tamanho

Número de unidades existentes na rede e sua distribuição no processo decisório da política.

Grau de Formalização

Codificação de acordos e contratos (inclusive planos) entre as unidades de decisão.

Padronização

Volume e variedade de informações e diversidade de comportamentos das unidades de decisão.

Complexidade

Número de coalizões e subgrupos de unidades de decisão (por exemplo, submatrizes) na rede.

Centralização

Prevalência de mecanismos ou unidades de decisão típicas de coordenação sobre as demais unidades.

Centralização dos recursos e demais fluxos de informação (normas, parâmetros, etc.).

É importante que *workshops* para aplicação do instrumento sejam sempre levados a efeito dentro da metodologia "pesquisa-ação", dando lugar para a expressão de interpretações individuais, discutidas em pequenos grupos e em plenárias, no sentido de evoluírem para interpretações coletivas negociadas e compartilhadas. Aos diagnósticos elaborados devem corresponder recomendações e medidas concretas de ação.

O recurso a um profissional habilitado que funcione como facilitador do processo é recomendável em fases mais avançadas do processo, sobretudo quando a intermediação de uma terceira-parte, caracterizada pela neutralidade, pode ajudar na condução dos trabalhos. O campo das relações interorganizacionais, intergrupais e interpessoais apresenta algumas dificuldades próprias que não devem ser subestimadas. Tais dificuldades vão da política à psicologia, surpreendendo às vezes administradores mais afoitos.

CONCLUSÃO

A eficaz implementação de Políticas Sociais de Massa requer a ação integrada de várias organizações.

São muitos os obstáculos à eficácia das relações interorganizacionais no que diz respeito à implementação de uma política pública social. O conflito em função da disputa por recursos escassos, as ambigüidades na formulação de objetivos, o partidarismo, os universos técnico-conceituais diferenciados e as restrições legais e constitucionais representam apenas alguns desses obstáculos que afetam as relações entre organizações públicas, determinando em muitos casos os baixos níveis de desempenho na execução das políticas sociais.

A superação de tais barreiras requer o diagnóstico compartilhado das relações interorganizacionais e a decorrente adoção de ações de gestão estratégica, tendo em vista a construção de relações mais cooperativas e construtivas.

Uma vez delimitado um campo de relações, faz-se necessário analisá-las e sobre elas agir, no sentido de transformar o campo em uma rede de organizações. Nesse sentido, as relações preponderantemente coercitivas e competitivas abrem espaço à maior cooperação, na medida em que administradores responsáveis:

- avaliem necessidades internas de coordenação com outras organizações;
- criem elos com os parceiros mais compatíveis de uma rede;
- promovam *joint ventures*;
- busquem coalizões para obterem decisões e ações suas e de outros;
- considerem os custos e os benefícios das partes envolvidas em negociações;
- explorem vantagens comparativas.¹⁵

Da mesma forma que um programa de processamento eletrônico da palavra não garante que se vai produzir um *best seller* ao usá-lo, o resultado do uso dessas referências conceituais e analíticas depende dos atributos políticos e técnicos, da liderança, do talento, do empenho, da capacidade analítica e do pragmatismo de ação dos administradores.

O instrumento serve para levar equipes multifuncionais de trabalho a operar em uma mesma frequência de comunicação, ordenando e dando segmento contínuo ao tratamento de uma realidade complexa. As percepções individuais são cotejadas umas com as outras no sentido de que se chegue à maior objetividade através da intersubjetividade. Pretende-se, assim, que se obtenha uma interpretação negociada da realidade, no sentido de que se encontre um referencial compartilhado para a ação coletiva, em níveis organizacional e interorganizacional.

¹⁵ Para uma discussão esclarecedora sobre estes pontos ver BOZEMAN, Barry; STRAUSSMAN, Jeffrey D. *Public management strategies*. San Francisco : Ca. Jossey-Bass me Publishers. 1990. p. 157-177.