



Ernesto Cohen  
Rolando Franco

28

## Avaliação de Projetos Sociais

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)  
(Câmara Brasileira do Livro, SP, Brasil)

Cohen, Ernesto  
Avaliação de projetos sociais / Ernesto Cohen, Rolando Franco. –  
Petrópolis, RJ : Vozes, 1993.

ISBN 978-85-326-1057-7

I. Política social – Avaliação I. Franco, Rolando. II. Título.

93-2425

CDD-361.25

Índices para catálogo sistemático:

1. Projetos sociais : Avaliação : Problemas sociais 361.25

 EDITORA  
VOZES

Petrópolis

posteriormente, integrá-los em índices sintéticos (razão custo/efetividade) o que é exemplificado no décimo-terceiro capítulo.

O décimo-quarto capítulo contém um balanço geral, realizando uma avaliação da avaliação.

Os anexos estão relacionados com a avaliação do Programa de Promoção Social Nutricional (PPSN) da República Argentina (1987), que foi utilizada como exemplo prático ao longo do livro. O Anexo I caracteriza tal Programa, o II descreve a metodologia utilizada para a alocação de recursos por jurisdição em função dos objetivos perseguidos, aplicando critérios de equidade; e o III apresenta as principais características e alguns resultados da avaliação dos impactos nutricionais e educacionais, assim como a análise custo-efetividade do PPSN.

A bibliografia consultada inclui trabalhos de origens bem diversificadas e pode constituir um elemento útil de orientação para aqueles que pretendam continuar-se aprofundando neste tema.

Cabe mencionar que este trabalho é um dos produtos gerados no âmbito do Programa sobre Políticas Sociais para América Latina (PROPOSAL) realizado pela Organização dos Estados Americanos (OEA) e pelo Instituto Latino-Americano e do Caribe de Planejamento Econômico e Social (ILPES) da Organização das Nações Unidas. Este Programa realiza atividades de pesquisa, capacitação e assessoria a governos no campo das políticas sociais e este livro aproveita muito dessa experiência acumulada.

Os autores agradecem a tradução ao português feita pela Senhora Ana Cláudia Domínguez, assim como a supervisão técnica e revisão final realizada por Maria Beatriz Coimbra da Silva.

Finalmente, os autores querem agradecer especialmente a colaboração indeclinável de Cecília Guarachi, Carmem Acosta e Carolina Macaya e de Pedro Serra, assim como os solícitos comentários a um texto preliminar que teve a amabilidade de formular-lhes o Dr. Osvaldo Néstor Feinstein.

## **POLÍTICAS SOCIAIS, RACIONALIDADE E AVALIAÇÃO**

### **1. OS PROBLEMAS DA PÓS-CRISE**

Na América Latina existe um profundo interesse dos governos em relação à alocação de programas sociais. Isso deriva da deterioração das condições de vida da população – em consequência da crise dos anos oitenta – e do risco de explosões de violência social que podem conduzir a situações de instabilidade política. Deste modo, muitas organizações internacionais que impulsionam o ajuste econômico também compreenderam que tal política só pode ser realizada se acompanhada de um reforço das ações de apoio aos grupos mais afetados.

### **2. AUMENTAR A RACIONALIDADE, ÚNICO CAMINHO**

Existem poucos modos de solucionar uma situação onde aumentam as necessidades sociais e as demandas organizadas. Um é conseguir o aumento dos recursos destinados ao social. Embora deva ser reconhecido o êxito alcançado (em tal sentido) por alguns países, com a obtenção de fundos extra-orçamentários, existem dificuldades que fazem necessário explorar outros caminhos, inclusive porque as instituições financiadoras que contribuem com recursos exigem que sejam usados de forma eficiente.

O aumento da racionalidade pode ajudar, deste modo, a que cheguem mais recursos, e também a multiplicar o rendimento dos que estão disponíveis. Isso somente será possível medindo a eficiência em sua utilização e comprovando a eficácia com que se alcançam os objetivos e, conseqüentemente, a equidade.

### **3. DISTINÇÃO ENTRE POLÍTICA ECONÔMICA E SOCIAL**

Antes de seguir adiante, é conveniente explorar os verdadeiros limites – usualmente confusos – que separam a política econômica da política social. A ambigüidade que existe habitualmente neste tema conduz ao desconhecimento do legítimo campo de ação de cada uma delas.

Em primeiro lugar, convém lembrar as inter-relações entre tais campos. Para poder estabelecer uma diferenciação adequada entre

o conceito e o campo de atividade que legitimamente podem as políticas econômica e social, convém fazer referência a alguns determinantes fundamentais que operam sobre ambas.

I. Tal como foi destacado por Ahumada (1965), é impossível realizar uma programação econômica global a não ser quando estabelecido um critério a respeito da distribuição pessoal de renda pela autoridade política. Aquela requer como insumo básico a decisão exógena que determina como será distribuída a riqueza socialmente gerada entre os agentes econômicos. Conseqüentemente, a distribuição de renda não é manejada pela política econômica, constituindo um de seus parâmetros, derivado de uma decisão política e, portanto, função da estrutura de poder vigente nessa sociedade.

Além disso, a distribuição da renda é também um meio para conseguir outros fins, tais como adequar a estrutura da oferta interna à demanda que a distribuição de renda implica. Isto leva a reconhecer que ela pode ser manipulada e modificada para incentivar ou desestimular certas atividades para adequá-la aos objetivos da política econômica.

Portanto, a distribuição de renda é um parâmetro da política econômica (e social) enquanto estabelece, ao menos, certos limites mínimos e máximos que não poderão ser superados. Mas, por outro lado, é um meio para alcançar outros objetivos, o que torna factível que a prática econômica modifique parcialmente essa distribuição dentro dos limites politicamente prefixados.

II. O emprego é outra dimensão importante da política econômica. Lange (1970) estabelece que o dilema básico das economias subdesenvolvidas é a diferença que existe entre a força de trabalho total disponível ( $L_d$ ) e a força de trabalho total empregada ( $L_e$ ), problema que se expressa nas taxas de desemprego e subemprego. O objetivo deveria ser a redução de tal brecha. O autor citado afirma que o emprego é função do stock de bens de capital disponíveis ( $k$ ), do grau médio de intensidade do capital na produção ( $a$ ) e da taxa média de salários ( $w$ ). A partir disso, estabelece a seguinte equação:

$$L_e = \frac{k}{w \cdot a}$$

Segundo a qual a magnitude da força de trabalho total empregada ( $L_e$ ) pode ser elevada através da diminuição de  $a$  ou  $w$ , ou aumentando  $k$ .

A redução do grau médio de intensidade do capital implicaria na adoção de técnicas de produção primitivas, com a seqüela de

uma queda da produtividade e do produto e, portanto, da riqueza disponível na sociedade.

Por sua vez, a diminuição da taxa média de salários produziria, em curto prazo, um aumento de emprego, mas a médio prazo reduzirá o mercado interno, gerando um aumento de desemprego e subemprego.

Lange considera que o incremento do stock de bens de capital é a única alternativa razoável, mesmo quando sejam bem conhecidas as dificuldades que acarreta.

Tal modelo é uma amostra da importância da variável emprego na política econômica e permite refletir a respeito da hipótese que quer centralizar a política social na variável emprego. Assim sendo, a política social teria relação com os processos de produção e distribuição, como a economia, e não existiria modo de deslindá-las. Conseqüentemente, a política social não tem relação com o controle da variável emprego. Isto não significa que careça de relações com este tema. Elas existem tanto através dos programas de investimento em capital humano, que preparam a mão-de-obra para que seja incorporada ao mercado de trabalho, como pelos programas (assistenciais e promocionais) orientados à criação de empregos.

A política social, se vinculada com a distribuição da riqueza e da renda, fica anulada, pois os instrumentos a que pode recorrer não são suficientes para atuar sobre tais dimensões. Sem dúvida alguma, querer que a distribuição de renda faça parte da política social é uma pretensão excessiva que além disso a destitui de toda especificidade.

Isso leva alguns a afirmarem que, se o sistema social vigente não for radicalmente modificado, não é possível melhorar as condições de vida da população. Mas, realmente, nada pode ser feito? A resposta estará condicionada ideologicamente. Alguns pensarão que apenas cabem programas marginais e, portanto, depreciáveis. Entretanto sempre é viável realizar ações eficazes quando se tem claramente identificado o objetivo que se pretende alcançar.

Deve-se aceitar que a política social tem um conteúdo próprio, independente das decisões econômicas quanto à variável emprego. Esse conteúdo se relaciona tanto com a redistribuição de renda e da riqueza, como com o manejo dos setores sociais. A tarefa da política social, então, não é preocupar-se com as fontes da desigualdade, que se encontram na base do sistema e, portanto, além de seu campo de ação.

Este esforço de delimitação das legítimas áreas de atuação não implica em negar a conveniência de que a política econômica seja orientada segundo seus objetivos de natureza social. Mas, quando assim ocorre, não significa que a política social englobe a econômica. Esta continua dispondo dos instrumentos que permitem orientar o funcionamento do sistema produtivo. O que ocorre é que, ao serem aplicados, procuram contribuir para o alcance de fins que podem ser chamados "sociais". Tal orientação, logicamente, responderá também a decisões de natureza política.

Em decorrência da confusão limítrofe e dos campos de ação de ambas as políticas, são propostas alternativas como a que afirma a conveniência de ensinar a pescar em vez de dar o peixe a quem tem fome. Tal proposta exerce a fascinação que sempre produz a antiga sabedoria oriental. Mas, quais são suas implicações concretas? Foi repetido muitas vezes que a lógica de funcionamento das economias latino-americanas tende a bloquear o acesso de setores da população no mercado formal de trabalho. Quando se fala de "ensinar a pescar", se procura reverter essa tendência a partir da política social? Sendo assim, se trata de uma pretensão que não tem fundamento. A política social cumpre o objetivo de investir em recursos humanos (que pode ser interpretado como "ensinar a pescar") mas necessita que o sistema produtivo (o econômico) esteja em condições de demandar esse pessoal. É preciso, continuando com a metáfora, que exista um rio que tenha peixes, onde possa ser aplicada essa habilidade adquirida. Além disso, o "dar peixe" não deve ser descuidado, isto é, o subsídio aos setores carentes, que é outra grande vertente da política social. Não sendo assim, é provável que não possam chegar ao momento em que estejam em condições de pescar.

#### 4. AS OPÇÕES DA RACIONALIDADE: EQUIDADE E EFICIÊNCIA

Outro ponto de interesse é a suposta opção entre equidade e eficiência. Ela deve ser apreciada em diferentes planos. Antes de tudo a partir de uma perspectiva geral, em seguida quanto aos fins das políticas sociais e finalmente a nível mais concreto, isto é, na consecução dos objetivos da política social.

##### a) *Equidade e eficiência em um plano abstrato*

Afirma-se que o dilema clássico entre eficiência e equidade não existiria a nível mais abstrato porque enquanto a equidade se baseia em valores, a eficiência seria o instrumento para alcançar os fins fixados pela sociedade.

Entretanto, essa suposta neutralidade valorativa da eficiência foi questionada aduzindo que ela implica também a aceitação de valores, apoiando-se na filosofia utilitarista de Bentham e no princípio "hedonista" de maximizar o prazer e minimizar a dor. Tal raciocínio supõe que é possível estabelecer certo ordenamento em cada um deles. Isto, que poderia ser aceito a nível individual, fica difícil de conceber no conjunto social.

Nessa linha de argumentação, a análise econômica moderna aceita a eficiência como um critério, que se sustenta no princípio de que os indivíduos escolhem em função de sua própria felicidade e que sempre preferem elevar sua capacidade de escolha, por isso procuram incrementar sua produtividade e aumentar assim os bens e serviços disponíveis.

Atualmente os valores da eficiência paretiana parecem ser universalmente aceitos. São, em suma, os que caracterizam a sociedade individualista e liberal (Thurow 1975, 24-25). Entretanto, é difícil sustentar o postulado dos desejos inatos, iguais em todos os seres humanos independentemente de seu meio e de outras características. As ciências sociais têm mostrado diferenças entre diversas sociedades, assim como a capacidade destas para conseguir que seus membros internalizem e sintam os "desejos" ou orientações próprias dessa cultura como se fossem "naturais" (ibidem).

A sociologia também aceita a importância da eficiência como critério fundamental para o adequado funcionamento da sociedade. Davis e Moore (1945) enfatizaram que é socialmente necessário que as posições importantes sejam desempenhadas pelos melhores. Isso justificaria tanto a organização hierárquica da sociedade e a existência de algum sistema de estratificação social, como a distribuição desigual das recompensas para motivar os mais capazes a ocupar essas posições.

Essa desigualdade afeta a valores muito arraigados a respeito da igualdade natural dos seres humanos. Justamente, a equidade seria a via através da qual pode ser modelada a justiça distributiva.

Com respeito à equidade, duas questões devem ser resolvidas: a relacionada com a retribuição, isto é, que quantidade deve ser dada ou retirada de uma pessoa; e a vinculada com a distribuição, ou seja, quanto deve possuir cada um ao final do processo econômico-social.

Existem duas alternativas, a igualdade de oportunidades pretendo colocar todos os indivíduos na mesma situação inicial, procurando que as recompensas sejam dadas de acordo "com os méritos".

Esta solução conduz à meritocracia e à desigualdade das recompensas, dadas as diferenças de capacidade, de dedicação (e de sorte), que caracterizam os indivíduos.

A igualdade de resultados pretende alcançar uma distribuição final igualitária, independentemente do desempenho dos indivíduos e de sua contribuição à sociedade. A norma "a cada um segundo suas necessidades" segue esta linha, mas pressupõe uma sociedade de abundância e, além disso, implica em afirmar que não é necessário estabelecer uma ligação entre esforço e recompensa já que supõe que todos os indivíduos farão o máximo em prol do bem comum. Afirma-se que "A tentativa de reforçar a igualdade de renda conduziria a um sacrifício ainda maior. Ao perseguir esta meta, a sociedade descartaria toda oportunidade de utilizar a recompensa material como incentivo da produção; o que conduziria a ineficiências que prejudicariam o bem-estar da maioria. A insistência em cortar o bolo em porções iguais reduziria seu tamanho. Isto mostra a disjunção entre igualdade e eficiência econômicas" (Okun 1982, 72).

Quadro 1.1  
TIPOS DE INCENTIVOS

		Interno	Externo	
			Material	Moral
		Servir ao povo		
Unidade recompensada	Coletivo	Fazer uma contribuição social	Desenvolvimento Comunitário	Reconhecimento social do grupo de trabalho
		Satisfação pessoal	Lucro pessoal	Reconhecimento social do indivíduo
	Individual	Auto-expressão	Salário	
		Autodesenvolvimento		

FONTE: R. Buchele e H. Cohen (1979).

Como destaca Okun, apesar da igualdade de resultados poder consagrar a igualdade absoluta, pode também diminuir notavelmente o nível de vida do conjunto da população e, inclusive, de cada um de seus membros, ao provocar uma redução dos bens e serviços

disponíveis. Estes argumentos fizeram com que tal princípio nunca tenha vigorado em nenhuma sociedade.

Predomina, em contrapartida, o que propõe dar "a cada um segundo sua contribuição à produção". A discussão se centra no montante das diferenças entre as quotas de renda e riqueza atribuídas a cada indivíduo e o tipo de incentivos que devem ser utilizados para aumentar a produtividade das pessoas e sua dedicação ao trabalho. Uns optaram pelos de tipo material; outros, em contrapartida, preferem os morais, como já foi mencionado. O quadro 1.1 sistematiza os tipos de incentivos e as unidades de recompensa.

Algumas vezes, como um corolário implícito do conceito que afirma a igualdade natural dos homens, postula-se que deveria existir uma igualdade aproximada de condições ou, pelo menos, a satisfação generalizada das necessidades fundamentais. O fracasso em conseguir tal objetivo refletiria uma deficiência nos dispositivos sociais e econômicos existentes (Kristol).

A posição dominante aceita o princípio da igualdade no ponto de partida, outorgando oportunidades similares a todos, ao mesmo tempo em que pretende que a distribuição final, que será desigual, se mantenha dentro de certas margens consideradas aceitáveis em cada contexto social.

Rawls (1971) critica os utilitaristas quando afirma que a procura da maior felicidade pode levar a que alguns homens sejam beneficiados às custas dos outros. Isso seria consequência do predomínio de uma moral impessoal, para a qual é válido considerar os indivíduos como um meio para a consecução dos próprios objetivos, e não como fins em si mesmos. A fim de evitar isso, propõe um princípio de compensação segundo o qual "para proporcionar uma autêntica igualdade de oportunidades a sociedade deve atender mais aos nascidos com menos dotes e aos nascidos em setores socialmente menos favorecidos".

A discussão anterior mostra que equidade e eficiência são os critérios básicos que sustentam os sistemas globais, provocando desigualdades na distribuição da riqueza socialmente gerada. Neste plano ambos os princípios se relacionam com a lógica essencial do funcionamento da sociedade.

#### b) Equidade e eficiência como fins da política social

Para analisar como são traduzidos os princípios de equidade e eficiência nos fins das políticas sociais é conveniente distinguir três tipos de políticas sociais em função de seus objetivos serem assistenciais, de investimento em recursos humanos, ou promocionais.

I. As políticas que procuram elevar o nível de consumo de uma parte da população (que alguns chamarão assistenciais e paliativas) são regidas permanentemente pelo princípio de equidade. Mas deve ser destacado que "é muito comum que o consumo dos grupos pobres levam incorporado um forte componente de investimento em capital humano, visto que a não geração desse consumo prejudicaria as pessoas desses grupos que constituirão, inevitavelmente, um desinvestimento" (Jofré 1985, 233).

II. O investimento em recursos humanos, obviamente, tem um horizonte de médio e longo prazo e responde tanto às necessidades da clientela, que requer capital humano para satisfazer suas necessidades por si mesma, como às demandas da sociedade, que exige uma população em condições de assegurar sua continuidade e desenvolvimento. O princípio de equidade rege estas ações, em relação ao curto prazo e à clientela, enquanto que o princípio de eficiência predomina a médio e longo prazos e em relação aos interesses societários.

III. As atividades *promocionais* costumam ter objetivos sociais e de outra natureza, o que conduz a que a eficiência apareça nelas como fim, inclusive a curto prazo. Considere-se o caso de programas orientados ao desenvolvimento das microempresas. A partir de uma perspectiva econômica global, optar por este setor implica em proceder de acordo com o critério de equidade, já que poderia ser mais eficiente atribuir os recursos disponíveis ao setor formal da economia. Mas, uma vez aceito que seriam destinados a microempresas, deve-se decidir a quais delas concretamente se apoiará. Aqui se apresentam duas alternativas: escolher as economicamente viáveis ou selecionar aquelas onde se encontram os atores sociais mais carentes, embora tais empresas não tenham possibilidades de crescer ou, até mesmo, tendam a desaparecer. A primeira opção privilegia a eficiência; a segunda se inclina pela equidade.

Estas alternativas têm custos e benefícios diferentes. Se se optasse por alocar os recursos de acordo com os níveis de carência dos microempresários, talvez se estivesse contribuindo para que satisfaçam, a curto prazo, suas necessidades mais urgentes. Na realidade, se trataria de uma política assistencial, abandonando-se a promoção empresarial. Dado o objetivo duplo desta política, deveriam ser selecionados como população-meta os economicamente viáveis.

Neste caso, privilegiar a eficiência pode ter – se não existem programas assistenciais – o custo social de não satisfazer as neces-

sidades dos mais carentes, mas pôde viabilizar, a médio prazo, um processo dinâmico auto-sustentado.

Então, em suma, cabe afirmar que a política social tem como princípio orientador, inalienável, a procura da equidade. Mas se requer aprofundar-se no assunto para definir adequadamente o modo de aplicar tal princípio.

A equidade implica na satisfação das necessidades básicas da população, priorizando-as segundo seus graus de urgência relativa. O critério a considerar não pode ser a dramaticidade, e sim a generalidade do problema. Neste sentido, em muitos países latino-americanos, o câncer ainda constitui uma causa secundária de morte frente às doenças gastrintestinais que afetam a população infantil. E isso deve ser considerado no momento de distribuir recursos, privilegiando a solução do problema da maioria.

Porém, tampouco é razoável que a totalidade dos recursos sociais disponíveis seja orientada em direção à erradicação dos problemas mais comuns e gerais. Mesmo quando pudesse ser estabelecida certa hierarquia de necessidades, começando pela nutrição, ter-se-ia que destinar recursos à educação e a outros setores essenciais para assegurar a continuidade do desenvolvimento da sociedade, com o que se dá entrada à eficiência.

Existe um limite politicamente definido: a decisão sobre as áreas ou setores aos quais se destinarão os recursos. Tal decisão pode estar ou não inspirada na equidade, mas sempre deverá ser orientada a assegurar a continuidade da sociedade.

#### c) A eficiência na implementação da política social

Quaisquer que sejam os fins últimos da política social, a avaliação permite incrementar a eficiência na consecução do critério aceito como fim, inclusive se este é a equidade.

No plano da elaboração de políticas sociais prima justamente o princípio de equidade. Em um segundo plano, as políticas sociais respeitam ambos os princípios, a equidade e a eficiência. Em um terceiro plano, o da implementação, não se pode evitar procurar a eficiência quando se quer alcançar a equidade.

#### 5. DEFEITOS TRADICIONAIS DAS POLÍTICAS SOCIAIS

É conveniente apresentar algumas características tradicionais das políticas sociais pois, a partir delas, será possível insistir nas mudanças requeridas para realizar ações que verdadeiramente sejam orientadas a beneficiar os mais pobres.

a) *Acesso segmentado*

Os serviços sociais prestados pelo Estado não estiveram abertos a toda a população. Diferentes grupos corporativos foram obtendo a concessão do direito a receber atendimento com caráter particular. Isso foi mais notório na previdência social. Como foi destacado por Mesa Lago (1985), o acesso a seus benefícios seguiu um ritmo similar em cada país latino-americano: primeiro foram os funcionários públicos que obtiveram esse status privilegiado, depois os professores e os empregados de comércio, posteriormente alguns grupos de operários sindicalizados e pertencentes a setores economicamente relevantes, depois outros trabalhadores formais e, em alguns casos, até mesmo os empregados autônomos, os trabalhadores rurais e os agricultores.

Mesmo assim, cada um desses grupos recebe benefícios diferentes, os quais variam de acordo com o poder que demonstrarem frente ao Estado.

O financiamento, em geral tripartido, implica na existência de um subsídio estatal que não é distribuído segundo as carências ou a insatisfação das necessidades dos incorporados ao sistema, mas de acordo com seu poder de reivindicação. Obviamente, os mais pobres carecem de organização e, portanto, de capacidade para defender seus direitos ou interesses no campo político.

Por isso, é possível afirmar que as políticas sociais foram expandindo-se de modo segmentado, absorvendo paulatinamente diferentes grupos sociais, em relação inversa a sua capacidade de auto-satisfazer suas necessidades.

b) *Universalismo aparente*

Também tem sido comum reconhecer o direito de todos os habitantes a receber alguns serviços, independentemente de sua capacidade de pagamento. Desta forma, perdia-se total ou parcialmente o que – para muitos – é o fundamento da política social, isto é, seu caráter redistributivista.

c) *Regressividade*

Embora várias pesquisas sobre o impacto redistributivo da política social tenham demonstrado que, em geral, ela contribui para reduzir as desigualdades na distribuição de renda, pode-se afirmar que isso não ocorre em todos os casos ou que o impacto redistributivo poderia ser ainda maior. Por exemplo, é comum que os recursos destinados à política habitacional terminem beneficiando setores

médios e médio-altos e não os mais necessitados. O mesmo tem ocorrido em outras áreas.

d) *Tradicionalismo, inércia ou descontinuidade*

As políticas sociais mostraram uma *inércia* que dificulta sua reorientação. É quase impossível descontinuar programas, mesmo quando for evidente que não estão alcançando seus objetivos. Tanto a burocracia que vive deles como a clientela que os aproveita resistem à mudança.

Também é possível encontrar o defeito inverso: a *descontinuidade*. Os investimentos sociais carecem do tempo necessário para “amadurecer” e para que seus resultados possam ser avaliados.

e) *Surgimento aluvial de novos temas e instituições*

No campo social também existem modas, que salientam certas preocupações, às quais se destinam recursos, que, por isso, não podem ser usados para financiar atividades socialmente mais eficazes.

Ligada ao anterior há uma contínua criação de instituições dedicadas a enfrentar esses novos temas, o que conduz à competição interinstitucional. Recursos e âmbitos de ação são disputados e se atua sem coordenação, com o que o rendimento do sistema global tende a afastar-se cada vez mais do estado ótimo.

## 6. NOVAS ORIENTAÇÕES PARA A POLÍTICA SOCIAL

A situação descrita obriga a procurar alternativas para que a política social realmente contribua para elevar os níveis de vida da população latino-americana. Contudo, não é fácil encontrar soluções em um contexto em que aumentam tanto as necessidades sociais como as demandas organizadas.

Por um lado, pareceria necessário dar prioridade ao financiamento dos programas sociais. Entretanto isto não ocorre na prática. Existem compromissos e interesses, assim como percepções alternativas de solução, que levam a preferir outras áreas.

Inclusive, com razão se argumenta que o esforço deve ser centrado na reativação econômica porque só através dela será possível a criação de postos de trabalho que absorvam desempregados e subocupados.

É possível obter consensos em torno de alguns princípios que poderiam contribuir para a reorientação das políticas sociais procurando a equidade (Franco 1987; 1989). Eles estão enumerados a seguir.

a) *Praticar uma política compensatória*

Trata-se de retomar o princípio desenvolvido por Rawls, já citado: deve-se atender primeiro aos mais necessitados. Na disputa entre universalismo e seletividade se opta pela segunda, pois o primeiro trata da mesma maneira casos diferentes. A equidade aconselha a não aplicar a mesma solução a situações distintas. Em suma, deve-se "dar mais aos que têm menos". Deve-se aplicar uma discriminação positiva, mediante uma seletividade de base territorial (Edwards e Batley 1978; Franco 1983), ou mediante a pura e simples seletividade. Os progressos em informática facilitam o trabalho de selecionar os destinatários dos serviços sociais.

A aplicação de critérios seletivistas se fundamenta na necessidade de concentrar as ações naqueles que são pobres. Nem sempre isso é possível. Inclusive existem ações que devem ser universalistas, como são os programas de vacinação, por exemplo; e existem outras que não podem ser, mas que também serão orientadas por tal critério quando a população não está disposta a pagar por certos serviços que o Estado julga convenientes.

O anteriormente dito exige *focalizar os serviços*, isto é, optar por uma determinada população-objetivo tendo em vista o montante de recursos disponíveis. Uma adequada focalização permite, além disso, *evitar as filtrações de recursos*.

A aplicação do princípio da compensação exige cumprir com determinadas *condições*, sendo a primeira delas a de trabalhar com uma *concepção sintética do social*. O grande paradoxo consiste em que, ao mesmo tempo que o campo social é ampliado, transbordando nos setores tradicionais, é cada vez mais necessária sua compreensão como uma totalidade dotada de unidade e com níveis claros de hierarquização.

É preciso, além disso, *estabelecer prioridades*. O usual é, justamente, o contrário. A fragmentação da política social em múltiplas ações torna-a ineficaz porque não produz um impacto de importância nas causas dos problemas.

Como o estabelecimento de prioridades é uma decisão política do mais alto nível, ainda que inviável sem conhecimentos técnicos adequados, cada país fixará suas prioridades considerando sua própria situação. Além disso, deve-se considerar que as sociedades latino-americanas tornaram-se mais complexas, e por essa razão não corresponde adotar pontos de vista excessivamente simples. Apesar disso se exige *recuperar as grandes prioridades sociais*: nutrir, educar e atender à saúde.

Um corolário do que foi aqui proposto será que a política social aumentará seu impacto redistributivo. Isso é, sem dúvida, bastante positivo. Se em épocas de relativa abundância era explicável, mesmo não sendo justificável, que se prestasse pouca atenção à análise de quem são os que efetivamente se beneficiam com os programas sociais, em uma conjuntura em que a pobreza aumenta e existem problemas para financiar ações paliativas, já não é possível evitar a preocupação por esse tema.

As decisões neste sentido seriam facilitadas através da efetuação de análises comparativas do impacto redistributivo de diferentes programas e financiamentos.

b) *Aumentar a eficiência do gasto social*

É preciso se preocupar em aumentar a eficiência na utilização dos recursos disponíveis e incrementar a eficácia na consecução dos objetivos dos projetos que são com eles financiados.

É um dado, resultado da experiência, que os programas sociais costumam gastar de maneira não-ótima os recursos de que dispõem. Isso se deve à ausência de adequados controles e a não utilização das metodologias de avaliação que, por um lado, poderiam permitir optar pelas alternativas mais econômicas para alcançar os objetivos procurados e, por outro lado, efetuar um acompanhamento que permita reorientar o projeto quando se julgar que os objetivos não estão sendo alcançados.

c) *Conseguir que se usem os serviços*

Conseguir que os serviços alcancem realmente os supostos beneficiários exige analisar o modo em que estes são ofertados e os problemas de demanda que afetam a seus potenciais destinatários.

I. *Redefinir a oferta*. Uma preocupação é a de fazer chegar os bens e serviços aos supostos beneficiários. Em muitas ocasiões os programas apresentam defeitos no modo como são oferecidos.

É nos pontos de encontro burocrático onde fracassam muitos programas. Por isso se requerem estudos que sugiram formas alternativas de realizar a entrega e a concomitante recepção dos bens ou serviços ofertados.

No planejamento, devem-se considerar *as estratégias de sobrevivência das famílias*, para evitar erros de importância. A avaliação do Programa de Promoção Social Nutricional da República Argentina constatou que crianças participantes do Programa haviam aumentado seu grau de desnutrição durante o desenvolvimento do mesmo devido ao fato de a distribuição de alimentos em casa excluir aqueles



que comiam na escola, onde só recebiam um complemento alimentar, com menos calorias e proteínas que as recebidas anteriormente em sua própria casa.

Deve-se também superar obstáculos culturais quando o recebimento dos benefícios pode implicar em uma mudança de atitude ou de costumes tradicionalmente estabelecidos e por isso gerar resistências. Um exemplo pode ser a alteração do calendário escolar que, em geral, é estabelecido de acordo com os costumes da capital do país, competindo desnecessariamente com o ciclo agrícola e com a utilização dos estudantes como mão-de-obra sazonal ao não respeitar as épocas de colheita.

Deste modo, é necessário *facilitar o acesso aos serviços sociais*. São defeitos da oferta, por exemplo, que o pessoal de um posto de saúde não cumpra regularmente seu horário, obrigando o regresso dos usuários à suas casas sem terem sido atendidos. Isto tem custos elevadíssimos em sofrimento das pessoas, em gastos não previstos de transporte ou no tempo utilizado para receber o atendimento. Algo similar ocorre com os professores que faltam às aulas, o que é muito comum na área rural de alguns países da região.

Também contribui para o não uso dos serviços o fato de os postos de saúde carecerem dos medicamentos necessários ou estarem instalados em lugares pouco apropriados para o acesso da população, ou terem pessoal que fala um idioma diferente do da clientela.

II. *Promover a demanda*. Pelo lado da demanda, também é possível tomar medidas. Antes de tudo, deve-se *fornecer informação sobre os serviços existentes*. Em algumas ocasiões eles não são usados porque se ignora o que é oferecido em termos de serviços sociais. A solução é que sejam informados, utilizando, entre outros possíveis, por exemplo, os meios de comunicação de massa.

Mas, na maioria dos casos a informação não basta. Os potenciais usuários requerem apoio para movimentarem-se no labirinto burocrático, onde as múltiplas organizações seguem procedimentos heterogêneos. Necessitam ser representados e conectados com a burocracia, o que pode trazer o risco da dependência.

Deve-se também reduzir os custos para os usuários. Costuma-se considerar que se está prestando um serviço "gratuito" porque o erário público provê a totalidade dos gastos previstos. Mas, na realidade, não é assim. Em muitas ocasiões a recepção não é gratuita para o beneficiário, o que pode desestimulá-lo a demandar o serviço.

Assim, no caso da escola pública "gratuita", para pôr seus filhos na escola, as famílias têm que provê-los de livros, cadernos, uniformes, alimentação, transporte, ou incorrer em outros múltiplos gastos.

Além disso, para as famílias pobres, a escola tem um custo de oportunidade. No setor agrícola, essas crianças trabalhariam junto com seus pais. Na cidade podem ser convertidos em receptores de rendas por diversas vias. Pelo mesmo motivo, se deseja-se que tais crianças permaneçam na escola, se requer não apenas educação gratuita, sem custos indiretos, mas inclusive subsídios que tornem atrativa a opção pela escola tanto para as próprias crianças como para sua família.

#### d) *Avançar no conhecimento técnico*

A política social, como qualquer outra, tem um elemento político e outro técnico. A vontade política de levar adiante determinadas ações depende de considerações que são alheias a esta discussão. Mas os técnicos podem facilitá-la mediante recomendações viáveis e eficientes. Para isso devem incluir tanto diretrizes adequadas como os progressos técnicos para o planejamento e execução da política social.

I. *Realizar diagnósticos adequados*. Não é possível que uma política social seja efetiva e que utilize eficientemente os recursos existentes se não se dispõe de uma análise objetiva da situação social a ser modificada. Não bastam as descrições quantitativas das carências da população. É necessário também possuir outra informação que permita sua interpretação. Assim, o diagnóstico deve ser feito levando em conta os problemas que possam ser abordados. Isso permite estabelecer prioridades. Em alguns países é tal a insatisfação de necessidades básicas primárias, como alimentação e nutrição que, provavelmente, carece de sentido querer abordar problemas somente solucionáveis depois de satisfeitas aquelas necessidades fundamentais.

Também deve-se considerar a dotação de recursos do país ou os que pode liberar. A satisfação das necessidades apenas pode ser feita na proporção permitida pelos recursos disponíveis. Entretanto, em muitas ocasiões, as estimativas de carências são efetuadas segundo padrões pouco adequados para a situação considerada. Assim, se obtém resultados que podem levar as autoridades a desistirem de iniciar ou de prosseguir nesses programas sociais, porque os objetivos que deveriam ser fixados de acordo com o diagnóstico ficam inatingíveis com os recursos disponíveis. Assim, estes terminam sendo alocados a áreas menos prioritárias mas onde podem produzir algum impacto.

II. *Melhorar os sistemas de informação.* A possibilidade de efetuar bons diagnósticos depende também de se dispor da informação adequada não apenas para quantificar os problemas existentes mas também para descobri-los.

III. *Avaliar os programas sociais.* Os programas sociais geralmente não são avaliados. Por isso não é possível saber se os objetivos para os quais foram criados estão sendo alcançados. Nos poucos casos em que existem avaliações, as surpresas podem ser notáveis. Portanto é razoável insistir na conveniência da avaliação. Também deve ser lembrado que as metodologias utilizadas comumente não são as adequadas para os projetos sociais. Porém, é possível recorrer a métodos como o de custo-efetividade, que será visto oportunamente neste livro.

e) *Construir uma nova institucionalidade*

A administração dos programas e projetos sociais apresenta problemas especialmente difíceis. As tentativas de reforma administrativa global de modo geral fracassaram, parecendo mais adequado postular avanços parciais que tendam a *conseguir persistência e continuidade* nas ações.

I. Antes de tudo, deve-se evitar duplicações e coordenar as instituições. Um problema típico das políticas sociais é sua descoordenação. Frequentemente, o setor social é dirigido por diversas autoridades que nem sempre coincidem nos objetivos ou na modalidade de execução e, algumas vezes, podem chegar a ser antagônicas. A própria forma como são distribuídos os recursos conduz à fragmentação das políticas. Diferentes instituições estatais traçam planos e realizam ações separadamente e sem levar em consideração o que estão fazendo outros órgãos do mesmo setor público. Trata-se de criar condições para que o governo realmente governe. Ou seja, que estabeleça uma direção nos programas sociais; que opte consistentemente. "Apenas se tenta fazer possível que o governo seja capaz de controlar o aparelho estatal para reorientá-lo de acordo com seus critérios" (CEPAL 1988, 10).

Estes problemas se complicam pela distribuição espacial de atribuições entre diferentes entes territoriais, entre órgãos de uma mesma pessoa jurídica e, sobretudo, pela existência de administrações especializadas (fundações, corporações, institutos, etc.), que, embora mantenham vinculações com algum Ministério, não estão sujeitas a relações hierárquicas. Podem ter, inclusive, orçamento próprio e normas diferentes das que regem o resto da Administração do Estado.

Superar esses desencontros é difícil e, frequentemente, os esforços mostram-se estéreis. Cada organização tenderá a considerar essencial o serviço que presta, e verá as outras mais como potenciais competidoras do que como colaboradoras. Tal ponto de vista não é errôneo ao pensar que os recursos que mantêm a todas elas provêm da mesma fonte. Em conseqüência, ao aumentar o que se outorga a uma, existe outra que receberá menos – como em um jogo de soma zero – com a conseqüente perda de postos de trabalho e de influência.

A necessidade de coordenar desemboca, inevitavelmente, nos problemas de autoridade e da articulação institucional. Estes pontos costumam ser pouco visíveis, contudo têm grande impacto sobre a capacidade operativa das políticas sociais.

O nó da questão radica tanto na tendência a fundar continuamente novas instituições para a execução dos programas sociais, como na dificuldade de hierarquizar suas funções. A fragmentação setorial acentua a tendência das prioridades horizontais, em que tudo é igualmente importante, e são mantidas prioridades de épocas em que os problemas eram diferentes. O que falta, a rigor, é a autoridade real que defina o que deve ser feito primeiro.

II. *Estabelecer uma autoridade ou executivo social.* Parece razoável estabelecer uma instância administrativa com poderes suficientes para fixar prioridades válidas para toda ou parte da área social, coordenar suas instituições, alocar recursos e efetuar o controle, monitoramento e avaliação da execução realizada por outros órgãos.

Isso não é uma idéia inovadora. Em diferentes oportunidades foi considerada e, inclusive, diversos países várias vezes tentaram aplicá-la mediante conselhos ministeriais, gabinetes sociais ou ministros coordenadores do setor social. Entretanto, em geral, as experiências fracassaram sobretudo porque tal autoridade carecia de meios para fazer-se respeitar.

O modo de torná-la efetiva é atribuir-lhe a administração de recursos, através, por exemplo, de um *Fundo de Desenvolvimento Social*. Desse modo, possuiria um instrumento idôneo para orientar a ação das demais instituições sociais.

Assim, deveria ser estabelecido um procedimento de concurso de projetos preparados e apresentados por instituições públicas e privadas prestadoras de serviços. A autoridade social estabeleceria as prioridades e se responsabilizaria por optar entre os projetos.

A autoridade social só pode desempenhar suas funções substantivas com um importante apoio técnico, o qual deve ser estruturado não apenas na capacidade dos recursos humanos que

trabalhem para ela, mas também na instalação de alguns instrumentos que permitam realizar adequadamente a tarefa.

Antes de tudo, sua equipe técnica deve preparar um estado de situação da política social, baseado nas matrizes de gasto social setorial e inter-setorial, desagregados em programas e projetos, e com a indicação das populações-objetivo classificadas com base em algum critério de não satisfação de necessidades.

Deverá dispor, também, de metodologias e de pessoal capacitado para efetuar a *avaliação de projetos sociais e operar um Banco de Projetos Sociais*, sistema de informação que lhe permite o controle e supervisão, em todas suas etapas, dos projetos que se estejam financiando.

É provável que, num primeiro momento, a forma de tornar viável um Executivo Social seja sua limitação ao campo restrito da compensação social. Mas isso seria apenas uma etapa de transição. Cabe esperar que o manejo de recursos baseado na lógica dos projetos, e não na forma burocrática tradicional, gerará um efeito de demonstração que permitirá, a médio prazo, a aplicação desses critérios de gestão a todo o campo social. Iria sendo gerado um "círculo virtuoso" de contágio que contribuiria para racionalizar os demais setores sociais.

III. *Criar uma rede descentralizada e desconcentrada de serviços sociais.* Ultimamente se insistiu muito sobre o caráter centralizador do Estado na América Latina. Existe, além disso, um amplo consenso sobre as deficiências que essa forma de administração apresentou até agora. Afirma-se, sinteticamente, que as decisões escapam da esfera de ação dos afetados, passando a depender de uma burocracia crescente em tamanho, distante, alheia às preocupações dos interessados, inacessível e que carece de informação adequada para resolver. Essa burocracia exerceria também seu poder sem controle, em defesa de interesses próprios, contraditórios algumas vezes com os objetivos para os quais foi estabelecida.

Acrescenta-se que a centralização impede a participação do cidadão em assuntos de seu interesse. Dada a forma e o âmbito onde são tomadas as decisões, torna-se difícil os cidadãos influírem nelas ou, inclusive, fiscalizarem a forma em que são tratados assuntos de seu interesse.

Diante disso, surgem a descentralização e a desconcentração como alternativas ao centralismo concentrado.

Existe *descentralização* quando ocorre uma transferência de competências anteriormente exercidas pela Administração Central em direção a uma pessoa jurídica diferente, não sujeita *hierarquicamente*, que conta com um órgão decisório eleito mediante sufrágio

ou algum tipo de participação dos interessados, e que pode *decidir irrevogavelmente* e de modo independente (salvo controle de legalidade e gestão diligente, legalmente estabelecido) no âmbito de seus novos poderes específicos (Palma e Rufián 1989, 14).

Ocorrerá *desconcentração* quando a Administração de um Estado centralizado ou descentralizado transferir funções a órgãos territoriais (da mesma pessoa jurídica) não eleitos e/ou que não cumprem com as características enunciadas no parágrafo anterior, pelo qual suas decisões estarão sujeitas a possível revogação pela autoridade à qual está sujeita hierarquicamente (Palma e Rufián 1989, 15).

A opção descentralizadora, então, se caracteriza por incorporar *novos atores*, totalmente autônomos dentro de suas competências, no campo de forças da política social. A transferência de poderes da administração central a diversas pessoas jurídicas de âmbito territorial pode aumentar a *dispersão decisória* e dificultar o esforço racionalizador que conduz ao estabelecimento de um executivo social.

A opção entre centralização e descentralização possui conteúdo político e não pode ser adotada apenas por razões de eficiência. Em termos abstratos, é possível pensar que podem ser alcançados resultados eficientes com qualquer das alternativas. Na prática, o êxito delas se decide com o problema do quantum de descentralização que se pretende e a forma e os meios através dos quais será realizada.

IV. *Obter a participação dos usuários.* O traço mais específico das políticas sociais é que, em sua fase de elaboração, precisam contar com o apoio, a colaboração e a aceitação dos usuários dos serviços. As prestações de serviços sociais são contínuas, o que define uma relação necessária entre uma burocracia, pública ou privada, e os usuários. Não importa qual seja o tipo de política social adotada, quem elabora as decisões sociais sempre exige o apoio daqueles que serão beneficiados com os serviços. Inclusive no caso de políticas seletivas, também se requer contar com uma resposta social organizada ou quase-organizada. Assim comprovam as experiências de subsídio habitacional dirigidas aos grupos em situação de pobreza crítica e as de atenção básica de saúde.

Muitas vezes se utiliza a noção de participação, argumentando que ela "apenas tem sentido quando implica em exercício de poder". Aqui, em contrapartida, se está dando uma ênfase diferente, mais adequada para as políticas sociais, sobretudo no contexto traçado neste capítulo. Não se trata de participação política, e sim de *colaboração* dos beneficiários no planejamento e implementação de programas.

## CAPTAÇÃO E ALOCAÇÃO DE RECURSOS NA POLÍTICA SOCIAL

A atividade governamental constitui, em certo aspecto, uma luta constante por obter recursos e distribuí-los entre diferentes atividades estatais. Dado que eles sempre são escassos, é necessário deixar de satisfazer alguma necessidade ou demanda para destiná-los a outra alternativa.

Neste sentido, quando se analisa o gasto público, podem ser descobertas as características essenciais das políticas públicas, sendo possível identificar seus verdadeiros beneficiários através da alocação desse gasto.

Para isso é necessário considerar que existem diversos conceitos de gastos. Eles serão aqui apresentados, seguindo a Haindl, Budinic e Irrarázaval (1989), mesmo que depois seja utilizada (devido à informação disponível) apenas a primeira das definições para analisar sua evolução na região.

Por *gasto público social* devem ser entendidos "todos aqueles gastos realizados pelo Estado que possuam uma conotação social". Existem diferentes critérios em torno dos quais se agrupam os itens específicos que devem ser incluídos, embora certamente será somado o que foi destinado aos Ministérios de educação, saúde, moradia, talvez justiça, e parcialmente o que foi destinado a outros ministérios que realizam programas que podem ser considerados sociais. Aparecem aí não apenas o aporte fiscal, mas também o gasto autofinanciado pelos diversos ministérios (Haindl et al., 1989, 31).

### 1. DIFERENÇAS POR PAÍSES NO GASTO PÚBLICO SOCIAL

Um dos fenômenos mais notáveis de nossa era foi o aumento que teve o gasto público em geral e, especialmente, o gasto social. É uma tendência manifestada tanto nos países desenvolvidos como nos subdesenvolvidos e que superou a ideologia dos diferentes governos.

### Quadro 2.1

#### PROPORÇÃO DOS GASTOS SOCIAIS COM RESPEITO AO GASTO GOVERNAMENTAL

(Por grupo de países, em torno de 1982, em porcentagens)

Países	Gasto social total	Educação	Saúde	Seguridade social	Habitação
Industrializados	59,8 (0,12)	11,3 (0,28)	10,2 (0,54)	36,1 (0,30)	2,2 (0,49)
Renda média-alta	39,3 (0,33)	12,7 (0,37)	6,8 (0,57)	18,0 (0,82)	1,9 (0,99)
Argentina	39,8	10,1	3,8	25,5	0,4
Chile	65,9	14,7	6,8	41,8	2,5
Uruguai	65,2	7,7	3,3	54,2	0,0
Baixa Renda	27,1 (0,38)	14,8 (0,32)	6,1 (0,81)	5,0 (1,17)	1,3 (0,90)
Costa Rica	67,9	22,6	32,8	11,2	1,3
Rep. Dominicana	37,0	15,9	10,7	8,4	2,0
Total	37,6 (0,45)	13,5 (0,35)	7,2 (0,71)	15,5 (1,03)	1,7 (0,86)

Nota: Os números entre parênteses indicam coeficientes de variação.

Fonte: Petrei (1987)

O típico no Estado liberal europeu clássico era que sua ação fosse circunscrita às funções "clássicas" de administração geral, manutenção da ordem pública, administração de justiça, defesa e segurança. Cerca de 70% do gasto público total era destinado ao cumprimento dessas tarefas. Deve ser lembrado que, até à Primeira Guerra Mundial, o gasto público nos países desenvolvidos não absorvia mais de 10-15% do produto interno bruto (PIB). Mais tarde, chegou a 25%, devido ao aumento do gasto em seguridade social e à criação de empresas públicas; e depois da 2ª Guerra superou 40% do PIB, situando-se atualmente, em muitos países, acima de 50% (Véssilier 1983).

Essa tendência de crescimento do que é destinado a programas sociais pode ser considerada geral, embora existam diferenças importantes segundo os países e seu grau de desenvolvimento relativo. Uma análise comparativa de 78 países (industrializados, de renda média-alta e de renda baixa) mostra que os gastos sociais representaram 37.6% do gasto governamental total e 12.9% do PIB (Petrei 1987). Quando desagregados, se aprecia que ao diminuir a renda média dos países, decrescem também as proporções mencionadas (Quadro 2.1).

## Quadro 2.2

## PROPORÇÃO DOS GASTOS SOCIAIS EM RELAÇÃO AO PBI

(Por grupo de países, em torno de 1982, em porcentagens)

Países	Gasto social total	Educação	Saúde	Seguridade social	Habitação
Industrializados	25,3 (0,30)	4,8 (0,36)	4,3 (0,56)	15,2 (0,38)	1,0 (0,63)
Renda média-alta	13,2 (0,46)	4,0 (0,34)	2,3 (0,63)	6,2 (0,87)	0,6 (1,01)
Argentina	11,3	2,9	1,1	7,2	0,1
Chile	22,7	5,1	2,3	14,4	0,9
Uruguai	19,4	2,3	1,0	16,1	0,0
Baixa Renda	7,4 (0,52)	4,1 (0,50)	1,6 (0,72)	1,4 (1,27)	0,4 (1,12)
Costa Rica	12,6	4,2	6,1	2,1	0,2
Rep. Dominicana	5,1	2,2	1,5	1,2	0,3
Total	12,9 (0,70)	4,2 (0,44)	2,4 (0,80)	5,8 (1,19)	0,6 (1,00)

Nota: Os números entre parênteses indicam coeficientes de variação.

Fonte: Petrei (1987).

"Na seguridade social são refletidas as maiores diferenças entre grupos. Nos países industrializados a proporção desse gasto com respeito ao PIB é quase 150% maior que a relação correspondente aos países de rendas média-alta e, aproximadamente, em torno de 10 vezes superior à dos países de rendas baixas" (Petrei 1987, 8) (quadro 2.2).

"As grandes disparidades observadas entre os grupos refletem as diferenças essenciais de renda entre países, mas de qualquer modo os dados dão uma idéia dos recursos que são dedicados nos distintos casos. Em educação, o gasto per capita dos países industrializados é equivalente a 17 vezes o dos países mais pobres, enquanto que essa relação aumenta a 35 para 1 para o gasto em saúde e moradia e é de 130 para 1 para previdência social. Por sua parte, para 3 dos 4 setores analisados..., a relação entre gastos per capita dos países de rendas média-alta e os de rendas baixas estão entre 5 e 7, e no caso restante - previdência social - essa relação é de 21 para 1" (ibidem).

## 2. O GASTO PÚBLICO SOCIAL NA AMÉRICA LATINA

Como foi visto, na América Latina os governos gastam na área social uma proporção importante de seus recursos, ainda que menor que a gastada pelos países industrializados. Além disso, a tendência tem sido de crescer a longo prazo. Entretanto, a crise do começo dos anos oitenta projetou seus efeitos sobre os recursos e o gasto público, produzindo alterações em tal tendência.

Existem vários indicadores aos que se recorrem usualmente para analisar o gasto.

I. O primeiro deles é o *gasto social como porcentagem do gasto total do governo central*. Mostra a importância que o governo atribui às atividades sociais e é relevante em uma época de crise porque indica se na eventualidade de uma redução do gasto público se recorre à eliminação de programas sociais, ou se começam os cortes em outras áreas. Mas também tem limitações. O gasto do governo central é apenas uma parte do que os países, especialmente se são grandes e têm uma organização do tipo federal, destinam ao setor social. Além disso, a tendência à descentralização faz com que muitos recursos sejam obtidos e gastos fora do governo central. Este indicador, em consequência, pode dar uma idéia incompleta do esforço nacional para atender necessidades sociais. Especial cuidado se deve ter ao efetuar comparações internacionais pela diferente composição do gasto social em cada país. Também deve ser considerado que os recursos destinados ao social possam diminuir, embora este indicador mostre um aumento de seu peso em relação ao gasto público central total. Isso pode ocorrer quando este último diminui e se produz uma relocação interna em benefício do setor social. O inverso também é verdadeiro. Se o gasto social sobe, mesmo quando a porcentagem destinada ao social baixe, é provável que se conte com maiores recursos para os programas deste tipo.

A informação utilizada para desenvolver estes indicadores procede dos Anuários do Fundo Monetário Internacional.

Ainda que a tendência geral latino-americana seja em direção à redução da proporção gastos sociais/gastos totais, o gráfico 2.1 mostra a existência de importantes variações entre os países. A curva correspondente ao México mostra uma queda constante e pronunciada, que reduz pela metade a participação dos gastos sociais no gasto global do governo central. Em contrapartida, embora no Panamá a relação gasto social/gasto público também seja afetada, a partir de 1982 se recupera fortemente, superando ampla-

mente a tendência histórica. Alguns países chegaram à crise com uma relação *record* de gasto social/gasto público total e saíram do ponto auge retornando aos níveis anteriores, mais baixos. Chile, por exemplo, foi declinando paulatinamente. Barbados, por sua vez, mostra o maior equilíbrio ao longo do período analisado, sugerindo que a crise não repercutiu notoriamente sobre este indicador.

II. *O gasto social como porcentagem do PIB.* Este indicador (gráfico 2.2) é caracterizado por independizar o gasto social do que possa ocorrer com os demais gastos do governo central, ao relacioná-lo diretamente com o produto total da economia. Suas limitações derivam de tomar como "gasto social" o que realiza o governo central, sem considerar o correspondente a outros níveis do governo. Isso se deve à complexidade de conseguir a informação, especialmente em países de estrutura federal ou descentralizados. E sua interpretação deve ser cuidadosa: indica o esforço da sociedade para atender a necessidades sociais em função dos recursos disponíveis em cada momento. Mas não mostra o montante de recursos para programas sociais. Se o PIB cresce, ainda quando a porcentagem destinada a gastos sociais se mantém ou diminui, pode haver maiores recursos para realizar estes programas.

A primeira observação quanto a este indicador se relaciona com as grandes diferenças entre países. Podemos observar que existe um grupo que destina cerca de 15% ou mais de seu PIB ao setor social, enquanto que outros se situam bem mais abaixo dessa proporção, a qual poderia ser tomada como *proxy* do esforço nacional realizado para melhorar as condições de vida da população.

Com respeito às flutuações produto da crise e das mudanças efetuadas na pós-crise, pode-se mencionar a estabilidade de Barbados, que apesar de sofrer uma queda em 1983, em anos posteriores retoma a tendência ascendente, para superar a situação do começo do período. Costa Rica também decai, por um período mais longo, para recuperar-se notavelmente no último ano para o qual se dispõe de informação. Panamá mostra uma tendência ascendente durante praticamente todo o período.

Existe ainda outro grupo com oscilações, que não consegue retornar ao máximo alcançado, mas que chega ao final do período em um nível superior ao inicial. Isso é especialmente claro no caso do Equador e menos acentuado no do Chile.

México, por sua vez, mostra uma queda escalonada que o leva bem abaixo da situação existente no ano-base.

III. *O gasto social per capita.* Este é um indicador (gráfico 2.3) que mostra as flutuações na massa de recursos disponíveis para intervenções sociais estatais, considerando a quantidade de pessoas que podem ser beneficiárias dos mesmos. Em sua forma mais simplificada, este denominador estaria constituído pela população total do país. Em versões mais elaboradas se poderia calcular, por exemplo, o gasto efetuado em educação em relação à quantidade de pessoas pertencentes ao grupo idade escolar. Os resultados comparativos podem ser surpreendentes. Assim, países com elevadas taxas de crescimento demográfico e uma população muito jovem, que destinam uma porcentagem alta dos recursos do governo central ou do PIB à educação, poderiam estar destinando menos per capita que outros países cuja estrutura de idades é envelhecida (existem poucas crianças e jovens) e que destinam à educação uma porcentagem menor do gasto do governo central. Este indicador também apresenta o problema anteriormente mencionado: usualmente não são considerados todos os gastos sociais, mas apenas os do governo central, quando sabe-se que, por exemplo, em educação, existem vários países da região que entregaram a responsabilidade educativa de primeiro e segundo nível às províncias, estados ou municípios.

O indicador mostra as flutuações em moeda nacional constante, para evitar os problemas que derivam da conversão a dólares. Portanto, os valores absolutos correspondentes a cada país não são comparáveis. Outro problema que poderia se apresentar se relaciona com o índice deflator utilizado. Utilizar um índice qualquer pode ser relevante no caso de países com forte inflação num determinado ano, porém cabe supor que em séries plurianuais qualquer um será afetado de forma similar pelo processo inflacionário.

A dispersão também é notória neste indicador. Existem países que não sofreram redução durante a crise. Assim, Panamá mostra uma curva de aumento constante do gasto social per capita ao longo do período examinado, enquanto que Barbados mostra um leve declínio no crítico ano de 1982 para logo retomar o crescimento neste indicador. Outros, como Costa Rica, sofreram o impacto do choque da dívida, demoraram alguns anos a recuperar-se, mas no final do período haviam superado o nível do ano-base. Uruguai e Equador representam ao grupo de países onde a crise afetou o gasto social per capita, que se deteriorou por um período prolongado, para retomar o crescimento ao final do período. Em todo caso, deve-se observar que a queda devido à crise é produzida a partir de um máximo conseguido no ano anterior e que o ponto mínimo se mantém sempre acima do que o país tinha no começo da série analisada.

Por último, existem três casos (Guiana, Peru e México) onde é notável a deterioração do indicador, pela persistência da queda e porque no final do período se encontra bem abaixo do ano inicial.

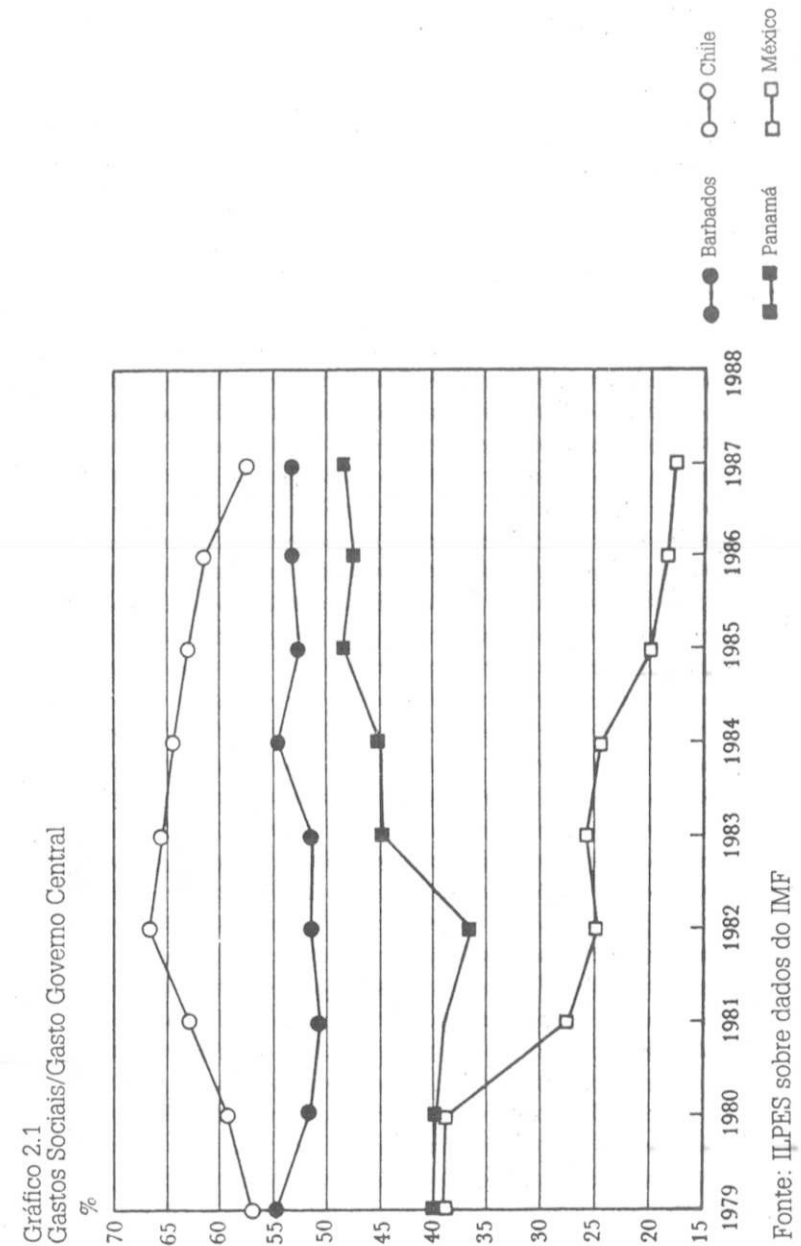
IV. *Conseqüências sobre a oferta de serviços sociais.* Diferentes análises do financiamento da política social, motivadas sobretudo pela crise dos anos oitenta, utilizaram a redução dos recursos destinados aos serviços sociais como um indicador da deterioração das condições de vida da população. Argumenta-se que houve uma redução da oferta de serviços sociais como conseqüência da diminuição do gasto público.

Também se alega que estaria ocorrendo uma perda da qualidade dos serviços, como conseqüência da diminuição dos fundos disponíveis e dos cortes nos gastos. O serviço se mantém, porém os equipamentos não são renovados, começam a escassear muitos materiais (como livros e utensílios, na educação; medicamentos na saúde), sem os quais a prestação do serviço não pode ser feita de modo adequado.

A perda de reservas internacionais e as mudanças drásticas na taxa de paridade cambial levaram as autoridades a restringir a concessão de divisas para compras e para pagamentos de serviços em moeda estrangeira devido ao fato de em muitos países da região ser difícil adquirir os insumos e equipamentos necessários para os programas de desenvolvimento social. Isso foi especialmente notório no âmbito da saúde, onde escassearam os medicamentos importados ou elaborados à base de elementos inexistentes no país, e onde também se careceu das divisas necessárias para repor equipamentos e importar peças necessárias para manter outros em funcionamento.

A segunda se relaciona com a importância que os pagamentos de pessoal têm nos serviços sociais. Quando os recursos escasseiam, os salários começam a deteriorar-se, sendo afetado seu poder de compra. Isso faz com que muitos técnicos e empregados, especialmente os mais capacitados ou os que têm oportunidades de trabalho, abandonem seus empregos. Por outro lado, os que ficam se sentem desestimulados pela perda de salário real. E tudo contribui para que diminua a qualidade do serviço prestado.

Sem questionar a razão destas argumentações, é necessário lembrar que, em muitos casos, a relação entre o que se gasta no setor social e os serviços que recebem os pobres é apenas remota, já que não são especificamente os mais pobres os que recebem as prestações de tais serviços. Existem casos onde nem sequer constituem a população-objetivo e, quando o são, existem filtrações pelas quais os recursos terminam beneficiando a outros estratos sociais.



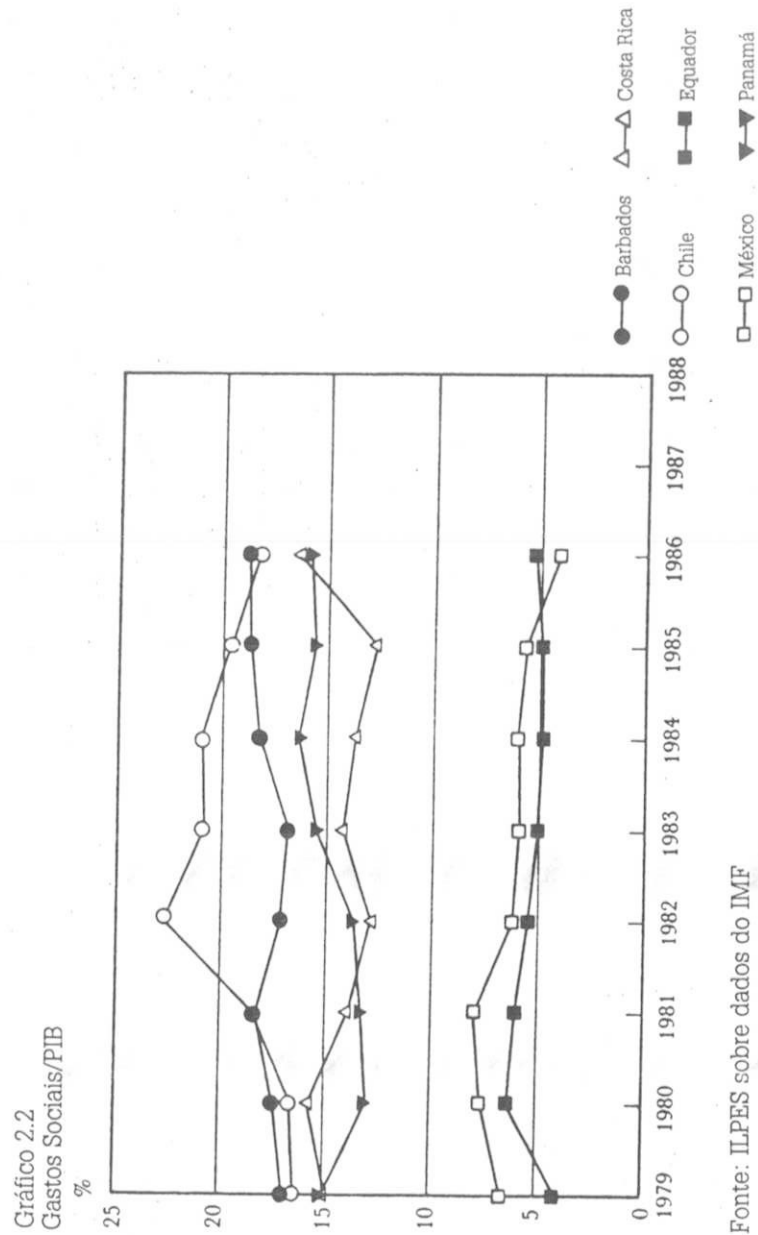
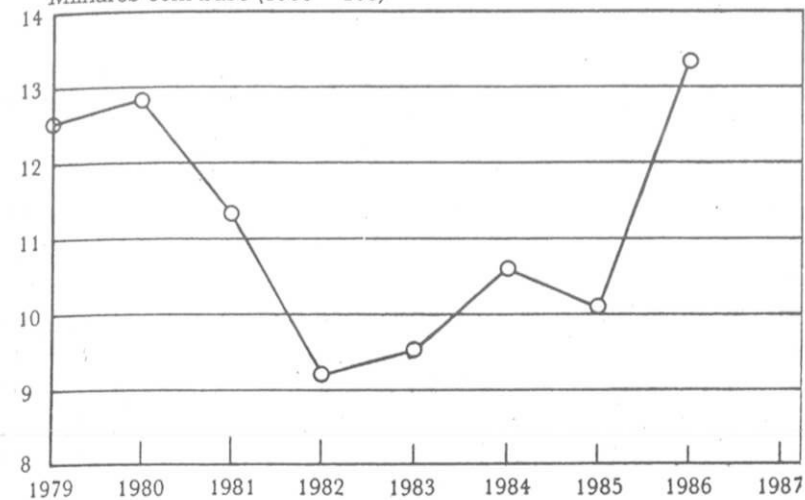
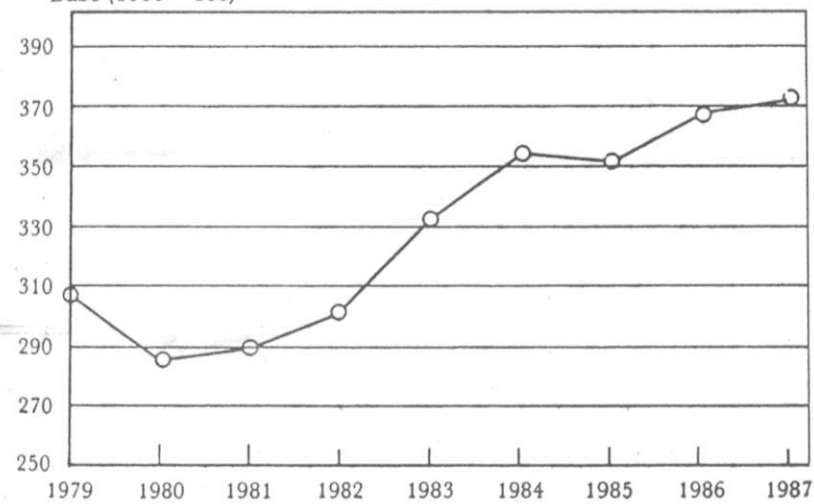


Gráfico 2.3  
Gastos Sociais per Capita (COSTA RICA)  
Milhares com base (1986 = 100)



Gastos Sociais per Capita (PANAMÁ)  
Base (1986 = 100)





## Gastos Sociais per Capita (MÉXICO)

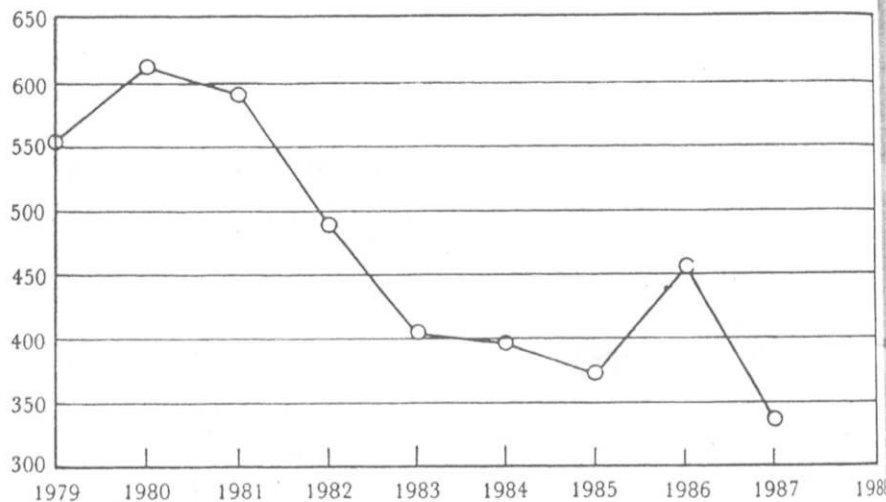
Milhares com base (1986 = 100)



Fonte: ILPES sobre dados do IMF

## Gastos Sociais per Capita (PERU)

Base (1986 = 100)



Fonte: ILPES sobre dados do IMF

Por outro lado, o que aparece nas estatísticas como "gasto social" termina, algumas vezes, destinando-se a financiar burocracias ineficazes, compra de equipamento desnecessário, ou construção de escritórios, em vez de se materializar efetivamente em bens e serviços para a comunidade.

Em conseqüência, a relação entre redução do gasto social e deterioração das condições de vida da população mais pobre é apenas eventual e deve-se demonstrar caso a caso, já que é possível gastar muito e mal.

Deste modo, pode-se afirmar que, ante o aumento das necessidades e o congelamento ou redução dos recursos, deve-se usar melhor o que se tem. Assim, tem especial relevância a preocupação em aumentar a eficiência na utilização dos recursos disponíveis e elevar a eficácia com que se alcançam os objetivos dos projetos que são financiados com eles. É possível *ser mais eficaz com menos recursos*. Deve-se tentar gastar bem.

Sem dúvida, o gasto público social é um conceito demasiado amplo. Tem sentido, por exemplo, "incluir os aportes do setor privado ou apenas os aportes do setor público? Devem ser considerados apenas os aportes fiscais ou todo o gasto do setor público? Devem ser incluídas ou não as contribuições fiscais aos Institutos Previdenciários? Como deve ser contabilizado o gasto administrativo destes programas e, mais importante ainda, como se considera o gasto administrativo de Ministérios cujo trabalho tenha alguma conotação social?" (Haindl, Buvinic, Irrázaval).

Existe um componente de gasto administrativo do setor público, que não significa benefício real para a população: "bastaria que aumentassem as remunerações da administração pública para que cresça o gasto público social. Um aumento na burocracia estatal também elevaria o gasto assim definido, sem que isto signifique melhorar a situação dos mais pobres" (ibidem 34). Também não desconta o pagamento que as pessoas fazem para receber os serviços.

Por isso convém refinar o conceito de gasto. Assim pode-se falar de *gasto social fiscal* que inclui apenas o aporte fiscal que chega aos beneficiários (*subsídio*), e o que vai financiar parte dos equipamentos administrativos dos diferentes ministérios. Exclui, em contrapartida, o financiamento proporcionado pelos beneficiários. Obviamente, este gasto, em termos de montante, é menor que o gasto público social.

Também pode falar-se do *gasto social direto*, que é o aporte fiscal para financiar transferências monetárias ou bens e serviços

entregues diretamente às pessoas (subsídios), excluindo os gastos administrativos.

Por último, o gasto social efetivo é a parte do gasto direto que chega aos setores mais pobres da população (população objetivo definida segundo algum critério).

Deve ser observado que as primeiras três definições se encontram estreitamente vinculadas, sendo a posterior um subconjunto da anterior. Em contrapartida, a última agrega uma nova dimensão – a direcionalidade em relação aos mais pobres – que não estava prevista nas anteriores. Em tal sentido, poder-se-ia pensar também em definir um *gasto social efetivo*, que seria o subsídio fiscal mais gastos administrativos dos programas dirigidos aos mais pobres. Isso porque, embora o que influi na eficácia na consecução dos objetivos seja o que verdadeiramente chega à população-objetivo, é fundamental conhecer os custos administrativos em que se deve incorrer para realizar essas transferências. O conjunto de definições aqui apresentadas poderia ser sintetizado no quadro 2.3.

Quadro 2.3

#### ANÁLISE DOS TÍTULOS DE GASTO PÚBLICO SOCIAL

	Geral	Pobres
Subsídio + Aporte benef. + G. Adm.	G. público social	
Subsídio + G. Adm.	G. social fiscal	
Subsídio	G. social direto	G. social efetivo

### 3. FONTES DE RECURSOS PARA A POLÍTICA SOCIAL

As políticas econômicas e as sociais requerem constantemente novos recursos públicos. Mas, enquanto os projetos econômicos requerem altos investimentos iniciais, têm gastos de operação menores e geram recursos próprios, provocando um efeito direto e positivo sobre a taxa de crescimento, as políticas sociais têm custos de operação altos e constantes; a qualidade de serviço que prestam depende dos gastos rotineiros, em especial dos salários dos trabalhadores. Por isso, a pressão para aumentar o gasto social não cessa (Rezende 1983).

Certamente, o Estado é responsável pela manutenção de certos serviços sociais e, conseqüentemente, deveria assegurar os recursos necessários para isso. Inclusive, dada a crise que gerou novas

necessidades insatisfeitas, parece evidente que se requerem mais recursos.

Entretanto, não ocorre assim na prática. Existem compromissos e interesses, assim como percepções alternativas de solução, que levam a priorizar outras áreas. Inclusive, se argumenta que o esforço deve ser centrado na reativação porque apenas através dela será possível criar postos de trabalho para os desempregados e subocupados. Por outro lado, a mesma crise explica a redução dos recursos para o setor social.

Pode-se afirmar que é possível calcular um "montante ótimo" de recursos para programas sociais (Jofré 1985), considerando que ao destiná-los para este fim se está diminuindo as possibilidades de investimentos produtivos, geradores de emprego e, por essa via, de uma renda que permitiria às famílias suprirem autonomamente suas necessidades.

Tendo em vista o anteriormente dito, como e onde obter os recursos para as políticas sociais? Pode-se mencionar várias vias.

#### a) Elevar as receitas tributárias

A tributação tem sido a tradicional fonte de financiamento das políticas públicas. E por isso é a primeira alternativa em que se pensa quando se requerem recursos. As modalidades seriam via impostos ou pelo estabelecimento de tarifas.

I. *Estabelecer novos impostos ou elevar a taxa dos existentes.* A primeira alternativa que se menciona ante a necessidade de novos recursos é a impositiva. Entretanto, afirma-se que já se haveria alcançado o "teto tributário", tanto por razões econômicas como políticas.

Embora neste como em outros aspectos tenha pouco sentido falar da América Latina como um todo, como se fosse possível formular predicados que sejam aplicados validamente a suas partes, pode-se afirmar que na maioria dos países da região a pressão tributária ainda tem níveis inferiores aos que são próprios dos países desenvolvidos. Mas, mesmo sem recorrer a comparações com nações industrializadas (que pode ser fora do contexto), deve-se reconhecer que existem grandes diferenças entre os países da América Latina. Em alguns, inclusive, a pressão tributária é surpreendentemente baixa, e ali poderia ser adotada como uma meta razoável alcançar níveis tributários similares aos de seus vizinhos.

Para aproveitar adequadamente o canal impositivo é fundamental também a melhoria nos *sistemas de arrecadação*, que padecem de sérias carências, as quais facilitam a evasão.

Dada essa característica, a cobrança de impostos diretos costuma centrar-se nas retenções na fonte, sendo pagos apenas pela classe média assalariada, enquanto que os verdadeiramente ricos recorrem a diversos procedimentos para evitá-los. As recomendações no sentido de centrar-se nos impostos do consumo não coincidem com o que sucede nos países desenvolvidos, onde o arrecadado através dos impostos de renda e patrimônio constitui uma proporção importante dos recursos públicos.

Também convém discutir a conveniência de estabelecer *impostos com destino específico*. Apesar das finanças públicas aconselharem a existência de um tesouro único, pode ser razoável dedicar impostos específicos (sobre as bebidas alcoólicas, sobre o tabaco ou os combustíveis) para os programas sociais. Em todo caso, se deve ter um grande cuidado com estas alternativas pois reduzem a flexibilidade na administração dos recursos públicos.

II. *Tarifar os serviços*. Existe uma forte tendência em cobrar pelos serviços sociais estatais. Em alguns casos se recorre a tarifas nominais, cuja finalidade é desincentivar a utilização do serviço. O diagnóstico que justifica a cobrança supõe que a demanda supera a oferta, que existe um "sobreuso" do serviço, pelo que se requer um mecanismo de racionamento – a tarifa –, uma barreira ao acesso, para equilibrar as duas dimensões. Isso é independente de as prestações que a clientela recebe do serviço serem ruins.

Com as *tarifas reais*, por sua vez, se tenta recuperar o custo do serviço prestado. Aqui o problema é como isso afeta o impacto redistributivo das políticas sociais. A possibilidade de acesso ao serviço fica condicionada à capacidade de pagamento de quem o solicita. Além disso, cobrar pelo serviço diminui sua demanda.

A partir do ponto de vista da equidade, parece necessário cobrar dos usuários ricos para, com os recursos obtidos, subsidiar aqueles que não o são. Neste sentido, podem ser mencionados quartos particulares dos hospitais públicos e as vagas universitárias que, em muitos lugares da América Latina, são gratuitas inclusive para aqueles que podem pagar por sua educação.

Definitivamente, é aconselhável distinguir segundo a capacidade de pagamento do beneficiário: aqueles que têm rendas altas

devem pagar o custo real; os de renda média deveriam reembolsar pelo menos uma parte, e aos pobres se daria gratuitamente o bem ou serviço (Cornia 1987).

#### b) *Incrementar as rendas públicas não tributárias*

Outro meio de se obter recursos consiste em explorar alternativas à tributação. Nesse sentido é possível *revalorizar os bens e serviços que o Estado proporciona à comunidade*. Quando existe propriedade pública de recursos naturais ou produtivos, costuma ocorrer que eles sejam oferecidos no mercado interno a um baixo preço. Dessa maneira, se argumenta, os benefícios são transferidos à comunidade. Entretanto, convém considerar que nem todos os membros de tal comunidade aproveitam essa vantagem em igual proporção. Ao mesmo tempo, o Estado deixa de receber receitas que permitiriam aumentar o gasto público, no caso que aqui interessa, para realizar políticas sociais orientadas aos mais pobres. Um exemplo típico do que foi dito ocorre nos países produtores de petróleo (Flaño 1984).

#### c) *Utilizar recursos não públicos*

Ao analisar o problema do financiamento, consideram-se em geral os recursos que o Estado administra diretamente, embora eles constituam apenas uma parte dos destinados a atividades sociais. Já há alguns anos, por exemplo, as organizações não governamentais (ONGs) manejam recursos importantes. Deste modo, existe um setor privado comercial que presta serviços sociais. As famílias, enfim, continuam sendo as principais prestadoras de serviços desta natureza. Portanto, um adequado planejamento social deveria levar em conta o conjunto de órgãos que trabalham na área e estabelecer uma coordenação que permita melhorar o aproveitamento dos recursos de que dispõem em conjunto.

É evidente que o planejamento apenas pode ser imperativo para o subsetor público (e isto com muitas limitações), mas tem que ser indicativo e procurar mecanismos de coordenação com os outros.

Entre as maneiras de aproveitar recursos alheios ao Estado na prestação de serviços sociais podem ser sugeridas as seguintes:

I. *Permitir o desenvolvimento de serviços privados*, que seriam orientados, fundamentalmente, a satisfazer a demanda daqueles que possuem meios econômicos e têm interesse de recorrer a estes serviços. Satisfeitas por esta via as necessidades de tal grupo social,

os recursos públicos poderiam ser concentrados na atenção daqueles estratos que carecem de capacidade de pagamento.

II. *Procurar que os próprios beneficiários contribuam com recursos.* Em muitas ocasiões os beneficiários de serviços sociais possuem recursos de diversos tipos, mesmo que sejam apenas o esforço próprio e a ajuda mútua. É positivo mobilizá-los para a execução de tais ações. Em muitos países, existem tradições que poderiam ser recuperadas para prestar serviços sociais à comunidade.

#### 4. ALOCAÇÃO DO GASTO PÚBLICO

Um problema central das decisões públicas consiste em que os recursos sempre são escassos para satisfazer as necessidades existentes. Sua alocação a determinados objetivos implica, em todos os casos, sacrificar outros. Em suma, todo sistema social estabelece um mecanismo de racionamento, que pode adotar diferentes formas e basear-se em princípios também muito variados (Fourastié 1980).

Por isso é especialmente relevante a decisão de destinar recursos para atender aos diversos usos possíveis. A primeira decisão consiste em alocá-los entre os diferentes âmbitos da ação pública (físico, econômico, social); depois entre setores sociais (saúde, educação, etc.) e, posteriormente, entre programas de uma determinada área.

I. A distribuição dos recursos públicos entre diferentes atividades está relacionada com a apreciação que se faz do gasto social (Franco 1985). Se este é concebido apenas como consumo, se argumentará que incrementa a carga fiscal e assim desincentiva os produtores. Para evitá-lo, se recomendará a eliminação ou redução dos serviços sociais existentes e evitar futuras criações. Nesta perspectiva, o gasto social é percebido como um freio para o crescimento econômico, o que faz necessário, portanto, estimar adequadamente quanto gasto social pode permitir-se um país sem sobrecarregar sua economia.

Em contrapartida, quando o destinado ao social é considerado como um investimento, não será encarado como prejudicial ao crescimento mas inclusive como facilitando-o (Schultz 1968, 1980). Argumentar-se-á que, como a atividade econômica exige uma população alimentada, sadia e educada, os investimentos em nutrição, saúde e educação são positivos e inclusive imprescindíveis para o desenvolvimento a médio e longo prazo.

O desenvolvimento social pode ser concebido como elemento complementar, no sentido de que apenas pode acompanhar o

crescimento econômico, porquanto, se a renda per capita for muito baixa, a única coisa que se conseguirá ao destinar recursos ao social será a redistribuição da pobreza.

Finalmente, deve ser lembrada a tese que afirma que os gastos sociais pretendem apenas dotar o sistema de maior estabilidade política, diminuindo as tensões sociais (Piven e Cloward 1971, 1973).

Segundo a interpretação aceita, variará a importância e o papel concedido às políticas sociais e o montante de recursos a elas dedicados.

Existe, então, uma via de elevar os recursos para o setor social que consiste em *reorientar o gasto público em direção a objetivos sociais*. Costuma-se mencionar que reduzindo os gastos militares, sobriam recursos para o setor social (Banco Mundial 1990; PNUD 1990). Mas não é essa a única alternativa possível de economizar. O Estado financia empresas públicas ineficientes, o que significa entregar um subsídio a alguém que se beneficia de tal situação, a qual poderia ser suprimida em benefício de projetos que tenham um impacto real sobre a equidade. Deste modo, em muitas ocasiões os governos realizam obras de "fachada", que carecem de utilidade. Por tudo isso, pode afirmar-se então que – a partir da perspectiva social – *não que só e necessariamente falem recursos, mas que em muitos casos eles estão mal alocados*.

II. Uma vez decidido que parte dos recursos públicos se destinará ao setor social, deve-se decidir sobre sua distribuição entre setores sociais e entre programas dirigidos a diferentes populações objetivo (crianças, anciões, inválidos, pobres). Obviamente, aí importam o juízo de valor e as concepções teóricas relacionadas com a rentabilidade do gasto social.

Além disso, dada a inter-relação existente entre os setores sociais, esta escolha se complica ao ponto que, quando se procuram objetivos em certo setor, pode ser preferível investir em outro (intersectorialidade da política social). As relações entre nutrição e saúde, neste sentido, são um exemplo típico.

Existem diversas maneiras de adotar as decisões mencionadas. Uma delas é recorrer à tradição, fixando as alocações tal como foram efetuadas no ano anterior. Quando se decide "não inovar", se quer evitar reabrir o debate e eliminar por essa via os problemas que provoca a discussão de uma nova distribuição dos fundos disponíveis.

Outro procedimento de alocação busca respeitar as preferências expressas pelos destinatários, ou ceder às pressões dos grupos organizados. Pode-se seguir as inclinações dos consumidores ex-

pressas mediante sua participação na tomada de decisões, ou através de pesquisas de opinião. Mas o usual é que as preferências sejam expressas organizando grupos de interesse. As múltiplas pressões sobre os que decidem conduzem à fragmentação da política social e a que os recursos sejam alocados por acumulação, favorecendo assim a proliferação dos programas.

Um último modo de alocação é o planejamento com base em critérios técnicos. Sobre isso também trata este livro.

A tudo o que foi dito anteriormente deve-se acrescentar que a forma em que se realiza o traçado e a execução de projetos sociais não está isenta de críticas. Muitos deles, mesmo sendo justificáveis por sua própria finalidade, poderiam obter os mesmos ou melhores resultados através de alternativas menos custosas. Comparando finalidades, se poderia comprovar que existem outras mais urgentes que as que se quer obter com os projetos em andamento.

III. O passo final no trabalho de alocação dos recursos corresponde à decisão que deve ser feita dentro de um dado setor social. Assim, no caso da saúde, por exemplo, deve ser decidido o montante a conceder aos programas preventivos e aos curativos; em educação, se se deve dar prioridade a um certo nível (pré-escolar, primário, médio, superior, pesquisa) em relação aos outros, etc.

Também se coloca a necessidade de localizar ou não os eventuais beneficiários. Enquanto que num caso se opta por permitir que toda a população, independentemente de seu grau de necessidade ou de seu nível de renda, aproveite as vantagens de um determinado serviço, em outros se destinam os recursos disponíveis a satisfazer as necessidades dos mais pobres. Trata-se de escolher, então, entre serviços universais ou seletivos.

Esta opção deve ser precisada, porque a seletividade pode assumir diversas conotações. Assim, os governos selecionam prioridades, dando tratamento preferencial a alguns problemas e postergando outros que consideram menos urgentes.

A universalidade é um critério segundo o qual certos serviços financiados pela sociedade – através do pagamento de impostos –, são prestados a toda ou parte da população *sem considerar suas rendas*.

Assim, segundo os objetivos que perseguir a política social, a opção a respeito do caráter dos serviços variará. Aqueles que pretendem um modelo de bem-estar global costumam apoiar o universalismo, enquanto que aqueles que defendem um de tipo residual irão preferir a provisão seletiva, mesmo quando nem sempre houver uma concordância perfeita entre as duas posições.

Para os primeiros, o universalismo é o mecanismo idôneo para alcançar a integração social, não gerando distinções entre cidadãos de primeira e segunda categoria. A prestação seletiva provocaria uma divisão – se argumenta – ao institucionalizar diferentes formas de tratar as necessidades: através do mercado para aqueles que tenham meios econômicos suficientes, ou recorrendo aos serviços sociais, aos quais só é possível ter acesso demonstrando a condição de pobreza, submetendo-se a comprovações que provocam um estigma.

Os seletivistas, por sua vez, enfatizam que a dilapidação de recursos seria típica das políticas sociais universalistas e destacam o baixo impacto das mesmas, recomendando como alternativa a concentração dos recursos disponíveis em grupos focais claramente definidos, porque assim o impacto produzido será maior.

Entretanto, também podem ocorrer filtrações nas políticas seletivistas. Deste modo, pode gastar-se uma quantidade importante dos fundos em estabelecer quem tem direito às prestações. A avaliação deve desempenhar um papel nestes casos, medindo o impacto do programa sobre a população destinatária da política, racionalizando o gasto (corrente e de investimento), minimizando assim as filtrações.

À parte dos critérios vistos convém mencionar que uma via indireta para obter recursos é a chamada racionalização administrativa. Com ela, embora não se consigam novos recursos, se gera uma disponibilidade adicional dos já existentes ao elevar a eficiência com que são utilizados. Sem dúvida alguma, existem possibilidades de melhorar a prestação de serviços sociais, inclusive reduzindo custos.

Entretanto, este tipo de solução tem o risco de produzir uma queda na qualidade dos serviços prestados, afetando negativamente a equidade. Isso porque os custos dos serviços sociais são, fundamentalmente, gastos fixos e, sobretudo, pagamento de salários. Se o ajuste é feito reduzindo estes ou evitando que acompanhem a inflação, será gerado um desestímulo do pessoal ou o abandono dos mais capacitados para ocupar cargos mais rentáveis.

## 5. A MATRIZ DO GASTO SOCIAL

Se são consideradas conjuntamente as "necessidades" e os "destinatários" (população-objetivo por faixas de renda) dos programas sociais, pode-se construir uma matriz que mostra como se aloca o gasto público no âmbito social.

Esta classificação da população-objetivo é utilizada apenas a título de exemplo, já que outros tipos de critérios podem ser

igualmente válidos e, inclusive em algumas situações, serem mais facilmente disponíveis. Assim ocorre com a classificação segundo a localização espacial, hierarquizando a população pelos diferentes níveis de dramaticidade que se manifestam como resultado da utilização de indicadores que medem as necessidades básicas insatisfeitas. Este é o tipo de resultado que se pretende alcançar mediante a elaboração dos mapas de pobreza.

Por outro lado, não deve ser esquecido que a obtenção de informação sobre a renda das pessoas e famílias não é fácil e, freqüentemente, é pouco confiável. Partindo disso se conclui que, quando se utiliza esta informação, convém adotar intervalos mais amplos do que os que aparecem nos quadros 2.4, 2.5 e 2.6.

Após estas observações, que destacam as limitações do indicador utilizado na exemplificação, será considerada sua estrutura, forma de construção e utilidade para a análise proposta.

Nas linhas aparecem os destinatários das políticas sociais segundo sua posição na distribuição da renda. Nas colunas estão localizadas as necessidades atendidas (ver Quadro 2.4). Em cada retângulo aparecem os programas e projetos e seu montante de recursos, tanto financeiros como humanos, traduzidos em unidades monetárias, expressos em quantidades absolutas e em porcentagens. Estes podem ser lidos tanto a partir das linhas como das colunas para determinar a importância setorial das políticas e o tipo de necessidades satisfeitas através das mesmas, assim como a prioridade atribuída às ações de conjuntura e às políticas tradicionais.

Com a análise das linhas pode-se estabelecer a ordem de hierarquia atribuída a cada faixa da distribuição de renda. O somatório, que corresponde à entrega de satisfatores<sup>1</sup> diretos, tem como resultado a distribuição do gasto setorial social por faixa de renda e, por conseguinte, as transferências realizadas a cada uma delas.

Com a análise das colunas é possível determinar a ordem de importância que realmente têm as políticas setoriais. O somatório de cada coluna dá o gasto social em saúde, moradia, educação, previdência social, e sua consideração conjunta permite apreciar o gasto social setorial total.

1. N. T.: "satisfatores" refere-se aos bens e serviços através dos quais são cobertos, i.é, se "satisfazem", as necessidades de um indivíduo ou população.

É óbvio que o somatório do gasto social para as distintas faixas de renda consideradas, por um lado, e do gasto social setorial, por outro, devem coincidir e dar como resultado o gasto social total.

A construção desta matriz exige separar cada política para poder assim diferenciar características dos projetos e a população-objetivo selecionada de acordo com a natureza do gasto social realizado. Assim, o gasto em saúde pode ser dedicado a objetivos bem diversos, que vão desde a aquisição de uma complexa tecnologia para o tratamento de câncer ou das doenças do coração, até o estabelecimento de programas de atenção primária de saúde. Uns e outros beneficiam a distintos setores da população.

O Quadro 2.4 mostra a relação existente entre a distribuição do gasto social e a da renda pessoal, o que se conecta com as fontes dos recursos com que o Estado financia a política social. Uma análise mais detalhada do impacto redistributivo da atuação do Estado deve considerar não apenas o gasto, mas também a estrutura impositiva vigente.

A matriz permite analisar, por outra parte, as estratégias estatais que se expressam nas políticas sociais adotadas e suas implicações orçamentárias, mostrando a composição social da clientela dos projetos. Atender necessidades básicas de grupos carentes é totalmente diferente de gastar nos setores sociais que ocupam posições mais altas na distribuição da renda.

Habitualmente o enfoque é setorial e, desse modo, as colunas levam o nome dos setores sociais clássicos (educação, saúde, moradia). No interior dos setores podem ser introduzidos critérios classificatórios adicionais. Os programas que geram os sistemas de prestação de serviços podem ser divididos em: I) *permanentes*, que produzem estruturas estáveis para a entrega de satisfatores, como ocorre, por exemplo, com os efectores<sup>2</sup> de saúde articulados em um sistema com graus de complexidade crescentes; II) *temporários* que, normalmente, são traduzidos em projetos destinados a atender problemas específicos, que podem ter pouca ou nenhuma vinculação com a estrutura permanente. Seria o caso, dentro do mesmo setor de saúde, de programas tais como os da malária, mal de Chagas, etc.

2. N. T.: "efectores", esse termo é utilizado para referir-se às instituições e organizações públicas e privadas, responsáveis pela prestação de serviços sociais. Para o caso específico de saúde, trata-se de hospitais, clínicas, postos de saúde, etc.; para educação, por exemplo, as escolas.

Quadro 2.4  
MATRIZ DO GASTO TOTAL

Demandas Popul. obj. por faixas de renda	Setores			Gasto social por faixas de renda	
	Saúde Problemas Permanentes	Moradia	Educação		Seguridade social
1º quintil					Gasto social 1º quintil
1º decil					Gasto social 1º decil
2º quintil					Gasto social 2º quintil
3º quintil					Gasto social 3º quintil
4º quintil					Gasto social 4º quintil
5º quintil					Gasto social 5º quintil
10º decil					Gasto social 10º decil

Para ter uma compreensão mais adequada de como funcionam os setores, devem ser distinguidos os tipos de necessidades específicas a que atendem. A título de exemplo, se apresenta uma matriz de gasto em educação (Quadro 2.5) onde se distinguem seus diferentes níveis. A leitura por linhas permite apreciar a população destinatária segundo sua distribuição por faixas de renda, enquanto que a leitura por colunas mostra o gasto social efetuado em cada nível educativo.

O planejamento estratégico não é centrado em setores, mas em problemas-chaves. Portanto, dimensiona a política social em áreas-problema prioritárias. Ao aplicar o modelo apresentado anteriormente para determinar os grupos sociais que recebem os subsídios das políticas sociais, pode ser construída uma matriz como a extraída do VII Plano da Nação da Venezuela (Quadro 2.6).

Nela, em vez de setores, existem *problemas estratégicos*, mas nestes é possível determinar a contribuição setorial aos projetos elaborados para a solução dos mesmos. Se se tratar de enfrentar a pobreza crítica, devem ser incluídos os aportes dos setores de saúde, moradia, educação combinados em um programa integrado. Estes são os "componentes setoriais" que, separados sistematicamente, permitem estabelecer um sistema contábil semelhante ao que foi mostrado no Quadro 2.4.

Tudo o que foi dito se insere na lógica de racionalizar o processo de alocação de recursos. Para tal fim é elaborada uma política para solucionar um problema social, a qual se expressa através de planos, programas e projetos. Aqueles que tomam as decisões traçam a política e determinam os fins dos programas em que ela se traduz operacionalmente. A magnitude dos recursos alocados, assim como a seleção da população-objetivo e sua localização na distribuição de renda da sociedade, estão no âmbito do político. A implementação é responsabilidade, em contrapartida, dos técnicos, e supõe a definição prévia de tais objetivos, os quais constituem os parâmetros básicos sem os quais a ação técnica é impossível.

A confecção de matrizes do gasto social, tanto globais como setoriais, permite conhecer como é distribuído o gasto público social, as transferências que ocorrem entre os distintos níveis de renda e, definitivamente, quem são os verdadeiros beneficiários da política social. Esta descrição, normalmente ausente, constitui o diagnóstico mínimo imprescindível a partir do qual ações racionais podem ser empreendidas.

Quadro 2.5  
MATRIZ DO GASTO SOCIAL NO SETOR EDUCACIONAL

Necessidades População objetivo por faixa de renda	Educação				Gasto em educação por faixas de renda
	Pré-básica	Básica	Média	Superior	
1º quintil					Gasto educ. 1º quintil
1º decil					Gasto educ. 1º decil
2º quintil					Gasto educ. 2º quintil
3º quintil					Gasto educ. 3º quintil
4º quintil					Gasto educ. 4º quintil
5º quintil					Gasto educ. 5º quintil
10º decil					Gasto educ. 10º decil
	Gasto total educação pré-básica	Gasto total educação básica	Gasto total educação média	Gasto total educação superior	Gasto total educação especial
					<b>GASTO TOTAL EDUCAÇÃO</b>

Quadro 2.6  
MATRIZ DO GASTO SOCIAL POR ÁREAS-PROBLEMA

Necessidades Popu- lação obje- tivo por faixas de renda	Problemas estratégicos						Gasto social por faixas de renda
	Pobreza crítica			Serviços saúde deficientes	Déficit moradia e serviços para famílias de baixa renda	Desemprego e subemprego (setor informal)	
	Setores			Setores	Setores	Setores	
	Saúde	Moradia	Educação				
1º quintil							Gasto social 1º quintil
1º decil							Gasto social 1º decil
2º quintil							Gasto social 2º quintil
3º quintil							Gasto social 3º quintil
4º quintil							Gasto social 4º quintil
5º quintil							Gasto social 5º quintil
10º decil							Gasto social 10º decil



CAPÍTULO III

**ATORES SOCIAIS E RACIONALIDADES ENVOLVIDOS NA POLÍTICA SOCIAL E NA AVALIAÇÃO**

1. DIVERSIDADES DE ATORES E DE RACIONALIDADES

Quando se fala de atores sociais, podem-se mencionar – segundo a orientação teórica daqueles que os enumerem – diversos coletivos. Pode tratar-se de classes sociais, de partidos políticos, etc. Aqui, sem negar o papel que possa corresponder aos já mencionados, no esforço por modelar uma sociedade, se quer fazer referência aos que aparecem em níveis mais concretos das políticas públicas.

Nas atividades governamentais convivem atores sociais diferentes, o que produz desencontros explicados mais pelas diferentes racionalidades dos atores que por problemas de natureza pessoal ou atitudes inadequadas. Assim, foi afirmado que a difícil relação entre os políticos e os cientistas sociais é um problema básico da política social, porque esses grupos não compartilham valores, nem recompensas nem a linguagem que utilizam (Rein e White 1978, 26).

Algumas idéias de Medina Echavarría (1972), que serão desenvolvidas aqui, esclarecem este ponto. O Quadro 3.1 mostra o resultado de combinar as dimensões “racionalidade” (com suas duas possibilidades, técnica e política), e “preocupação pelo resultado da ação” (com suas orientações funcional e substancial), que dá origem a quatro tipos de ações racionais sempre presentes na vida governamental porque todas são necessárias para o seu desenvolvimento.

Em suma, se trata da presença de diferentes atores: os políticos, que são os responsáveis por tomar as decisões e fixar os grandes objetivos das políticas; os burocratas, cuja racionalidade é baseada nos procedimentos, na aplicação de normas e na competência legal; e os técnicos, que são orientados pela racionalidade de fins.

O político realiza uma atividade profissional, que o leva a executar duas tarefas. Por um lado, toma decisões visando solucionar os problemas da conjuntura histórica; por outro, tem que organizar e manter continuamente eficazes os canais para tomar essas decisões. “A consecução de novas situações – supostamente melhores – constitui a culminação de sua primeira tarefa, enquanto

Quadro 3.1  
TIPOS DE AÇÃO RACIONAL

	Formal Racionalidade técnica ( <i>expedient</i> )	Material Racionalidade política ( <i>sanctioned</i> )
Funcional (referente ao desenvolvimento da ação)	I. Racionalidade de procedimentos a) Burocracia b) Aplicação de normas c) Competência legal	III. Racionalidade do processo de decisão a) Organização b) Negociação c) Influência
Substancial (referente ao resultado da ação)	II. Racionalidade de fins a) Economia b) Cálculo c) Competência objetiva	IV. Racionalidade da decisão a) Política b) Realização de fins (policy) c) Capacidade criadora

Fonte: Dreitzel em J. Medina Echavarría (1972 p. 172)

que a 'negociação' é a característica indispensável da segunda. Ou, se se preferir, o respectivo domínio das estratégias e criações políticas" (Medina Echavarría 1972, 174).

O técnico - e, como será visto, também o avaliador que comparte esta racionalidade - se encontra ligado ao pensamento científico, mesmo quando sua atividade for a de assessor e não a que normalmente realiza um cientista puro. O planejador, enquanto tal, "não é mais que um perito que oferece 'modelos' ou elabora estratégias" (Medina Echavarría 1972, 173). Não fixa os fins para os quais constrói o plano, mesmo quando possa oferecê-los como alternativas possíveis. Sua experiência está no campo dos meios e dos instrumentos, pois sua tarefa se encontra presidida pela racionalidade técnica.

Outro personagem a ser considerado é o burocrata. Medina Echavarría o define como "o homem que conhece e maneja racionalmente em primeiro lugar determinados procedimentos - prescritos por normas, regulamentos e precedentes - embora ninguém o negue que possa saber e saiba efetivamente das matérias em que se ocupa através desses procedimentos. Sua racionalidade é tipicamente funcional e se enquadra, por acréscimo, nos limites de sua estrita competência" (Medina Echavarría 1972, 174).

Estas três racionalidades são complementares e em certas circunstâncias podem ser conflitivas. Um dos elementos básicos que tende a produzir o choque é a pretensão de muitos técnicos em invadir espaços próprios do político.

"A declaração de fins e metas, a formulação da imagem ideal da sociedade pretendida pertencem, em todos os regimes políticos conhecidos, àqueles que detêm o poder, não importa quais sejam suas bases e sua organização" (ibidem). Inclusive, "nem sequer o sistema de valores que orienta o diagnóstico, a fase inicial de seu trabalho (do perito) é assunto de sua livre escolha, mesmo na forma de aparente independência que possa oferecer o silêncio ou omissão do governante, pois em tal caso se trata dos valores que são considerados socialmente vigentes" (Medina Echavarría 1972, 174). Isto pode parecer óbvio e realmente é. Entretanto, o autor citado sentiu-se na obrigação de explicá-lo ante as insistentes referências ao chamado papel político dos planejadores, que era muito comum no momento em que escreveu (e que ainda não desapareceu), e com o que se tendia a atribuir-lhes não apenas a capacidade de pôr em prática a racionalidade técnica e de conectar adequadamente os meios aos fins, mas também a possibilidade de tomar decisões sobre estes.

Como afirma o autor já citado abundantemente: "As frustrações pessoais servem por igual em qualquer caso, mas podem parecer intoleráveis a quem se sente compulsivamente cerceado pelos

limites que impõe a forma de racionalidade a que obedece. As ilusões e esperanças do planejador (do técnico em geral, se poderia dizer), de influir por meio de seu trabalho nas orientações políticas às quais une seu próprio destino, parecem mais alcançáveis quando se encontra ante um horizonte que julga mais aberto pelo fato de lhe ser possível exercitar as variadas qualidades que tem a consciência de possuir ou às que simplesmente aspira. Trata-se, entretanto, de uma contingência imprevisível" (Medina Echavarría 1972, 176).

## 2. A DECISÃO POLÍTICA E SEU APOIO TÉCNICO

Sem questionar o já enunciado, convém refletir sobre as relações entre a decisão política e o apoio técnico que ela requer.

As diferentes racionalidades que estão presentes na formulação e execução da política social geram conflitos. Existem âmbitos que são próprios dos políticos, e outros que correspondem aos técnicos. Como não é fácil definir os limites entre eles, se chega inclusive a negar a necessidade de respeitar a existência de um ou de outro. Em algumas ocasiões, falta o substrato técnico e as decisões são tomadas sem base suficiente para que possam alcançar resultados eficazes. Em outras situações, se tende a supervalorizar o papel dos técnicos, afirmando que as decisões apenas devem inspirar-se em suas recomendações e considerando os políticos como fatores que tendem a prejudicar o bom traçado das políticas.

Convém reconhecer, portanto, a existência dessas racionalidades e fixar critérios para esclarecer posições. Pode afirmar-se que "as decisões últimas da sociedade são de caráter político; mas a preparação de qualquer decisão tem que ser técnica" (Arida 1987, 128).

O problema está em definir com maior precisão o âmbito no qual atuam uma ou outra. "Existe um ponto além do qual as decisões são políticas". Entretanto, convém fixar um critério: "A arte da boa condução econômica (e social, pode acrescentar-se) é estender ao máximo o limite da esfera técnica de decisão". "É preciso esticar a racionalidade técnica - o que a Escola de Frankfurt chamaria racionalidade instrumental - ao seu limite". E deixar para a decisão política apenas o estritamente político. Entretanto, em muitos casos se faz o contrário; "se começa pelo imperativo político e se deixa para a racionalidade instrumental apenas o resíduo do processo decisório" (ibidem).

Sem negar a importância do âmbito da decisão política, é necessário enfatizar a conveniência, inclusive a própria necessidade,

de que ela tenha uma sólida base técnica, o que é especialmente importante em um campo onde se alocam recursos (de montante não desprezível) à base de pré-julgamentos e sem a necessária solvência técnica, como são os dos programas sociais.

### 3. CONFLITOS DE PAPÉIS NA AVALIAÇÃO

No trabalho de avaliação também existem conflitos envolvidos, que são produzidos dadas as diferentes racionalidades no processo de decisão, no plano e na implementação dos projetos.

A respeito disso se afirmou que a racionalidade dos políticos se fundamenta em responder às demandas e não às necessidades grupais (Delbeck e Gill 1979, 25 e 30). Sem dúvida alguma, é uma afirmação exagerada. O político deve responder às pressões provenientes de grupos que se organizam para defender seus interesses, mas em algumas ocasiões pode resistir exitosamente e inclusive consegue dar impulso a políticas destinadas, justamente, à satisfação das necessidades de grupos que não estão dotados de capacidade de pressão. Entretanto, suas decisões têm que levar em consideração fatores que são próprios de seu papel e que não afetam o desempenho dos outros atores da política social.

Foi afirmado que os burocratas perseguem objetivos de sobrevivência, estabilidade, poder e crescimento (Banner, Doctors e Gordon 1975, 38). Isso é apenas uma meia verdade. A burocracia desempenha um papel – tão adequadamente ressaltado por Weber – que outorga continuidade às decisões políticas, ao ponto de dificilmente qualquer organização moderna poder funcionar sem ela.

Deve-se também distinguir o papel do administrador. Se afirma que este tende a enfatizar as necessidades como preocupação central das políticas, para assim poder reclamar maiores recursos. Desse modo aumentariam os meios financeiros que controlam, e, conseqüentemente, seu poder (Delbeck e Gill 1979, 25). O anteriormente dito destaca uma dimensão real do comportamento deste tipo de ator, mas também oculta que em muitos casos atua movido pelo afã de melhorar as condições da população-objetivo.

O cientista social compartilha essa mesma lógica com o administrador. Solicitará mais recursos para contribuir para o desenvolvimento de sua disciplina e assim também aumentar seu poder. Quando se dedica à política social, suas preocupações recaem em aspectos diferentes dos que são centrais para o avaliador e, nesse sentido, também existe um campo de conflito entre ambos.

Finalmente, a tarefa essencial daqueles que realizam avaliações sociais consiste em aumentar a eficiência e a eficácia, isto é, alcançar os objetivos procurados com uma utilização ótima dos recursos disponíveis. Por isso, pode entrar em conflito com os administradores sociais, basicamente orientados a aumentar os recursos que estão sob seu controle. Deste modo, é evidente que uma avaliação negativa de um projeto provocará um conflito entre quem o administra e a pessoa que realizou a avaliação.

Podem ser estabelecidas alianças naturais entre políticos e avaliadores. Assim sucederia quando estes demonstram a conveniência de reduzir os recursos de certo projeto. Isso poderá servir ao político para resistir às pressões dos administradores. Em outras circunstâncias também podem ocorrer conflitos. Se a avaliação é negativa, os políticos que apoiaram a realização do projeto podem encará-la como um ataque.

O possível choque do avaliador com o burocrata surgirá na busca da eficácia e da eficiência. Provavelmente, aquele fará sugestões que tendem a tirar o burocrata de seu ritmo de trabalho tradicional e do estrito cumprimento das normas, que é o que garante sua permanência no cargo e lhe dá segurança. Para defender-se, este argumentará que na realidade a norma que rege o comportamento deve ser mudada e que a isso deveria tender a avaliação.

Em suma, a descrição precedente manifesta alguns pontos de fricção, mostrando que a avaliação não constitui uma atividade fácil.

Embora ela possa contribuir para alcançar os objetivos, permitindo a reorientação das políticas que não estão contribuindo para a consecução daqueles, pode ao mesmo tempo gerar uma ampla gama de conflitos interburocráticos e com o nível político, tornando-a potencialmente perigosa e, em suma, poderiam não interessar àqueles que deveriam levá-las adiante.

### 4. FALTA DE ADEQUAÇÃO AOS TEMPOS

O desempenho dos diferentes personagens descritos apresenta "tempos" diferentes, o que constitui outro problema enfrentado pela atividade de avaliação.

O político tem que adotar uma política no momento politicamente correto. Existe um custo de oportunidade se o faz antes ou depois do momento preciso. O avaliador – na fase *ex-ante* – deveria contribuir apresentando a gama de alternativas disponíveis para que se tome a decisão com a maior informação possível, o que exige um

diagnóstico para o qual o avaliador necessita de uma teoria explicativa dessa parcela da realidade e um conhecimento concreto da mesma. Se qualquer uma delas não se encontra disponível, será impossível cumprir bem e a tempo as tarefas solicitadas.

Também, o avaliador reclama do cientista social a teoria e a informação que necessita. Entretanto, o ritmo desenvolvido pela pesquisa social não responde a pressões nem a urgências e por isso pode ocorrer que na prática não se encontre em condições de proporcionar o que se requer em uma dada conjuntura.

O administrador, por sua vez, pressionará o político para que a decisão seja adotada o mais cedo possível e que lhe destinem os fundos que vai gerenciar. Mas o processo de decisão política tende a resistir às urgências. Também é provável, que uma vez que disponha dos recursos, o administrador perca a pressa inicial, e que sua meta mude, sobretudo tendo interesse na duração do projeto além do previsto originalmente. Neste sentido também podem surgir conflitos com o avaliador, que tenderá a procurar que sejam respeitados os prazos previstos ao se planejar a política.

O tempo do burocrata está determinado pelo cumprimento da norma, não sendo determinante para o seu comportamento que em tal prazo se realizem ou não as ações e se alcancem as metas dos projetos.

##### 5. A NECESSIDADE DE COMPREENDER E COMPATIBILIZAR AS FUNÇÕES

A falta de uma clara compreensão das funções que deve cumprir cada um dos atores da política social foi causa de inúmeros problemas. Durante muito tempo, os planejadores latino-americanos se arvoraram de agentes de mudança e, com tal postura, pretendiam ocupar partes do campo de atuação dos políticos. Estes tendiam a limitar o papel dos planejadores reduzindo os graus de liberdade de sua atuação e excluindo-os do processo de tomada de decisões. Nestas circunstâncias, o planejador via frustradas suas tentativas para incrementar seu papel.

Esses problemas derivavam da ausência de compreensão das funções que desempenhavam. Em primeiro lugar, o planejador-técnico-avaliador deve reconhecer que sua adscrição a um sistema exige que contribua para seu funcionamento, desempenhando adequadamente o seu papel segundo suas capacidades profissionais e as tarefas que lhe são atribuídas. Em segundo lugar, quando a ideologia do planejador não coincide com a predominante na orga-

nização ou governo para os quais trabalha, tem que recorrer à distinção weberiana entre o político e o científico, desempenhando seu papel institucional como "científico" (ou como planejador-técnico-avaliador) e procurando outros espaços sociais para satisfazer sua necessidade de atuação política.

Em terceiro lugar, em outras ocasiões também não se compreende a flexibilidade relativa que existe em todo o sistema social, a qual, por sua vez, possibilita sua modificação parcial. Em função desses graus de liberdade, cabe ao técnico detectar, em cada conjuntura, as alternativas viáveis a fim de apresentá-las ao político.

Pelo indicado e pelas ambigüidades que muitas vezes existem, parece adequado insistir na necessidade de reconhecer a definição dos papéis dos atores implicados no processo da política social.

Ao político compete basicamente a determinação dos problemas a serem atendidos e dos grupos que requerem uma atenção prioritária. Isto se expressa concretamente na alocação de recursos para o cumprimento de tais objetivos.

Os técnicos - planejadores, avaliadores - têm como tarefa a maximização da eficiência e eficácia na consecução dos fins politicamente estabelecidos.

Deve-se enfatizar a necessidade do consenso entre os diferentes atores em relação a um conjunto mínimo de postulados, que poderiam ser resumidos em aceitar as prioridades estabelecidas no plano político, e tratar de mantê-las no processo de implementação.

Deve ser destacado que até aqui refletiu-se sobre as diferentes funções existentes na política social, desprezando a população-objetivo, em geral, um mero destinatário da política social. Contudo, é possível que ela se constitua como um grupo de pressão que influi sobre as decisões, ou seja consultada com respeito às prioridades a serem estabelecidas entre diferentes projetos que a afetam, ou entre diversos objetivos de um mesmo projeto. Nestes casos surgirão, seguramente, conflitos com a racionalidade que modela o desempenho das funções dos outros atores envolvidos.