

FACAM – FACULDADE DO MARANHÃO
SOMAR SOCIEDADE MARANHENSE DE ENSINO SUPERIOR LTDA
CNPJ 04.855.275/0001-68
GRADUAÇÃO – PÓS-GRADUAÇÃO – ENSINO A DISTÂNCIA

ADMINISTRAÇÃO, PLANEJAMENTO E AVALIAÇÃO DO SERVIÇO SOCIAL
MAURO LERAY COSTA



São Luís
2013

Costa, Mauro Leray

Administração, Planejamento e Avaliação do Serviço Social / Mauro Leray Costa.– São Luís, 2013.

110 f.:il.

Impresso por computador (Fotocópia)

Apostila – Curso de Graduação em Serviço Social à Distância, Faculdade do Maranhão, 2013.

1. Administração. 2. Planejamento. 3. Avaliação. I Título

CDU 005-51:36

SOMAR – Sociedade Maranhense de Ensino Superior Ltda.

FACAM – Faculdade do Maranhão

Carlos César Branco Bandeira

Diretor Geral

Thatiana Soares Rodrigues Bandeira

Diretora Executiva

Henilda Ferro Castro

Diretora Acadêmica

Heraldo Marinelli

Coordenador Geral de Ensino a Distância

MeyryJanes Costa Almeida

Supervisora Adjunta de Ensino a Distância

Paula Carolina Caetano de Moraes

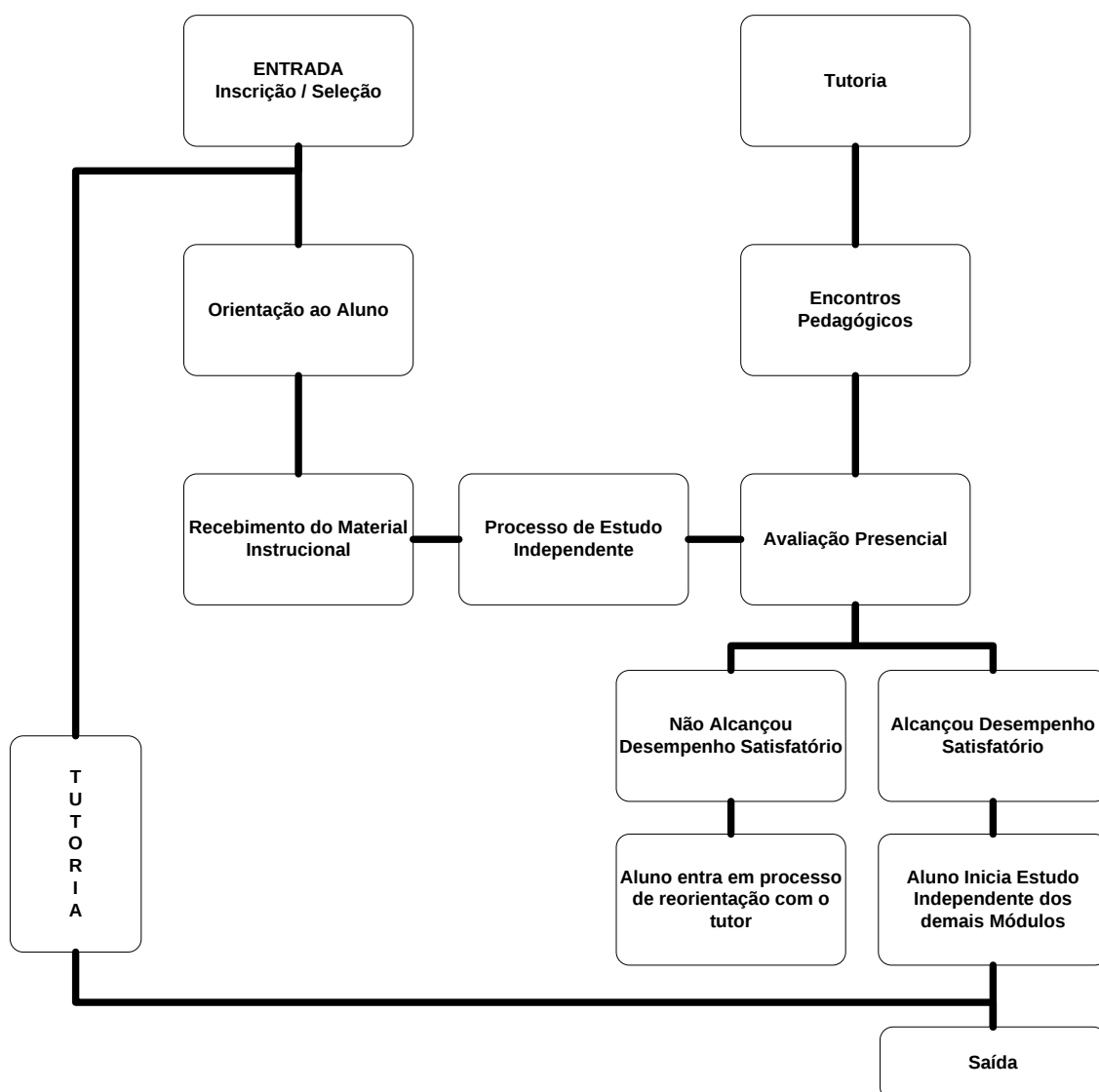
Coordenadora do Curso de Serviço Social

Adriana Gomes

Bibliotecária

Josiane Botelho

Secretaria

FLUXOGRAMA DE ESTUDOS

PLANO DE ENSINO

DISCIPLINA: Administração, Planejamento e Avaliação do Serviço Social
PROFESSOR (A): Mauro Leray Costa **TURNO:** Matutino / Noturno

CURSO: Serviço Social
PERÍODO: 4º
PRÉ-REQUISITO

CARGA HORÁRIA: 72 HORAS
ANO: 2012

OBJETIVO:

Estudar os fundamentos teóricos e práticos da administração, do planejamento e da avaliação no Serviço Social. Refletir sobre as mais importantes decisões que devem ser tomadas ao planejar e executar uma avaliação. Pensar sobre o significado e o papel do planejamento e da avaliação.

CONTEÚDO PROGRAMÁTICO:**CAPÍTULO 1: ADMINISTRAÇÃO E TEORIAS ORGANIZACIONAIS**

UNIDADE 1.1 – As teorias organizacionais: as escolas de administração e suas concepções de eficiência e eficácia.

UNIDADE 1.2 – Administração e Gestão: nas esferas pública e privada.

UNIDADE 1.3 – Gestão Social: principais conceitos e desafios para o assistente social.

UNIDADE 1.4 – A importância do estudo do Planejamento e da Administração para a formação do assistente social.

CAPÍTULO 2: PLANEJAMENTO SOCIAL: Conceito, Histórico, Função, Intencionalidade e Instrumentação.

UNIDADE 2.1 – Visão geral e crítica sobre planejamento.

UNIDADE 2.2 – Tipos e abrangências de planejamento.

UNIDADE 2.3 – Planos, Programas e Projetos: Elaboração, Avaliação, Resultados e Impactos.

UNIDADE 2.4 – Planejamento estratégico e participativo.

CAPÍTULO 3: AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS, PROGRAMAS E PROJETOS SOCIAIS.

UNIDADE 3.1 – Avaliação: Histórico e definições.

UNIDADE 3.2 – Diferentes abordagens.

UNIDADE 3.3 – Tipos de avaliação e suas dimensões.

UNIDADE 3.4 – Avaliação no contexto das políticas públicas.

APRESENTAÇÃO

Prezado (a) aluno (a),

É com satisfação que lhe entregamos mais uma apostila. Nesta oportunidade, da disciplina Administração, Planejamento e Avaliação do Serviço Social.

Nosso objetivo principal é poder contribuir para um melhor processo de aprendizagem significativa no âmbito acadêmico e atuar como agente facilitador para o seu auto estudo, além de dar-lhe as devidas orientações dos trabalhos pertinentes a disciplina. Esta apostila está dividida em três capítulos que abordarão, de maneira modular, todos os aspectos explicitados na ementa que acompanha a mesma.

A disciplina em questão é de suma importância ao Assistente Social devido a fornecer o mínimo necessário de embasamento teórico com relação ao assunto em Planejamento Social e suas contextualizações. Aproveito, porém, para lembrar-lhes que, devido a estrutura do curso à distância, é latente a necessidade de um esforço notório pelos discentes para maior absorção dos conteúdos relacionados à aprendizagem e sua aplicação no mercado de trabalho.

Esperamos contribuir para o seu desenvolvimento acadêmico tendo em vista um ensino voltado para o compromisso, qualidade, ética e responsabilidade social.

Atenciosamente,

Prof. Mauro Leray Costa

SUMÁRIO

CAPÍTULO 1 – Administração e Teorias Organizacionais.....	18
UNIDADE 1.1 – As teorias organizacionais: as escolas de administração e suas concepções de eficiência e eficácia.....	19
1.1 Objetivos.....	19
1.2 Definição e histórico das teorias administrativas.....	19
1.3 A teoria Clássica.....	20
1.4 A Teoria das Relações Humanas.....	26
1.5 A Teoria Neoclássica.....	30
1.6 A Teoria Burocrática.....	32
1.7 A Teoria Estruturalista.....	41
1.8 A Teoria Comportamental.....	44
1.9 A Teoria dos Sistemas.....	46
1.10 A Teoria da Contingência.....	48
1.11 Eficiência e Eficácia Organizacional.....	51
UNIDADE 2 – Administração e Gestão: nas esferas públicas e privadas.....	52
UNIDADE 3 – Gestão Social: principais conceitos e desafios para o assistente social.....	56
UNIDADE 4 – A Importância do Estudo, do Planejamento e da Administração para a formação do assistente social.....	58
CAPÍTULO 2 – PLANEJAMENTO SOCIAL: conceito, histórico, função, intencionalidade e instrumentação.....	60
UNIDADE 2.1 – Visão Geral e Crítica sobre Planejamento.....	61
UNIDADE 2.2 – Tipos e abrangência de Planejamento.....	69
UNIDADE 2.3 – Planos, Programas e Projetos: elaboração, Avaliação, Resultados e Impactos.....	71
UNIDADE 2.4 – Planejamento Estratégico e Participativo.....	77
CAPÍTULO 3 – Avaliação de Políticas, Programas e Projetos Sociais.....	87
UNIDADE 3.1 – Avaliação: histórico e definições.....	88
UNIDADE 3.2 – Diferentes abordagens.....	90
UNIDADE 3.3 – Tipos de avaliação e suas dimensões.....	92
UNIDADE 3.4 – Avaliação no contexto das políticas públicas.....	96
3.4.1 Conceitos básicos.....	96
REFERÊNCIAS.....	110

CAPÍTULO 1 – ADMINISTRAÇÃO E TEORIAS ORGANIZACIONAIS

UNIDADE 1.1 –As teorias organizacionais: as escolas de administração e suas concepções de eficiência e eficácia

1.1. Objetivos

Ao finalizar o estudo destemódulo, você deverá conhecer:

- A definição de teoria.
- As Teorias dentro da Ciência Administrativa.
- Quais as principais Teorias Administrativas.
- A cronologia das Teorias Administrativas que foram criadas, citando-as.
- Os conceitos de eficiência e eficácia nas organizações.

1.2. Definição e histórico das teorias administrativas

Teoria é o conjunto de suposições inter-relacionadas para explicar oque se pretende, e depende da capacidade desta explicação para resolverproblemas concretos e prover uma base para planejar (LACOMBE, 2003).

No campo da Administração, de acordo com Lacombe (2003, p. 37),as teorias são “um conjunto de princípios e prescrições que visam facilitar arealização dos objetivos das organizações e serão mais ou menos válidos namedida em que isso efetivamente ocorrer”.

Cada teoria foi criada possuindo uma “abordagem” e, significa dizerque, cada estudo que se transformou em uma teoria teve um enfoque, umamaneira de enfatizar ou evidenciar os valores e relações econômicas,sociais e políticas da época em que foram criadas.

Segundo Maximiano, (2007), as teorias administrativas sãoconhecimentos organizados e produzidos pela experiência prática dasorganizações e são fundamentadas como um conjunto de afirmações eregras, feitas para formatar o que se verifica como realidade.

Algumas teorias que foram criadas contêm princípios de outrasteorias que são válidos atualmente, nas quais se baseiam, não aseliminando, mas acrescentando novas ideias. O administrador deveconhecê-las, para ter condições

de decidir adequada e acertadamente, agregando novos valores aos seus conhecimentos.

O século XX trouxe consigo uma grande quantidade de Teorias administrativas, e de acordo com Chiavenato (2003), as teorias mais importantes e que mais contribuíram para o desenvolvimento das organizações foram:

- 1916 – Teoria Clássica da Administração
- 1932 – Teoria das Relações Humanas
- 1954 – Teoria Neoclássica da Administração
- 1909 – Teoria da Burocracia
- 1947 – Teoria Estruturalista
- 1957 – Teoria Comportamental
- 1951 – Teoria dos Sistemas
- 1972 – Teoria da Contingência

Provando o avanço revolucionário que a Ciência Administrativa alcançou e para acompanhar as rápidas mudanças atuais, todas essas Teorias foram desenvolvidas buscando a adaptação necessária à sobrevivência das organizações em geral.

Nos tópicos seguintes serão apresentadas a importância de cada teoria para a ciência administrativa, como também suas origens e precursores.

1.3. A Teoria Clássica

A Teoria Clássica, segundo Chiavenato (2003) está fundamentada na escola que foi denominada de Administração Científica. Sua origem remonta ao ano de 1903, ou seja, começo do século XX e após surgidas as consequências da Revolução Industrial, que trouxe o crescimento acelerado e desorganizado das empresas e a necessidade de aumentar a produção, reduzindo a imprevisão, melhorando a eficiência e aumentando a competitividade.

Inicia-se, nesse período, a produção em massa, com o domínio dos monopólios, principalmente nos Estados Unidos, e, com uma cadeia de sucessivos acontecimentos, aumentou-se o número de assalariados nas indústrias.

Tornou-se urgente evitar o desperdício de materiais (insumos) e programar a economia de mão de obra.

Surge a divisão do trabalho, são fixados os padrões de produção, descritos os cargos, determinadas as funções, estudados os métodos enormes de trabalho, criando assim, condições econômicas e técnicas para o surgimento do taylorismo e fordismo nos Estados Unidos e do fayolismo na Europa, (CHIAVENATO, 2003).

Particularmente, e na história recente da humanidade, considera-se que não houve estudos ou invenção que tivesse tamanho impacto, pois entre as invenções mais recentes que trouxeram benefícios ao mundo contemporâneo estão:

(telégrafo -1832; elevador -1852; máquina escrever - 1866; dinamite-1867; telefone -1876; lâmpada elétrica - 1879; aço -1885; motor de explosão -1885; motor a diesel -1892; projetor cinematográfico -1895; telégrafo sem fio - 1895; raio x -1895; rádio -1896; submarino- 1898; avião - 1906) (CHIAVENATO, 2002, p. 41).

Todas as invenções necessitam de uma organização empresarial para serem fabricadas, ou seja, todos esses produtos têm a Administração como ciência, em comum com as demais, independente de pertencerem a áreas distintas.

A Teoria Clássica é na verdade um conjunto de estudos que se caracterizam fundamentalmente por serem inovadores para a época, virem de encontro à real necessidade de toda uma sociedade mundial que se industrializava rapidamente e, por último, trariam mudanças que marcariam época e consequências inesperadas, boas e ruins, porém inevitáveis. Uma segunda Revolução Industrial.

Principais fundamentos da Teoria Clássica

A abordagem da escola da Administração Científica tem sua ênfase, de acordo com Lacombe (2003, p. 37), “na divisão do trabalho em tarefas elementares e praticamente indivisíveis e na especialização das pessoas na execução dessas tarefas, visando a obter ganhos de produtividade”.

Paralelo à Administração Científica está a chamada Escola da Teoria Clássica, que tem sua ênfase na estrutura organizacional, que segundo Chiavenato (2003), recebeu esse nome devido ao período anterior à

mesmo ter sido bastante empírico e, à tentativa de aplicação de métodos da ciência aos problemas administrativos com a finalidade de aumentar a eficiência industrial.

Essas duas Escolas são correntes clássicas do pensamento administrativo, que apesar de terem ênfases diferentes, completam-se mutuamente, pois enquanto a Teoria Clássica criou princípios para o comando e a alta direção, a Administração Científica tem seus princípios voltados para o chão da fábrica. São, portanto, princípios de uma mesma teoria, com postulados organizacionais que diferem entre si, mas possuem uma coerência típica para compor uma única teoria, que se tornou a base da Administração Contemporânea.

Abordagem e conceitos

A abordagem das organizações nesta teoria é prescritiva e normativa, portanto formal, com o que se tem a fazer por parte do empregado, determinado pela gerência ou supervisão, porque a maior preocupação de seus idealizadores era com as técnicas, métodos e rotinas para execução de tarefas, para a racionalização do trabalho do operário, por meio do Estudo de Tempos e Movimentos (originou-se da busca para definir o valor dos salários).

Segundo Chiavenato, (2003 p.622) o conceito de organização na Teoria Clássica é de “estrutura formal, como conjunto de órgãos, cargos e tarefas”, com o estabelecimento de padrões de execução e treinamento de operários.

Principais representantes

Entre os mais destacados representantes encontram-se:

Frederick Winslow Taylor, segundo Chiavenato (2003).

Foi o fundador da Administração Científica, nasceu na Filadélfia – EUA, filho de família de princípios rígidos, foi educado com forte disciplina e devoção ao trabalho. Iniciou sua carreira como operário, passando a outros cargos maiores até chegar a engenheiro.

Na época vigorava um sistema de pagamento por peça ou por tarefa. Os patrões procuravam ganhar o máximo na hora de fixar o preço da tarefa, enquanto os operários reduziam o ritmo de produção para contrabalançar o pagamento por peça.

determinado pelos patrões. Esse fato levou Taylor a estudar o problema de produção para tentar uma solução que atendesse tanto aos patrões como aos empregados.

Na Midvale Steel Co., em 1878, a partir de suas observações, passou a desenvolver as primeiras melhorias técnicas e, sendo brilhante no que fazia, patenteou várias invenções, entre elas um aprimoramento no corte de aço, resultante do processo de tratamento térmico, em parceria com J. Munsel White.

Em 1895, Taylor apresentou um trabalho que seria a base da Administração Científica, denominado A Piece-rate system, um sistema de pagamento por peça, em que propunha um estudo de quanto tempo levaria para um homem fazer o seu melhor trabalho, completando sua tarefa, trabalhando o suficiente, assegurando uma remuneração razoável.

Segundo Maximiano (2007), Taylor chamou posteriormente esse trabalho de estudo sistemático e científico do tempo – dividir cada tarefa nos seus elementos básicos, com a colaboração dos trabalhadores, cronometrá-los e registrá-los. O processo compreendia ainda a seleção de trabalhadores e o pagamento de incentivos, permitindo o controle de todos os aspectos da produção e a sua padronização. Em 1903, publicou “Shop Management” – Administração de operações fabris, na qual a padronização das ferramentas e equipamentos, sequenciamento e programação de operações e Estudo dos Movimentos, eram a temática central.

Dentre os princípios que Taylor defendeu e destacou, encontram-se:

Seleção científica do trabalhador – tarefas mais comparáveis com sua aptidão e após muito treino.

Tempo-padrão – trabalhador deve atingir, no mínimo, a produção padrão exigida pela empresa.

Plano de incentivo salarial – remuneração proporcional ao número de peças produzidas.

Trabalho em conjunto – interesses dos funcionários (altos salários) e da administração da fábrica (baixo custo de produção) podem ser conciliados.

Gerentes planejam, operários executam – planejamento e responsabilidade da gerência.

Divisão do trabalho – tarefas divididas no maior número possível de subtarefas.

Supervisão – deve ser funcional, especializada por áreas.

Ênfase na eficiência – uma única maneira certa de executar uma tarefa (tempos e movimentos), (FERREIRA et al, 2002, p.16).

Os estudos de Taylor influenciaram outros autores e pesquisadores, defensores e seguidores de suas ideias, dentre eles destacam-se:

Henry Ford segundo Maximiano, (2007). Foi um dos responsáveis pelo avanço empresarial das organizações, lançou alguns princípios que agilizaram a produção, diminuindo custos e tempo de fabricação, que foram: Integração vertical e horizontal (integração da matéria-prima ao produto final e rede de distribuição); padronização da linha de montagem e do equipamento utilizado; economicidade e redução dos estoques e agilização da produção.

Frank e Lillian Gilbreth – autores do estudo dos movimentos e da fadiga; uso da psicologia aplicada à administração. **Henry Grant** – autor do gráfico Grantt, criado em 1903, no qual descreveu um método gráfico de acompanhamento de produção.

Henri Fayol, Maximiano, (2007). Foi outro grande pensador e autor, e um dos fundadores da Teoria Clássica, de (1841-1925), engenheiro francês, nascido em Constantinopla, e radicado em Paris – França, formado em engenharia de minas, foi contratado para trabalhar na empresa mineradora e metalúrgica francesa Comambault. Passou toda a sua vida nesta corporação, aposentando-se como Diretor Geral, aos 77 anos.

Em 1916, Fayol publicou o livro “Administração Geral e Industrial” (Administration Industrielle et Générale) divulgando suas ideias, que estavam voltadas, ao contrário de Taylor (chão da fábrica), para a alta administração da empresa exigindo de quem a comandasse conhecimentos gerenciais.

Segundo Chiavenato (2003), Fayol, em seu livro “Administração Geral e Industrial”, apresenta seis funções básicas que considera essenciais à toda empresa, que são as funções:

- **Técnicas** – produção de bens ou serviços da empresa;
- **Comerciais** – compra, venda e troca de bens;
- **Financeiras** – procura e gerenciamento de capitais;
- **Segurança** – proteção e preservação de bens;
- **Contábeis** – inventários, registros, balanços, custos e estatísticas;
- **Administrativas** – coordenam e comandam as outras cinco, constituindo-se na mais importante.

Ainda segundo Maximiano (2003), Fayol definiu ainda que, o ato de administrar é composto de cinco atos ou funções administrativas, que devem ter

uma seqüência lógica, porque o trabalho do dirigente consiste em tomar decisões, estabelecer metas, definir diretrizes e atribuir responsabilidades aos integrantes da organização, e desse modo, as funções administrativas de planejar, organizar, comandar, coordenar e controlar fazem parte exclusivamente da sua função. Propôs ainda que as funções administrativas deveriam estar separadas das funções operacionais (citadas), porque os dirigentes costumam negligenciar a administração, preocupados com os detalhes da produção em geral, e tornam-se incompetentes, pois pensam e agem como especialistas e não dão conta de suas responsabilidades de bem administrar o todo, que é a organização.

A Administração como as demais ciências, deve se basear em leis ou princípios. Fayol (1975) apud Ferreira et al (2002), definiu os “Princípios Gerais da administração” em:

01. Divisão do trabalho – especialização das tarefas e das pessoas para aumento da eficiência.
02. Autoridade e Responsabilidade – autoridade é direito de dar ordens e o poder de esperar obediência e responsabilidade é a contrapartida, devendo haver equilíbrio.
03. Disciplina – estabelecimento das normas de conduta e de trabalho (obediência, comportamento e respeito).
04. Unidade de comando – cada funcionário recebendo ordens de um superior apenas. Princípio de autoridade única.
05. Unidade de direção – controle único com objetivo de aplicação de um mesmo plano para um grupo de atividades de mesmo objetivo.
06. Prevalência de interesses gerais – os interesses gerais devem prevalecer aos interesses individuais.
07. Remuneração – deve ser eficiente para garantir a satisfação dos funcionários e para a organização em termos de retribuição.
08. Centralização – as atividades cruciais da organização e a autoridade para a sua adoção devem ser centralizadas.
09. Hierarquia (cadeia escolar) – prioridade para a estrutura hierárquica (escalão mais alto ao mais baixo).
10. Ordem – mantida a organização, preservar cada pessoa e objeto em seu lugar.

11. Equidade – tratamento das pessoas com benevolência e justiça, não excluindo o rigor, justificando a lealdade e a devoção dos funcionários à empresa.
12. Estabilidade dos funcionários – a rotatividade excessiva é prejudicial para a eficiência da organização e tem consequências negativas sobre o desempenho dos trabalhadores.
13. Iniciativa – capacidade de estabelecer um plano e assegurar seu cumprimento e seu sucesso.
14. Espírito de equipe – trabalho conjunto facilitado pela união entre equipes, gerando consciência de classes e defesa de seus propósitos.

Acerca da Teoria Clássica, críticas frequentes apontam que a mesma considerava a empresa como um sistema fechado, ou seja, de não manter relações com o meio em que se encontrava, de ter desenvolvido princípios que buscavam explorar os trabalhadores e de chefias com obsessão pelo comando.

Contudo, positivamente, a Teoria Clássica, a partir de seus principais expoentes, Taylor e Fayol, trouxe conhecimentos para as teorias que foram posteriormente desenvolvidas, principalmente em seus aspectos mais estruturais.

As ideias de Taylor e Fayol, para a Teoria Clássica, representavam um avanço na forma de encarar a participação do trabalhador no processo produtivo e, algumas das suas conclusões continuam viáveis e com aplicabilidade no processo de produção atual.

1.4. A Teoria das Relações Humanas

Com o desenvolvimento, em todos os países industrializados da época, a Administração Científica estava sendo acusada de massificar e tornar mecanicista o trabalho do homem nas empresas.

Em 1924, a Academia Nacional de Ciências, dos Estados Unidos, fez uma pesquisa de verificação da correlação entre produtividade e iluminação local de trabalho, dentro dos princípios da Administração Científica. Essa experiência foi

realizada na fábrica de Hawthorne, da Western Electric Company, situada em Chicago – EUA. A experiência foi coordenada por George Elton Mayo (1880-1949), filósofo, médico e cientista social australiano e radicado nos EUA, professor e diretor do Centro de Pesquisas Sociais, da Harvard School of Business Administration. CHIAVENATO (2003).

A pesquisa teve seus interesses centrados na fadiga humana, nos acidentes no trabalho, na rotatividade muito alta de pessoal e no efeito das condições de trabalho sobre a produtividade do pessoal. Essa pesquisa estendeu-se até 1932, devido a constatação de que os resultados da mesma eram constantemente alterados por variáveis de natureza psicológica, fato que na época era estranho e não comprovado cientificamente. Como a duração da pesquisa foi longa, ela teve quatro fases, nas quais se pode comprovar com eficiência que a correlação pretendida não existia, pois as operárias reagiam às experiências de acordo com suas suposições pessoais, ou seja, houve a sobreposição do fator psicológico ao fator fisiológico, e os pesquisadores passaram a se fixar no estudo das relações humanas, (CHIAVENATO, 2003).

Segundo o mesmo autor, a experiência de Hawthorne foi suspensa em 1932, por motivos financeiros, mas sua influência sobre a Teoria Administrativa foi fundamental e chegou a abalar os princípios básicos da Teoria Clássica, que era dominante na época.

Abordagem e conceitos

A experiência de Hawthorne delineou os princípios básicos da Teoria das Relações Humanas, e segundo Chiavenato (2003), conclui-se que:

- O nível de produção não é determinado pela capacidade física do empregado, mas pelas normas sociais e as expectativas do grupo a que o mesmo pertence. O trabalhador desajustado socialmente terá baixa eficiência e os aspectos sociológicos, psicológicos e emocionais são mais importantes que os técnicos. Quanto maior a integração social no grupo de trabalho, maior a disposição para produzir.
- O comportamento social dos empregados se apoia totalmente no grupo a que pertence. Os trabalhadores não agem

como indivíduos isolados, mas somente como membros de grupo, e qualquer desvio das normas grupais acabam sofrendo punições sociais ou morais dos demais membros para ajustar-se aos padrões impostos.

- As normas e padrões sociais condicionam o comportamento dos trabalhadores, e os que produziram acima ou abaixo da norma socialmente determinada perderam o respeito e a consideração dos demais. Os trabalhadores preferiram produzir menos e ganhar menos, a arriscarem suas boas relações com o grupo.

- A empresa passou a ser vista como uma organização social composta de grupos sociais informais, que se confronta com a organização formal da empresa. As pessoas passaram a participar de grupos sociais dentro da organização e a se manter em constante interação social.

- A especialização de tarefas, após as observações de Mayo e de seus colaboradores, não era a maneira mais eficiente de divisão de trabalho, pois, os operários trocavam de posição para variar e evitar a monotonia, contrariando as ordens recebidas. As trocas tinham efeitos negativos na produção, mas elevavam o moral do grupo. A ênfase dessa Teoria nos aspectos emocionais se dá porque estes elementos não são planejados e são irracionais, típicos do comportamento humano.

- A concepção de homem social, na Teoria das Relações Humanas é derivado do fato de que a motivação econômica é secundária na determinação do rendimento do trabalhador, sendo prioritário, o reconhecimento do trabalho, a aprovação e a participação social.

Principais representantes

George Elton Mayo (1880-1949) precursor da abordagem humanística com a pesquisa que possibilitou fundamentar os estudos das Relações Humanas,

publicou três livros voltados aos problemas humanos, sociais e políticos, decorrentes da industrialização e tecnologia.

Kurt Lewin (1890-1947) cientista alemão, emigrou para os EUA na década de 1930. Em 1945, Lewin fundou um grupo de estudos importantes no MIT – Massachusetts Institute of Technology, para estudos sobre a formação e comportamento dos grupos na sociedade e nas organizações.

Oliver Sheldon – filósofo britânico apresentou em 1923 uma filosofia de administração, enfatizando as responsabilidades sociais da empresa.

Mary Parker Follett - utilizando conhecimentos de psicologia, analisava padrões de comportamento dos funcionários, dentro das organizações. Publicou *The New State: Group Organization* (1918) e *Dynamic Organization* (1941).

Alfred J. Marrow – especializado em Psicologia Industrial, foi dirigente por vinte anos da Harwood Manufacturing Corporation e introduziu métodos de pesquisa da Psicologia Aplicada à solução dos problemas industriais, (CHIAVENATO, 2003).

Como todos os estudos, a Teoria das Relações Humanas também sofreu críticas severas em alguns aspectos, de maior ou menor profundidade, como por exemplo: negação do conflito entre empresa e trabalhadores; restrição de variáveis que foram analisadas; concepções utópicas do trabalhador – operário feliz e integrado ao trabalho, nem sempre existe; ênfase excessiva nos grupos informais – a integração grupal foi supervalorizada; espionagem disfarçada – espionar as idéias e insatisfações dos trabalhadores para inteirar-se dos movimentos trabalhistas reivindicatórios e ausência de novos critérios de gestão, só indicando de forma mais prática, o que deve ou não ser feito, (FERREIRA et al, 2002).

A Teoria das Relações Humanas e sua abordagem levantou aspectos que começaram a ser analisados com seriedade dentro do contexto organizacional. A análise constante dos fatores motivadores do trabalho, o estímulo a um comportamento favorável às mudanças exigidas pelo ambiente e à iniciativa dos funcionários são aspectos que não devem passar despercebidos a qualquer gestor que queira estar atualizado.

1.5. A Teoria Neoclássica

A década de 1950 e o período pós Segunda Guerra Mundial trouxeram modificações econômicas e sociais que geraram grande desenvolvimento industrial. Nessa época, as organizações passaram por transformações significativas, com o surgimento da televisão, do motor a jato e o avançadas telecomunicações, que tiveram influência sobre o mundo organizacional. Essas modificações ocorridas fizeram com que a ciência administrativa, em geral, sentisse a repercussão do que estava ocorrendo, e após receber as inovações propostas das ciências sociais, passou-se a verificar que mudanças haviam acontecido e que os postulados clássicos, mesmo servindo de parâmetro, já não eram suficientes. Era necessário rever as teorias administrativas existentes e fazer adequações que se pudessem adaptar aos novos tempos, costumes e necessidades, (CHIAVENATO, 2003).

Surgiu a abordagem neoclássica, que é em sua essência, idealizada pelos estudiosos da Administração, como uma readaptação da Teoria Clássica, atualizada e moldada aos problemas administrativos e às organizações que surgiram na sequência lógica do tempo e do desenvolvimento industrial.

Abordagem e conceitos

A abordagem neoclássica baseia-se nos fundamentos de que a Administração é um processo operacional composto por funções de planejamento, organização, direção e controle e, porque envolve uma série de situações organizacionais, necessita estar baseada em princípios em que se possam prever soluções administrativas. Esses princípios básicos da Administração devem ter a característica da universalidade e, a exemplo de outras ciências, serem logicamente verdadeiros, porque irão, com o decorrer do tempo, sofrer alterações do meio ambiente no qual se colocaram à prova, (CHIAVENATO, 2003).

A abordagem neoclássica consiste primeiramente em identificar as funções do administrador, e na sequência, extrair dela os princípios fundamentais da prática administrativa, tendo, portanto, uma abordagem prescritiva e normativa e de caráter misto, com aspectos formais e informais.

Segundo Pereira (2004), os aspectos formais da organização são configurados por cargos, funções e relações hierárquicas, determinados pela própria organização, enquanto que os aspectos informais são caracterizados pela inter-relação estabelecida pelas pessoas e não pelas organizações, constituindo-se em relações espontâneas e naturais que surgem a partir da formação de grupos e podem beneficiar as organizações, através da comunicação mais rápida.

Segundo Chiavenato (2003) a Teoria Neoclássica apresenta as seguintes características:

1. Ênfase na prática da Administração: o foco nos aspectos práticos administrativos e suas considerações, e procura de resultados concretos e mais palpáveis, visa ações administrativas e seus aspectos instrumentais.

2. Reafirmação relativa dos aspectos clássicos: foi uma reação à influência enorme e crescente das ciências social-comportamentais no campo da Administração, e em contraposição aos aspectos administrativos e econômicos que são estruturais e que envolvem as organizações. Um retorno às origens estruturando a Teoria Clássica, modernizando-a, dando-lhe amplitude e flexibilidade.

3. Ênfase nos princípios gerais de administração: os neoclássicos estabeleceram normas do comportamento administrativo, e os princípios que os clássicos usavam como leis científicas são retomados como critérios maleáveis para busca de soluções administrativas.

4. Ênfase nos objetivos e nos resultados: é em função dos objetivos e resultados que a organização deve ser dimensionada, estruturada e orientada, como meio de avaliar seu desempenho. A Administração por objetivos é produto da Teoria Neoclássica.

5. Ecletismo da Teoria Neoclássica: os autores neoclássicos absorveram o conteúdo de outras teorias administrativas e assim misturaram várias doutrinas administrativas, fundindo a teoria com o perfil e formação do administrador contemporâneo do século passado.

Principais representantes

Um dos principais expoentes da Teoria Neoclássica foi **Peter Ferdinand Drucker**, idealizador da Administração por Objetivos (APO - 1954), publicou vários livros e é mundialmente conhecido e respeitado pelo conjunto de sua obra.

Outros autores importantes e com várias publicações são: Harold Koontz, Cris O'Donnell, William H. Newman, Ernest Dale, John W. Humble, George Odiorne, Ralph Davis e Alfred Sloan. CHIAVENATO (2003).

1.6. A Teoria Burocrática

A Teoria da Burocracia desenvolveu-se dentro da Administração ao redor dos anos 40, em função principalmente dos seguintes aspectos:

a) A fragilidade e parcialidade tanto da Teoria Clássica como da Teoria das Relações Humanas, ambas oponentes e contraditórias entre si, mas sem possibilitarem uma abordagem global, integrada e envolvente dos problemas organizacionais. Ambas revelam dois pontos de vista extremistas e incompletos sobre a organização, gerando a necessidade de um enfoque mais amplo e completo, tanto da estrutura como dos participantes da organização.

b) Tornou-se necessário um modelo de organização racional capaz de caracterizar todas as variáveis envolvidas, bem como o comportamento dos membros dela participantes, e aplicável não somente à fábrica, mas a todas as formas de organização humana e principalmente às empresas.

c) O crescente tamanho e complexidade das empresas passou a exigir modelos organizacionais mais bem definidos. Alguns historiadores verificaram que a "indústria em grande escala depende da sua organização, da Administração e do grande número de pessoas com diferentes habilidades. Milhares de homens e mulheres devem ser colocados em diferentes setores de produção e em diferentes níveis hierárquicos: os engenheiros e administradores no alto da pirâmide e os operários na base. Devem executar tarefas específicas, devem ser dirigidos e controlados. Tanto a Teoria Clássica como a Teoria das Relações Humanas mostraram-se insuficientes para responder à nova situação, que se tomava mais complexa.

d) O ressurgimento da Sociologia da Burocracia, a partir da descoberta dos trabalhos de Max Weber, o seu criador. Segundo essa teoria, um homem pode ser pago para agir e se comportar de certa maneira preestabelecida, a qual lhe deve

ser explicada com exatidão, muito minuciosamente e em hipótese alguma permitindo que suas emoções interfiram no seu desempenho. A Sociologia da Burocracia propôs um modelo de organização e os administradores não tardaram em tentar aplicá-lo na prática em suas empresas. A partir daí, surge a Teoria da Burocracia na Administração.

A burocracia é uma forma de organização humana que se baseia na racionalidade, isto é, na adequação dos meios aos objetivos (fins) pretendidos, a fim de garantir a máxima eficiência possível no alcance desses objetivos. As origens da burocracia – como forma de organização humana – remontam à época da Antiguidade, quando o ser humano elaborou e registrou seus primeiros códigos de normatização das relações entre o Estado e as pessoas e entre as pessoas. Contudo, a burocracia – tal como existe hoje, teve sua origem nas mudanças religiosas verificadas após o Renascimento. Nesse sentido, salienta Max Weber que o moderno sistema de produção, eminentemente racional e capitalista, não se originou das mudanças tecnológicas nem das relações de propriedade, como afirmava Karl Marx, mas de um novo conjunto de normas sociais morais, às quais denominou "ética protestante": o trabalho duro e árduo, a poupança e o ascetismo que proporcionaram a reaplicação das rendas excedentes, em vez de seu dispêndio e consumo em símbolos materiais e improdutivos de vaidade e prestígio.

Weber notou que o capitalismo, a organização burocrática e a ciência moderna constituem três formas de racionalidade que surgiram a partir dessas mudanças religiosas ocorridas inicialmente em países protestantes – como Inglaterra e Holanda – e não em países católicos. As semelhanças entre o protestantismo e o comportamento capitalista são impressionantes, porquanto essas três formas de racionalidade se apoiaram nas mudanças religiosas.

Abordagem e conceitos

Segundo o conceito popular, a burocracia é visualizada geralmente como uma empresa ou organização onde o papelório se multiplica e se avoluma, impedindo as soluções rápidas ou eficientes. O termo também é empregado com o sentido de apego dos funcionários aos regulamentos e rotinas, causando ineficiência

à organização. O leigo passou a dar o nome de burocracia aos defeitos do sistema (disfunções) e não ao sistema em si mesmo.

O conceito de burocracia para Max Weber é exatamente o contrário. A burocracia é a organização eficiente por excelência. E para conseguir essa eficiência, a burocracia precisa detalhar antecipadamente e nos mínimos detalhes como as coisas deverão ser feitas.

Segundo Max Weber, a burocracia tem as seguintes características principais:

CARÁTER LEGAL DAS NORMAS E REGULAMENTOS

A burocracia é uma organização ligada por normas e regulamentos previamente estabelecidos por escrito. Em outros termos, é uma organização baseada em uma espécie de legislação própria (como a Constituição para o Estado, os estatutos para a empresa privada etc.) que define antecipadamente como a organização burocrática deverá funcionar. Essas normas e regulamentos são escritos. Também são exaustivos porque procuram cobrir todas as áreas da organização, prever todas as ocorrências e enquadrá-las dentro de um esquema previamente definido capaz de regular tudo o que ocorra dentro da organização. As normas e regulamentos são racionais porque são coerentes com os objetivos visados. Neste sentido, a burocracia é uma estrutura social racionalmente organizada. As normas e regulamentos são legais porque conferem às pessoas investidas da autoridade um poder de coação sobre os subordinados e também os meios coercitivos capazes de impor a disciplina. As normas e regulamentos são escritos para assegurar uma interpretação sistemática e unívoca. Desta maneira, economizam esforços e possibilitam a padronização dentro da organização.

CARÁTER FORMAL DAS COMUNICAÇÕES

A burocracia é uma organização ligada por comunicações escritas. As regras, decisões e ações administrativas são formuladas e registradas por escrito. Daí o caráter formal da burocracia: todas as ações e procedimentos são feitos para proporcionar comprovação e documentação adequadas. Além disso, a interpretação unívoca das comunicações também é assegurada. Como muitas vezes certos tipos

de comunicações são feitas reiterada e constantemente, a burocracia lança mão de rotinas e de formulários para facilitar as comunicações e para rotinizar o preenchimento de sua formalização.

CARÁTER RACIONAL E DIVISÃO DO TRABALHO

A burocracia é uma organização que se caracteriza por uma sistemática divisão do trabalho. Essa divisão do trabalho atende a uma racionalidade, isto é, ela é adequada aos objetivos a serem atingidos: a eficiência da organização. Daí o aspecto racional da burocracia. Há uma divisão sistemática do trabalho, do direito e do poder, estabelecendo as atribuições de cada participante, os meios de obrigatoriedade e as condições necessárias. Cada participante passa a ter o seu cargo específico, as suas funções específicas e a sua específica esfera de competência e de responsabilidade. Cada participante deve saber qual a sua tarefa, qual é a sua capacidade de comando sobre os outros e, sobretudo, quais são os limites de sua tarefa, direito e poder, para não ultrapassar esses limites, não interferir na competência alheia nem prejudicar a estrutura existente. Assim, as incumbências administrativas são altamente diferenciadas e especializadas e as atividades são distribuídas de acordo com os objetivos a serem atingidos.

IMPESSOALIDADE NAS RELAÇÕES

Essa distribuição de atividades é feita impessoalmente, ou seja, é feita em termos de cargos e funções e não de pessoas envolvidas. Daí o caráter impessoal da burocracia. A administração da burocracia é realizada sem considerar as pessoas como pessoas, mas como ocupantes de cargos e de funções. O poder de cada pessoa é impessoal e deriva do cargo que ocupa. Também a obediência prestada pelo subordinado ao superior é impessoal. Ele obedece ao superior, não em consideração à sua pessoa, mas ao cargo que o superior ocupa. A burocracia precisa garantir a sua continuidade ao longo do tempo: as pessoas vêm e vão, os cargos e funções permanecem. Cada cargo abrange uma área ou setor de competência e de responsabilidade.

HIERARQUIA DA AUTORIDADE

A burocracia é uma organização que estabelece os cargos segundo o princípio da hierarquia. Cada cargo inferior deve estar sob o controle e supervisão de um posto superior. Nenhum cargo fica sem controle ou supervisão. Daí a necessidade da hierarquia da autoridade para fixar as chefias nos diversos escalões de autoridade. Esses escalões proporcionarão a estrutura hierárquica da organização. A hierarquia é a ordem e subordinação, a graduação de autoridade corresponde às diversas categorias de participantes, funcionários, classes etc. Todos os cargos estão dispostos em graduações hierárquicas que encerram determinados privilégios e obrigações, estreitamente definidos por meio de regras limitadas e específicas.

A autoridade - o poder de controle resultante de uma posição reconhecida – é inerente ao cargo e não ao indivíduo específico que desempenha o papel oficial. A distribuição de autoridade dentro do sistema serve para reduzir ao mínimo o atrito, por via do contato (oficial) amplamente restritivo, em relação às maneiras previamente definidas pelas regras de organização. Desta forma, o subordinado está protegido da ação arbitrária do seu superior, dado que as ações de ambos se processam dentro de um conjunto mutuamente reconhecido de regras.

ROTINAS E PROCEDIMENTOS ESTANDARDIZADOS

A burocracia é uma organização que fixa as regras e normas técnicas para o desempenho de cada cargo. O ocupante de um cargo - o funcionário - não pode fazer o que quiser, mas o que a burocracia impõe que ele faça. As regras e normas técnicas regulam a conduta do ocupante de cada cargo, cujas atividades devem ser executadas de acordo com as rotinas e procedimentos fixados pelas regras e normas técnicas.

Toda a estrutura da burocracia é projetada intencionalmente de acordo com princípios racionais: a disciplina no trabalho e o desempenho no cargo são assegurados por um conjunto de regras e normas que tentam ajustar completamente o funcionário às exigências do cargo e às exigências da organização: a máxima produtividade. Essa racionalização do trabalho encontra sua

forma mais extremada na Administração Científica, que “atingiu os maiores trunfos no condicionamento e treinamento racionais do desempenho no trabalho”. Todas as atividades de cada cargo são desempenhadas segundo padrões claramente definidos, nos quais cada conjunto de ações está funcionalmente relacionado com os propósitos da organização, segundo uma maneira ideal. Esses padrões facilitam a pronta avaliação do desempenho de cada participante.

COMPETÊNCIA TÉCNICA E MERITOCRACIA

A burocracia é uma organização na qual a escolha das pessoas é baseada no mérito e na competência técnica e não em preferências pessoais. A admissão, a transferência e a promoção dos funcionários são baseadas em critérios, válidos para toda a organização, de avaliação e de classificação, e não em critérios particulares e arbitrários. Esses critérios universais são racionais e levam em conta a competência, o mérito e a capacidade do funcionário em relação ao cargo ou função considerados. Daí a necessidade de exames, concursos, testes e títulos para admissão e promoção dos funcionários.

ESPECIALIZAÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO

A burocracia é uma organização que se baseia na separação entre a propriedade e a administração. Os membros do corpo administrativos devem estar completamente separados da propriedade dos meios de produção. Em outros termos, os administradores da burocracia não são os seus donos ou proprietários. O dirigente não é necessariamente o dono do negócio ou um grande acionista da organização, mas um profissional especializado na sua administração. Com a burocracia surge o profissional que se especializa em gerir a organização, e daí o gradativo afastamento do capitalista da gestão dos negócios, diversificando as suas aplicações financeiras de capital. Os meios de produção, isto é, os recursos necessários para desempenhar as tarefas da organização, não são propriedades dos burocratas, mas estão acima destes. O funcionário não pode vender, comprar ou herdar sua posição ou seu cargo, e sua posição e seu cargo não podem ser apropriados e integrados ao seu patrimônio privado. Essa estrita separação entre os rendimentos e os bens privados e os públicos é a característica específica da burocracia e que a distingue dos tipos patrimonial e feudal de administração. Existe

um princípio de completa separação entre a propriedade que pertence à organização e a propriedade pessoal do funcionário.

PROFISSIONALIZAÇÃO DOS PARTICIPANTES

A burocracia é uma organização que se caracteriza pela profissionalização dos seus participantes. Cada funcionário da burocracia é um profissional, pelas seguintes razões:

a) É um especialista: cada funcionário é especializado nas atividades do seu cargo. Sua especialização varia conforme o nível onde está situado. Enquanto os que ocupam posições no topo da organização são generalistas, à medida que se desce nos escalões hierárquicos, os que ocupam posições mais baixas vão-se tomando gradativamente mais especialistas.

b) É assalariado: os funcionários da burocracia percebem salários correspondentes ao cargo que ocupam. Quanto mais elevado o cargo na escala hierárquica, maior o salário e, obviamente, o poder. Os funcionários devem ser recompensados exclusivamente por salários e não devem receber pagamentos de clientes, a fim de preservarem sua orientação para a organização, suas normas e regulamentos. O trabalho na burocracia representa geralmente a principal ou única fonte de renda do funcionário.

c) É ocupante de cargo: o funcionário da burocracia é um ocupante de cargo e seu cargo é a sua principal atividade dentro da organização, tomando todo o seu tempo de permanência nela. O funcionário não ocupa um cargo por vaidade ou por honrada, mas sim porque é o seu meio de vida, o seu ganha-pão.

d) É nomeado por superior hierárquico: o funcionário é um profissional selecionado e escolhido por sua competência e capacidade, nomeado (admitido), assalariado, promovido ou demitido da organização pelo seu superior hierárquico. O superior hierárquico tem plena autoridade (autoridade de linha) sobre seus subordinados. Em outros termos, é o superior quem toma decisões a respeito de seus subordinados.

e) Seu mandato é por tempo indeterminado: quando um funcionário ocupa um cargo dentro da burocracia, o seu tempo de permanência nesse cargo é indefinido e indeterminado. Não que o cargo seja vitalício, mas porque não existe uma norma ou regra que determine previamente o tempo de permanência de um funcionário, seja no cargo, seja na organização.

f) Segue carreira dentro da organização: à medida que um funcionário revela mérito, capacidade e competência, ele pode vir a ser promovido para outros cargos superiores. Em outros termos, o funcionário na burocracia também é recompensado por uma sistemática promoção, através de uma carreira dentro da organização. O funcionário é um profissional que faz do trabalho a sua carreira, ao longo de sua vida.

g) Não possui a propriedade dos meios de produção e administração: o administrador administra a organização em nome dos proprietários, enquanto o funcionário, para trabalhar, precisa das máquinas e dos equipamentos fornecidos pela organização. Como essas máquinas e equipamentos vão-se tornando sofisticados pela tecnologia e, portanto, caros, somente as grandes organizações passam a ter condições financeiras de adquiri-los. Daí as organizações gradativamente assumem o monopólio dos meios de produção. O administrador administra a organização, mas não é o proprietário dos meios de produção. O funcionário utiliza as máquinas e equipamentos mas não é o dono delas.

h) É fiel ao cargo e identifica-se com os objetivos da empresa: o funcionário passa a defender os interesses do seu cargo e da sua organização, em detrimento dos demais interesses envolvidos.

i) O administrador profissional tende a controlar cada vez mais completamente as burocracias, pelas seguintes razões:

- * aumento do número de acionistas das grandes organizações, ocasionando dispersão e fragmentação da propriedade das suas ações;

- * os proprietários que, em função de sua riqueza, controlavam uma única organização, concentrando nela toda a sua fortuna, passaram a dispersar o risco do seu investimento em muitas outras organizações. Em decorrência disso, hoje em

dia, o controle acionário está subdividido e diminuído com o crescimento do número de acionistas;

* os administradores profissionais, através de sua carreira dentro da organização, chegam a posições de comando e de controle, sem possuírem a propriedade da coisa comandada e controlada. Assim, um administrador pode ter mais poder sobre a organização do que um grande acionista.

COMPLETA PREVISIBILIDADE DO FUNCIONAMENTO

A consequência desejada da burocracia é a previsibilidade do comportamento dos seus membros. No modelo de Weber, todos os funcionários se comportam de acordo com as normas e regulamentos da organização, a fim de que esta atinja a máxima eficiência possível. Tudo na burocracia é estabelecido no sentido de prever antecipadamente todas as ocorrências e rotinizar sua execução, para que a máxima eficiência do sistema seja plenamente alcançada.

Aparentemente, Weber não previu nenhuma diferenciação no comportamento humano dentro da organização. Antes, pelo contrário, a burocracia parece assentar-se numa visão padronizada do comportamento humano. Weber não considera a organização informal. Parece simples ignorá-la. Na verdade, a organização informal não é prevista por Weber, ou seja, não está considerada nas consequências desejadas das organizações. A organização informal aparece como um fator de imprevisibilidade das burocracias, pois o sistema social racional puro de Weber pressupõe que as reações e o comportamento humano sejam perfeitamente previsíveis, uma vez que tudo estará sob o controle de normas racionais e legais, escritas e exaustivas. A organização informal surge como uma derivação direta do sistema burocrático, como uma consequência da impossibilidade prática de se bitolar e padronizar completamente o comportamento humano nas organizações.

Principais representantes

Segundo Chiavenato (2003), dentre os principais representantes da Teoria da Burocracia, encontram-se:

Max Weber (1864 – 1920): principal mentor, embora seus estudos só tenham sido traduzidos para o inglês em 1958, e no Brasil em 1967; sua obra foi de fundamental importância para a sociologia e para outras ciências como a Administração. Seu livro – “A Ética Protestante e o Espírito do Capitalismo” é considerado um clássico de todos os tempos e “A Teoria Social e Econômica das Organizações” também é bastante referenciado. Webber morreu da gripe espanhola, que dizimou quase toda a Europa e sem ver a importância do que escreveu publicado. Os estudiosos que colaboraram para explicitar a Teoria da Burocracia foram: Robert K. Merton; Philip Selznich, Alvin Goudner, Peter M. Blau; Richard Scott; Reinhard Bendix; Robert Michels; Terrence Hopkins; Daniel Katz e Robert L. Khan, entre outros.

1.7. A Teoria Estruturalista

A Teoria Estruturalista foi criada a partir de um desdobramento da Teoria da Burocracia e como contrapartida da reviravolta na Administração, causada pelos princípios sociais e filósofos da Teoria das Relações Humanas.

Ao final da década de 1950, as Teorias Clássica e das Relações Humanas criaram situações sem saída que a Teoria da Burocracia não deu conta de resolver, e a Teoria Estruturalista foi criada na tentativa de suprir essa carência de soluções na Administração. (CHIAVENATO, 2003).

A Teoria Estruturalista teve como origem os seguintes fatos, segundo Chiavenato (2003):

- A oposição surgida entre a Teoria Tradicional e a Teoria das Relações Humanas.
- A necessidade que a organização seja vista como uma grande e complexa unidade social, onde os grupos sociais interagem.
- A influência do estruturalismo nas ciências sociais e sua repercussão no estudo das organizações.
- Novos conceitos de estrutura – conjuntos de dois ou mais elementos que permanece inalterado, na mudança ou na diversidade de um dos elementos.

Abordagem e conceitos

A Teoria Estruturalista tem como objetivo principal, o estudo das organizações, fundamentalmente na estrutura interna e na interação com outras organizações, que são as unidades sociais e são concebidas para cumprir e atingir objetivos específicos, mantendo relações estáveis a fim de viabilizar o conjunto de metas propostas.

A análise das organizações sob a ótica estruturalista é feita dentro de uma abordagem global e com a dualidade que sua origem compreende; a organização que pode ser formal e informal e abrange os mais diversos tipos de organizações, com o sistema de recompensa e sanções, materiais e sociais, centradas no comportamento organizacional.

Nesta abordagem, o sistema social é intencionalmente construído e reconstruído porque as organizações são sistemas em constante mutação e a concepção é de homem organizacional que vive dentro das organizações, onde os conflitos são inevitáveis.

O estruturalismo ampliou o estudo das interações entre os grupos sociais para as interações entre as organizações sociais, que passaram a interagir entre si mesmas.

Na Teoria Estruturalista, segundo Chiavenato (2003), o foco é o homem organizacional, que desempenha diferentes papéis em várias organizações e que, para ser bem sucedido, necessita possuir as seguintes características:

- Flexibilidade – para enfrentar as mudanças bruscas e a diversidade de papéis/ funções bem como novos relacionamentos.
- Tolerância emocional – por causa do desgaste do enfrentamento dos conflitos gerados por necessidades individuais e organizacionais.
- Capacidade de adiar as recompensas – compensar o trabalho rotineiro em detrimento de preferências e vocações pessoais.
- Permanente desejo de realização – garantir a conformidade das normas que controlam e asseguram o acesso às posições de carreira dentro da organização.

A análise das organizações do ponto de vista estruturalista é feita a partir de uma abordagem múltipla e envolve:

- Organização formal e informal – como ponto de equilíbrio entre os clássicos mecanicistas (formais) e sócio-humanistas (informais).
- Recompensas materiais e sociais – significa o uso de recompensas salariais e sociais e tudo que possa ser incluído nos símbolos de posição/ status.
- Os diferentes enfoques da organização – as organizações seguem duas diferentes concepções: modelo racional e modelo do sistema natural.
- Os níveis da organização – as organizações caracterizam-se por uma hierarquia de autoridade, pela diferenciação de poder e desdobram-se em três níveis: institucional (mais elevado), gerencial (intermediário) e técnico ou operacional (mais baixo).
- A diversidade de organizações – ampliação do campo da análise das organizações com a finalidade de expandir a classificação que existia nas teorias anteriores.
- Análise interorganizacional – a análise interorganizacional tornou-se significativa a partir da crescente complexidade ambiental e da interdependência das organizações.

Principais representantes

Os principais autores e expoentes da Teoria Estruturalista são: James D. Thompson; Victor A. Thompson; Amitai Etzioni; Peter M. Blau; David Sills; Burston Clarke e Jean Viet. Os autores da Teoria da Burocracia, também são considerados estruturalistas – Weber, Merton, Selznick e Gourdner.

Em uma consideração à Teoria Estruturalista, com seus pressupostos de aspectos e suas limitações, pode-se afirmar que é mais uma corrente de pensamento

administrativo que trouxe à luz do conhecimento científico, uma análise e valiosos conceitos utilizados para elucidação de problemas organizacionais.

A Teoria Estruturalista, como tudo na sociedade contemporânea, possui um processo dinâmico e de transição na busca constante do modelo ideal de teoria organizacional que resolva os impasses criados pelas organizações atuais.

1.8. A Teoria Comportamental

A Teoria Comportamental é um desdobramento da Teoria das Relações Humanas, da qual mesmo fazendo críticas, apropriou-se de seus conceitos, utilizando-os como base para se fundamentar.

O livro “O comportamento Administrativo”, de Hebert A. Simon, de 1947, marca o início e as origens da Teoria Comportamental, fazendo reservas críticas à Teoria Clássica e a algumas das idéias da Teoria das Relações Humanas, que posteriormente adotou com algumas correções, ampliando conceitos e diversificando a essência dos mesmos (CHIAVENATO, 2003). Um dos fundamentos da Teoria Comportamental da Administração é a motivação humana, onde a teoria administrativa recebeu vultosa contribuição.

Segundo Chiavenato (2003), a teoria comportamental fundamenta-se no comportamento individual das pessoas, para explicar o comportamento organizacional. Os autores dessa Teoria verificaram que o administrador precisa conhecer as necessidades humanas, para conhecer melhor o seu comportamento e poder usar a motivação como meio para melhorar a qualidade de vida dentro das organizações.

Abordagem e conceitos

A Teoria Comportamental tem seus principais fundamentos a partir dos estudos e abordagem das ciências do comportamento humano individual, para explicar como as pessoas se comportam organizacionalmente. Esta Teoria, também conhecida como Teoria Behaviorista (behavioral sciences approach), por causa dos estudos sócio psicológicos feitos por seus autores, a maioria norte-americanos, aprofundou os estudos no campo da motivação humana, na qual prestou muitas contribuições à teoria administrativa.

Nesta abordagem, os estudiosos verificaram que o administrador precisa conhecer as necessidades humanas para entender o seu comportamento e utilizar a motivação como meio para melhorar a qualidade de vida, dentro das organizações (CHIAVENATO, 2003). A Teoria Comportamental tem abordagem explicativa e descritiva, atuando nas organizações, formal e informalmente.

A Teoria Comportamental em administração possui ênfase nas pessoas e no ambiente e, oferta uma variedade de estilos de Administração direcionados às organizações e aos administradores em geral, que dependem de suas convicções para estruturar os trabalhos a serem feitos nas organizações.

Dentro dos estudos sobre motivação organizacional, destaca-se os de Abraham Maslow (1908-1970), segundo os quais as necessidades humanas estão organizadas em níveis, numa hierarquia de importância e de influência. Segundo Maslow, “as necessidades estão classificadas em fisiológicas (mais baixas na hierarquia piramidal), de segurança, sociais, de estima e de auto realização (mais elevadas na hierarquia). As necessidades assumem formas que variam de acordo com o indivíduo” (MASLOW apud CHIAVENATO, 2003, p. 330).

Nesta Teoria, a concepção é de um homem administrativo, tomador de decisões quanto à participação nas organizações.

Principais representantes

Segundo Chiavenato (2003), estes foram os principais estudiosos da Teoria Comportamental:

Abraham H. Maslow (1908-1970), um dos maiores especialistas em motivação humana. **Herbert Alexander Simon**, um dos mais importantes estudiosos da Teoria Behaviorista e criador da Teoria das Decisões; trabalhou na Escola Superior de Administração Industrial do Carnegie Institute of Technology, e ganhador do prêmio Nobel de Economia de 1978. **Douglas M. McGregor** (1906-1964), lançou uma Teoria em que compara dois estilos opostos de administrar, a Teoria X (baseada na Teoria Clássica, mecanicista) e a Teoria Y (baseada nos conceitos de comportamento humano). **Rensis Likert**, com sua equipe desenvolveu uma série de pesquisas comportamentais na Universidade de Michigan, para discussão dos padrões de gerenciamento (EUA) nos anos 50, no Institute for Social Research. Propôs uma classificação de sistemas de Administração,

definindo perfis organizacionais. **Frederick Herzberg** formulou a teoria dos dois fatores para explicar o comportamento das pessoas em situação de trabalho. **Chester Barnard** publicou um livro propondo uma teoria de cooperação para explicar as organizações e as influências mútuas que geram as relações sociais e organizacionais. **Cris Hrygis**, desenvolveu estudos do comportamento organizacional que incluíam a responsabilidade pela integração entre os objetivos individuais/ organizacionais que recaíam sobre a organização.

Outros estudiosos que forneceram importantes contribuições foram: Cyert, Bennis, Schein, Lawrence, Sayles, Larsch, Beckhard e March.

A Teoria Comportamental além de ter propiciado uma reformulação na Teoria Administrativa, ampliou as dimensões dos estudos comportamentais voltados para a Ciência Administrativa.

1.9. A Teoria dos Sistemas

A Teoria dos Sistemas foi introduzida na Administração, a partir da década de 1960, tornando-se parte integrante da ciência administrativa. “Surgiu com os trabalhos do biólogo alemão Ludwig Von Bertalanffy, após análise em que fez verificação de que existia uma tendência para a integração das ciências naturais e sociais” (CHIAVENATO, 2003, p. 474).

A Teoria dos Sistemas baseia-se nas premissas de que os sistemas são compostos de subsistemas (moléculas – célula – órgão), que os sistemas são abertos (meio ambiente constituído de sistemas) e que as funções de um sistema dependem de sua estrutura.

A necessidade de síntese e integração das teorias anteriores, que possuíam poucas variáveis da situação como um todo, as fragilidades das outras teorias que tinham uma abordagem mínima, causando pouca importância para a Administração, e os resultados bem sucedidos da aplicação da Teoria de Sistemas nas outras ciências, foram alguns dos fatores que colaboraram para a introdução dessa teoria na Ciência Administrativa (CHIAVENATO, 2003).

Abordagem e conceitos

Na abordagem administrativa da Teoria sistêmica, as organizações atuam como um sistema, em que o estudo do geral se sobrepõe ao particular, privilegiando uma visão mais abrangente e permitindo uma análise, ao mesmo tempo profunda e mais ampla das organizações.

Nessa teoria, “as organizações são abordadas como sistemas abertos, com interação e independência entre as partes e com o ambiente que o envolve, tendo várias entradas e saídas para garantir o intercâmbio com o meio” (CHIAVENATO, 2003, p. 496). Por conceituação, os sistemas são conjuntos de partes ou elementos, interdependentes, que formam um todo complexo, unitário e organizado, no sentido de alcançar um objetivo, anteriormente proposto.

A partir da Teoria dos Sistemas, passa-se a compreender melhor o universo de outras ciências. Surgiram então novas denominações como sistema solar em Astronomia, sistema social em sociologia, sistema monetário em Economia, sistema nervoso, digestivo e respiratório em Fisiologia e, assim por diante. “O conceito de sistemas passou a dominar as ciências, e principalmente, a Administração” (CHIAVENATO, 2003, p. 474).

Da definição de sistema como conjunto de unidades intimamente relacionadas, decorrem duas características básicas: propósito ou objetivo – definem um arranjo que visa uma finalidade a alcançar; e globalismo ou totalidade – reação global a qualquer estímulo produzido em parte ou na unidade.

Segundo Chiavenato (2003), as características das organizações como sistemas abertos são:

- **Comportamento probabilístico e não determinístico** – significa que as organizações são afetadas por variáveis externas, desconhecidas e imprevisíveis no seu comportamento.
- **As organizações como partes de uma sociedade maior, constituídas de partes menores** – são vistas como sistemas dentro de sistemas.
- **Interdependência das partes** – sistema social cujas partes são interdependentes, mas inter-relacionadas.

- **Homeostase** – a organização alcança um “estado firme” ou equilíbrio quando satisfaz dois requisitos: a unidirecionalidade e o progresso.
- **Fronteiras ou limites** – os sistemas sociais (organizações) têm fronteiras que não existem fisicamente. Um mesmo indivíduo pode pertencer a duas organizações.
- **Morfogênese** – o sistema organizacional tem a capacidade de modificar a si próprio e à sua estrutura básica.
- **Resiliência** – é a capacidade de superar o distúrbio imposto por um fenômeno externo.

Principais representantes

Segundo Chiavenato (2003), os principais representantes da Teoria dos sistemas, foram:

Edgar H. Schein – publicou *Organizational Psychology*, em que propõe aspectos que a Teoria dos Sistemas considera na definição de organização, que são: sistema aberto em constante alteração, objetivos e funções múltiplas, conjunto de subsistemas interagindo dinamicamente e mutuamente dependentes e múltiplos elos entre organização e seu meio ambiente desfizeram fronteiras organizacionais.

Daniel Katz e Robert L. Kahn – em 1972, publicaram “*Psicologia Social das Organizações*”, em que desenvolveram um modelo de organização por meio da aplicação da Teoria dos Sistemas à Teoria Administrativa.

1.10. A Teoria da Contingência

Apesar de todo o conhecimento desenvolvido cientificamente na área administrativa, ainda não existia um ideal que se adequasse perfeitamente às organizações.

Levando-se em consideração a modernização que estava acontecendo nas organizações e no ambiente externo, a complexidade crescente do ambiente organizacional e as novas tecnologias adotadas, necessitava-se de um novo paradigma administrativo em substituição aos existentes, que já não supriam essa lacuna, as organizações passaram a cobrar soluções emergenciais.

Várias pesquisas foram feitas para verificação de modelos organizacionais que fossem mais eficazes, em diversos tipos de organizações, com o intuito de também questionar se os modelos teóricos conhecidos (Teorias: Clássica, Neoclássica, Estruturalista, etc.) e seus pressupostos estavam sendo seguidos.

Os resultados apontaram para a verificação de que não há um único e melhor meio de se organizar, e conduziram a uma nova concepção de organização: a estrutura organizacional e o seu funcionamento são dependentes da interface (fronteira compartilhada por dois sistemas) com o ambiente externo (CHIAVENATO, 2003).

Os estudiosos da ciência administrativa partiram para uma abordagem que enfatiza a Administração como dependente de um determinado conjunto de circunstâncias, uma situação, um contexto, para conseguir resultados almejados. Assim, segundo Chiavenato, (2003, p. 504) podemos supor que: “[Ações Administrativas] são contingentes das [Características Situacionais] para obter [Resultados Organizacionais]”.

Segundo o mesmo autor (2003), a pesquisa realizada por Paul R. Laurence e Jay W. Lorsch, sobre confronto entre as organizações e o ambiente, deu origem à Teoria da Contingência, em 1967. A preocupação dos autores está centrada nas características que as empresas deveriam ter, para enfrentar com eficiência, as diferentes condições externas, tecnológicas e de mercado. Pesquisaram dez empresas de três segmentos diferentes, e concluíram que os problemas organizacionais básicos são a diferenciação nos ambientes de tarefas e integração entre os departamentos.

Abordagem e conceitos

Na Teoria da Contingência, a ênfase recai no ambiente e na tecnologia, sem desprezar as tarefas, as pessoas e a estrutura, sendo que esta última passa a ser um dos pilares dessa abordagem, que também é explicativa e descritiva.

O conceito de organização é de sistema aberto, com interação entre si e com o ambiente. As características ambientais são variáveis independentes, e as características organizacionais são variáveis dependentes. A concepção humanista é de homem complexo, que desempenha vários papéis, caracterizando extrema dinamicidade do sistema.

A abordagem contingencial procura analisar as relações dentro e entre os subsistemas, e entre a organização e seu ambiente, definindo as relações e os arranjos mais convenientes a partir de suas variáveis. Esta abordagem dá ênfase ao estilo extremamente variado das organizações, verificando continuamente como é o método de operação das mesmas por causa das constantes mudanças nas condições ambientais.

Principais representantes

Os principais representantes são:

Tom Burn e **G. M. Stalker**, sociólogos, realizaram, na década de 1960, pesquisas nas indústrias inglesas para verificar como eram as relações entre práticas administrativas e ambiente externo. Classificaram as organizações em mecanicistas e orgânicas.

Paul R. Lawrence e **Jay W. Lorsch** pesquisaram sobre as organizações e o ambiente organizacional, confrontando ambos, e esse estudo deu origem à Teoria da Contingência. Concluíram que os problemas encontrados são a diferenciação e a integração nas organizações. Publicaram em 1967, “As Empresas e o Ambiente: Diferenciação e Integração Administrativa”.

Joan Woodward, socióloga industrial pesquisou a avaliação da prática dos princípios administrativos propostos pelas teorias. Usou como amostragem cem empresas inglesas de ramos diferentes e classificou a tecnologia de produção em unitária ou oficina, em massa ou mecanizada e em processo ou automatizada, provando que a tecnologia vai muito além da produção, influenciando a organização por completo (CHIAVENATO, 2003).

Alfred Chandler publicou, em 1962, as conclusões de uma pesquisa realizada em quatro empresas americanas: Du Pont, General Motors, Standard Oil Company, e Sears, Roebuck & Company. Concluiu que a estrutura segue a estratégia organizacional e que a estrutura pode ser definida como design da organização através do qual a empresa é administrada (FERREIRA et al, 2002).

A Teoria Contingencial incorpora conceitos de várias teorias anteriores, passando uma mensagem de que nada é absoluto e que existe uma continuação entre teorias aparentemente opostas. Esta teoria nos mostra

que existe um leque de alternativas à disposição do Administrador e que após seu diagnóstico da situação organizacional, poderá fazer a abordagem que achar conveniente (FERREIRA et al, 2002).

1.11. Eficiência e Eficácia Organizacional

Eficiência e eficácia são termos usados na administração para indicar o grau de desempenho de uma organização em relação ao objetivo alcançado. Pode-se dizer que a eficácia indica a realização dos objetivos propostos. Enquanto que, a eficiência está na otimização dos recursos aplicados para melhor atingir esses objetivos, com economia de recursos, sem detrimento da produtividade e qualidade dos produtos e serviços prestados.

De acordo com Maximiano, (2007, p.11), dependendo da forma como as organizações são administradas, podem se tornar “eficientes e eficazes” ou “ineficientes e ineficazes”, podendo as mesmas se tornar um problema em vez de solução.

A Ciência Administrativa contemporânea usa os conceitos de eficiência e eficácia nas organizações e faz definições nem sempre precisas de ambas as palavras, que possuem significações diferentes, mas que se completam quando usadas no contexto de conotação administrativa.

Segundo Maximiano (2000, p 115), “eficiência realiza tarefas de maneira inteligente, com o mínimo de esforço e com o melhor aproveitamento possível dos recursos [...] eficácia é o conceito de desempenho que se relaciona com os objetivos e resultados”.

Ainda, de acordo com o mesmo autor, os termos eficácia e eficiência são usados, geralmente, para indicar o desempenho de uma organização, de acordo com as expectativas dos usuários e das pessoas que mobilizaram recursos. E para avaliar a eficácia é necessário usar estes termos em conjunto, deve-se conhecer o ambiente em que atuam suas necessidades, desafios e oportunidades.

EXERCÍCIO DE FIXAÇÃO

01. Discorra sobre as principais características da Teoria das Relações Humanas.

02. Quais as bases da Teoria Clássica.

03. Trace um paralelo entre as Teorias da Administração e compare-as entre si, analisando qual das teorias melhor pode ser aplicada a gestão de instituições do terceiro setor, foco do serviço social.

UNIDADE 1.2 – Administração e Gestão: nas esferas pública e privada

A Administração Pública, enquanto vertente específica da ciência da Administração preocupa-se com muitas questões comuns a esse campo do conhecimento. De fato, também o Estado se manifesta, em suas ações, através da criação e funcionamento das organizações públicas. Estas se assemelham às organizações privadas na medida em que necessitam também da aplicação dos processos administrativos já vistos, ou seja, Planejamento, Organização, Direção e Controle.

Também nas organizações públicas encontraremos questões relativas a campos tradicionais de estudo da Administração, tais como Recursos Humanos, Finanças, Administração de Materiais, Contabilidade, Orçamento, Prestação de Serviços, Atendimento ao Público, Tecnologia de Informação, etc.

Como se verá, mais adiante, existe atualmente uma tendência muito forte nas organizações públicas no sentido das mesmas incorporarem cada vez mais no seu gerenciamento diário algumas técnicas há muito empregadas nas organizações privadas, uma vez que os desafios e problemas organizacionais são, sob muitos aspectos, semelhantes.

No entanto, cabe destacar algumas características que tornam a administração pública diferente da administração privada, o que, por consequência, faz com que as formas de gestão apresentem certas especificidades que as diferenciam. O quadro a seguir apresenta alguns desses aspectos:

- **Forma de obtenção de recursos para o funcionamento da Organização:**

Administração Pública: Receitas derivadas de Tributos (impostos, taxas e contribuições); caráter compulsório, sem uma necessária contrapartida em termos de prestação direta de serviços.

Administração Privada: Receitas advindas de pagamentos feitos por livre e espontânea vontade por parte dos clientes (consumidores dos produtos e serviços).

- **Destinatário das ações empreendidas pela organização (interesses atendidos):**

Administração Pública: O cidadão: membro da sociedade que possui direitos e deveres. Interesses coletivos, sociais, difusos.

Administração Privada: O cliente: indivíduo que manifesta suas escolhas no mercado. Interesses particulares, privados, individualizados.

- **Mecanismo de controle do desempenho dos dirigentes:**

Administração Pública: Controle político, por meio de eleições periódicas dos governantes.

Administração Privada: Controle pelo Mercado, através da concorrência com outras organizações.

- **Subordinação ao ordenamento jurídico existente:**

Administração Pública: Tudo o que não está juridicamente determinado está juridicamente proibido; Princípio da Legalidade; preponderância de normas de direito público (direito constitucional e administrativo).

Administração Privada: Tudo o que não está juridicamente proibido está juridicamente facultado; preponderância de normas de direito privado (contratual; direito civil e direito comercial).

- **Garantia da sobrevivência das organizações:**

Administração Pública: Tempo de existência indeterminado: o Estado não vai à falência.

Administração Privada: Sobrevivência depende da eficiência organizacional; competitividade acirrada no mercado.

- **Características do Processo de Tomada de decisão:**

Administração Pública: Decisões mais lentas, influenciadas por variáveis de ordem política. Políticas Públicas de acordo com os programas de Governo.

Administração Privada: Decisões mais rápidas, buscando a racionalidade. Políticas Empresariais voltadas para objetivos de mercado.

- **Modo de criação, alteração ou extinção da pessoa jurídica:**

Administração Pública: Através de Lei

Administração Privada: Através de instrumento contratual ou societário.

Importa ainda destacar que as organizações públicas se situam no âmbito do Estado e este, por sua vez, é o único ente, na sociedade, que possui os atributos do poder extroverso e da soberania.

O poder extroverso caracteriza-se pela capacidade de gerar unilateralmente obrigações para os demais entes sociais, portanto exorbitando suas próprias fronteiras. Somente o Estado tem o poder de criar normas jurídicas, legais e administrativas que vinculam a ação e o comportamento dos demais membros da sociedade.

Além disso, o Estado possui soberania, que é a capacidade de se autodeterminar, logicamente dentro dos limites impostos pelo próprio ordenamento constitucional do Estado de Direito. No plano internacional, a soberania revela-se no fato de que o Estado não se submete ao ordenamento jurídico de outros Estados estrangeiros.

EXERCÍCIO DE FIXAÇÃO

01. Quais as principais diferenças entre a gestão pública e a gestão privada, no diz respeito a obtenção de recursos?

-

02. Compare o processo de tomada de decisão e suas características nas empresas públicas e privadas.

UNIDADE 1.3 – Gestão Social: principais conceitos e desafios para o assistente social

A gestão social tem sido definida como sendo a construção de diversos espaços para a interação social. Trata-se de um processo que é levado a cabo numa determinada comunidade e que se baseia na aprendizagem coletiva, contínua e aberta para a concepção e a execução de projetos que respondam a necessidades e problemas do foro social.

A gestão social implica o diálogo entre diversos atores/intervenientes, como os governantes, as empresas, as organizações civis e os cidadãos.

De acordo com o Instituto Tecnológico e de Estudos Superiores do Ocidente (ITESO), a gestão social é um processo completo de ações e de tomada de decisões, que inclui desde a abordagem/perspectiva, o estudo e a compreensão de um problema até à concepção e à implementação de propostas.

O processo requer uma aprendizagem conjunta e contínua para os grupos sociais, que lhes permita pronunciar-se sobre a concepção das políticas públicas. Em suma, trata-se da construção de um espaço de relação social e vínculos de relacionamento institucional, que se consegue através de um conjunto de ações.

Posto isto, a gestão social representa, por assim dizer, um intermediário através do qual a comunidade atua com espírito empreendedor para promover mudanças sociais. Nesse sentido, é necessário reforçar os laços comunitários e trabalhar em prol da recuperação da identidade cultural e dos valores coletivos da sociedade em questão.

À pessoa com capacidade de coordenação e de negociação tanto dentro da sua própria organização como fora da mesma se dá o nome de gestor social.

Segundo o Glossário Social Comunicarte, que possui conceitos que norteiam e moldam as práticas sociais, gestão social é o processo de gerência e administração dos projetos ou programas sociais. Baseia-se num fluxo contínuo, organizado e sistematizado de informações entre os diversos setores e níveis de atuação. Assim, todos os atores intervenientes nas ações mantêm-se informados a respeito dos objetivos, realizações, êxitos e fracassos do projeto. Para ser eficaz, o fluxo de informações deve se desenvolver numa relação de reciprocidade, constituindo um processo permanente de estímulo-resposta intra e inter-setorial -

comumente, hierarquizado. O processo de gestão envolve variados métodos e instrumentos de monitoria, diagnóstico, análise e tomada de decisão, nas áreas de planejamento, coordenação inter-setorial, implementação, supervisão e avaliação.

Os objetivos de gestão sempre se relacionam à eficácia, eficiência e efetividade das ações, que são os grandes desafios a serem batidos. Quanto à sua natureza, há gestores que elegem modelos descentralizados e mais participativos; outros preferem os modelos mais centralizados e impositivos. Os requisitos essenciais da gestão social, contudo, são a transparência e os resultados.

EXERCÍCIO DE FIXAÇÃO

01. Construa um texto de, no mínimo, 20 linhas descrevendo como se dá a Gestão Social no contexto da sua cidade. Explicitando quais modelos os gestores de sua cidade utilizam, no que se refere à natureza da gestão.

02. Avalie e explicita de que maneiras os gestores sociais de sua cidade poderiam melhorar a gestão social local, tornando-a mais participativa e descentralizada.

-

UNIDADE 1.4 – A importância do estudo do Planejamento e da Administração para a formação do assistente social

O homem, em sua essência, planeja desde que toma consciência de sua importância e contribuição para o meio social. Assim, o processo de planejamento exige do planejador o movimento de reflexão-decisão-ação. O planejamento é um processo racional que precisa de uma sequência antecipada de tempo não se manifestando em um dado momento, mas sim, realizando-se de forma contínua ao longo da história passando por vários estágios.

Planejamento é um processo contínuo e dinâmico que consiste em um conjunto de ações intencionais, integradas, coordenadas e orientadas para tornar realidade um objetivo futuro, de forma a possibilitar a tomada de decisões antecipadamente. Essas ações devem ser identificadas de modo a permitir que elas sejam executadas de forma adequada e considerando aspectos como o prazo, custos, qualidade, segurança, desempenho e outras condicionantes.

Todos, devemos planejar. Nossas carreiras, nossas famílias, nossas vidas. Assim também devemos planejar nossas atividades voltadas para o serviço social. Só assim poderemos traçar objetivos e metas e propor métodos para alcançá-los e proporcionar, de maneira participativa e integrada ao contexto social, uma evolução e melhora significativa para a sociedade.

EXERCÍCIO DE FIXAÇÃO

01. Vamos refletir? Você já planejou algo? Como foi que se deu o processo de reflexão-decisão-ação? Descreva como conseguiu efetuar o planejamento e suas dificuldades na execução e acompanhamento do mesmo.

AVALIAÇÃO PROCESSUAL

MEDINDO SUA PRODUTIVIDADE TOTAL

01. Comente as principais características da Teoria Comportamental da administração.
02. Cite quais os fatores motivaram o desenvolvimento das primeiras teorias da administração (Científica e Clássica).
03. Assinale a opção contenha apenas características do Behaviorismo.
 - a) Estudo do comportamento humano e reducionismo.
 - b) Estudo das necessidades humanas e Teorias X e Y.
 - c) Estudo dos tempos e movimentos.
 - d) Estudo das estruturas organizacionais.
 - e) Estudo dos efeitos do ambiente sobre a eficiência do trabalhador.
04. Cite, no mínimo, três diferenças entre a gestão pública e a gestão privada.
05. Explique o motivo pelo qual o assistente social precisa conhecer os conceitos e aplicações de planejamento.

CAPÍTULO 2 – PLANEJAMENTO SOCIAL: Conceito, Histórico, Função, Intencionalidade e Instrumentação

UNIDADE 2.1 – Visão geral e crítica sobre planejamento

O planejamento social é um instrumento de fundamental importância para o desenvolvimento de trabalho do profissional de Serviço Social, pois este tem necessidades de conhecer e compreender a realidade do planejamento para que consiga realizar intervenções com qualidade. Também serão apresentados as etapas do planejamento, a divisão de conceitos e a importância do mesmo para a profissão e para o profissional.

Apropriando-se das ideias de Marx para compreender seu método de interpretação da realidade social, aplicamos estas ideias no âmbito da profissão de serviço social. O modo como Marx compreende a práxis do planejamento, possibilita entender de maneira mais completa a totalidade social e todas as suas contradições.

Marx compreende que o ato de planejar é de natureza do ser humano, o ser humano projeta em sua mente o ato para depois executar e antes de executar qualquer ato ele planeja. Isso é consciência teleológica.

O planejamento social tenta utilizar de forma harmônica o planejamento estratégico, ampliando a participação dos vários níveis profissionais existentes dentro da sociedade. Nesse sentido, a tomada de decisão se torna elemento fundamental, pois corresponde com as diferentes escolhas dentro do processo. Um elemento importante no planejamento social é a operacionalização, onde relaciona as atividades necessárias para efetuar as decisões tomadas. Nessa fase o planejador social (o assistente social) deve acompanhar a implantação, o controle e a avaliação do planejamento do projeto social que o mesmo for implantar em determinada instituição pública ou privada. O planejamento é um processo contínuo e dinâmico, tendo o planejamento como uma decisão de planejar o movimento de reflexão-decisão-ação que o caracteriza vai se realizando de acordo com as seguintes aproximações. São elas:

1ª a 5ª aproximação: Reflexão

Delimitação do objeto/reconstrução do objeto; Estudo de situação; Construção de referenciais teórico-práticos; Levantamento de hipóteses preliminares e Coleta de dados.

6ª a 8ª aproximação: Decisão

Organização e análise; Identificação de prioridades de intervenção e Definição de objetivos e estabelecimento de metas.

9ª a 13ª aproximação: Ação

Planificação; Implementação; Implantação e execução e Definição de parâmetros de avaliação e Controle.

Estas aproximações são apresentadas nessa sequência, mas na prática, esses processos muitas vezes alteram essa ordem. Compreende-se que as aproximações da 1ª a 5ª relacionam-se como fase de reflexão, as aproximações de 6ª a 8ª são reconhecidas como fase de decisão e as aproximações de 9ª a 13ª são reconhecidas como fase de ação. Podemos assim entender que o processo de planejamento faz parte de uma contínua análise, ou seja, se inicia com a reflexão de uma situação e simultaneamente o processo, devendo ser este contínuo, cíclico e reflexivo. Marx denomina este processo de união do pensamento e da ação como “práxis social”. É neste cotidiano que estabelecemos a compreensão para que as decisões elaboradas no planejamento sejam concluídas.

A realidade social, ou seja, a práxis, é determinante das relações sociais, fato que engloba aspectos políticos e econômicos. Dessa maneira, entendemos que é dentro da realidade que o planejamento torna-se etapa indispensável para que se chegue a um resultado final dentro do processo. Para tanto, detalharemos todas as três fases do Planejamento outrora mencionado. São elas:

(Re) Construção do objeto

Essa aproximação é o primeiro passo para o processo de planejamento social. É necessário saber o que planejar e qual o segmento da realidade que será colocado em desafio, inicia-se assim essa etapa compreendida como processo de reflexão. Nesta etapa consideramos a realidade onde será formulado o conjunto de proposições para uma intervenção mais qualificada, e ao delimitarmos o objeto de intervenção, estaremos olhando de fora para dentro, confrontando as ações planejadas com as mudanças que ocorrem na realidade.

É importante ter em mente qual planejamento que será realizado em uma realidade, em qual conjuntura, em qual organização específica e quais práticas que serão utilizadas, e assim têm-se a capacidade de formular mudanças.

A reconstrução do objeto é o movimento que traduz a relação, a ação e o conhecimento. Segundo Baptista, "o profissional precisa se preparar, [...] conhecer suas representações, seus sistemas e valores, suas noções e práticas [...]" (BAPTISTA, 2007, p. 34). A cada mudança que o planejador faz ele está construindo um novo conhecimento sobre novas situações e esse processo é cíclico e constante em todas as relações sociais.

Estudo de situação

Segundo Baptista (2007), o estudo de situação compõe-se da descrição interpretativa, da caracterização, da compreensão e da explicação de uma situação para o planejamento, determinando suas limitações. O estudo da situação é o conjunto de informações que provém em contribuição para tomar decisões, ampliando o conhecimento das realidades concretas. O objeto do planejamento não pode ser tratado separadamente, devem se levar em consideração as propostas que estejam abertas às modificações perante a sociedade. Alguns objetivos, segundo Mattelart podem ser considerados como estudo de situação: "Configuração do marco de situações ou de antecedentes, acompanhada de análise compreensiva e explicativa de suas determinações; a Identificação sistemática e contínua das áreas críticas e de necessidades, a que se pode acrescentar, ainda, de oportunidade e de ameaças; a Determinação de elementos que permitam justificar a ação sobre o objeto; o Estabelecimento de prioridades; a Análise dos instrumentos e técnicas que podem ser operados na ação; a Identificação de alternativas de intervenção." (Mattelart apud BATISTA, 2007, p. 41).

O planejamento é um processo feito a partir de uma realidade, de um estudo de uma situação, que deve ser considerado sob o panorama de um conjunto dinâmico de informações durante esse processo. Esse conjunto de informações deverão se constituir em recursos básicos e permanentes para o planejamento da ação, localizando, compreendendo, controlando e prevendo as situações de um modo geral, fornecendo elementos que permita mostrar alternativas de intervenção. O estudo da situação nada mais é que a reflexão, a compreensão, a explicação e a expressão de causas antes dos dados da realidade em relação ao seu conjunto de aspectos especiais.

Construção de referenciais teórico-práticos

Para a construção de referenciais teóricos temos que entendê-los como “conhecimentos que alimentam” o estudo das situações para que haja o planejamento e podem ser de natureza: científica, documental, técnicos e periódicos. Seu principal objetivo é a análise e a exposição da realidade que será planejada. Nesse processo precisamos conhecer a realidade de um modo geral, torna-se necessário a união do pensamento e da ação, a realidade social apresenta várias dimensões, sendo elas: sociais, culturais, psicológicas, políticas e econômicas.

Os estudos devem ser organizados de uma forma simples e clara para que possa ser confrontado com os dados concretos, sendo assim deve se fazer uma operacionalização dos conceitos que serão ou foram trabalhados. A operacionalização dos conceitos é o estabelecimento da relação entre os elementos da situação juntamente com os elementos que não são observáveis. Para operacionalizar os conceitos é necessário observar o objeto de estudo e os fatos a ele relacionados, com a observação de estudo podem-se encontrar diferentes elementos para serem trabalhados. Desta maneira, segundo Baptista o profissional deve sempre compreender essa realidade posta de forma que "essa teoria possibilite formular seu esquema de análise trazendo-lhe referência, supostos, concepções amplas [...] que lhe vai permitir apreender a realidade" (BAPTISTA, 2007, p. 47).

Levantamento de pressupostos

O levantamento de pressupostos ou hipóteses é estabelecido na hora da elaboração teórica podendo ser desenvolvido de forma implícita ou explícita, como o planejamento social trabalha com o ser humano, e por esses estarem sob um processo de evolução constante, os resultados ficam aproximados e não exatos, uma vez que há mudanças constantes nas estruturas sociais e políticas a que os indivíduos estão inseridos. Assim, segundo Marx, "O fato, portanto, é o seguinte: indivíduos determinados, que como produtores atuam de um modo também determinado, estabelecem entre si relações políticas e sociais determinadas. É preciso que, em cada caso particular, a observação empírica coloque necessariamente em relevo empiricamente e sem qualquer especulação ou

mistificação - a conexão entre a estrutura social e política e a produção." (MARX, 1996, p. 35).

Coleta de dados

A partir da busca e do levantamento de informações, dá-se início a coleta de dados, onde o planejador consegue relacionar as informações que já foram anteriormente organizadas, consegue programar as investigações e pesquisa as situações que forem necessárias para que haja um aprofundamento para iniciar a tomada de decisão.

A coleta de dados deve se ater a alguns aspectos como: coleta de dados de situação; dados da instituição; dados das políticas públicas, da legislação, do planejamento jurídico, da rede de apoio existente e os dados da prática. Os dados de situação constituem-se em objetivos do estudo. Estes estabelecem a compreensão do objeto que está em ação, estabelecendo assim a natureza e a problemática desse objeto. Os dados levantados estão ligados à realidade e com os fatores de ordem social, econômica e cultural que compõem os problemas e as possibilidades. Sendo assim os dados de situação procura entender a dimensão do objeto da ação que está em questão, como está sendo percebido pelas pessoas, pela sociedade e pelos profissionais.

Organização e análise

A fase de organização e análise inicia um novo processo que não se desmembra dos demais, todavia inicia uma nova fase que é a da decisão. É nessa fase que o planejador social deve se aprofundar na observação, pois nessa fase que se descrevem os dados e os interpreta de maneira organizada, sistemática e analítica. Observar se os dados obtidos durante a investigação são suficientes para proporcionar respostas ao objetivo proposto. Depois destas observações damos início ao processo de olhar atentamente para os dados coletados.

Definição de objetivos e estabelecimento de metas

A definição dos objetivos e o estabelecimento das metas dão o real sentido e fundamento ao processo de planejamento. A função específica do objetivo é posicionar a organização, orientar a ação, definir o ritmo do planejamento, motivar

os atores envolvidos no processo, facilitar a avaliação de desempenho e incorporar a racionalidade, entre outros. Este pode também ser classificado em três aspectos: Se é um objetivo geral ou específico; a média de tempo previsto a ser utilizado; se é a longo, médio ou curto prazo e a delimitação de forma, se são quantitativos e/ou qualitativos. Dessa maneira, os objetivos e metas "deverão ser conquistados para transformar a visão em realidade, [...] (pois) buscam alcançar resultados especificados em um tempo pré-estipulado" (TAVARES, 2005, p. 312).

Após todas as etapas anteriores que foram a Reflexão e a Decisão, temos uma nova etapa que não se desmembra das demais, mas as completa de forma sucinta e eficiente que é a fase da Ação.

Planificação

No processo de planejamento, e a planificação é realizada depois de passar por um conjunto de decisões. Decisões essas que são sistematizadas, interpretadas e detalhadas em documentos que apresentem níveis de decisão composto por diversificados planos, programas e projetos.

O plano demarca as decisões gerais do sistema, suas estratégias e suas diretrizes e deve ser formulado de forma clara e simples. São organizados os objetivos e metas.

O programa detalha os documentos por setores, ou seja, faz projeções detalhadas das informações que são consideradas específicas em relação aos níveis, modalidade e especificação do setor.

O projeto estabelece-se como documento que estabelece um plano prévio da operação de um conjunto de ações, é também a racionalização das decisões. Na planificação o projeto vem antes da indicação dos resultados, é instrumento que está mais próximo da execução, sendo assim faz-se o detalhamento das atividades que serão desenvolvidas estabelecendo-se os prazos e especificando os recursos que serão utilizados. Para Zanoni e Bogado (2009) "como planificação da ação, o projeto pressupõe a indicação aos resultados perseguidos. É o instrumental mais próximo da execução, devendo detalhar as atividades a serem desenvolvidas, estabelecer prazos e especificar recursos".

Implementação

Para a implementação, destacamos a estratégia como um conjunto de ações e está ligada à realidade do homem desde os primórdios, sendo que esta se constitui em um conjunto amplo de ações e providências "destinado a viabilizar o seu avanço com a maior segurança possível [...]. Mobilizando, motivando e condicionando colaboradores para atingir um elenco de objetivos previamente estabelecidos" (PINTO, 2004, p. 37).

Dessa maneira, a implementação abrange a coordenação e a integração de todas as áreas do planejamento de um processo, precisa da colaboração, da competência técnica e gerencial de todos os envolvidos para a resolução das problemáticas, assim faz-se necessário a articulação e interdisciplinaridade para que haja a implementação das soluções.

Implantação e execução

A implantação é instituir na prática todas as ações que já foram planejadas, arquitetadas e avaliadas ao longo do tempo, passando a cumprir os passos dos objetivos estabelecidos de forma criteriosa para que essa execução se dê de forma contundente. Todavia, é naturalmente compreensível que onde o plano estabelecido for implantado tornar-se alvo de insatisfação e/ou incompreensão por razões de peculiaridades, uma vez que ao se trabalhar com pessoas, atores de sua própria história haja opiniões distintas.

Parâmetros de Avaliação e Controle

A avaliação é o caminho onde o planejador poderá aferir a efetividade e o impacto que sua ação e decisão tiveram sobre as outras etapas do processo. Por ser este processo dinâmico e contínuo deve ser pautado sempre na reflexão. Já o controle é o instrumento que verifica o que já foi previsto e o que está acontecendo. O controle define os parâmetros de avaliação, o estabelecimento e a verificação dos pontos de controle, a correção dos possíveis desafios e a reflexão contínua do processo em análise.

Mesmo que por algum motivo o planejador social venha a se desviar de seus propósitos iniciais há que se voltar atrás, avaliar o refletir cautelosamente a respeito das decisões tomadas a respeito de seu trabalho, para que futuras falhas e erros não impeçam o contínuo andamento desse processo que deve ser dinâmico e responsável em todas as esferas da vida social dos cidadãos que dele necessitarem.

O planejamento é um importante aliado ao exercício do trabalho do assistente social, pois permite antecipar possíveis e certas mudanças do ambiente externo em que a sociedade está inserida continuamente. O planejamento deve ser tratado como um processo primordial ao trabalho, pois é um método aplicado para a intervenção, ou seja, o profissional deve investigar e analisar a realidade para assim propor uma intervenção eficaz.

Para o profissional de serviço social o planejamento deixa de ser um método de estudo e passa a ser um instrumento essencial para compreender a profissão e atender as mais diversas realidades e expressões da questão social que surgem no cotidiano.

EXERCÍCIO DE FIXAÇÃO

01. Descreva como funciona o processo de “Planificação” no planejamento.

02. Comente as etapas da construção de um planejamento, conforme as aproximações citadas no texto.

UNIDADE 2.2 – Tipos e abrangências de planejamento

O planejamento não deve ser tomado apenas como mais um procedimento administrativo de natureza burocrática, decorrente de alguma exigência superior ou mesmo de alguma instância externa à instituição. Ao contrário, ele deve ser compreendido como mecanismo de mobilização e articulação dos diferentes sujeitos, segmentos e setores que constituem essa instituição e participam da mesma.

A preocupação com o planejamento se desenvolveu, principalmente, no mundo do trabalho, no contexto das teorias administrativas do campo empresarial.

Essas teorias foram se constituindo nas chamadas escolas de administração, que têm influenciado o campo da gestão em muitos segmentos. Para muitos teóricos e profissionais, os princípios por elas defendidos seriam aplicáveis em qualquer campo da vida social e ou do setor produtivo, inclusive na gestão do serviço social.

Essa influência deixa suas marcas também no que se refere ao planejamento, à medida que o mesmo assumiu uma centralidade cada vez maior, a partir dos princípios e métodos definidos por Taylor e os demais teóricos que o seguiram. Isso porque, a partir do taylorismo, assim como das teorias administrativas que o tomaram como referência, uma das principais tarefas atribuídas à gerência foram o planejamento e o controle do processo de trabalho.

Na verdade, o formalismo e a burocratização do processo de planejamento no campo social decorrem, em boa medida, das marcas deixadas pelos modelos de organização do trabalho voltados, essencialmente, para a busca de uma maior produtividade, eficiência e eficácia da gestão. Isso secundariza os processos participativos, de trabalho coletivo e do compromisso social, requeridos pela perspectiva da gestão democrática de projetos sociais. É o caso, por exemplo, dos modelos e das concepções de planejamento orientadas pelo horizonte do planejamento tradicional ou normativo e do planejamento estratégico.

Mas, em contraposição a esses modelos, se construiu a perspectiva do planejamento participativo. Portanto, existem, basicamente, três tipos de planejamento: tradicional ou normativo, estratégico e participativo.

O planejamento tradicional ou normativo

O *planejamento tradicional ou normativo* trabalha em uma perspectiva em que o planejamento é definido como mecanismo por meio do qual se obteria o controle dos fatores e das variáveis que interferem no alcance dos objetivos e resultados almejados.

Nesse sentido, ele assume um caráter determinista em que o objeto do plano, a realidade, é tomada de forma estática, passiva, pois, em tese, tende a se submeter às mudanças planejadas.

Ao lado dessas características, outros elementos marcam o planejamento normativo:

- Há uma ênfase nos procedimentos, nos modelos já estruturados, na estrutura organizacional da instituição, no preenchimento de fichas e formulários, o que reduz o processo de planejamento a um mero formalismo.
- O planejador é visto como o principal agente de mudança, desconsiderando-se os fatores sociais, políticos, culturais que engendram a ação, o que se traduz numa visão messiânica daquele que planeja. Essa visão do planejador geralmente conduz a um voluntarismo utópico.
- Ao mesmo tempo em que, por um lado, há uma secundarização das dimensões social, política, cultural da realidade, por outro lado, prevalece a tendência de se explicar essa realidade e as mudanças que nela acontecem como resultantes, basicamente, da dimensão econômica que a permeia.

EXERCÍCIO DE FIXAÇÃO

01. Descreva a relação do planejamento com as teorias da Administração.

02. Comente sobre as características do planejamento tradicional.

UNIDADE 2.3 – Planos, Programas e Projetos: Elaboração, Avaliação, Resultados e Impactos

Planos

Segundo o professor Jairo Dias Nogueira (Universidade Católica de Pelotas, Escola de Serviço Social), o plano delineia as decisões de caráter geral do sistema, as suas grandes linhas políticas, suas estratégias, suas diretrizes e precisa responsabilidades.

O plano tem o sentido específico de sistematizar e compatibilizar objetivos e metas, procurando otimizar o uso dos recursos do sistema. Deve, ainda, fornecer referencial que permita continuar os estudos setoriais e/ou regionais, com vistas a elaborar programas e projetos específicos, dentro de uma perspectiva de coerência interna do sistema e externa, em relação ao contexto no qual o sistema se insere.

A exequibilidade do plano está condicionada a uma ponderável centralização de decisões e de controle, dentro do sistema: requer que as unidades dos diferentes níveis acompanhem as decisões e aceitem o controle centralizado.

Segundo Lozano, são os seguintes os componentes estruturais de um plano:

- a) a síntese dos fatos e necessidades que motivam o plano e a formulação de objetivos;
- b) a formulação da política de prioridades (explícita) e a razão da escolha;
- c) o quadro, ordenado por itens, das mudanças a operar, quanto à expansão de diferentes modalidades do sistema, à estrutura e ao conteúdo dos setores e dos níveis dos rendimentos previstos;
- d) o quadro cronológico das metas ou resultados a alcançar ao término do período ou em etapas;
- e) os tipos e a magnitude dos recursos humanos, físicos e instrumentais indispensáveis (cronograma dos momentos de disponibilidades);
- f) o volume e a composição das inversões e gastos para todo o período e para cada fase;
- g) a especificação das fontes e/ou modalidades de financiamento;
- h) a previsão de mudanças legais, institucionais e administrativas indispensáveis para a viabilidade do plano;

i) a distribuição das responsabilidades de execução e de avaliação dos resultados.

Programas

Segundo NOGUEIRA o programa é, basicamente um aprofundamento do plano: os objetivos setoriais do plano irão constituir os objetivos gerais do programa. “É o documento que detalha por setor, a política, diretrizes, metas e medidas instrumentais. É a setorização do plano”.O programa estabelece o quadro de referência do projeto, no entanto, “é algo mais que um punhado de projetos”.

ELEMENTOS BÁSICOS DO PROGRAMA

- a síntese de informações sobre a situação a ser modificada com a programação;
- a formulação explícita das funções efetivamente consignadas aos órgãos e/ou serviços ligados ao programa, com responsabilidades em sua execução;
- a formulação de objetivos gerais e específicos e a explicitação de sua coerência com as políticas, diretrizes e objetivos do sistema maior, e de sua relação com os demais programas do mesmo nível;
- a estratégia e a dinâmica de trabalho a serem adotadas para a realização do programa;
- as atividades e os projetos que comporão o programa , suas interligações, incluindo a apresentação sumária de objetivos e de ação;
- os recursos humanos, físicos e materiais a serem mobilizados para sua realização;
- a explicitação das medidas administrativas necessárias para sua implantação e manutenção.

Projetos

Para BAPTISTAS o projeto é o documento que sistematiza e estabelece o traçado prévio da operação de uma unidade de ação. É, portanto, a unidade elementar do processo sistemático da racionalização de decisões. Constitui-se da

proposição de produção de algum bem ou serviço, com emprego de técnicas determinadas e com o objetivo de obter resultados definidos.

A elaboração de projetos, em geral, acompanha um roteiro predeterminado, o qual, via de regra, é definido de acordo com as necessidades e exigências próprias do órgão de execução e/ou financiador.

PLANEJAMENTO E ESPAÇO PROFISSIONAL

O momento conjuntural e as transformações sociais, políticas e econômicas que ocorrem no mundo todo, estão a exigir dos profissionais uma postura mais competente em relação ao mercado de trabalho. A apropriação do conhecimento das variáveis conjunturais que compõem a realidade, aliadas a métodos, técnicas e estratégias eficazes, se constitui em instrumentos fundamentais para que se possa atingir objetivos com recursos escassos.

Conforme as pesquisa realizada pelos professores Círio Machado Almeida e Jairo Dias Nogueira, foram listadas algumas reflexões fundamentais na formação profissional dos Assistentes Sociais em relação às necessidades apresentadas.

1. É fundamental que o profissional tenha uma ótima leitura da realidade conjuntural: local, estadual, nacional e internacional;
2. As políticas sociais (dentre elas a LOAS) requerem mecanismos reguladores por parte dos governos. Isso possibilita ou não a liberação de recursos para programas e projetos;
3. As agências financiadoras estão cada vez mais exigentes em relação a execução , acompanhamento e avaliação das atividades e recursos solicitados nos projetos;
4. É importante deixar bem claro qual o papel e importância das parcerias envolvidas;
5. A temporalidade das propostas elencadas nos projetos devem refletir o objetivo político de quem está no poder.Ex. Alguma das questões sociais mesmo sendo estruturais podem ser atendidas de forma objetiva com visibilidade e eficácia. Outras demandarão longo prazo e não terão solução. Essas questões devem ficar bem clara pelas pessoas que detém as relações de poder;
6. As ações que se impõem hoje em dia, necessitam de criatividade e ousadia por aquele que propõe a ação;

7. A escassez de recursos para área social, está a exigir uma maior competência entre custo e benefício. Esse é um dos maiores desafios;

8. A formação de um grupo de trabalho hegemônico (com poder de decisão) é uma das questões imprescindíveis no alcance dos objetivos;

9. Por vezes, se realizam muitas reuniões e poucas ações objetivas;

10. Descentralização do poder, diminuição da burocracia e compreensão do que é público, e fator decisivo para se atingir os objetivos e metas.

ALGUMAS PERGUNTAS PARA QUEM VAI PLANEJAR

O que	Quer-se fazer?	Natureza do Projeto
Por que	Quer-se fazer?	Origem e fundamentação
Para que	Quer-se fazer?	Objetivos
Quanto	Quer-se fazer?	Metas
Aonde	Vai-se fazer?	Localização
Como	Vai-se fazer?	Metodologia, ações e atividades
Quando	Vai-se fazer?	Cronograma
Quem	Vai ser atingido?	Beneficiários, comunidade
Quem	Vai executar?	Recursos humanos
Com que	Vai-se fazer?	Recurso materiais e financeiros
Quem	Vai acompanhar?	Comunidade, lideranças, direção ou órgãos

Programar - no seu sentido mais simples, consiste em decidir antecipadamente o que se quer fazer e o que vai fazer. Trata-se de prever como realizar algo que se deseja e que se estima necessário e valioso. Do ponto de vista técnico, o sentido da palavra significa um conjunto de procedimentos e técnicas por meio dos quais se estabelece de maneira sistemática uma série de atividades, previsões e disposições, para formular e elaborar, planos, programas e projetos. A programação é um instrumento operativo que ordena, vincula cronologicamente, espacialmente e tecnicamente as atividades e recursos necessários para alcançar num determinado tempo, metas e objetivos.

Esta tarefa de programação se apoia nos resultados do diagnóstico (situação inicial o modelo analítico), em que se descreve e se explica o que se denomina uma situação problema. E tem como referência a situação definida como aquilo onde se quer chegar. (situação objetivo o modelo normativo)

A PROGRAMAÇÃO SUPÕE

- Que as finalidades e propósitos gerais que se estabelecem no processo de planejamento se definam em objetivos concretos e se traduzem em metas indicando o número, natureza e grau de realização;
- Que se identifiquem e se selecionem as ações necessárias para alcançar os ditos objetivos, natureza, volume e tempo, levando em conta os recursos materiais, financeiros, técnicos e humanos disponíveis;
- Que se elabore um pressuposto estudo de custos, com o fim de estabelecer os recursos necessários para alcançar os objetivos e metas propostas, num período determinado.

Para clarear estas concepções e especificidade NOGUEIRA ilustra os seguintes exemplos:

Exemplo 1

Programa: de infância e família (como um dos programas do plano)

Projeto; realizar um acampamento de verão.

Atividade: realizar uma excursão.

Tarefa; preparar a roupa e calçado adequado.

Exemplo 2

Programa: de construção de edifícios escolares.

Projeto; construir este edifício escolar.

Atividade; levantar as paredes.

Tarefa; colocar ladrilhos.

Exemplo 3

PLANO	Programa	Projeto	Atividades	Tarefas
		Projeto		
		Projeto		
	Programa	Projeto	Atividades	Tarefas
		Projeto		
		Projeto		
	Programa	Projeto	Atividades	Tarefas
		Projeto		
		Projeto		

PERÍODO DE ELABORAÇÃO E EXECUÇÃO DO PLANO

Historicamente os planos sociais tem se situados nos períodos de duração dos governos (em média 4 anos) e podem ser classificados na temporalidade como: **longo, médio e curto prazo**.

Cabe ressaltar que a questão da temporalidade está vinculada à proposta política e metodológico do planejamento (normativo, estratégico, participativo).

Planejamento de curto prazo - executados num período de um ano;

Planejamento médio prazo - executados no período de um a três anos;

Planejamento longo prazo - compreende de três anos a mais

EXERCÍCIO DE FIXAÇÃO

01. Descreva as diferenças entre Plano, Programas e Projetos.

02. Monte um projeto de uma ação social, com as variáveis sugeridas na tabela de perguntas para quem vai planejar.

UNIDADE 2.4 – Planejamento estratégico e participativo

O planejamento estratégico

O *planejamento estratégico*, por sua vez, se desenvolveu dentro de uma concepção de administração estratégica que se articula aos modelos e padrões de organização da produção, construídos no contexto das mudanças do mundo do trabalho e da acumulação flexível, a partir da segunda metade do século XX. Essa concepção de administração e de planejamento procura definir a direção a ser seguida por determinada organização, especialmente no que se refere ao âmbito de atuação, às macro políticas e às políticas funcionais, à filosofia de atuação, aos macroobjetivos e aos objetivos funcionais, sempre com vistas a um maior grau de interação dessa organização com o ambiente.

Essa interação com o ambiente, no entanto, é compreendida como a análise das oportunidades e ameaças do meio ambiente, de forma a estabelecer objetivos, estratégias e ações que possibilitem um aumento da competitividade da empresa ou da organização.

Em síntese, o planejamento estratégico concebe e realiza o planejamento dentro um modelo de decisão unificado e homogeneizador, que pressupõe os seguintes elementos básicos:

- determinação do propósito organizacional em termos de valores, missão, objetivos, estratégias, metas e ações, com foco em priorizar a alocação de recursos.
- análise sistemática dos pontos fortes e fracos da organização, inclusive com a descrição das condições internas de resposta ao ambiente externo e à forma de modificá-las, com vistas ao fortalecimento dessa organização.
- delimitação dos campos de atuação da organização.

- engajamento de todos os níveis da organização para a consecução dos fins maiores.

Análise comparativa entre planejamento Normativo e Estratégico

Segundo Ezequiel Ander-Egg apud. NOGUEIRA, o planejamento estratégico utiliza procedimentos, de maneira particular, na qual a direcionalidade do processo e dos ajustes necessários visam garantir a necessária intervenção dos diferentes atores sociais, e a trajetória do processo de planejamento em sua realização concreta.

Se parte de uma situação inicial (resultado do diagnóstico) e se estabelece uma trajetória (arco direcional) em face da situação objetivo (o que se quer chegar mediante o consenso entre diferentes atores sociais) Desde esta concepção e prática, o planejamento é um modo atuar emergindo da realidade, levando em conta o modelo político de comportamento que resulta na atuação dos diferentes atores sociais que não tem iguais objetivos nem trajetórias de estratégias de atuação similares.

Com todos os riscos de simplificação (a prática apresenta variantes com ênfase em um ou outro aspecto) poderíamos fazer a seguinte comparação.

PLANEJAMENTO NORMATIVO	PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO
# Basicamente é um problema técnico.	# Basicamente é um problema entre pessoas.
# Centrado na lógica da formulação.	# Centrado na lógica da realização.
# Os planos, programas e projetos expressam o desejável.	# Os planos, programas e projetos, expressam a possibilidade.
# Enfatiza o tecnocrático, fazendo do planejamento uma tecnologia que orienta as formas de intervenção social.	# Destaca a importância da política e da intervenção dos diferentes atores sociais.
# Dá muita importância ao papel dos técnicos.	# Importância de integrar o aporte metodológico dos diferentes profissionais com as expectativas, interesses e necessidades e problemas das pessoas envolvidas.
# O centro do planejamento é um desenho e se expressa em aspectos específicos da realidade social.	# O centro do planejamento é a dinâmica da condução não se cristaliza
# A definição de objetivos resulta do	

diagnóstico. # Importância nas decisões do sujeito planejador que esta fora da realidade, considerada como objeto do planejamento. # Não leva em conta, de maneira significativa, os oponentes, os obstáculos e dificuldades que condicionam a factibilidade do planejamento. # O ponto de partida é um modelo analítico que explica a situação problema, expressa num diagnóstico. # O ponto de chegada é um modelo normativo, que expressa o desenho do deve ser. # A dimensão normativa se expressa num deve ser, da qual deriva um esquema rigoroso, formalizado e articulado na atuação. # Se parte do pressuposto de que o sistema social pode ser objeto de orientação por parte do planejador. # Se parte do pressuposto que o sujeito que planifica esta sobre e fora da realidade planificada. # O sujeito que planeja tem monopólio do plano # O sujeito que realiza o plano tem capacidade de controlar a realidade planificada	em um plano, levando em conta permanentemente as questões da conjuntura política, econômica e social. # A definição do objeto resulta do consenso social entre os diferentes atores sociais implicados no processo. # Importa a confluência das decisões dos diferentes atores sociais que, de uma ou outra forma, estão interessados e implicados; o sujeito planejador está dentro da realidade e coexiste com outros atores sociais. # Procura conciliar o conflito e o consenso como os fatores atuantes dos processos sociais e que condicionam a realização do planejamento. # O ponto de partida é a situação inicial que explica a situação problema, expressa num diagnóstico. # O ponto de chegada é a situação objetivo que expressa a realização do tempo e da imagem objetivo, que configura o horizonte utópico. # A situação objetivo se articula com um plano estratégico do pode ser e um plano operacional com a vontade de fazer, não existe um esquema rígido de ação, mas sim uma preocupação com a direcionalidade. # Se parte do pressuposto de que o sistema social esta integrado por pessoas que tem sua própria escala de valores e estabelece o que é conveniente e inconveniente, bem ou mal com o objetivo a alcançar. # Se parte do pressuposto que o ator que planeja está inserido na realidade que planeja, coexistindo com outros atores sociais que de algum modo, também planificam. # Não há monopólio na elaboração
---	--

	do planejamento, mas a coexistência de vários planos. # Os atores que planejam não controlam por si só a realidade planejada.
--	---

O Planejamento Participativo

Em contraposição a esses modelos de planejamento, a perspectiva da gestão democrática da educação e da escola pressupõe o planejamento participativo como concepção e modelo de planejamento. O planejamento participativo deve, pois, enquanto metodologia de trabalho, constituir a base para a construção e para a realização do Projeto Político-Pedagógico da escola.

O planejamento participativo não possui um caráter meramente técnico e instrumental, à medida que parte de uma leitura de mundo crítica, que apreende e denuncia o caráter excludente e de injustiça presente em nossa realidade. As características de tal realidade, por sua vez, decorrem, dentre outros fatores, da falta ou da impossibilidade de participação e do fato de a atividade humana acontecer em todos os níveis e aspectos. Nessa perspectiva, a participação se coloca como requisito fundamental para uma nova educação, uma nova escola, uma nova ordem social, uma participação que pressupõe e aponta para a construção coletiva da escola e da própria sociedade.

O planejamento participativo na educação e na escola traz consigo, ainda, duas dimensões fundamentais: o trabalho coletivo e o compromisso com a transformação social.

O trabalho coletivo implica uma compreensão mais ampla da escola. É preciso que os diferentes segmentos e atores que constroem e reconstroem a escola apreendam suas várias dimensões e significados. Isso porque o caráter educativo da escola não reside apenas no espaço da sala de aula, nos processos de ensino e aprendizagem, mas se realiza, também, nas práticas e relações que aí se desenvolvem. A escola educa não apenas nos conteúdos que transmite, à medida que o processo de formação humana que ali se desenvolve acontece também nos

momentos e espaços de diálogo, de lazer, nas reuniões pedagógicas, na postura de seus atores, nas práticas e modelos de gestão vivenciados.

De outra parte, o compromisso com a transformação social coloca como horizonte a construção de uma sociedade mais justa, solidária e igualitária, e uma das tarefas da educação e da escola é contribuir para essa transformação.

Por certo, como já analisamos em outros momentos neste curso, a escola pode desempenhar o papel de instrumento de reprodução do modelo de sociedade dominante, à medida que reproduz no seu interior o individualismo, a fragmentação social e uma compreensão ingênua e pragmática da realidade, do conhecimento e do próprio homem.

Em contrapartida, a educação e a escola articuladas com a transformação social implicam uma nova compreensão do conhecimento, tomado agora como saber social, construção histórica, instrumento para compreensão e intervenção crítica na realidade.

Concebem o homem na sua totalidade e, portanto, visam a sua formação integral: biológica, material, social, afetiva, lúdica, estética, cultural, política, entre outras.

A partir dos aspectos aqui destacados, é possível definir os seguintes elementos básicos que definem e caracterizam o planejamento participativo:

- distanciam-se daqueles modelos de organização do trabalho que separa, no tempo e no espaço, quem toma as decisões de quem as executa.
- conduzem à práxis enquanto ação de forma refletida, pensada.
- pressupõem a unidade entre pensamento e ação.
- o poder é exercido de forma coletiva.
- implicam a atuação permanente e organizada de todos os segmentos envolvidos com o trabalho social.
- constituem-se num avanço, na perspectiva da superação da organização burocrática do trabalho social, assentado na separação entre teoria e prática.

O trabalho coletivo e o compromisso com a transformação social colocam, pois, o planejamento participativo como perspectiva fundamental quando se pretende pensar e realizar a gestão democrática das políticas públicas. Ao mesmo tempo, essa concepção e esse modelo de planejamento se constituem como a base para a construção de um Projeto Político-Social.

Montagem de Planos, Programas e Projetos

Conforme vimos anteriormente, na concepção de NOGUEIRA, e segundo exposto em seu site, aplanificação, no processo de planejamento, é realizada no momento em que, após a tomada de um conjunto de decisões para a realização de uma política definida em face de uma realidade determinada, elas são sistematizadas, interpretadas e operacionalizadas em um documento.

No entanto, como muitos elementos, que nas demais fases tiveram tratamento superficial, deverão ser explicitados e detalhados na elaboração deste documento, esta fase inclui também um trabalho de negociações das propostas nele contidas: em geral, é preparado um documento preliminar, que sofre análise, objeções, cortes, acréscimos e, finalmente, recebe a sanção dos centros decisórios quando, então, é transformado em documento final.

Para um bom andamento dessas negociações e a obtenção de um maior grau de sanção às propostas feitas, a equipe planejadora precisará, muitas vezes, desenvolver um trabalho paralelo de envolvimento dos responsáveis pelas decisões no andamento do processo. Envolvimento esse que os motive a uma participação, ainda que indireta, na criação e montagem das proposições, através de consultas, relatórios, reuniões, etc.

A viabilidade de sanção as propostas tende a aumentar, a medida em que estas apresentem determinados padrões de qualidade, já estudado por diversos autores.

a) Ser politicamente aceitável e sensível às aspirações da população

Isto significa que a proposta deve apresentar uma probabilidade acima da média de ser aprovada pelos centros decisórios e pela população que será alcançada pelos efeitos da ação planejada. Para tanto, os técnicos deverão ter levado em conta a diversidade de interesses dos diferentes grupos da população; deverão estar cientes das flutuações políticas, das pressões exercidas por determinados grupos para conseguir determinados tipos de soluções; do estado de espírito da população em relação ao problema focado e aos problemas afins. Sem esses cuidados e sem o equacionamento das dificuldades decorrentes, poderá haver o risco de obstruções e, até mesmo, do engavetamento do trabalho.

b) Ser exequível

O que significa apresentar um bom índice de viabilidade técnica e econômica: de acesso a recursos técnicos e materiais para sua execução; de possibilidade de mobilização de pessoal na quantidade e de qualidade exigidas para sua realização; de possibilidade de obtenções de recursos institucionais de apoio, necessário a sua efetivação (leis, convênios, etc).

c) Ser economicamente eficaz

Que possibilite o alcance do máximo benefício ao menor curso econômico-social, em relações demais alternativas possíveis. A economicidade do proposto pode ser medida, também, pela sua capacidade de estimular outras atividades que favorecerão o alcance dos objetivos, sem custo adicional de operação.

d) Ser tecnicamente racional, coerente e adequado aos fins propostos

Que apresente padrão que permita o desempenho lógico da ação planejada, que seja moderno em termos de propostas técnicas; que ofereça segurança quanto ao alcance dos resultados previstos (incluindo o nível de risco), não apenas em termos de determinados objetivos específicos ou operacionais mas, principalmente, em relação aos objetivos gerais e a própria razão de ser de sua execução.

e) Ser flexível e intercambiável

Deve oferecer condições para, no momento de sua execução, ser adaptado em função de variáveis não previstas ou imprevisíveis. Ao mesmo tempo, deverá possibilitar uma ação, no meio, que facilite a troca permanente de informações com os demais programas e possibilite que seu funcionamento seja, tanto quanto possível, integrado e integrante.

Os documentos decorrentes dessa elaboração, podem se caracterizar como um plano, um programa ou um projeto, dependendo do nível decisório a que se relaciona, de seu âmbito e de seu grau de agregação de variáveis e detalhamento.

Friedmann assinala que tanto o plano, como o programa ou o projeto, tem três dimensões essenciais:

- Tempo - isto é, cobre um período de tempo limitado. É montado no momento presente, tendo em vista uma realização futura, o que vem exigir a elaboração do quadro da situação futura pretendida e dos prazos para o seu alcance.
- Espaço - a ação planejadora se realiza em áreas delimitadas espacialmente;
- Volume - o planejamento visa resultados concretos, mensuráveis em termos de volume, e sua realização deve contar, também, com recursos físicos e materiais concretos

PLANO

O plano delinea as decisões de carácter geral do sistema, suas grandes linhas políticas, suas estratégias, suas diretrizes e precisa responsabilidades.

O plano tem o sentido específico de sistematizar e compatibilizar objetivos e metas, procurando otimizar o uso dos recursos do sistema. Deve, ainda, fornecer referencial que permita continuar os estudos setoriais e/ou regionais, com vistas a elaborar programas e projetos específicos, dentro de uma perspectiva de coerência interna do sistema e externa, em relação ao contexto no qual o sistema se insere.

A exequibilidade do plano está condicionada a uma ponderável centralização de decisões e de controle dentro do sistema: requer que as unidades dos diferentes níveis acompanhem as decisões e aceitem o controle centralizado. Segundo Lozano são seguintes os componentes estruturais de um plano:

- A síntese dos fatos e necessidades que motivam o plano e a formulação de objetivos;
- A formulação da política de prioridades (explícita) e a razão da escolha;
- O quadro ordenado, por itens, das mudanças a operar, quanto a expansão de diferentes níveis e modalidades do sistema, a estrutura e ao conteúdo dos setores e dos níveis de rendimento previstos;
- O quadro cronológico das metas ou resultados a alcançar ao término do período ou em etapas;
- Os tipos e a magnitude dos recursos humanos, físicos e instrumentais indispensáveis (cronograma dos momentos de disponibilidade);
- O volume e a composição das inversões e os gastos para todo o período e para cada fase;
- A especificação das fontes e /ou modalidades de financiamento
- A previsão de mudanças legais, institucionais e administrativas indispensáveis para a viabilidade do plano;
- A distribuição das responsabilidades de execução e de avaliação dos resultados

IMPACTOS

Muitas vezes os efeitos e impactos de um projeto são abordados como se estivéssemos tratando da mesma coisa, no entanto trata-se de conceitos diferentes. Desta forma, cabe salientar o que é impacto de um projeto e o que é efeito de um projeto, ressaltando algumas diferenças que colaboram no esclarecimento da distinção entre estes dois conceitos.

As diferenças mais marcantes entre os impactos e os efeitos de um projeto social situam-se basicamente no tempo e no grau de abrangência.

Com relação ao tempo, o que diferencia um efeito de um impacto é o fato de que os efeitos de um projeto aparecem em um curto espaço de tempo, enquanto os seus impactos normalmente começam a aparecer após transcorrido um determinado período de andamento do projeto, ou seja, para que sejam percebidos os impactos do projeto social, é necessário um espaço de tempo maior que o tempo necessário para a percepção dos seus efeitos.

No sentido do grau de abrangência, os efeitos estão mais relacionados com os beneficiários diretos e com pontos específicos, enquanto os impactos consideram os beneficiários diretos e indiretos e atingem a comunidade em geral, portanto, os impactos de um projeto social possuem uma abrangência mais ampla que os seus efeitos.

Assim podem-se relacionar impactos a mudanças de longo prazo, que não podem ser medidas isoladamente, enquanto os efeitos podem ser medidos mais objetivamente, isto é, os impactos de um projeto são mais profundos. Podem ser entendidos como os resultados dos seus efeitos.

EXERCÍCIO DE FIXAÇÃO

01. Comente sobre como funciona a correta montagem de um Plano.

02. Quais as principais características do Planejamento Participativo?

AVALIAÇÃO PROCESSUAL

MEDINDO SUA PRODUTIVIDADE TOTAL

01. Descreva as principais diferenças entre planejamento normativo e estratégico.
02. Construa um planejamento baseado nas perguntas necessárias esplanadas no texto.
03. Comente sobre os aspectos de Planos, Programas e Projetos estabelecendo os vínculos existentes entre eles.
04. Escreva quais aspectos se tornam fundamentais para a planificação de Planos, Programas e Projetos.
05. Explique os motivos pelos quais os planejamentos participativos se diferenciam dos demais tipos de planejamento social.

CAPÍTULO 3 – AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS, PROGRAMAS E PROJETOS SOCIAIS

UNIDADE 3.1 – Avaliação: Histórico e definições

Segundo BARBOSA a avaliação é algo que se encontra presente na vida da grande maioria dos cidadãos a um longo tempo; apesar disso, sempre causa inquietação e ansiedade nas pessoas, pois a avaliação é percebida pelos indivíduos como uma ameaça, como um momento em que são expostas as debilidades e incertezas que nos afetam, e não como o que realmente é, ou seja, como uma oportunidade de redirecionar algo que em um primeiro momento não atingiu o objetivo esperado e, por isso, deve-se buscar suprir essas debilidades e incertezas.

“A avaliação final é um conjunto de atividades no qual se coletam dados, analisam e interpretam dados e informações para fazer um julgamento objetivo de um projeto concluído ou de uma fase do projeto” (Tenório, 1995), isto é, a avaliação é um processo de verificação do desempenho do projeto na solução de um problema verificado.

Ela visa determinar se os objetivos do projeto foram ou estão sendo atingidos, avaliando o papel do projeto na sua concretização e indicando mudanças dele decorrentes. Através da avaliação do projeto são tomadas decisões no sentido de aprimorar as ações do atual projeto, que esta sob avaliação, ou ainda, de futuros projetos a serem implementados.

Assim, a avaliação deve estar presente em todas as fases do projeto para que a cada fase atingida sejam detectados pontos fortes e fracos e para que se tenha a convicção da necessidade, da importância e da possibilidade de dar continuidade ao projeto, devendo ser capaz de avaliar não só a mudança ocorrida, mas também a permanência dessa mudança ao longo do tempo e o seu grau de abrangência.

Ademais, a avaliação deverá ser desempenhada considerando o sistema como um todo, ou seja, devemos avaliar o projeto considerando as diversas inter-relações existentes na sociedade. Para isso, devemos inicialmente ignorar as fronteiras particulares de interesse e considerar os efeitos e impactos do projeto tanto direta como indiretamente. Assim como o monitoramento, o sistema de avaliação deverá ser estruturado no momento da elaboração do projeto, podendo ser desempenhado de forma distinta um do outro. Esta diferenciação ocorre de acordo com diversas variáveis que definem que tipo de avaliação melhor se aplica a cada caso.

Definição de Avaliação

“A definição do que seja avaliação parece ser quase consensual. De acordo com a UNICEF (1990), por exemplo, trata-se do exame sistemático e objetivo de um projeto ou programa, finalizado ou em curso, que contemple o seu desempenho, implementação e resultados, com vistas à determinação de sua eficiência, efetividade, impacto, sustentabilidade e a relevância de seus objetivos. O propósito da avaliação é guiar os tomadores de decisão, orientando-os quanto à continuidade, necessidade de correções ou mesmo suspensão de uma determinada política ou programa.” (Costa e Castanhar, 2003,p.972).

De acordo com o GovernmentAccountability Office (GAO), dos Estados Unidos, avaliações de programas são estudos sistemáticos, conduzidos periodicamente ou ad hoc, para analisar quão bem um programa está funcionando. As avaliações podem ser conduzidas por especialistas externos ou por gerentes de programas. Para o GAO, elas examinam a performance dos programas quanto ao alcance de seus objetivos e o contexto em que isto ocorre.

A Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE), em seu Glossário de Termos em Avaliação e Gestão por Desempenho, utiliza as mesmas ideias-chave para a definição de avaliação, adicionando que a mesma deve prover informações com crédito e utilidade, permitindo o aprendizado no processo de tomada de decisões. O Glossário da OCDE ressalta, também, que a avaliação constitui-se na determinação de valor ou significância de uma atividade, política ou programa. É um julgamento, tão sistemático e objetivo quanto possível, a respeito das intervenções governamentais.

Entretanto, autores como Ala-Harja e Helgason chamam a atenção para o fato de que não há um acordo sobre o que é avaliação, em função de que o conceito é definido de múltiplas, e às vezes contraditórias, maneiras, e por uma variedade de disciplinas, tais como economia, política, administração e sociologia. Além disso, a avaliação serve a uma ampla gama de necessidades, discussões, clientes, instituições e praticantes. Como a avaliação tem sido crescentemente demandada, virtualmente qualquer tipo de feedback ou consulta tem sido chamado de avaliação.

EXERCÍCIO DE FIXAÇÃO

01. De acordo com o texto, faça uma análise sobre como poderemos abordar a avaliação no contexto do serviço social.

UNIDADE 3.2 – Diferentes abordagens

Ainda é possível distinguir dois enfoques, segundo os tipos de problemas ou perguntas que as avaliações respondem (Cohen e Franco, 2004; Cotta, 1998):

Avaliação de processos – realizada durante a implementação do programa, diz respeito à dimensão de gestão. É uma avaliação periódica que procura detectar as dificuldades que ocorrem durante o processo para efetuar correções ou adequações. Serve de suporte para melhorar a eficiência operativa;

Avaliação de impactos ou resultados – tem objetivos mais ambiciosos, respondendo se o programa funcionou ou não. Procura verificar em que medida o programa alcança seus objetivos e quais são os seus efeitos, indagando se houve modificações na situação-problema que originou a formulação do programa, após sua implementação. Serve de suporte para decisão sobre política, como continuação do programa e formulação de outros. É a avaliação mais complexa, pois envolve o julgamento sobre hipóteses, tais como: (1) Uma solução se aplica a outras realidades, ou apenas a determinado contexto? (2) As mudanças observadas na situação-problema se devem à intervenção ou a outros fatores? (3) As mudanças são permanentes ou temporárias, cessando com a interrupção do programa? Cotta estabelece uma diferenciação entre avaliação de resultados e avaliação de impacto: “(...) depende eminentemente do escopo da análise: se o objetivo é inquirir sobre os efeitos de uma intervenção sobre a clientela atendida, então, trata-se de uma avaliação de resultados; se a intenção é captar os reflexos desta mesma intervenção em contexto mais amplo, então, trata-se de uma avaliação de impacto.” (Cotta, 1998, p. 113).

Diferenças entre Avaliação e outros Mecanismos de Retorno de Informações

Vários autores chamam a atenção para a diferenciação entre avaliação e monitoramento ou acompanhamento. Pois, enquanto o acompanhamento ou monitoramento é uma atividade gerencial interna, realizada durante o período de execução e operação, a avaliação pode ser realizada antes, durante a implementação ou mesmo algum tempo depois, após o programa provocar todo o seu impacto, e com a preocupação centrada no modo, medida e razão dos benefícios advindos.

De acordo com Mokate (2002, p.91), o monitoramento “faz um acompanhamento das ações da iniciativa que se avalia e dos produtos das ditas ações. A UNICEF (1991) define o monitoramento como ‘um acompanhamento sistemático e periódico da execução de uma atividade, que busca determinar o grau em que seu desenlace coincida com o programado, com o fim de detectar oportunamente deficiências, obstáculos e/ou necessidades de ajuste da execução’”.

Assim, segundo essas definições, os processos de monitoramento e avaliação são complementares, porém a avaliação vai além, na medida em que realiza a verificação de que o plano originalmente traçado está efetivamente alcançando as transformações que pretendia, subsidiando a definição de políticas públicas. Mas a avaliação necessita das informações provenientes do monitoramento para realizar o julgamento que lhe cabe, a respeito da eficiência, eficácia e efetividade dos programas.

O GAO define a mensuração de desempenho como o monitoramento e relato contínuo do acompanhamento de um programa, particularmente de seu progresso em direção aos objetivos previamente fixados, conduzida pelo gerente do programa ou da agência responsável pelo programa. Medidas de desempenho podem indicar o tipo ou o nível de atividade conduzida pelo programa (processo), os produtos e serviços diretos derivados do programa (produto), ou os resultados desses produtos e serviços (resultado).

Ambos, mensuração de desempenho e avaliação de programas, visam dar suporte à alocação de recursos e outras decisões políticas, mas a mensuração de desempenho pode servir como um sistema de alerta para o gerente, em função de sua natureza contínua.

De acordo com Newcomer (1997), mensuração de desempenho é um conceito bastante inclusivo, que pode se referir ao acompanhamento rotineiro do alcance das metas, dos produtos ou dos resultados intermediários ou finais de um programa (p. 7). O método de avaliação de programas visa responder as questões “como e por que”, enquanto a mensuração de desempenho captura indicadores quantitativos que se referem aos produtos e, talvez, aos resultados do programa, mas sem se interessar por “como e por que”(p. 10).

EXERCÍCIO DE FIXAÇÃO

01. Descreva quais as diferenças entre monitoramento e avaliação.

UNIDADE 3.3 – Tipos de avaliação e suas dimensões

Existem diversas variáveis que permitem que a avaliação possa ser classificada de acordo com vários tipos. Entre elas pode-se destacar o tempo de realização, o objetivo da avaliação, quem realiza e para quem se realiza a avaliação.

Assim, segundo BARBOSA, podemos inicialmente dividir os diferentes tipos de avaliação em avaliação ex-ante e avaliação ex-post.

A avaliação ex-ante é realizada ao se iniciar o projeto, com a finalidade de trazer dados racionais para a decisão de implementar ou não o projeto. Além disso, a avaliação ex-ante permite que, diante de dois ou mais projetos, com a necessidade de optar por apenas um deles, tenhamos condições de decidir qual deles apresenta maior possibilidade de alcançar os objetivos.

A avaliação ex-post, realizada em projetos em andamento e/ou concluídos, pode definir a continuidade no desenvolvimento de um projeto assim como a mudança no seu direcionamento.

Muitas pessoas consideram a avaliação feita após a conclusão do projeto desnecessária e um custo evitável; afinal, o projeto já foi realizado e qualquer

avaliação a posteriori não teria importância alguma. Contudo, é possível aprender com os erros e acertos do passado, e a análise posterior do projeto pode revelar onde estão os seus pontos fracos e fortes, isto é, no caso de projetos concluídos a avaliação poderá colaborar para que a experiência do projeto concluído e que está sendo avaliado contribua para projetos futuros.

Assim, a avaliação ex-post pode ser dividida em avaliação de processos e de impactos.

Conforme descrito por Cohen (1994)

“a avaliação de processos determina a medida em que os componentes de um projeto contribuem ou são incompatíveis com os fins perseguidos. É realizada durante a implementação e, portanto, afeta a organização e as operações. Procura detectar as dificuldades que ocorrem na programação, administração, controle, etc., para serem corrigidas oportunamente, diminuindo os custos derivados da ineficiência. Não é um balanço final, e sim uma avaliação periódica. Diferencia-se da retroalimentação que é uma atividade permanente de revisão, realizada por aqueles que estão implementando o projeto. Sua função central é medir a eficiência de operação do projeto”. (Cohen, 1994)

Como se vê, a avaliação de processos procura analisar se os métodos utilizados no projeto para desenvolver as ações e atividades são compatíveis com os objetivos propostos, buscando identificar os seus pontos de estrangulamento do desenvolvimento para que se façam as devidas correções.

A avaliação de impacto é realizada em projetos concluídos. Ela tem como objetivo identificar até que ponto o projeto alcançou seus objetivos e determinar quais são seus efeitos secundários (previstos ou não). Os dois tipos de avaliação diferenciam-se, portanto, pelo momento em que são realizadas e em função dos seus objetivos, bem como pelas decisões que devem ser tomadas de acordo com o resultado obtido.

Com relação a quem realiza a avaliação, podem-se distinguir quatro tipos de avaliação de projetos:

A **avaliação externa**: este tipo de avaliação ocorre quando o avaliador não participa da execução do projeto. A ideia que se tem é de que o avaliador externo é experiente nesta função e por isso poderia fazer comparações dos resultados obtidos de avaliações anteriores de outros projetos similares com os resultados obtidos. Ela permite a obtenção de um ponto de vista de quem está analisando a situação de fora, sem participar diretamente do projeto.

Contudo, o ponto fraco que é identificado neste tipo de avaliação é que o avaliador externo possui pouco conhecimento na área substantiva e das especificidades do projeto que está sendo avaliado; assim, neste caso, poderia se estar dando maior importância ao método de avaliação do que às características do projeto.

A **avaliação interna**: a avaliação interna é realizada dentro da organização. Seu ponto forte em relação à avaliação externa encontra-se no fato de que, no caso da avaliação externa, existe uma possibilidade maior de os avaliados sentirem-se acuados e, assim acabarem não fornecendo informações completas, não contribuindo para que o avaliador externo tenha o conhecimento das especificidades do projeto, necessárias para a execução de uma boa avaliação.

Na avaliação interna, os argumentos são de que existiria plena colaboração dos que participaram do projeto. Os avaliados sentiriam a avaliação como um momento de repensar o projeto e não como um momento de avaliação pessoal; além disso, a avaliação seria realizada por agentes que participaram da gestão do projeto e, por isso, conheceriam melhor as especificidades do mesmo.

Contudo, também podem ser encontrados alguns pontos fracos neste tipo de avaliação. Um deles é o fato de que, considerando que a organização gestora é quem avalia o projeto, isto poderá eliminar a objetividade, pois os agentes poderão ter ideias preconcebidas do projeto, sendo que, o interesse pessoal do agente avaliador interno poderá influenciar no resultado da avaliação. Neste tipo de avaliação torna-se mais difícil que esta seja executada de forma independente e imparcial.

Afora isso, os diferentes interesses pessoais que poderão existir entre os agentes internos que avaliam o projeto, poderão, muitas vezes, trazer conflitos internos, o que dificultaria as trocas positivas de informação e ideias que se buscam no momento em que se faz uma avaliação de projeto.

A **avaliação mista**: ocorre, procurando unir os dois tipos de avaliação mencionadas anteriormente, isto é, esta avaliação é feita de forma que os avaliadores externos desenvolvam a avaliação com a participação e em contínuo contato com os membros do projeto a ser avaliado.

Desta forma, pretende-se aproveitar as vantagens de cada um dos tipos anteriores de avaliação e também superar as dificuldades que cada um contém.

A **avaliação participativa**: este tipo de avaliação caracteriza-se pela participação dos beneficiários no processo de avaliação, minimizando a distância entre estes e os avaliadores.

As variáveis, como a alfabetização da população-objetivo, a qualidade do meio físico para a agricultura, o número de sítios por extensionista, etc., são importantes; no entanto, em estudo realizado pela AID em 1975, ficou comprovado que a participação da população-alvo desde a formulação, implementação, até a avaliação final, em um ponto onde nem os beneficiários nem os avaliadores teriam poder de decisão final, é de fundamental importância para o sucesso do projeto.

“No processo de um projeto social a estratégia participativa prevê a adesão da comunidade no planejamento, programação, execução, operação e avaliação do esmo. Desta forma, a avaliação participativa é um componente de uma estratégia diferente de projetos, fazendo com que sua adequada implementação dependa em grande parte da população afetada por ele” (Cohen, 1993)

A avaliação participativa pode ser considerada como um processo educativo, onde tanto aqueles que se beneficiam diretamente do projeto, quanto aqueles que o apoiam, ou seja, os técnicos que participam do projeto através das organizações (privadas, públicas ou não - governamentais) adquirem aprendizado mútuo. Isso porque o beneficiário que vive o problema é capaz de identificar com melhor clareza as suas necessidades; além disso, transfere o seu conhecimento popular para o técnico, mesmo que inconscientemente.

Por outro lado, o técnico é possuidor do saber profissional e também transmite conhecimento para o ator local, auxiliando no desenvolvimento da comunidade.

Contudo, a avaliação participativa dificilmente será uma grande harmonia, pois considerando a participação de atores originários de realidades diversas e, portanto, com racionalidades diferentes, haverá pontos de vista diferentes, o que pode gerar certas discussões.

Assim, a participação no processo de avaliação deve se dar de forma efetiva, através do diálogo entre os diferentes atores no sentido de se chegar a um consenso, porém contemplando as diversas visões que são expressadas durante o processo de avaliação.

EXERCÍCIO DE FIXAÇÃO

01. Descreva os tipos de avaliação e a diferença entre eles.

UNIDADE 3.4 – Avaliação no contexto das políticas públicas

3.4.1. Conceitos básicos

A atividade de avaliação não é uma atividade isolada e auto suficiente. Ela é uma das etapas do processo de planejamento das políticas e programas governamentais: gera informações que possibilitam novas escolhas; analisa resultados que podem sugerir a necessidade de reorientação das ações para o alcance dos objetivos traçados. A seguir são **reapresentados** alguns dos conceitos básicos relacionados à avaliação, segundo em CUNHA e alguns ainda não explanados nesta apostila que serão fundamentais ao entendimento do tema.

- Política – Silva (2002, p. 18) define a fase de formulação de políticas como sendo o estágio onde as propostas ganham forma e estatuto, recebendo tratamentos formais mínimos, ao serem definidos metas, objetivos e recursos. As políticas transformam-se em programas quando é explicitada a estratégia de implementação e, por uma ação de autoridade, são criadas as condições iniciais para sua implementação.

- Plano - é o conjunto de programas que buscam objetivos comuns. O plano ordena os objetivos gerais e os desagrega em objetivos específicos, que serão os objetivos gerais dos programas. O plano organiza as ações programáticas em uma sequência temporal, de acordo com a racionalidade técnica e as prioridades de atendimento. (Cohen e Franco, 2004, p.86).

- Programa – é um conjunto de atividades organizadas para serem realizadas dentro de cronograma e orçamento específicos disponíveis para a implementação de políticas, ou para a criação de condições que permitam o alcance de metas políticas desejáveis. (Ala-Harja e Helgason, 2000, p.8).

- Projeto – é um instrumento de programação para alcançar os objetivos de um programa, envolvendo um conjunto de operações, limitadas no tempo, das quais resulta um produto final que concorre para a expansão ou aperfeiçoamento da ação do governo. Quando essas operações se realizam de modo contínuo ou permanente, são denominadas de Atividades. (Garcia, 1997, p. 6).

- Objetivo – é a situação que se deseja obter ao final da implementação do programa, mediante a aplicação dos recursos e da realização das ações previstas (Cohen e Franco, 2004, p.88).

- Meta – é a dimensão quantitativa, temporal e espacial do objetivo.

- Produto – é o resultado concreto das atividades desenvolvidas pelo programa, podendo ser tanto bens quanto serviços.

- Efeito – é o que decorre da influência do programa. O objetivo está localizado temporalmente antes do início do programa. Os efeitos são resultados das ações do programa, e podem ser intermediários, ocorrendo durante o programa, ou finais, que são os que perduram após o programa. Os efeitos podem ser ainda procurados, ou seja, foram estabelecidos como objetivos, ou não procurados.

- Impacto – é o resultado do programa que pode ser atribuído exclusivamente às suas ações, após a eliminação dos efeitos externos. É o resultado líquido do programa.

- Eficácia – é a relação entre alcance de metas e tempo ou, em outras palavras, é grau em que se alcançam os objetivos e metas do programa, em um determinado período de tempo, sem considerar os custos implicados.

- Eficiência – é a relação entre custo e benefícios, onde se busca a minimização do custo total para uma quantidade de produto, ou a maximização do produto para um gasto total previamente fixado.

- Efetividade – É a relação entre os resultados e o objetivo. “É a medida do impacto ou do grau de alcance dos objetivos.” (Cohen e Franco, 2004, p.107).

- Indicador – é a quantificação que permite a mensuração dos resultados do programa. “É um recurso metodológico, empiricamente referido, que informa algo sobre um aspecto da realidade social ou sobre mudanças que estão se processando na mesma.”(Januzzi, 2003, p.15). O mesmo autor destaca algumas classificações de indicadores importantes para a análise e formulação de políticas:

1. Quanto à natureza do fenômeno indicado: o indicador-insumo é a medida dos recursos – humanos, financeiros, equipamentos, etc. – alocados para o

programa; o indicador-produto serve para mensurar os resultados efetivos das políticas; e os indicadores-processo são indicadores intermediários de esforço operacional para a obtenção dos resultados.

2. Quanto à temporalidade: o indicador de estoque é a medida em um momento específico; já o indicador de performance ou fluxo procura medir mudanças ocorridas entre dois momentos distintos.

3. Quanto à avaliação de programas: indicadores de eficiência dos meios e recursos empregados; indicadores da eficácia no cumprimento das metas; e indicadores da efetividade social do programa, isto é, de seus efeitos (Januzzi, 2003, p.24).

Diferença entre Avaliação e outros mecanismos de feedback

Estudos científicos	As avaliações se centram no uso prático da informação.
Auditoria tradicional	As avaliações analisam os gastos públicos a partir de pontos de vista mais amplos, questionando, até mesmo, a propriedade dos objetivos do programa, bem como a eficácia e eficiência de sua satisfação (a distinção entre auditoria e avaliação geralmente não é clara).
Monitoramento	As avaliações geralmente são conduzidas como parte de um esforço único e buscam reunir informações aprofundadas sobre o programa em questão, embora a existência de sistemas regulares e eficientes de monitoramento seja necessária como base para o desenvolvimento de avaliações bem-sucedidas.
Mensuração de desempenho	As avaliações procuram ir além: buscam encontrar explicações para os resultados observáveis e entender a lógica da intervenção pública (contudo, sistemas

	de mensuração de desempenho, se eficientes, podem caracterizar, sobretudo nos Estados Unidos, uma forma de avaliação).
Análise das políticas	As avaliações estão centradas na análise ex-post. Essa análise das políticas às vezes é definida como uma avaliação prévia, para o estudo de políticas possíveis no futuro.

Fonte: Ala-Harja e Helgason, 2000, p.9.

A Comissão Europeia (1997) apresenta uma recente inovação, conhecida como auditoria de desempenho, que está conceitualmente próxima da avaliação. Segundo a Comissão Europeia, a auditoria de desempenho está fortemente preocupada com as questões relacionadas à eficiência (dos produtos diretos do programa) e ao bom gerenciamento. Auditoria de desempenho e avaliação visam o mesmo objetivo de melhorar a qualidade dos programas, mas a avaliação vai além, na medida em que analisa questões como a sustentabilidade e a relevância de um programa, bem como suas consequências a longo prazo.

Por outro lado, o monitoramento examina os produtos, ou seja, os bens e serviços produzidos pelo programa, entregues ao público-alvo. É um processo contínuo, realizado durante a execução do programa, com a intenção de corrigir imediatamente qualquer desvio dos objetivos operacionais. A avaliação é conduzida em um ponto específico do ciclo de vida de um programa, e consiste em um estudo em profundidade, mas o monitoramento frequentemente gera dados que são usados na avaliação.

Quanto à diferença entre as avaliações intermediárias e a ex-post, além da questão temporal, destaca-se que, em muitos casos, a avaliação intermediária está focada nos resultados do programa e não realiza uma análise sistemática de seus impactos. A avaliação intermediária tende a depender fortemente das informações provenientes do sistema de monitoramento, e possui uma natureza formativa, com a preocupação de melhorar o funcionamento do programa. Em alguns casos, a avaliação intermediária visa examinar os impactos do programa, mas somente de maneira limitada. A avaliação ex-post tem natureza somativa e é frequentemente

conduzida com a intenção declarada de analisar os impactos do programa. Entretanto, visto que as informações necessárias para julgar o impacto de um programa não estarão disponíveis senão vários anos após seu término, as avaliações ex-post também produzirão uma análise limitada sobre os reflexos totais da implementação de um programa (EuropeanCommission, 1997, p.24).

Avaliação do Plano Plurianual (PPA)

Atualmente existem importantes esforços na América Latina para utilização sistemática de indicadores e avaliações de programas e políticas públicas. Além do Brasil, Argentina, Chile e Colômbia são alguns dos países que estão incorporando as novas ideias de administração pública (Bozzi, 2001, Toledo Silva, 2002, Silva e Costa, 2002).

Em 1995, foi criado na Argentina o Sistema de Informação, Avaliação e Monitoramento de Programas Sociais (SIEMPRO), com financiamento do Banco Mundial, uma vez que o governo argentino e o Banco detectaram um gasto relativamente alto na área social, porém com baixa eficiência e efetividade nos seus programas sociais.

No Chile, a partir do processo de democratização, a função avaliação recobrou importância, juntamente com o objetivo de modernizar a gestão pública. Embora no Chile não haja um sistema único de avaliação governamental, a tarefa está institucionalmente atribuída aos Ministérios do Planejamento, da Fazenda e à Secretaria Geral da Presidência da República, que atuam articuladas no Programa de Avaliação de Projetos Governamentais (PAPG), originado em 1997 em função de demandas do Congresso.

A Colômbia implantou o Sistema Nacional de Avaliação da Gestão e Resultados (SINERGIA), em 1991, como instrumento de acompanhamento e avaliação dos planos nacionais de desenvolvimento. Porém, as circunstâncias políticas do País tornaram os pilares de sistema de mensuração uma atividade burocrática.

No Brasil, a Constituição Federal de 1988 estabeleceu que o Executivo deve submeter à aprovação do Legislativo um Plano Plurianual (PPA), abrangendo quatro anos e contendo as diretrizes, os objetivos e as metas da administração pública federal para as despesas de capital e para os programas de longa duração. Além do

PPA, a Constituição estabeleceu que fossem instituídos as Leis de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e o Orçamento Geral da União (OGU) como componentes de um sistema integrado de planejamento e orçamento. Todos os demais planos e programas nacionais, regionais e setoriais também devem ser subordinados ao PPA. O período de vigência do plano encontra-se deslocado em relação ao mandato presidencial, de forma que no primeiro ano de governo o Presidente da República executa as ações previstas no mandato anterior e elabora o plano para os próximos quatro anos.

No entanto, nos primeiros anos após a Constituição, a inflação acelerada tornava inviável o planejamento de médio e longo prazos. O primeiro PPA (1991 a 1995) não teve o caráter de um plano, mas sim de consolidação de orçamentos, seguindo os moldes da legislação anterior. O segundo PPA (1996 a 1999) teve como marco principal a implementação do Programa “Brasil em Ação”.

De acordo com Silva e Costa (2002), a política definida pelo governo federal para o PPA 1996-1999 “foi a tentativa mais abrangente de ação de política pública para a viabilização de objetivos estratégicos de modernização do Estado, redução de desequilíbrios espaciais e sociais e inserção competitiva do país”(p.38). A lei que aprovou o PPA para este período determinou a elaboração de um relatório de acompanhamento do plano. No entanto, o relatório do ano de 1997 foi mais descritivo do que analítico, sem uma consolidação de dados em indicadores de desempenho. Alguns dos problemas enfrentados foram a incompatibilidade entre o PPA e o OGU e a ausência de parâmetros que permitissem a avaliação de desempenho do governo sobre o alcance das metas.

A partir dessas dificuldades, o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão definiu uma nova estratégia, e foram selecionados 42 projetos do PPA para integrarem o Programa “Brasil em Ação”. Esses projetos foram submetidos a um regime especial de acompanhamento e gerenciamento, com os objetivos de: (1) orientar o processo orçamentário, sinalizando prioridades; (2) detectar problemas de implementação e introduzir correções; (3) criar base de dados de informação para atrair investidores e facilitar parcerias público-privadas (Silva e Costa, 2002).

Os projetos selecionados identificavam objetivos, metas físicas e financeiras, localização, executores, fontes de financiamento e cronogramas de execução. Para cada projeto foi designado um gerente. Foi disponibilizado um sistema informatizado para gerentes e executores atualizarem o planejamento inicial, acompanharem e

avaliarem a execução do projeto, elaborarem relatórios, anteciparem problemas e proporem medidas para superação.

O “Brasil em Ação” serviu como projeto-piloto para o PPA 2000-2003, popularizado como “Avança Brasil”, que estendeu a organização gerencial para todos os programas do governo federal. Pelos relatos de diversos autores (Barbosa e Garcia, 2001, Calmon e Gusso, 2002, Gartenkraut, 2002 Toledo Silva, 2002) o processo de elaboração dos programas incluídos no PPA 2000-2003 foi precedido de inúmeras discussões técnicas, envolvendo especialmente o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). Também foi contratado, como subsídio à elaboração do novo Plano, um estudo denominado de Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento, realizado por um consórcio internacional de empresas, visando à identificação de investimentos estratégicos ao desenvolvimento do País.

O PPA 2000-2003 inovou metodologicamente ao: (1) usar como referência as Diretrizes Estratégicas da Presidência da República para a elaboração dos programas dos ministérios; (2) integrar o Plano com o Orçamento Geral da União; (3) organizar todas as ações governamentais em programas, que passaram a ser a unidade de gestão; (4) estruturar os programas com objetivos, público-alvo, valores, prazos, metas físicas e indicadores definidos, com vistas ao acompanhamento e avaliação; (5) adotar um modelo de gerenciamento moderno, visando a obtenção de resultados; (6) designar um gerente para cada programa; (7) propor a avaliação anual dos resultados alcançados por cada programa.

Definindo a Metodologia de Avaliação do PPA

A lei que estipulou o “Avança Brasil” dispôs que a avaliação anual da execução do PPA deve estar disponível para fundamentar as eventuais revisões do Plano, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e o Orçamento anual. As revisões do Plano são feitas através da LDO, que é encaminhada ao Congresso no mês de abril, tornando bastante exíguo o prazo para a avaliação. Segundo a legislação, o relatório anual de avaliação deve conter:

(1) avaliação do desempenho das variáveis macroeconômicas que fundamentaram a elaboração do Plano; (2) demonstrativo da execução física, financeira e regionalizada dos programas; (3) demonstrativo do desempenho dos

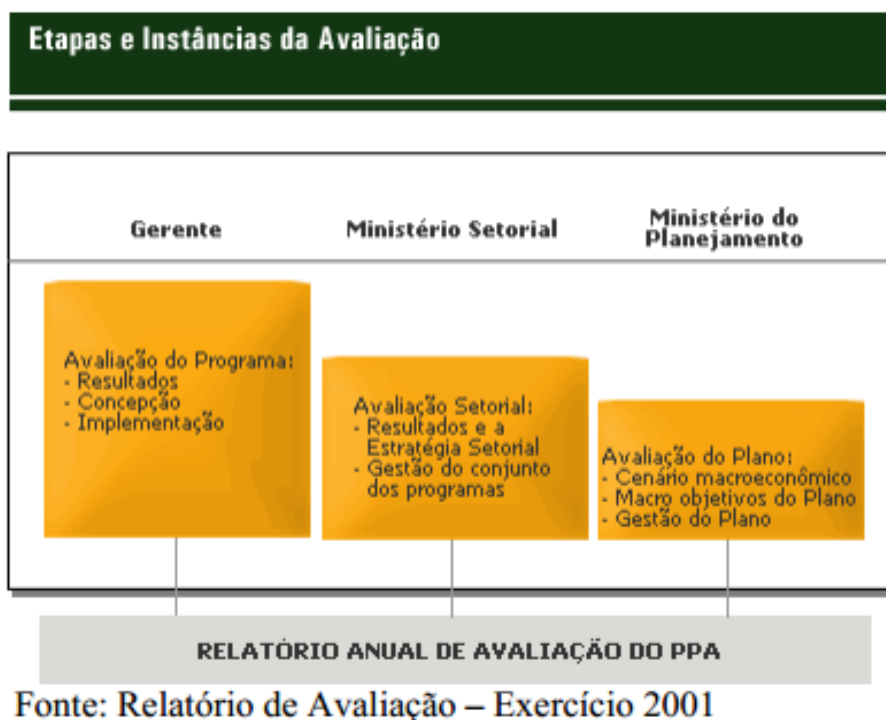
indicadores de cada programa; (4) avaliação do alcance das metas físicas e financeiras e da evolução dos indicadores de cada programa (Lei 9.989/2000).

No entanto, as premissas da avaliação permaneceram genéricas e imprecisas até o início da implementação do PPA, quando foram tomadas as primeiras decisões sobre a sistemática a ser utilizada. Além disso, o prazo para a reestruturação dos órgãos de planejamento nos ministérios e para a elaboração dos programas foi insuficiente para o porte da mudança proposta. As falhas nas etapas anteriores a de avaliação culminaram em problemas nos enunciados dos objetivos e indicadores dos programas e na inconsistência de seus outros elementos, como metas e recursos (Toledo Silva, 2002).

Aliaram-se a estes fatos a dimensão do trabalho, visto que haviam cerca de 350 gerentes para um universo de 380 programas do Plano. Enfim, a forma do processo de avaliação a ser desenvolvido ficou definida em três etapas:

- a primeira, de responsabilidade do gerente, compreende a identificação dos resultados do programa junto à sociedade, a análise do desempenho físico/financeiro de suas ações e a adequação da concepção/execução do programa ao atingimento dos resultados esperados;
- a segunda, elaborada pelos responsáveis pelo planejamento e gestão de políticas setoriais, tem por finalidade avaliar os resultados dos programas, tendo como referência as Orientações Estratégicas do Presidente da República e as Orientações Estratégicas Setoriais. Os demais poderes da União deverão seguir as diretrizes dos seus respectivos planejamentos;
- a terceira, coordenada pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, refere-se a análise do conjunto completo dos programas em relação às Orientações Estratégicas do Plano. (Brasil, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Relatório de Avaliação – Exercício 2000).

As etapas de avaliação dos programas e de avaliação setorial foram realizadas através de questionários de múltipla escolha, ao qual se adicionaram algumas questões de resposta aberta e discursiva. O questionário foi preenchido pelos gerentes e pela secretaria executiva de cada ministério por meio do Sistema de Informações Gerenciais e de Planejamento (SIGPLAN), acessível pela internet. Embora tenham sido realizados modificações e aperfeiçoamentos ao longo do processo, em síntese as etapas e instâncias de avaliação são as seguintes:



O SIGPLAN foi implantado para apoiar o planejamento, execução, monitoramento, gestão e avaliação do Plano. Este sistema agregou os dados de execução orçamentária e financeira de todos os programas e ações do governo federal, além de informações de monitoramento e gestão fornecidas pelos gerentes de programas, ministérios setoriais e Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. A integração entre o Plano Plurianual e o Orçamento permitiu que a atualização da execução orçamentária e financeira dos programas fosse procedida semanalmente, e que os gerentes complementassem periodicamente as informações sobre o desempenho físico.

Os técnicos do Ministério do Planejamento tinham por tarefa monitorar as informações no SIGPLAN. Também foi desenvolvido um módulo do sistema com o objetivo de tornar acessíveis à sociedade as informações sobre o andamento dos programas.

Principais resultados e problemas

Na visão de Garcia (2000), na elaboração dos programas do PPA houve muita heterogeneidade, reducionismo, setorização e imprecisão. O orçamento dos programas também apresentou problemas, sendo feito em bases pouco realistas,

com metas que não correspondiam às capacidades operacionais dos órgãos nem às dotações previstas. Na fase de avaliação, um dos grandes problemas defrontados foi o de que muitos programas e ações não foram desenhados para serem avaliados. Houve dificuldade para estabelecer indicadores adequados aos objetivos dos programas, confiáveis e com séries históricas que permitissem comparações. As informações sobre o andamento dos programas também foram insuficientes (Barbosa e Garcia, 2001).

Em relação ao uso do SIGPLAN, apesar de ser um sistema bem estruturado e de fácil acesso, seu sucesso depende da qualidade e periodicidade das informações. Entre os principais problemas detectados na atualização do sistema e que causaram efeitos negativos na fase de avaliação, Calmon e Gusso (2002) destacam: (1) a inadequação ou inexistência de sistemas internos de acompanhamento dos programas; (2) insuficiência de recursos humanos na gestão e acompanhamento dos programas; (3) ausência de recursos humanos qualificados para a avaliação; (4) indicadores inadequados; e (5) imprecisão das informações relativas às metas físicas e custos dos programas.

A respeito das três etapas de avaliação definidas, um dos desafios foi o de estabelecer o nexo entre o desempenho físico e financeiro dos programas, os objetivos e diretrizes setoriais e os macro objetivos do governo. Ou seja, estabelecer o encadeamento lógico entre os objetivos e metas dos programas e os objetivos da política governamental.

Devido à heterogeneidade dos macro objetivos e dos programas e à sua quantidade, “a avaliação de resultados finais relacionados ao conjunto dos programas e macro objetivos de governo consiste em tarefa gigantesca e muito difícil de ser levada a efeito simultaneamente para todos os programas”(Toledo Silva, 2002, p.247).

Também são alvos de crítica a obtenção das avaliações a partir de questionários padronizados e o curto treinamento dado aos gerentes, tanto na fase de elaboração como de avaliação do plano. O pouco tempo dedicado à capacitação não permitiu que o novo modelo de planejamento se consolidasse como uma cultura no governo federal. A introdução do gerente, uma figura nova na estrutura administrativa, exigiria mais tempo para que esses perceberem a natureza do seu papel e pudessem superar a resistência das organizações e diferentes ministérios.

Pela análise de Calmon e Gusso (2002), foi perceptível a dificuldade dos gerentes responderem às questões relacionadas aos resultados dos programas. Em muitos casos, as informações não estavam disponíveis devido à inadequação dos indicadores propostos ou inexistência de aferição anual. Nesses casos, os gerentes informaram sobre o alcance de metas como resposta ao questionamento sobre resultados do programa, empobrecendo a avaliação. A baixa qualidade das respostas, pela escassez de informações e pela carência de capacitação dos gerentes e suas equipes, sugeria a necessidade de investimento em capacitação gerencial e de avaliação. Outro problema foi o grau de subjetividade, decorrente do fato de a avaliação ter sido interna, realizada pelos próprios gerentes encarregados da implementação dos programas.

A avaliação do plano, por sua vez, consistiu em verificar, com base nas informações dos relatórios gerenciais sobre os programas e no conhecimento especializado dos técnicos, se os programas foram implementados de forma a contribuir para o alcance dos macro objetivos. A análise da gestão do plano corresponde a uma visão agregada sobre o desempenho dos programas e dos ministérios no modelo de gestão proposto. As informações da etapa de avaliação setorial também foram utilizadas nesta fase. Contudo, ao persistirem as dificuldades de informação na fase de monitoramento e de avaliação dos programas, a avaliação do plano só poderia ter sido feita com grande subjetividade.

Adicionalmente, a responsabilização e cobrança por resultados foram pouco efetivas, visto que o baixo desempenho não foi acompanhado de medidas corretivas. As unidades de gerenciamento dos programas não possuíam autonomia legal ou Administrativa para corrigir ou solucionar muitos problemas detectados nos processos de monitoramento e avaliação. O novo modelo de gerenciamento por programas não foi totalmente assimilado, visto que existiram superposições entre os gerentes e a estrutura administrativa formal do governo federal, gerando conflitos de competência e tomada de decisão entre as duas instâncias.

Entre os avanços proporcionados pela experiência de avaliação do PPA, citam-se o estímulo à discussão sobre o monitoramento e avaliação a que os técnicos e órgãos envolvidos no processo foram submetidos. Esse fato consistiu-se num importante passo para disseminar a cultura de avaliação na administração pública e para incorporar essas práticas nos processos de tomada de decisão, melhoria da gestão e aprendizagem organizacional, que demandam tempo para

consolidação. Da mesma forma, embora o uso das informações tenha sido ainda restrito, a divulgação periódica das informações à sociedade e obrigatoriedade de prestação de contas ao Legislativo foram passos que dificilmente poderão ser retrocedidos.

Além disso, em função de legislação e da aprovação da prática do governo federal, muitos estados adotaram os princípios de modernização da administração pública, utilizando os mesmos moldes de elaboração de programas, avaliação e divulgação dos resultados.

O PPA 2004-2007 foi elaborado com base nos mesmos conceitos e fundamentos metodológicos do “Avança Brasil”. Foram mantidos o modelo de gestão, a organização por programas e o sistema de informações já utilizados. Foi introduzida uma estratégia participativa na formulação do plano, com a incorporação várias contribuições de organizações da sociedade civil. Também foram realizadas consultas públicas e validação dos 26 estados e do Distrito Federal. A fase de elaboração dos programas foi desdobrada em duas, uma para os aspectos qualitativos, como definição de objetivo, público-alvo e indicadores dos programas, e outra para os aspectos quantitativos. As avaliações e recomendações dos gerentes sobre os programas anteriores serviram de subsídio à elaboração dos programas do PPA 2004-2007, denominado de “Brasil, um País de Todos”.

As mesmas três instâncias de avaliação foram mantidas no modelo de gerenciamento do PPA 2004-2007. As modificações introduzidas em relação ao PPA 2000-2003 foram basicamente duas.

A primeira, é que o titular da unidade administrativa à qual o programa está vinculado tornou-se o gerente do programa, e o titular da unidade administrativa à qual se vincula a ação, o coordenador da ação, conforme o Decreto 5.233/2004, que regulamenta a Lei do Plano (Lei 10.933/2004). Essa iniciativa tende a minimizar os conflitos entre a estrutura gerencial e a estrutura administrativa mencionados anteriormente. A segunda é que foi criado o Sistema de Monitoramento e Avaliação do Plano Plurianual, cuja estrutura foi definida de forma integrada ao modelo de gestão do Plano.

O Sistema de Monitoramento e Avaliação (SMA) tem como função principal assegurar que a avaliação seja parte integrante da gestão dos programas e dê subsídios para a tomada de decisão. O sistema é composto por uma Comissão de Monitoramento e Avaliação (CMA) e por Unidades de Monitoramento e Avaliação

(UMA) em cada ministério setorial e secretaria especial. De acordo com o Decreto nº 5.233/2004, a CMA terá como atribuição geral elaborar propostas de normas e de procedimentos gerais, relativos ao monitoramento e à avaliação dos programas do Poder Executivo, bem como oferecer elementos técnicos que orientem os processos de alocação de recursos orçamentários e financeiros e a revisão dos programas, com vistas ao alcance de resultados. A Unidade de Monitoramento e Avaliação (UMA) será o principal agente do Sistema. Competirá a UMA de cada órgão apoiar a elaboração dos planos gerenciais, o monitoramento e a avaliação dos programas. O trabalho da CMA e das UMAs será integrar as várias iniciativas de avaliação e os sistemas de monitoramento, a saber: avaliação anual do PPA; avaliação de programas selecionados; avaliação de iniciativa setorial; avaliação de iniciativa não governamental; avaliação dos Pactos de Concertação (Brasil, Relatório de Avaliação – Exercício 2004).

EXERCÍCIO DE FIXAÇÃO

01. Discorra sobre as diferenças entre a avaliação e os demais mecanismos de feedback.

02. Comente sobre as principais dificuldades da avaliação ligada ao contexto do PPA.

AVALIAÇÃO PROCESSUAL**MEDINDO SUA PRODUTIVIDADE TOTAL**

01. Pesquise quais os principais programas sociais de sua cidade e faça uma análise, baseado nos conhecimentos adquiridos neste capítulo, do processo de avaliação dos mesmos.

REFERÊNCIAS

ALA-HARJA, Marjukka; HELGASON, Sigurdur. **Em Direção às Melhores Práticas de Avaliação**. Brasília, Revista do Serviço Público, ano 51, n. 4, out./dez., 2000.

BARBOSA, Frederico; GARCIA, Ronaldo C. **A Propósito da Avaliação do PPA: lições da primeira tentativa**. Brasília, IPEA, Boletim de Políticas Sociais: acompanhamento e análise, n. 3, ago., 2001.

BARBOSA, Ricardo Machado. **Monitoramento e Avaliação de Projetos Sociais**. Trabalho de conclusão submetido ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural, como quesito parcial de obtenção do Grau de Especialista em Desenvolvimento Rural e Agroecologia. Porto Alegre, 2001.

CALMON, Katya M. N.; GUSSO, Divonzir A. **A Experiência de Avaliação do Plano Plurianual (PPA) do Governo Federal no Brasil**. Brasília, Planejamento e Políticas Públicas, n. 25, jun./dez., 2002.

CHIAVANETO, Idalberto; **Introdução à Teoria Geral da Administração**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2003.

COHEN, Ernesto; Franco, Rolando. **Avaliação de Projetos Sociais**. Petrópolis, Vozes, 2004.

CUNHA, Carla Giane Soares da. **Avaliação de Políticas Públicas e Programas Governamentais: tendências recentes e experiências no Brasil**. Belém, Paper UFPA, 2006.

FERREIRA, Ademir; REIS, Ana Carla Fonseca; PEREIRA, Maria Isabel. **Gestão Empresarial: de Taylor aos nossos dias: Evolução e Tendências da Moderna Administração de Empresas**. São Paulo: Thomson Learning, 2002.

http://www.jaironogueira.noradar.com/planejamento_social.htm

JANUZZI, Paulo de M. **Indicadores Sociais no Brasil: conceitos, fontes de dados e aplicações**. Campinas, Editora Alínea, 2. ed., 2003.

LACOMBE, Francisco José; HEILBORN, Gilberto Luiz José. **Administração - Princípios e tendências**. São Paulo: Saraiva, 2003.

MAXIMIANO, Antonio César Amauri. **Teoria Geral da Administração: da Revolução Urbana à Revolução Digital**. São Paulo: Atlas, 2007.