UNIVERSIDADE SALVADOR - UNIFACS

PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO – PPGA

MESTRADO EM ADMINISTRAÇÃO ESTRATÉGICA

REINALDO SABACK SANTOS

UMA ANÁLISE ESTRATÉGICA DA GESTÃO PÚBLICA DA PREFEITURA MUNICIPAL DE SALVADOR:

UM ESTUDO DA ÁREA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO ANO DE 2006

Salvador

2008

REINALDO SABACK SANTOS

UMA ANÁLISE ESTRATÉGICA DA GESTÃO PÚBLICA DA PREFEITURA MUNICIPAL DE SALVADOR:
UM ESTUDO DA ÁREA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO ANO DE 2006

Dissertação de Mestrado apresentado ao Programa de Pós-Graduação – Mestrado em Administração da Universidade Salvador, como requisito parcial para a obtenção do grau de Mestre em Administração Estratégica.

Orientadora: Profª. Dra. Élvia Fadul

Salvador
2008

TERMO DE APROVAÇÃO

REINALDO SABACK SANTOS

UMA ANÁLISE ESTRATÉGICA DA GESTÃO PÚBLICA DA PREFEITURA MUNICIPAL DE SALVADOR:
UM ESTUDO DA ÁREA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO ANO DE 2006

Dissertação aprovada como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre em Administração, Universidade Salvador – UNIFACS, pela seguinte banca examinadora:

Élvia Fadul – Orientadora _____
Doutora em Urbanismo pela Université Paris XII, Institut d'Urbanisme de Paris
Universidade Salvador – UNIFACS

Profª Mônica de Aguiar Mac-Allister da Silva _____
Doutora em Administração pela Universidade Federal da Bahia (UFBA)
Universidade Salvador – UNIFACS

Profª Maria Elisabete Pereira dos Santos _____
Doutora em Ciências Sociais pelo International Society for Cultural History/Universidade de Campinas (ISCH/UNICAMP)

Salvador
2008

FICHA CATALOGRÁFICA
(Elaborada pelo Sistema de Bibliotecas da Universidade Salvador - UNIFACS)

Santos, Reinaldo Saback.
Uma análise estratégica da gestão pública da Prefeitura Municipal de Salvador: um estudo da área de assistência social no ano de 2006 / Reinaldo Saback Santos. - 2008.
126f: il.; 27 cm.

Dissertação (mestrado) - Universidade Salvador – UNIFACS. Mestrado em Administração Estratégica, 2007.
Orientadora: Profª. Dra. Élvia Fadul.

1. Administração Municipal - Bahia. 2. Planejamento Estratégico. 3. Assistência Social 4. Prefeitura Municipal de Salvador. 5. Projetos e programas sociais. I. Fadul, Élvia, orient. II. Título.

CDD: 352.08142

Dedico este trabalho aos meus pais, *Augusto e Zelita* pela formação digna com que me criaram, à minha esposa Camila, pelas infindáveis horas de estudo sempre ao meu lado e ao meu filho Estevão, fonte da minha alegria.

AGRADECIMENTOS

Ao nosso senhor Jesus Cristo pela oportunidade de realizar esta pesquisa e pela presença nos momentos em que precisei de força e tranqüilidade para o meu crescimento profissional.

A Sra. Maria Luiza, amiga, deputada e primeira dama da cidade de Salvador, pelo apoio e sempre solicita a esse propósito.

Ao prefeito e amigo João Henrique, por permitir que a pesquisa focasse o trabalho social desenvolvido pela Prefeitura Municipal de Salvador.

À minha orientadora Profª Élvia pela transmissão de seus conhecimentos que foram essenciais na elaboração desta dissertação, por suas orientações, sempre tão atenciosa e compreensiva.

E, a todos aqueles que, direta e indiretamente, contribuíram para a finalização desta pesquisa.

Conheça todas as teorias,
domine todas as técnicas,
mas quando tocares uma alma humana,
seja apenas
outra alma humana

(C.G.JUNG)

RESUMO

A presente dissertação se propõe analisar a estratégia da gestão pública da Prefeitura Municipal de Salvador, a partir das ações desenvolvidas na área de assistência social no ano de 2006. Para tanto, necessário se fez compreender o desenvolvimento do conceito de estratégia e de planejamento estratégico no âmbito da gestão pública municipal; analisar o enfoque estratégico utilizado pela SEDES para combater a pobreza na cidade de Salvador; identificar as ações estratégicas desenvolvidas, através dos projetos e programas de assistência social, implantados pela SEDES, Mais Social e Fundação Cidade Mãe no ano de 2006 no Município de Salvador; e identificar as inovações implementadas nos projetos com a finalidade de avaliar o alcance das transformações sociais empreendidas junto à comunidade carente da cidade de Salvador. A metodologia adotada para o desenvolvimento da pesquisa compreendeu a entrevista estruturada com questões abertas junto ao gestor da SEDES, bem como com as gestoras do Mais Social e da Fundação Cidade Mãe. Conclui-se que a questão social tem sido um dos entraves na gestão pública municipal, principalmente, por causa da pobreza exacerbada e até mesmo a falta de recursos, que não são suficientes para instituir e manter os projetos na área de desenvolvimento social. Face ao exposto, o estudo mostra que a estratégia de atuação do poder público municipal – Prefeitura Municipal de Salvador, através da SEDES, que tem se dado através da atuação estratégica e parceira com o Mais Social e a Fundação Cidade Mãe determinou um novo padrão de gestão na área de assistência social.

Palavras-chave: Gestão pública municipal. Estratégia. Planejamento estratégico. Prefeitura Municipal de Salvador. Projetos e programas sociais.

ABSTRACT

To present dissertation this intends to analyze the strategy of the public administration of the Municipal City hall of Salvador, starting from the actions developed in the area of social attendance in the year of 2006. For so much, necessary she made to understand the development of the strategy concept and of strategic planning in the extent of the municipal public administration; to analyze the strategic focus used by the SEDES to combat the poverty in the city of Salvador; to identify the developed strategic actions, through the projects and programs of social attendance, implanted by the SEDES, More social and Cidade Mãe Fundation the year of 2006 in the Municipal district of Salvador; and to identify the innovations implemented in the projects with the purpose of evaluating the reach of the social transformations undertaken the lacking community of the city of Salvador close to. The methodology adopted for the development of the research understood the interview structured with subjects opened the manager of the SEDES close to, as well as with the managers of the Most social and of the Cidade Mãe Fundation. It is ended that the social subject has been one of the impediments in the municipal public administration, mainly, because of the exacerbated poverty and even the lack of resources, that they are not enough to institute and to maintain the projects in the area of social development. Face to the exposed, the study shows that the strategy of performance of the municipal public power-Municipal City hall of Salvador, through to SEDES, that this has if given through the strategic performance and partner with the Most social and the Cidade Mãe Fundation determined a new administration pattern in the area of social attendance.

Keys-word: Public administration. Strategy. Strategic planning. Public Administration of the Municipal of hall Salvador City. Projects and social programs.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO **16**

2 A ESTRATÉGIA E A ATUAÇÃO DA GESTÃO PÚBLICA **25**

2.1 ENTENDIMENTO DE ESTRATÉGIA À LUZ DA GESTÃO PÚBLICA 25

2.2 A UTILIZAÇÃO DA ESTRATÉGIA COMO PRÁTICA NA GESTÃO PÚBLICA MUNICIPAL 32

2.2.1 O Planejamento Estratégico nas Ações Municipais 37

2.2.2 O Planejamento Tático nas Ações Municipais 38

2.2.3 O Planejamento Operacional nas Ações Municipais 39

2.3 A QUESTÃO DA POBREZA: A UTILIZAÇÃO DO PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO COMO FOMENTADOR DE AÇÕES PÚBLICAS 40

3 ASSISTÊNCIA SOCIAL, NO ANO DE 2006, A PARTIR DA ANÁLISE ESTRATÉGICA DA GESTÃO MUNICIPAL DA PREFEITURA MUNICIPAL DE SALVADOR **55**

3.1 OBJETO DE ESTUDO: PMS 55

3.1.1 O Quadro de Pobreza na Bahia na Última Década 57

3.1.2 O Contexto Social da Bahia na Atualidade 63

3.1.3 A Atuação da SEDES no Combate à Pobreza 67

3.2 AS POLÍTICAS E PROGRAMAS TRAÇADOS PELA GESTÃO PÚBLICA MUNICIPAL 69

3.2.1 Trabalho Social Desenvolvido pela SEDES 69

3.2.2 Ações do Mais Social 89

3.2.3 Fundação Cidade Mãe 100

3.3 ANÁLISE CRÍTICA DA GESTÃO ESTRATÉGICA DA PREFEITURA MUNICIPAL DE SALVADOR 107

4 CONCLUSÃO **116**

REFERÊNCIAS **119**

APÊNDICES **122**

APÊNDICE A – ROTEIRO DE ENTREVISTA (SEDES) 123

APÊNDICE B – ROTEIRO DE ENTREVISTA (ONG MAIS SOCIAL) 124

APÊNDICE C – ROTEIRO DE ENTREVISTA (FUNDAÇÃO CIDADE MÃE) 125

LISTA DE FIGURAS

Figura 1	Análise SWOT, Escola de Design	35
Figura 2	Plano e contexto da gestão estratégica tecnopolítica	52
Figura 3	Triângulo de governo da gestão estratégica tecnopolítica	53
Figura 4	Processo de planejamento estratégico	111
Figura 5	Planejamento Estratégico para Organizações do Terceiro Setor (OTS)	112

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1	Quantitativo de doações para o Programa Assistência Social do SEDES, através da Mais Social (Ano 2005)	100
Gráfico 2	Quantitativo de doações para o Programa Assistência Social do SEDES, através da Mais Social (Ano 2006)	100

LISTA DE QUADROS

Quadro 1	Coordenações SEDES	68
Quadro 2	Programas desenvolvidos pela SEDES	73
Quadro 3	Atendimento x Número (Programa Agente Jovem)	74
Quadro 4	Critérios de Elegibilidade	76
Quadro 5	Atendimento à família através do CRAS (Ação x Quantitativo)	78
Quadro 6	Atendimento à família através do PETI (Ação x Quantitativo)	80
Quadro 7	Atendimento x Quantidade Programa apoio à criança de 0 a 6 anos	83
Quadro 8	Subvenções sociais (Programa apoio à criança de 0 a 6 anos)	83
Quadro 9	Demonstrativo de resultados ações desenvolvidas para portadores de deficiência	86

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 Tipos de deficiência 85
Tabela 2 Quadro quantitativo de doações para o Programa Assistência Social da SEDES, através do Mais Social 99

LISTA DE SIGLAS

ADRA	Agência Adventista de Desenvolvimento e Recursos Assistenciais
ANATEL	Agência Nacional de Telecomunicações
BIRD	Banco Internacional para a Reconstrução e o Desenvolvimento
BPC	Benefício de Prestação Continuada
CADÚNICO	Cadastro Único dos Programas Sociais do Governo Federal
CAPS	Centro de Atenção Psicossocial ao Usuário de Drogas
CEFET	Centro Federal de Educação Tecnológica da Bahia
CEI	Centros de Educação Infantil
CEPAL	Comissão Econômica Para América Latina e o Caribe
CEPROM	Centro de Profissionalização da Mulher
CETAD	Centro de Estudos e Terapias do Abuso de Drogas
CIAS	Central de Informação e Atendimento Social
CMAS	Conselho Municipal de Assistência Social
CMSE	Central de Medidas Sócio-educativas em Meio Aberto
CNPJ	Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas
COAP	Coordenadoria de Apoio a Pessoa com Deficiência
COMETI	Comissão Municipal de Erradicação do Trabalho Infantil
CONADA	Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente
CPF	Cadastro de Pessoas Físicas
CRAS	Centro de Referência da Assistência Social
CVI BA	Centro de Vida Independente da Bahia
DASP	Departamento Administrativo do Serviço Público
DIEESE	Departamento Intersindical de Estatísticas e Estudos Sócio-Econômicos
DRT	Delegacia Regional do Trabalho
DSTs	Doenças Sexualmente Transmissíveis
ECA	Estatuto da Criança e do Adolescente
ENDEF	Estudo Nacional de Defesa Familiar
FCM	Fundação Cidade Mãe
FUNCEF	Fundo Estadual de Combate à Pobreza
FUNDEB	Fundo de Desenvolvimento da Educação Básica

FUNDEF	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
INSS	Instituto Nacional de Seguridade Social
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
LA	Liberdade Assistida
LDB	Lei de Diretrizes e Bases da Educação
LOAS	Lei Orgânica de Assistência Social
MDS	Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome
NAPE	Núcleo de Apoio a Programas Especiais
OIT	Organização Internacional do Trabalho
OMS	Organização Mundial de Saúde
ONG	Organizações Não Governamentais
OTS	Organizações do Terceiro Setor
PBF	Programa Bolsa Família
PE	Planejamento Estratégico
PED	Pesquisa Emprego Desemprego
PETI	Programa de Erradicação do Trabalho Infantil
PIB	Produto Interno Bruto
PMS	Prefeitura Municipal de Salvador
PNAD	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios
PNAS	Plano Nacional de Assistência Social
PSC	Prestação de Serviços à Comunidade
RG	Registro Geral
SEAD	Secretaria Municipal da Administração
SECOMP	Secretaria de Combate a Pobreza
SECOMP	Secretaria de Combate à Pobreza e as Desigualdades Sociais
SECTI	Secretaria de Ciência, Tecnologia e Inovação do Estado da Bahia
SEDES	Secretaria de Desenvolvimento e Ação Social
SGD	Sistema de Garantias de Direitos
SIMM	Serviço de Intermediação de Mão-de-obra
SMEC	Secretaria Municipal de Educação
SUS	Sistema Único de Saúde

SWOT	*Strengths* (pontos fortes), *Weaknesses* (pontos fracos), *Opportunities* (oportunidades) e *Threats* (ameaças)
UNESCO	Organizações das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura
UNICEF	Fundo das Nações Unidas para a Infância

1 INTRODUÇÃO

O Banco Internacional para a Reconstrução e o Desenvolvimento (BIRD), que trabalha com dados oficiais do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), em 2002, afirmou que o número de pobres no Brasil era de cinqüenta e quatro milhões, destes, vinte e dois milhões eram indigentes. Esse número aumentou consideravelmente e todos os estudiosos são unânimes em afirmarem que a ausência de políticas públicas condizentes com o atual crescimento urbano é um dos entraves para esse percentual elevado de pobreza que assola o país; bem como a falta de um planejamento estratégico voltado para a criação de programas e projetos que possibilitem às pessoas que estão na linha pobreza, e abaixo desta, condições de, através do estudo e da qualificação, por exemplo, melhorarem suas realidades.

Sob outra vertente observou-se a herança do subdesenvolvimento advinda da ampliação dos segmentos sociais que engrossavam os contingentes de excluídos. Não se pode negar os avanços ocorridos na área econômica, mas, nem por isso, a situação social evidenciada nas cidades brasileiras deixou de ser preocupante, muito pelo contrário, com o crescimento desordenado das cidades, o quadro de pobreza se agravou e os organismos públicos não evoluíram na mesma proporção em desenvolvimento de ações nesse sentido.

Ao longo da última década percebe-se que a pobreza aumentou, inclusive no Município de Salvador, apesar de dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2006) terem indicado que o Produto Interno Bruto (PIB) na metrópole soteropolitana foi na ordem de 9,9%, ou seja, superior ao índice evidenciado para o Brasil que foi de apenas 4,9%.

Segundo dados do BIRD (1998 *apud* FOLHA DE S. PAULO, 1998, p. 2):

> O Brasil apresentava em 1996 uma taxa de analfabetismo de 17%, quando na América Latina a média é de 12%; a proporção de crianças trabalhando entre 10 e 14 anos foi reduzida para 16%, sendo que na América Latina a taxa é de 12%.

Nota-se, claramente, que esse quadro não só relatou a problemática de um país e cidades calcadas em desordem estrutural, como, principalmente, sinalizou as conseqüências dessa profunda crise e que, diga-se de passagem, não foi só

desprivilegio do Brasil, mas de grande parte dos países da América Latina, possibilitando aos diversos estudiosos no assunto, uma análise pormenorizada sobre a gravidade dos problemas sócio-econômicos existentes e trazer à tona, em alguns casos, a ineficiência dos gestores estaduais e municipais no atendimento das demandas públicas.

Vale ressaltar, que a limitação da capacidade dos gestores, sejam estes estaduais ou municipais, em oferecer serviços públicos, foi reflexo não apenas de uma crise econômica que restringiu os recursos financeiros disponíveis, mas, sobretudo, do esgotamento de um modelo de gestão que não conseguiu atender com eficácia as demandas da sociedade civil, cada vez mais complexas e variadas.

Muito embora esse quadro tenha sido notório, observa-se, atualmente, que os gestores não demonstraram imobilização, ao contrário, buscaram se munir estrategicamente de ações que pudessem minimizar o cenário ao qual se encontravam. O resultado mais iminente foi o florescimento de alternativas à prestação de serviços públicos, em sua maioria específicas em seu escopo e limitadas em sua abrangência, nas áreas de saúde, educação e assistência social, proporcionadas por grupos sociais não-institucionalizados, organizações da sociedade civil, organizações não-governamentais (ONGs), fundações privadas, entre tantas outras formas de organização que possuíam as características de serem, simultaneamente, não-governamentais e não-lucrativas e, principalmente, ações desenvolvidas pela secretaria de desenvolvimento na área de ação social das prefeituras municipais das grandes cidade.

Nesse cenário é que se encontram as ações de desenvolvimento social evidenciadas pelas gestões públicas municipais, que através de planejamentos estratégicos minuciosos desenvolvem projetos e programas, em consonância com as gestões federais, estaduais e com as ONGs, visando à diminuição dos índices de pobreza que assolam cidade, como a cidade de Salvador.

A finalidade do desenvolvimento dos projetos em conjunto, parte de estratégia no âmbito organizacional que consiste em estabelecer quais serão os caminhos, os cursos, os programas de ação que devem ser seguidos para alcançar os objetivos estabelecidos pelo gestor, independentemente desta organização ser privada ou pública. Contudo, para as organizações públicas o conceito básico de estratégia deve estar relacionado à ligação da mesma ao seu ambiente.

Face ao exposto, a questão que norteia essa discussão é: De que forma a gestão pública municipal da cidade de Salvador tem atuado estrategicamente para o desenvolvimento de ações no âmbito social?

Essa discussão se justifica pelo entendimento de como se processa a análise da estratégia da gestão pública da Prefeitura Municipal de Salvador, tendo em vista que as ações desenvolvidas na área de assistência social remontam a um passado próximo, quando, de um modo geral, o país buscou a retomada do crescimento econômico, por meio de um processo sustentado, que é essencial para a redução das desigualdades e a promoção das melhorias sociais.

Os gestores públicos, principalmente os municipais pautaram a gestão estratégica no entendimento de que sem crescimento econômico não há como compreender políticas sociais ativas: não há geração de empregos, reduzindo-se a renda *per capita* e a própria receita dos governos, inibindo, assim, ações diretas de promoção social.

Por outra vertente, o passado recente comprova que nos anos 80 e parte dos anos 90 ocorreu a pior combinação de características que uma economia pode abrigar: ausência de crescimento econômico e inflação crônica, em alguns momentos. Durante esse período, esgotou-se o padrão de crescimento até então vigente, apoiado na liderança do Estado, com maciços investimentos diretos e farta distribuição de benesses ao capital nacional e estrangeiro, por meio de políticas protecionistas, reservas de mercado, administração de preços, etc.

Embora se tenha logrado elevar o padrão médio de vida da população brasileira, o modelo era concentrador e a conseqüência desse posicionamento foram mais desigualdades sociais, impossibilitando aos gestores públicos traçar políticas públicas que viessem amenizar a pobreza.

Não demorou muito a percepção da estagnação econômica que se seguiu impediu a elevação do padrão de vida médio e a redução das desigualdades, acirrando-se a disputa interclasses e, não por acaso, elevando-se a taxa de inflação a patamares incontroláveis, tendo sido frustrada todas as tentativas de eliminá-la.

Vale mencionar que os anos de estagnação com altos índices de inflação refletiram, entre outras coisas, a incapacidade de adaptação às novas características da economia, visto que essa readaptação implicava, naturalmente, nova correlação de forças, políticas e econômicas, despertando reações, por vezes vigorosas, nos perdedores potenciais.

Não muito diferente, essa realidade perdurou parte dos anos 90, quando as condições prevalecentes não mais permitiram a postergação dessas questões, principalmente quando relacionado à integração crescente da economia mundial, o fim do bloco socialista e a adoção de práticas capitalistas até em países que, formalmente, não abandonaram, sequer, a planificação central. Daí os governos se apressaram na tomada de medidas que permitissem, a um só tempo, o fim da inflação crônica, a recuperação do crescimento econômico e a elevação dos níveis de produtividade.

Mas, o que de fato esse quadro tem a ver com essa pesquisa, uma vez que se reporta às ações e estratégias desenvolvidas pela gestão pública municipal para minimizar o quadro de pobreza a partir de sua assistência social?

Acredita-se que o quadro dos últimos vinte anos (década de 80 e 90) trouxeram marcas profundas no contexto social, principalmente para as cidades que não conseguem se manter sustentáveis e se desenvolverem com intuito de garantir os direitos sociais mínimos de todos os cidadãos, preconizado na Constituição Federal de 1988, a exemplo da moradia, trabalho, lazer, segurança e saúde.

Assim, a relevância da discussão conduz ao entendimento de que no cenário público, à medida que as organizações desenvolvem, a partir de suas funções de gerenciamento, seguem a curva típica do ciclo de vida, experimentando os problemas associados com deficiências em uma ou mais dessas funções. Entende-se, então, que quando uma organização, independentemente de ser esta privada ou pública, fica “engessada” e é incapaz de desenvolver uma particular função gerencial, ela passa por problemas anormais. Entretanto, se o atraso no desenvolvimento se prolonga, a falta da liderança gerencial na organização pode ameaçar sua capacidade de sobrevivência, independentemente dessa organização ser pública ou privada.

Dentro desse contexto, a gestão estratégica da Prefeitura Municipal de Salvador, a partir das ações que se busca identificar no papel do gestor público, consiste em assumir as atividades na produção e consecução do direito, tendo em vista que essa atividade se volta para a cidadania e, prioritariamente, exige da população uma participação ativa na comunidade, na atividade política e no processo jurídico decisional, pois a premissa básica é que a idéia de cidadania seja compreendida como um procedimento de participação ativa.

Atrelado a isso é patente que nunca se falou tanto de promoção de ações voltadas para minimizar o quadro de pobreza em que se encontram as grandes cidades brasileiras e, neste caso, os gestores públicos deverão melhor gerir a receita pública e canalizar estrategicamente as ações que serão desenvolvidas para a promoção do bem-estar de sua população.

A saída estratégica que o gestor municipal da cidade de Salvador tem adotado nos últimos anos, está relacionada com a delegação de poderes para que a Secretaria de Desenvolvimento e Ação Social (SEDES) direcione melhor as receitas, elaborando programas e projetos sociais, em parcerias principalmente com as ONGs, minimizando, assim, os reflexos dos indicadores que traduzem a realidade da pobreza no município, com a finalidade de executar os projetos de desenvolvimento comunitário nas micros comunidades.

A relevância da análise estratégica da gestão pública da Prefeitura Municipal de Salvador, quanto às questões de promoção da assistência social, parte do entendimento de que o modelo de gestão estratégico e administrativo adotado pelo gestor municipal, busca viabilizar o exercício de uma política afirmativa de práticas e valores sociais verdadeiros, edificantes, que tem a cidadania como absoluta prioridade humana, ratificando os compromissos sociais necessários, criando uma rede contumaz de solidariedade.

Há de ressaltar que o Estado, através de suas Secretarias, a exemplo, da SEDES, tem alçado uma posição estratégica, no sentido de interferir efetivamente na implantação de projetos sociais, para atender as necessidades da população de baixa renda.

Sob outro prisma, entende-se que a análise social do estudo interessa porque, estrategicamente, o Estado da Bahia, ao longo dos últimos anos, se posicionou como um dos Estados com melhor evolução do PIB. Antagonicamente, pesquisa divulgada pelo Departamento Intersindical de Estatísticas e Estudos Sócio-Econômicos (DIEESE), revelou a cidade de Salvador com indicadores sociais dramáticos, a exemplo dos 22,3% de taxa de desemprego, o que representa um volume considerável de trezentos e noventa e sete mil pessoas sem colocação no mercado de trabalho, sendo que entre os jovens de 16 a 24 anos este índice se eleva para o nível de 41,9%, sem a devida ocupação remunerada.

Também há de se destacar que a Prefeitura Municipal, através do Serviço de Intermediação de Mão-de-obra (SIMM), nos anos de 2005 e 2006, conseguiu

oferecer trinta e sete mil vagas de emprego, das quais quinze mil não foram preenchidas (DIEESE, 2006). O baixo nível de instrução dos profissionais soteropolitanos foi a justificativa para o não preenchimento das vagas.

Outro fato intrigante, que se torna relevante à temática, é que a cidade de Salvador detém uma das maiores concentrações de população negra do país (85% segundo fontes extras oficiais): 43,5% dos jovens desempregados são negros, enquanto os não negros correspondem a 35,7%, neste percentual o universo feminino sobe para 47% de jovens mulheres negras, todas sem nenhuma atividade profissional (DIEESE, 2006), traduzindo-se em um quadro de exclusão social.

Atuar estrategicamente e em conjunto, Secretaria e ONGs, tem sido a saída para amenizar os problemas enfrentados pelo gestor público municipal no combate à pobreza e à exclusão social.

Face ao exposto, o objetivo geral dessa dissertação consiste em analisar a estratégia da gestão pública da Prefeitura Municipal de Salvador, a partir das ações desenvolvidas na área de assistência social no ano de 2006.

Os objetivos específicos são os seguintes:

a) desenvolver o conceito de estratégia e de planejamento estratégico no âmbito da gestão pública municipal;
b) analisar o enfoque estratégico utilizado pela SEDES para combater a pobreza na cidade de Salvador;
c) identificar as ações estratégicas desenvolvidas, através dos projetos e programas de assistência social, implantados pela SEDES, Mais Social e Fundação Cidade Mãe no ano de 2006 no Município de Salvador;
d) identificar as inovações implementadas nos projetos com a finalidade de avaliar o alcance das transformações sociais empreendidas junto à comunidade carente da cidade de Salvador.

Com a finalidade de atender aos objetivos traçados e responder ao questionamento feito, metodologicamente, a natureza do estudo consistiu em discutir considerando a análise da estratégia utilizada pela gestão pública da Prefeitura Municipal de Salvador, a partir das ações desenvolvidas na área de assistência social, no ano de 2006, pela SEDES, que contempla, também, os programas do Mais Social, bem como da Fundação Cidade Mãe, que tinham por finalidade minimizar o problema da exclusão social e da pobreza. O estudo desenvolvido, em

termos de metodologia de pesquisa, sendo denominado de pesquisa qualitativa, entre os chamados estudos exploratórios.

Justifica-se a abordagem somente do ano de 2006 para a análise das ações tendo em vista que na gestão anterior não haviam projetos desse porte, com a finalidade de atuar estrategicamente; além do mais, a análise pretendia referia-se apenas ao atual governo municipal, portanto, justificando o período, pois este foi o início das ações implementadas pelo mesmo.

Os números de pesquisas aplicadas se caracterizaram como restritos e considerados representativos no setor, visto que, se tratam de pessoas consideradas referências no assunto, já que a pesquisa foi dividida em dois grupos: do gestor da SEDES e das gestoras do Mais Social e da Fundação Cidade Mãe.

A escolha da SEDES, como Secretaria e da ONG Mais Social e a Fundação Cidade Mãe, tendo como ano base de estudo o ano de 2006, consistiu no entendimento de que estrategicamente essa união possibilitou uma atuação mais efetiva na explanação dos projetos sociais com maior visibilidade em relação ao atendimento das classes menos favorecidas, quando estas, atuando em conjunto, puderam solucionar alguns dos inúmeros problemas sociais da população soteropolitana.

Os dados coletados foram designados por qualitativos, o que significa ricos em pormenores descritivos relativamente às pessoas, locais e conversas, e de complexo tratamento estatístico. Entretanto, dados numéricos foram contemplados quando se trouxe à tona dados estatísticos de projetos e programas instituídos na área social.

Assim, a estratégia metodológica adotada consistiu primeiro na abordagem teórica, quando se desenvolveu conceitos sobre a temática a partir da pesquisa bibliográfica. E, posteriormente, o estudo empírico, que consistiu na análise dos dados coletados junto a SEDES, a ONG Mais Social e a Fundação Cidade Mãe.

Ressalte-se, no entanto, que utilizando a tipologia de Tripodi e outros (1975 *apud* LAKATOS; MARCONI 2001), esta pesquisa é qualitativa-descritiva, com subdivisão de estudos de relações variáveis. Como procedimento de pesquisa das intervenções sociais da SEDES, do Mais Social e da Fundação Cidade Mãe, no Município de Salvador, foi adotada a pesquisa documental, bem como foram consultadas revistas, dissertações, artigos e outros documentos informativos.

Quanto ao público em relação aos procedimentos da pesquisa de campo, utilizou-se para verificação sobre a percepção dos pesquisados (grupos de referência no assunto), quando das intervenções estratégicas no âmbito social no Município de Salvador, a análise de seus diversos programas e projetos sociais.

Quanto às técnicas utilizadas foram realizadas pesquisas bibliográficas através de estudos de diversos autores que tratam da temática o que incluiu a coleta de dados documentais junto a SEDES. Foram entrevistados o Secretário da SEDES e as Gestoras do Mais Social e da Fundação Cidade Mãe.

Foram feitas entrevistas estruturadas através de questões abertas nos referidos públicos-alvos da pesquisa. O foco da entrevista obedeceu a critérios específicos que se voltaram para a temática social.

As entrevistas versaram sobre aspectos subjetivos, sobre as percepções do entrevistado, considerando basicamente seu nível social, sua cultura e seus conhecimentos técnicos sobre o assunto (APÊNDICE A). A coleta de dados da pesquisa de campo foi realizada nos meses de agosto a dezembro de 2007, sendo complementada nos meses de agosto a dezembro de 2008.

Tendo em vista a relevância dos entrevistados, a seleção da amostra foi feita de forma dirigida, a partir de indicações e escolhas naturais identificadas junto ao objeto deste estudo. A seleção foi racional e não aleatória. Foi feita uma escolha segundo os critérios de tipicidade, pelos quais a seleção de elementos representativos foi determinado pelo pesquisador.

As características das intervenções em relação aos projetos e programas sociais instituídos foram analisadas sob diferentes pontos de vista: primeiro com a SEDES e segundo com o Mais Social e a Fundação Cidade Mãe, conforme seu campo de atuação e envolvimento, quando estas colocaram suas visões sobre o assunto, sempre abordados sobre quatro aspectos em seqüência: pobreza, gestão pública municipal, estratégia e planejamento estratégico.

Para alcançar esses objetivos, utilizou-se a combinação dos métodos de abordagem exploratória, cuja técnica de análise foi a qualitativa, tendo em vista a observação sistêmica, seguida da coleta de dados em profundidade junto aos gestores das entidades em análise.

Optou-se pelo método histórico em consideração à evolução crescente que se atribui ao conceito de pobreza e gestão pública, numa breve retrospectiva histórica do seu surgimento até os dias atuais. Já o método comparativo permitiu

verificar as dimensões e formas que os atributos do modelo de intervenções sociais influenciam na efetivação do bem-estar social, o que se incluiu a minimização do estado de pobreza.

Ainda como método utilizou-se a análise fenomenológica, como forma essencialmente descritiva, quando se baseou no estudo das dimensões sociais causadas e disponibilizado pela SEDES, Mais Social e Fundação Cidade Mãe, que incluíram os projetos quando da análise estratégica da gestão pública municipal da Prefeitura Municipal de Salvador e a sua prestação de serviços sociais, o que não distancia o trabalho de um método científico, por ser empírico.

Além desta introdução, que consiste na seção 1, a dissertação está estruturada em mais três seções.

A Seção 2 trata do referencial teórico no qual se apresentam, em linhas gerais, os aspectos conceituais de estratégia e planejamento estratégico cuja ênfase atribuída esteve relacionada à gestão pública municipal, quando se caracterizou o que é gestão pública e o significado de serviço público para a efetivação das ações desenvolvidas no âmbito social.

A Seção 3 consiste na interpretação dos dados coletados onde foram apresentados os resultados e as análises das aplicações da entrevista em profundidade, com os públicos-alvos delimitados, sendo que antes foi descrito o trabalho social desenvolvido pela Prefeitura Municipal de Salvador, através da SEDES, do Mais Social e da Fundação Cidade Mãe, quanto às suas intervenções sociais, com a finalidade de identificar as transformações ocorridas após a implementação destes projetos no contexto social das comunidades carentes na cidade de Salvador, à luz da análise estratégica da gestão pública municipal.

E, por fim, a Seção 4, na qual se disserta a conclusão.

2 A ESTRATÉGIA E A ATUAÇÃO DA GESTÃO PÚBLICA

Nessa Seção, faz-se uma revisão de literatura sobre os aspectos conceituais de estratégia e planejamento estratégico, enfatizando-se às questões da gestão pública municipal, mas especificamente as características de gestão pública na promoção do serviço público para a efetivação das ações de âmbito social.

2.1 ENTENDIMENTO DE ESTRATÉGIA À LUZ DA GESTÃO PÚBLICA

Para adentrar na questão relacionada à gestão pública, necessário se faz, antes, conhecer as principais características do que vem a ser o Estado.

Na pesquisa bibliográfica, dentre as várias definições existentes de Estado, encontrou-se a descrita por Dallari (1995, p. 98) na qual coloca que: “por mais que os autores se esforcem para chegar a um conceito objetivo, haverá sempre um quantum de subjetividade, haverá sempre uma infinidade de conceitos”. Respeitando esta diversidade o mesmo autor, Dallari (1995, p. 101) conceitua o Estado como “a ordem jurídica soberana que tem por fim o bem comum de um povo situado em determinado território”.

A definição acima está amparada na teoria tradicional dos três elementos do Estado – coletividade ou povo, território e poder político juridicamente instituído, pelo entendimento primário de que o Estado faz parte da sociedade em que se insere, assumindo diante disto características dessa mesma sociedade.

Para Lakatos e Marconi (1988, p. 188), “[...] o Estado constitui uma parte essencial, mas não a totalidade da estrutura social, com funções externas e importantes, embora limitadas, pois só pode supervisionar os aspectos exteriores da vida social”.

Percebe-se, então, que a relação entre o Estado e a sociedade civil é uma discussão fundamental, pois são as diferentes formas de relação entre o Estado e a sociedade que atribuem o verdadeiro caráter de qualquer Estado. Sob essa questão afirma Kehrig (2004, p. 137) que: “a sociedade faz parte do Estado e vice-versa. Todavia, o Estado não pode ser melhor que a sociedade que o sustenta”.

A mesma autora, Kehrig (2004, p. 173), ao recuperar dos clássicos como Montesquieu o entendimento do conceito do Estado enquanto “sociedade politicamente organizada”, destaca que:

> O representante do Estado nas suas relações políticas com a sociedade é o governo. O governo representa todo o aparelho de Estado, compreendendo [...] a estrutura de funcionamento por meio da qual o Estado se organiza.

Entende-se, então, que ao ser formado pelos órgãos e instituições de Estado, o governo inclui os poderes Executivo, Legislativo e Judiciário. Nesse diapasão e de acordo com Dallari (1995, p. 188), tem-se que: “a organização das instituições que atuam no poder soberano do Estado e nas relações entre aquelas instituições fornecem a caracterização das formas de governo”.

O pressuposto é atuar a partir das formas clássicas de governo, que segundo Bobbio (2001, p. 104-105):

> As formas clássicas de governo se constituem para Aristóteles em monarquia, aristocracia e democracia; e, para Maquiavel em monarquia e república, podendo esta última ser aristocrática ou democrática.

A maioria dos autores, de acordo com Bobbio (2001), conceitua forma de governo e regime político como expressões sinônimas. Entretanto, na visão de Dallari (1995), porém a expressão “forma de governo” é mais precisa, quando se trata de estudar os órgãos de governo, por meio de sua estrutura fundamental e da maneira como estão relacionados, mesmo porque a formulação, execução e avaliação das políticas públicas, em sua maior parte, é coordenada pelo governo, quando não o faz exclusivamente em setores que são da competência do seu papel precípuo na sociedade.

Por competências exclusivas do Estado são entendidas as ações de regulamentar, fiscalizar e garantir a segurança pública e social. Assim sendo, “[...] a organização do aparelho de Estado, que constitui o governo, é um ambiente privilegiado de coordenação dos processos de formulação das políticas públicas (KEHRIG, 2004, p. 140)”.

Enquanto materialização organizacional do Estado, é na estrutura do governo que se tem o espaço privilegiado para formulação das políticas públicas, distribuídas para os municípios de forma estratégica, pois para Kehrig (2004, p. 140): “Situando-se entre o Estado e a política, o governo assume seu papel político de mediação entre o Estado e as políticas públicas [traçadas pelo município para atingir seus objetivos]”.

A questão que envolve as políticas públicas, no âmbito estadual, são de fundamental importância para que as ações municipais sejam desenvolvidas e tenham êxito. O ponto de partida é, no entanto, relacionar estas ao plano orçamentário e, principalmente, ao planejamento estratégico, pois como salienta Teixeira (2002, p. 2) as políticas públicas como “[...] diretrizes, princípios norteadores de ação do poder público; regras e procedimentos para as relações entre poder público e sociedade, mediações entre atores da sociedade e do Estado”.

Vale ressaltar que a partir de um contexto similar de entendimento das políticas públicas, Kehrig (2004, p. 188) afirma que:

> [...] em última instância, as políticas públicas são as respostas organizadas pela sociedade, por meio do seu sistema político, para atender as necessidades sociais da população [tendo como ponto de articulação não somente o Estado, mas, sobretudo, as ações e gestão municipal que devem considerar a estratégia como ponto balizador dessas ações].

É necessário, então, entender o significado e as premissas da gestão pública e como esta se comporta estrategicamente em relação à gestão municipal, tendo em vista que é freqüente a utilização da expressão “administração pública” e “gestão pública” de forma permutável, muito embora tenha conceitos diferenciados, pois de acordo com Graham e Hays (1994, p. 19) “administração pública é uma expressão genérica que indica o conjunto de atividades envolvidas no estabelecimento e na implementação de políticas públicas”.

Ou seja, é vista como parte da política que se concentra na burocracia e em suas relações com os poderes Executivo, Legislativo e Judiciário do governo. Preocupa-se com questões amplas como: eqüidade, representação, justiça, eficiência do governo e controle da discricionariedade administrativa. Já o gerenciamento, ou a gestão pública é um aspecto da administração pública.

O papel que a administração pública desempenha, na visão dos autores até então discutidos, é importante, pois pode contribuir na alteração de políticas e programas públicos. O gerenciamento público, ao contrário, concentra-se mais sucintamente nas atividades administrativas, que ocorrem dentro das agências governamentais, ocupando-se, principalmente, da implementação das políticas públicas e das ações de organização interna implicadas nessa finalidade institucional.

Os mesmos autores, Graham e Hays (1994, p. 19) destacam também que:

> Enquanto os administradores públicos lidam continuadamente com problemas e relacionamentos políticos, as políticas públicas são mais ou menos consideradas como dadas, sendo que a atenção se fixa nos métodos pelos quais os funcionários civis cumprem suas tarefas.

É dentro desse contexto a observância de que na década de 80, Ferlie et al. (1999), testemunhou a importação de várias técnicas de gestão, principalmente as estratégicas, para o setor público e o nascimento de novos conjuntos de idéias e crenças importantes na área administrativa, denominada por esses últimos como “a nova administração pública”, muito embora, na visão destes autores não se tenha definições claras e unânimes sobre o que a nova administração pública é realmente e não somente há controvérsias acerca do que é ou do que está a caminho de tornar-se.

Porém, ao falar sobre o modelo de gestão pública no Brasil, Bresser Pereira (1996, p. 26) diz que:

> Já em 1938, temos um primeiro sinal de administração pública gerencial, com a criação da primeira autarquia a partir da idéia de descentralização na prestação dos serviços públicos, para a administração indireta, que estaria liberada a obedecer a certos requisitos burocráticos da administração direta.

Trata-se aqui da criação do DASP, para auxiliar o governo na administração. Complementando, o mesmo autor, Bresser Pereira (1998, p. 28) afirma que:

> O surgimento da administração pública gerencial que ocorre na segunda metade deste século é uma resposta à crise do Estado e um modo de enfrentar a crise fiscal, como **estratégia** para reduzir custo e tornar mais eficientes os imensos serviços prestados pelo

> Estado e também, como instrumento de proteção ao patrimônio público contra a corrupção (*grifos nossos*).

A administração pública gerencial envolve mudança na estratégica de gerência, mas esta nova estratégia deve ser posta em prática em uma nova estrutura administrativa e reformada. Sobre esta questão Ferreira (1996, p. 19) assim se pronuncia:

> [...] o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado representa na verdade, um esforço de sistematização da estratégia de enfrentamento dos principais problemas da administração pública brasileira, num contexto determinado, por um lado, pela presença de uma forte cultura burocrática, e por outro, pela existência de práticas ainda patrimonialistas.

Entende-se, então, que a partir de uma gestão estratégica o Estado articulado com o Município, poderá implantar um modelo de administração pública gerencial baseado nos princípios de focalização da ação municipal no cidadão; reorientação dos mecanismos de controle para resultados; flexibilidade administrativa; controle social; e valorização do servidor. A importância aqui consiste em dotar a administração pública de um modelo que a ajude a cumprir suas finalidades, fazendo as apropriações e adaptações que se fizerem necessárias.

Ressalte-se que a principal exigência deste novo tempo é de melhorar a capacidade de resposta do gestor público para as ações empreendidas que, em termos técnicos e organizacionais, consiste em conviver democraticamente com uma sociedade revolucionada, solicitante e explosiva, sendo, portanto, pautada nos princípios estratégicos.

Ultimamente, a terminologia estratégia vem sendo crescentemente solicitada, isso porque os gestores públicos reconhecem que a organização municipal precisa ter bem definido o seu campo de ação e seu crescimento se bem orientado, pois só assim terá seu desenvolvimento e ter as ações bem canalizadas em prol dos cidadãos.

Uma prova disso, são as afirmações feitas por Levitt (2000, p. 18), quando refere-se ao crescimento e êxito, pois que: “Pode-se considerar uma descrição mais definida no que tange ao papel da organização [independentemente de ser pública

ou privada] em seu ecossistema como um pré-requisito para que haja crescimento e êxito”. Percebe-se que, em relação aos objetivos, ele observa que estes apontam para o grau de superação que a empresa deseja, embora não mostre o seu campo de atração, que resulta no desenvolvimento de uma estratégia competitiva.

Nesse aspecto, Porter (1986, p. 16-17), afirma que:

> O desenvolvimento de uma estratégia competitiva é em sua essência o desenvolvimento de uma fórmula ampla para o modo como uma empresa irá competir, quais as suas metas, quais as políticas necessárias para se levar a cabo estas metas.

Obviamente em organizações públicas não existe competitividade, mas, sim, competência das ações estratégicas desenvolvidas com a finalidade de obter resultados que se voltem para a sociedade. O importante é que os planejadores públicos tenham técnicas de análise sistemática e tempo para considerar assuntos estratégicos ao longo do processo. Há de se ressaltar, no entanto, que muito embora quando das questões relacionadas às organizações públicas estes não têm autoridade para elaborar estratégias, recolher informações palpáveis e reconhecer conexões, sendo também curto o espaço de tempo para focalizar intensamente, absorver e processar informações.

Daí, a importância do entendimento de estratégia, que Motta (2000, p. 23), relaciona ao planejamento prévio em consonância com a missão e os objetivos traçados:

> O bem se faz melhor se antecipado e o mal é menos mal se previsto: Ele relata que nenhuma palavra nos últimos vinte anos tem sido tão bem associada à gestão quanto estratégia. Estratégia é o conjunto de decisões em um plano ou emergentes do processo organizacional que integra missão objetivos e seqüência de ações administrativas num todo interdependente.

O entendimento que se tem através da afirmação feita por Motta (2000), é de que a estratégia serve para qualificar todas as funções e dimensões da administração. Pode-se inferir, a princípio, que esse conceito é útil para definir, enfim, toda a essência e relevância da administração, ou; inútil ou inócuo devido à generalidade do seu uso.

No primeiro caso, poder-se-ia até propor desprezar a palavra administração e substituí-la por estratégia, já que esta última significaria, na verdade, toda a essência do conceito de administração. No segundo caso, a generalidade do uso implica dizer praticamente que todas as funções administrativas são estratégicas.

Na década de 60, o conceito estratégia popularizou no meio empresarial já associado ao planejamento estratégico. Assim, Motta (2000, p. 24), afirma que:

> O planejamento estratégico surgiu no momento em que as grandes organizações sentiram necessidade de aperfeiçoar seus processos de planejamento e gerência e manter-se alerta para possíveis modificações futuras. Ele parte da premissa de um ambiente em constante mutação e turbulência, que exige um processo contínuo de formulação e avaliação de objetivos.

Dessa forma, as organizações públicas para garantir um planejamento estratégico eficaz passaram a utilizar como insumo, diversos fatores coletados no ambiente interno e externo da organização, como por exemplo: necessidades das partes interessadas (cidadãos), análise de cenários (sociedade), ambiente e posicionamento das ações empreendidas em gestões anteriores e informações que agreguem valor à gestão estratégica.

Como insumo do planejamento estratégico é solicitado, também, a análise e o entendimento das capacitações da organização, tais como: capacitação e movimentação da força de trabalho, capacidade e disponibilidade operacionais e disponibilidade de recursos (MINTZBERG; AHLSTRAND; LAMPEL, 2000). Outro aspecto que possui importância crescente no desenvolvimento das estratégias está relacionado com a responsabilidade social. Motta (2000, p. 26), acrescenta que:

> A descrição das principais estratégias da organização e os aspectos fundamentais para o êxito das mesmas (também conhecidos como fatores críticos para o sucesso) devem ser relatados. É solicitado ainda, descrever como é assegurada a coerência entre as estratégias formuladas em relação às necessidades das partes interessadas, de modo a se obter uma visão mais abrangente dos fatores fundamentais para o sucesso da organização.

Percebe-se, então, que as estratégias desenvolvidas no âmbito público devem ser adequadamente comunicadas a todas as partes interessadas, onde houver pertinência. Isso significa que, se a estratégia da organização contempla

algum aspecto importante que exerça impacto somente sobre os cidadãos – a sociedade, como um todo –, por exemplo, eles devem ter conhecimento disso.

Um dos pontos importantes para a operacionalização das estratégias em gestões públicas refere-se ao seu desdobramento em planos de ação. Esse desdobramento deve garantir que os direcionamentos traçados nas estratégias sejam mantidos nos mesmos, bem como o alinhamento entre eles e as ações de curto e longo prazo devem ser apresentadas.

Segundo Mintzberg, Ahlstrand e Lampel (2000, p. 32): “Em geral curto prazo abrange os períodos entre um e dois anos, e longo prazo são aqueles períodos acima de três anos, normalmente em torno de cinco anos”.

Para garantir os sucessos dos planos de ação, é fundamental o envolvimento das pessoas que compõem a força de trabalho, tanto na sua definição quanto na implementação, promovendo o comprometimento e a legitimidade do processo, além de facilitar a disseminação dos planos. A organização pública, enquanto gestora de serviços públicos deve, portanto, apresentar as práticas utilizadas para proporcionar o envolvimento das pessoas no processo de operacionalização das estratégias.

2.2 A UTILIZAÇÃO DA ESTRATÉGIA COMO PRÁTICA NA GESTÃO PÚBLICA MUNICIPAL

O município insere-se em um cenário bastante dinâmico, onde transformações vêm se processando no sentido do fortalecimento e valorização desta instância de governo via transferência de recursos e, mais intensamente, atribuições do Poder Central para esfera local.

O ente municipal figura, ainda, como um sistema complexo, sensível às tensões impostas pelos ambientes interno e externo, exigindo constante adaptação a fim de fazer frente às transformações e novas demandas que lhe são impostas.

No âmbito municipal, em especial nas localidades recentemente emancipadas, o poder público, centrado fundamentalmente no Executivo, ocupa uma das principais posições, constituído como ponto de convergência de esforços e

solicitações de natureza social, política e econômica oriundas dos diversos atores do sistema local.

Considerando que parcela significativa das demandas, principalmente de cunho social provenientes da coletividade local, são atendidas pela administração pública Municipal, relevante se torna que este aparelho administrativo se apresente estruturado de modo a prestar satisfatoriamente os serviços públicos. E, neste cenário, pode-se afirmar que a Magna Lei de 1988 representa um importante marco na consolidação do papel de destaque assumido pela esfera local, porque teve como premissa sedimentar a atual tendência da descentralização das ações do poder público, quando da sua evolução no tocante ao provimento dos cargos públicos, que resultou em um importante aparato administrativo para implementação das políticas públicas por parte do gestor local.

Associe-se, a isso, a cultura legalista profundamente arraigada no campo da administração pública, onde não raras vezes a análise de questões importantes próprias das ciências administrativas cede espaço às interpretações circunscritas unicamente ao campo do direito administrativo. Assim, os meios e fins invertem suas posições. O complementar passa a ser principal, e o que é central – a gestão pública – é relegado a acessório.

Admitindo-se, portanto, o caráter pouco flexível, e o custo de manutenção dos quadros de pessoal permanente nos órgãos da administração pública direta, acentua-se ainda mais a importância de uma estrutura dimensionada de forma a maximizar o atendimento ao interesse público e minimizar a repercussão financeira da manutenção destes aparelhos tem sido um dos problemas mais difíceis de serem resolvidos pelo gestor público municipal que além de gerir o município deve atuar estrategicamente nas ações que forem sendo desenvolvidas em prol da cidadania.

Estrategicamente discutindo, pode-se afirmar que maximizar a satisfação das demandas públicas significa disponibilizar a população local, por intermédio do aparelho administrativo municipal, os serviços públicos nos níveis de qualidade desejados; muito embora se saiba, também, que o atendimento a estas demandas, que é constante, será alcançado pelo gestor público que possuir maior capacidade de alocação dos recursos disponíveis. A essa capacidade chamamos de estratégia.

Azevedo e Costa (2001, p. 9) afirmaram que:

> O mundo passa por diversas transformações, apresentando um comportamento dinâmico, marcado por rápida obsolência e extrema competição. No caso particular do Brasil, esta dinâmica é estimulada pelo processo de globalização. Neste contexto, a competitividade organizacional é primordial para a sobrevivência no mercado atual.

Conforme o ensaio de Azevedo e Costa (2001), a avaliação da postura estratégica organizacional é um processo discutido por vários autores, na literatura encontram-se diversos registros sobre métodos desenvolvidos com tal objetivo. No entanto, estes registros estão dispersos e, em geral, apresentam uma análise isolada e específica induzindo a perda de visão global e a erros graves de avaliação e, principalmente não se encaixam para todos os tipos de organizações, como as públicas, por exemplo.

Neste caso, Boljwin e Kumpe (1990, p. 36) afirmam:

> A competitividade está fundamentada no trinômio produtividade, qualidade e flexibilidade. A flexibilidade está associada à capacidade da organização de atender às flutuações da demanda do mercado. Assim, a competitividade da organização também está fundamentada na sua capacidade de perceber mudanças e se preparar para enfrentá-las adotando uma postura pró-ativa.

No ambiente público é fundamental que o planejamento organizacional seja realizado dentro de um processo contínuo de preparação para o futuro. Daí, o planejamento temporal, calcado no estratégico, tático e operacional, que será discutido a seguir, no qual torna imprescindível avaliar, no planejamento estratégico, o grau da atuação do gestor público enquanto provedor de ações estratégicas para a comunidade.

Uma das principais técnicas de análise para a identificação da postura estratégica encontradas na literatura é o *Strengths* (pontos fortes), *Weaknesses* (pontos fracos), *Opportunities* (oportunidades) e *Threats* (ameaças), compreendido através da sigla SWOT. De acordo com Mintzberg, Ahlstrand e Lampel (2000), o Modelo Básico da Escola do Design, enunciado por este modelo é analisado conforme será exemplificado na Figura 1.

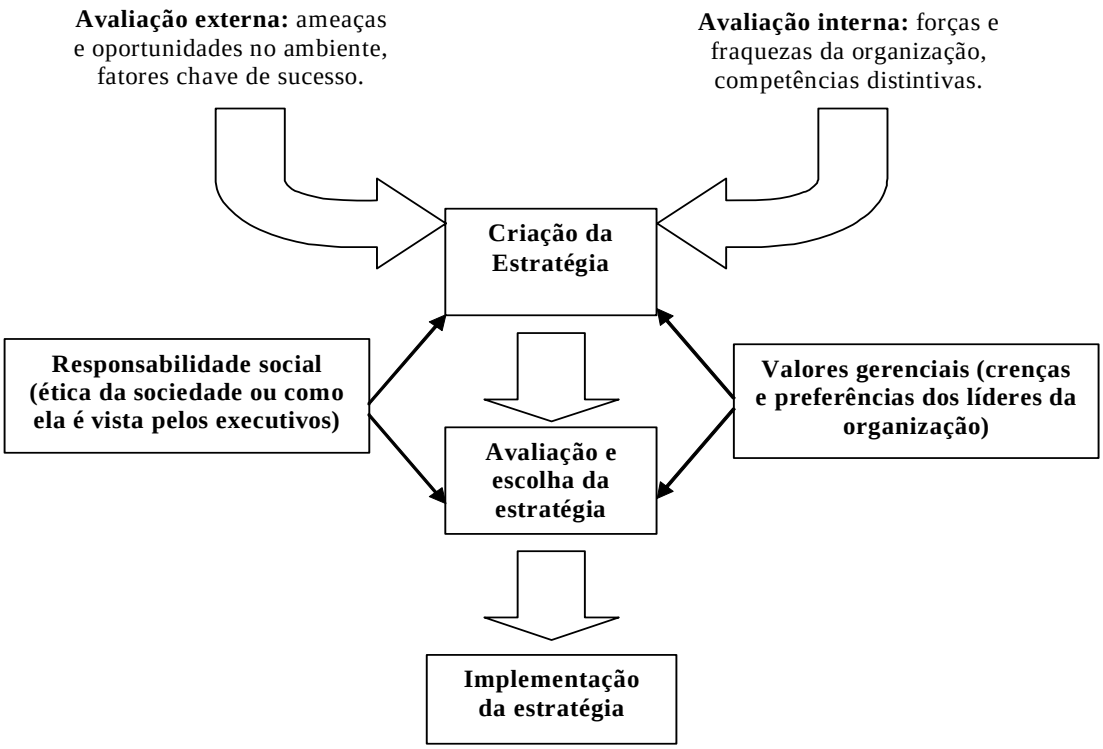

Figura 1 – Análise SWOT, Escola de Design

Fonte: Mintzberg, Ahlstrand e Lampel (2000)

O Swot propõem a combinação das "forças e fraquezas de uma organização com as oportunidades e ameaças" provenientes do cenário como um todo. O primeiro passo para realizar esta combinação é fazer uma análise ambiental, obtendo o diagnóstico estratégico que definirá a situação atual da organização, para que assim se possa melhor direcionar as ações públicas, pois que será mais fácil elaborar uma estratégia em sintonias com as reais necessidades da sociedade.

Não se pode esquecer, porém, que a estrutura de avaliação das estratégias deve ser baseada na:

a) consistência: a estratégia não deve apresentar objetivos e políticas mutuamente inconsistentes;
b) consonância: a estratégia deve representar uma resposta adaptativa ao ambiente externo e às mudanças críticas que ocorrem dentro do mesmo;
c) vantagem: a estratégia de propiciar a criação e/ou manutenção de uma vantagem competitiva na área de atividade selecionada;
d) viabilidade: a estratégia não deve sobrecarregar os recursos disponíveis, nem criar subproblemas insuperáveis (MINTZBERG; AHLSTRAND; LAMPEL, 2000).

A formação da estratégia eficaz deve ser um processo deliberado de pensamento consciente rigidamente controlado. Neste caso, a responsabilidade pela formação das estratégias é do executivo principal (o estrategista) que as impõe à organização e as monitora através de sistemas elaborados de planejamento, orçamento e controle. No caso da gestão pública, geralmente, o gestor municipal, delega poderes para que as Secretarias possam agir em consonância com o Plano Diretor e com o Orçamento Anual do Município, para que assim o modelo da formação da estratégia seja simples e informal.

As estratégias traçadas para o âmbito municipal na Prefeitura Municipal de Salvador são, na maioria das vezes, únicas, obedecendo a um critério de prioridades e demandas local, que é resultado de uma análise individual das situações gerais para que sejam traçadas as variáveis que serão categorizadas para que as ações desenvolvidas, como se verá, tenham melhores resultados.

A importância da utilização da estratégia como prática na gestão pública municipal está na avaliação dos pontos que podem ser melhorados para minimizar os problemas evidenciados quando da exclusão social, da falta de saneamento, de educação, saúde, alimentação, emprego. O reconhecimento dos pontos fortes e fracos segue a análise estratégica, que possibilita ao gestor, neste caso o municipal, melhor direcionar as capacidades estabelecidas para a implementação de estratégia baseada na análise, sempre, do contexto em que está inserido o problema quando da avaliação externa, anteriormente mencionada do seu ambiente.

Segundo os especialistas em gestão organizacional, as empresas, independentemente de serem públicas ou privadas, não funcionam na base da pura improvisação. A formulação da estratégia empresarial é basicamente uma atividade racional que envolve a identificação das oportunidades e as ameaças do ambiente onde a mesma está inserida.

Nesse contexto, é importante, mediante a escolha estratégica, avaliar as forças e fraquezas da gestão pública, sua capacidade atual ou potencial em si antecipar às necessidades e demandas advindas do contexto social. Quando se faz um plano, olha-se para o amanhã buscando antecipar hoje as decisões a respeito de ações que serão executadas ao longo do tempo, de modo atingir determinados objetivos em certas épocas futuras. Portanto, um plano compreende a definição de objetivos e de ações (MINTZBERG; AHLSTRAND; LAMPEL, 2000). As ações

necessárias para atingi-los fazem parte do que habitualmente é chamada de tática ou estratégia.

Numa organização com fim lucrativo, o objetivo predominante será o de obter certo retorno mínimo sobre o investimento do empresário, condizente com o grau de risco envolvido e respeitados os aspectos éticos e de responsabilidade social. Já num órgão público, o objetivo fundamental deve ser o de otimizar a relação entre o dispêndio de recursos e o nível de serviços que a sociedade espera do governo (MINTZBERG; AHLSTRAND; LAMPEL, 2000).

É de fundamental importância que o gestor municipal compreenda que a utilização da estratégia como prática na gestão pública municipal deve ser pautada na preocupação básica com “o que fazer” e não com “como fazer”.

Em outros termos, a estratégia exige toda uma implementação dos meios necessários para a sua execução. Como esses meios envolvem a organização pública como um todo, trata-se aqui de atribuir incumbências a todos os níveis (ou subsistemas) da mesma: o “nível institucional, o nível intermediário e o nível operacional”.

2.2.1 O Planejamento Estratégico nas Ações Municipais

O planejamento no nível institucional recebe o nome de “planejamento estratégico” e apresenta três características principais: é projetado em longo prazo, está voltado para as relações entre a empresa e seu ambiente de tarefa e envolve a organização e gestão municipal como uma totalidade. Assim, é genérico, direcionado em longo prazo e macro orientado, e exige a participação integrada dos demais níveis da organização.

O planejamento estratégico envolve cinco etapas principais: a determinação dos objetivos no qual o gestor municipal que chegar, a análise ambiental, a análise interna da organização e de seus recursos, a geração, avaliação e seleção de alternativas estratégicas e a implementação da estratégia escolhida através de planos táticos e operacionais (MINTZBERG; AHLSTRAND; LAMPEL, 2000).

Vale a pena destacar que as decisões tomadas ao nível estratégico, pelo gestor municipal, são de difícil reversibilidade, já que envolvem decisões complexas

e que comprometem grande volume de recursos, além de um expressivo grau de risco. No âmbito da Prefeitura Municipal de Salvador, nesse nível, a estratégia é tomada quando apresentado um plano de trabalho, projetos e o Plano de Governo, que é flexível diante do que ocorre no ambiente social, que se estende pelo prazo de gestão, que é 04 (quatro) anos.

2.2.2 O Planejamento Tático nas Ações Municipais

O planejamento no nível intermediário da organização é denominado "planejamento tático" e representa a ligação entre o planejamento estratégico e os planos operacionais voltados para a execução das tarefas e operações (MINTZBERG; AHLSTRAND; LAMPEL, 2000). As principais características do planejamento tático na Prefeitura Municipal de Salvador tem sido projeção para o futuro próximo ou ações desenvolvidas no âmbito social da organização municipal pública ao nível de departamentos, relacionado com o controle e integração das operações atuais da mesma, focalizando a alocação de recursos.

O gestor público municipal entende que o planejamento tático é um processo permanente e contínuo, isto é, não se esgota na simples montagem de um plano de ação, inclusive, é aplicado a qualquer tipo de atividade.

Existe o planejamento físico (para lidar com arranjos espaciais ou físicos), o planejamento organizacional (relacionado com o desenvolvimento de padrões ou estrutura de relações de trabalho entre pessoas dentro da organização pública municipal, estabelecendo linhas de autoridade e responsabilidade), o planejamento financeiro, o planejamento orçamentário, etc., sempre pautado no que dispõe a legislação municipal, que está em consonância com a legislação estadual e federal, pois existem projetos que se relacionam a estas duas esferas (MINTZBERG; AHLSTRAND; LAMPEL, 2000).

Em alusão às questões discutidas nessa dissertação, o planejamento tático consiste na elaboração das ações que serão desenvolvidas para minimizar os problemas de ordem social, que devem estar em consonância com o planejamento estratégico traçado para as ações macro a serem desenvolvidas pelo gestor municipal durante a sua gestão.

O importante é conceber a estratégia para o planejamento tático como uma ação planejada, uma diretriz ou um conjunto de diretrizes que possibilite o gestor municipal público enfrentar as situações que possam, por ventura, vir a surgir.

2.2.3 O Planejamento Operacional nas Ações Municipais

O planejamento no nível hierárquico mais baixo (operacional), se preocupa basicamente com "o que fazer" e com "como fazer". Caracteriza-se pelo detalhamento com que estabelece as tarefas e operações, pelo caráter imediatista focalizando apenas o curto prazo e pela abrangência local abordando apenas uma tarefa ou uma operação (MINTZBERG; AHLSTRAND; LAMPEL, 2000).

A compreensão que se tem é de que o planejamento operacional é constituído de uma infinidade de planos operacionais que proliferam nas diversas áreas e funções dentro da empresa: produção ou operações, finanças, marketing, recursos humanos, etc.; e estão voltados para a eficiência (ênfase nos meios), pois a eficácia (ênfase nos fins) é problema dos níveis institucional e intermediário.

Embora os planos operacionais sejam heterogêneos e diversificados, eles podem ser classificados em quatro tipos, a saber:

a) planos relacionados com métodos, denominados procedimentos: constituem uma série de passos detalhados indicando como cumprir uma tarefa ou alcançar um objetivo pré-estabelecido, determinando uma uniformidade na execução de determinada rotina, seja em que área for;
b) planos relacionados com dinheiro, denominados orçamentos: ao nível operacional, os orçamentos geralmente têm a extensão de um ano, correspondendo ao exercício fiscal da empresa. Quando os valores financeiros e os períodos temporais se tornam maiores, ocorre o planejamento financeiro. Os orçamentos na gestão pública municipal são instrumentos de planejamento e controle de resultados econômicos e financeiros, no qual por meio de projeções que permite avaliar e demonstrar os desempenhos das unidades que constituem a empresa e desta como um todo;

c) planos relacionados com o tempo, denominados programações: consistem basicamente em planos que correlacionam duas variáveis: tempo e atividades que devem ser executadas. Os métodos de programação podem variar amplamente, indo desde programas simples (onde se pode utilizar um simples calendário para programar atividades) até programas complexos (que exigem técnicas matemáticas avançadas ou processamento de dados, para analisar e definir intrincadas interdependências entre as varáveis que se comportam de maneiras diferentes). O programa mais simples, chamado cronograma, é um gráfico de dupla entrada, onde as linhas configuram as tarefas ou atividades, e as colunas definem os períodos de tempo, geralmente dias ou meses;

d) planos relacionados com comportamento, denominados regulamentos: especificam como as pessoas devem comportar-se em determinadas situações. Visam substituir o processo decisório individual (MINTZBERG; AHLSTRAND; LAMPEL, 2000).

Na visão do gestor municipal da Prefeitura Municipal de Salvador o conhecimento da técnica orçamentária permite a visão e o uso de um modelo da organização, nos quais se consideram as relações entre as prováveis decisões, os eventos futuros, os recursos necessários, as repercussões em cada setor organizacional e os resultados finais esperados, principalmente no que concerne a minimização do estado de pobreza e da exclusão social que tem sido pauta de discussão da gestão municipal quando são traçadas ações que visam atuar de forma imediata.

O planejamento se mantém vivo quando os gestores estão envolvidos na determinação de metas e na elaboração de planos para atingi-las; desempenhando um papel crucial na criação de um clima que incentive e apóie o envolvimento de todos no planejamento.

2.3 A QUESTÃO DA POBREZA: A UTILIZAÇÃO DO PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO COMO FOMENTADOR DE AÇÕES PÚBLICAS

Observou-se nos subitens anteriores a discussão acerca da questão do planejamento estratégico do qual se vale o gestor público para minimizar os problemas adversos existentes na sociedade, combater a pobreza através das ações públicas desenvolvidas no âmbito social. Para tanto, necessário se faz situar o contexto em que se insere a questão da pobreza tendo em vista que um país tem pobreza quando existe escassez de recursos ou quando, apesar de haver um volume aceitável de riquezas, elas estão mal distribuídas.

Ressalte-se, no entanto, que não se tem a pretensão de afirmar que as ações fomentadas pela Prefeitura Municipal de Salvador têm diminuído a pobreza, mesmo porque outros fatores estão intrínsecos para que isso de fato ocorresse. Apenas pretende-se explanar que quando o gestor público municipal se vale de ações estratégicas é possível, de acordo com os diversos estudos feitos por órgãos públicos e privados, minimizar os problemas relacionados as desigualdade e, conseqüentemente, melhorando o nível de vida de extratos sociais menos favorecidas.

Atrelado a isso, por ser o tema da pobreza objeto de atenção cada vez mais intensa por parte dos governos, organizações internacionais e, conseqüentemente, institutos de estatística, que retomam, assim, uma tradição de estudos que foi importante na Inglaterra do século XIX, mas que foi em grande parte substituída, nas décadas seguintes, pelas estatísticas sobre emprego e desemprego, o fenômeno da pobreza, naturalmente, sempre existiu, mas sua interpretação tem variado muito ao longo do tempo.

Tradicionalmente, a condição de pobreza era entendida como algo natural, inevitável e inerente a uma parte grande, se não a maior, da humanidade, mas só se tornava objeto de preocupação de governantes e estudiosos dos fenômenos da economia e das populações quando os pobres, de alguma forma, saiam ou eram arrancados de sua situação de conformismo tradicional, e se transformavam em uma ameaça à ordem constituída (RIBEIRO, 2001).

A obsessão inglesa com o tema a partir da revolução industrial, manifestada pela complexa legislação das “*poor laws*” e o grande debate a ela associado, tem como origem os efeitos combinados da grande expansão demográfica e o processo de esvaziamento dos campos que jogaram milhares de pessoas nas cidades, em condições extremas de privação e pauperismo. A grande discussão, até o século

XIX, era se a pobreza tratava-se de uma questão moral, conseqüência da falta de ética de trabalho e sentido de responsabilidade dos pobres, ou o efeito inevitável do desenvolvimento da economia industrial e de mercado (OSÓRIO; MEDEIROS, 2002).

Malthus (1986) explicava a pobreza pelo crescimento geométrico das populações, que não teria como ser acompanhado pelo crescimento da produção de alimentos, e jogava a responsabilidade da situação para os próprios pobres, que continuavam a procriar sem pensar nas conseqüências. Outros autores explicavam a pobreza pela preguiça, falta de caráter e excesso de bebida dos pobres. O termo *lumpenproletariat* foi utilizado pelo próprio Marx (*apud* MALTHUS, 1986) para descrever o que ele considerava a escória da revolução industrial, que não merecia os mesmos cuidados que os proletários, estes sim merecedores de toda a atenção, como portadores do futuro da humanidade.

O Brasil não é um país pobre, e sim um país desigual, em todo o seu território. Entretanto, a pobreza existe quando um segmento da população é incapaz de gerar renda suficiente para ter acesso sustentável aos recursos básicos que garantam uma qualidade de vida digna. Estes recursos são água, saúde, educação, alimentação, moradia, renda e cidadania (OSÓRIO; MEDEIROS, 2002).

O Brasil, de um modo geral, é um dos primeiros do mundo em desigualdade social. Aqui, 1% dos mais ricos se apropria do mesmo valor que os 50% mais pobres. A renda de uma pessoa rica é 25 a 30 vezes maior que a de uma pessoa pobre. Na Suécia, a diferença de renda entre ricos e pobres é de no máximo seis vezes. Nos Estados Unidos e no Uruguai, de dez vezes (OSÓRIO; MEDEIROS, 2002).

Acabar com a pobreza em país rico com grande proporção de pobres requer recursos financeiros irrisórios. Há no país 56,9 milhões de pessoas abaixo da linha de pobreza e 24,7 milhões de pessoas vivendo em extrema pobreza (OSÓRIO; MEDEIROS, 2002). Entende-se, então, que para se erradicar a extrema pobreza brasileira seria necessário não mais que 1% da renda do país. Para se erradicar a pobreza seriam precisos 5%.

Por outra vertente, observa-se que a renda média brasileira é seis vezes maior que o valor definido como linha de indigência. Ou seja, se a renda brasileira fosse igualmente distribuída, estaria garantido a cada pessoa seis vezes aquilo de que necessita para se alimentar. Além da distribuição da renda, outro fator de

desigualdade é a educação. Uma pessoa com mais anos de estudo ganha cerca de 15 vezes o que ganha uma pessoa sem nenhuma educação.

Para a gestão pública traçar ações que minimizem o contexto social no qual as crianças vêm de famílias em que os pais apresentam enorme diferença educacional, e esta diferença é transmitida desde o berço, é necessário o investimento em educação; sabe-se que uma boa parcela da população está em acentuada desigualdade em termos educacionais que foi reproduzida pelo próprio sistema educacional e ampliada por um mercado de trabalho altamente tecnológico, no qual a educação passou a ser super-valorizada no mercado de trabalho. E o resultado disso é que pequenas diferenças educacionais são transformadas em enormes diferenças de renda (RIBEIRO, 2001).

Fora dos países industrializados a pobreza continuou existindo em grande escala e em muitos casos se agravando, mas não foi nestes países que os modernos sistemas de estatísticas públicas se desenvolveram. Na América Latina, nos anos 50 e 60, o tema da pobreza ressurgiu sob o rótulo de estudos sobre “marginalidade”, sobretudo em organizações acadêmicas ou voltadas para a mobilização popular, em três vertentes principais (OSÓRIO; MEDEIROS, 2002).

A vertente de inspiração marxista, tratava de interpretar os fenômenos de pobreza em termos do conceito de exército industrial de reserva. Os pobres da América Latina, que se deslocavam em grandes números dos campos para as cidades, repetindo de alguma forma, séculos depois, a transição demográfica da revolução industrial européia, seria uma criação do próprio capitalismo, que dependeria de sua existência para manter seus altos níveis de lucro e exploração.

A premissa não estava de todo errada, já que, de fato, a explosão demográfica, a introdução de técnicas modernas de produção agrícola e a geração de empregos nas cidades de fato explicavam a grande expansão da pobreza urbana, que tornava mais visível, e potencialmente mais explosiva, a tradicional pobreza rural (a dúvida era se a implantação de uma ordem socialista conseguiria reverter este processo).

A outra vertente dos estudos de marginalidade era a católica, que se confundia em parte com a marxista, mas tinha um tom muito mais claramente ético e moral. A pobreza era vista como produto da exploração, não de um sistema econômico impessoal, mas de classes dominantes gananciosas e desprovidas dos dons da caridade e da solidariedade.

A mensuração da pobreza equivaleria à mensuração dos níveis de iniqüidade e injustiça existentes em uma sociedade, a serem reduzidos pelo arrependimento dos ricos e a mobilização dos pobres (OSÓRIO; MEDEIROS, 2002).

Uma terceira vertente vinha do norte, sobretudo dos Estados Unidos, e interpretava o que ocorria em termos culturais. A pobreza era, nesta perspectiva, sobretudo uma questão de atraso cultural ou psicológico, que fazia com que as pessoas não tivessem iniciativa, não fizessem uso de seus recursos, e não buscassem melhorar de vida. O processo de modernização que se espalhava do Norte para o Sul, e do Ocidente para o Oriente, era visto, sobretudo, como um processo de difusão de valores e atitudes, a serem transportadas pelos meios de comunicação de massas e consolidados pelos sistemas educacionais.

Este estoque de teorias sobre a pobreza e suas possíveis soluções não se alterou substancialmente desde então, mas o tema da pobreza readquiriu importância, primeiro, porque nenhum dos encaminhamentos propostos nos anos anteriores funcionou, e, segundo, e talvez mais importante, porque os problemas da pobreza começaram a se manifestar com intensidade nos países industrializados mais avançados, onde ele parecia ter deixado de existir.

Nos países do chamado “terceiro mundo” o que se presenciou foi que, em quase toda parte, mesmo quando a economia se desenvolvia como ocorreu no Brasil, a pobreza continuava existindo (OSÓRIO; MEDEIROS, 2002). Não se pode esquecer, porém, de que muitos países, sobretudo a África, mas também na América Latina, viram suas economias estagnarem ou entrarem em processo de involução, ao mesmo tempo em que suas formas mais tradicionais de organização social e econômica eram destruídas, aumentando os níveis de pobreza absoluta, violência urbana e situações intermináveis de conflito armado nas áreas rurais.

Nos países ricos, a pobreza aparece, sobretudo, com as novas ondas de migração internas – como dos negros nos Estados Unidos, para as grandes cidades do Norte e Nordeste – e externas, das antigas colônias para as cidade, na França e Inglaterra, ou dos países da Europa Central, do Mediterrâneo e da Península Ibérica para a Alemanha e outros países da Europa Ocidental (OSÓRIO; MEDEIROS, 2002).

Se, em um primeiro momento, estes imigrantes representavam uma mão de obra barata e disposta a realizar tarefas não-qualificadas que as populações locais rechaçavam, eles passaram a competir, depois, pelos benefícios dos sistemas de

previdência social e pelos empregos, ambos em processo de encolhimento. Além dos imigrantes, a crise do estado de bem estar social e as transformações tecnológicas na economia criaram novos grupos em situação de pobreza nos países desenvolvidos, sobretudo entre idosos, jovens e antigos empregados em atividades econômicas tradicionais, que têm dificuldades em se re-empregar.

As estatísticas de pobreza que se desenvolveram nos últimos anos podem ser classificadas em dois tipos principais, aquelas que buscam medir a pobreza absoluta, ou seja, identificar as pessoas que estão abaixo de um padrão de vida considerado minimamente aceitável, e as que medem a pobreza relativa (RIBEIRO, 2001), ou seja, que buscam identificar as pessoas que tenham um nível de vida baixo em relação à sociedade em que vivem.

Tanto em um como em outro caso, a renda monetária é utilizada normalmente como indicador. No caso da pobreza relativa, trata-se de identificar as pessoas que se situam abaixo de um ponto qualquer na distribuição de renda, definido arbitrariamente. No caso da pobreza absoluta, trata-se de identificar as pessoas cujos rendimentos são inferiores ao necessário para adquirir um conjunto mínimo de bens e serviços considerados indispensáveis.

Uma variante em relação à pobreza absoluta é a chamada “metodologia das necessidades básicas não satisfeitas” – neste caso, trata-se de identificar as pessoas que de fato não conseguem satisfazer necessidades essenciais como habitação, nutrição, educação, saúde, etc., independentemente da renda disponível.

A simplicidade aparente destes conceitos desaparece rapidamente quando eles são levados à prática. Primeiro, como medir a renda. A fonte usual para estas informações são as pesquisas domiciliares anuais, como a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio (PNAD), mas se se pretende descer ao nível de municípios ou distritos, a única fonte de informação disponível são os censos decenais, de periodicidade longa, e limitados a informações sucintas.

Populações mais pobres muitas vezes possuem rendas não monetárias, produzem para o autoconsumo, ou têm acesso a transferências e doações familiares que não aparecem nas estatísticas usuais. Famílias de composição diferente têm gastos distintos. O custo de vida varia de uma região a outra no mesmo país. E, a rigor, há que decidir se a renda deve incluir ou não benefícios não monetários na área social como educação, saúde, habitação, transportes subsidiados, e outros (OSÓRIO; MEDEIROS, 2002).

Depois, o conceito de “necessidade básica”, ou “conjunto mínimo de bens” também é problemático, e sujeito às grandes variações culturais. Um critério utilizado tem sido a definição de um volume mínimo de calorias ingeridas pelas pessoas, considerado indispensável. Uma vez estabelecido este mínimo, deve-se ver o que as pessoas (ou as famílias) estão ingerindo, e converter em calorias por alguma tabela.

Na impossibilidade de medir diretamente a ingestão de alimentos de cada família (isto só foi feito uma única vez no Brasil, nos anos 70, com a pesquisa Estudo Nacional da Despesa Familiar (ENDEF), de onde derivam as tabelas de conversão utilizadas até hoje), procura-se medir o custo de uma cesta básica de alimentos suficientes para este total de calorias, fazendo uso das pesquisas de índice de preços, e depois comparando os valores encontrados com as informações disponíveis sobre renda monetária, definindo, desta maneira, uma “linha de pobreza” para determinada região e momento.

Este é só um resumo dos procedimentos necessários para a mensuração da pobreza absoluta, mas é suficiente para mostrar o grande número de suposições e mesmo decisões arbitrárias que precisam ser adotadas a cada passo, inclusive, para traçar ações que minimizem essas questões, seja no âmbito estadual ou municipal. Estas suposições e decisões não invalidam, necessariamente, os números obtidos ao final do processo, que precisam ser avaliados, sobretudo, em termos de sua consistência com outras informações relevantes, e por outros procedimentos estatísticos conhecidos. Mas elas levantam três tipos de questões, que merecem ser examinadas em mais profundidade.

A primeira questão é que o resultado final de uma mensuração tão complexa pode não ser muito diferente do que seria obtido por um método muito mais simples e direto. O Banco Mundial, por exemplo, em alguns de seus estudos, define como pobres as pessoas que ganham menos do que um dólar por dia. É um número arbitrário, mas não necessariamente pior do que medidas muito mais complexas.

A segunda questão é que dados sobre pobreza obtidos em um país dificilmente podem ser comparados com os de outros, produzidos por metodologias distintas, a partir de suposições e decisões operacionais também distintas e independentes.

A terceira questão é que estes dados constituem uma base extremamente precária sobre a qual os países possam definir “linhas de pobreza” oficiais, como referência para suas políticas. Aqui reside toda a problemática relacionada às políticas públicas adotadas para a gestão dessas necessidades.

Ainda que estas dificuldades sejam conhecidas, vários países têm adotado linhas de pobreza oficiais, que cumprem inúmeras finalidades. Quando aplicadas a indivíduos ou famílias, elas servem de critério para distribuição de auxílios e benefícios sociais de vários tipos; quando aplicadas a localidades geográficas ou regiões, elas podem servir de base para a definição de prioridades em políticas de investimentos públicos; quando aplicadas a populações específicas, elas podem ser utilizadas para políticas compensatórias; e podem servir de “*benchmarks*” para o acompanhamento de políticas nacionais de redução da pobreza.

Existem, no entanto, vários inconvenientes, que fazem com que outros países prefiram não possuir uma linha de pobreza oficial, um deles é o caráter necessariamente arbitrário de qualquer linha de pobreza: diferentes suposições e decisões metodológicas podem conduzir a valores distintos, sem que existam critérios objetivos para optar entre eles.

Após se ter definida uma linha de pobreza oficial, e utilizada para políticas distributivas, ela fica associada a um grande número de interesses, que passam a se opor ao aperfeiçoamento ou modificação dos critérios utilizados inicialmente, pela perda de benefícios ou aumento de gastos públicos que uma modificação destes números pode significar. Austrália e Estados Unidos são exemplos de países que adotam linhas de pobreza desde a década de 60, e têm encontrado dificuldades em reformulá-las, apesar de reconhecerem suas limitações.

No Brasil, diversos pesquisadores têm utilizado os dados do IBGE para estimativas de linhas de pobreza, que podem ser adotadas pela administração pública em suas políticas, mas não existe uma linha de pobreza oficial. A Comissão Econômica para América Latina e o Caribe (CEPAL), com base em processamento próprio das pesquisas de domicílios dos diversos países, afirma que a pobreza na América Latina tem baixado consideravelmente, bem como o número de indigentes.

A grande heterogeneidade dos problemas sugere que os exercícios de mensuração global da pobreza, e a eventual opção por uma linha de pobreza qualquer, devem estar associados à identificação dos diferentes tipos de pobreza existentes em um país, que requerem políticas sociais diferenciadas (RIBEIRO,

2001). De alguma forma, o estudo mais aprofundado das diferentes condições de pobreza implica em uma volta aos antigos dilemas sobre as causas individuais ou estruturais da pobreza. É necessário poder distinguir aquelas situações que resultam do contexto maior de que os grupos mais desfavorecidos participam, daquelas situações em que os problemas da pobreza devem ser tratados no nível dos próprios grupos afetados.

Em um extremo, existem situações em que o mercado de trabalho não paga baixos salários, ou não abre possibilidades de emprego, por exemplo, por problemas de competitividade; em outro extremo, os salários baixos estão associados a baixos níveis educacionais nos trabalhadores, o que requer uma ação específica sobre o sistema educacional.

Para a gestão pública municipal atuar estrategicamente, estes dois extremos não são excludentes, já que uma mudança na oferta global de pessoas bem treinadas deve afetar tanto a competitividade da economia quanto a remuneração recebida pelos diferentes grupos sociais (RIBEIRO, 2001).

Em muitos casos as situações de pobreza estão associadas a um conjunto complexo que os antropólogos costumam denominar de “cultura”, e que os médicos denominam de “síndrome”. A idéia, em ambos os casos, é que não se tratam de problemas simples, e tratamento também simples, através da manipulação de uma ou duas variáveis, mas de situações muito mais complicadas.

Uma contribuição importante dos diversos estudos é que eles permitem entender as estratégias de sobrevivência das populações pobres; outra contribuição é o entendimento sobre como os recursos públicos e privados orientados para a solução dos problemas de pobreza chegam efetivamente aos setores interessados, e sobre as eventuais dificuldades de adoção de políticas que poderiam mudar as condições de vida destas populações (REBOUÇAS, 2001), – pela educação, por exemplo – e que muitas vezes não conseguem obter os resultados esperados, ou têm resultados negativos, mesmo quando existem recursos disponíveis, sendo de fundamental importância compreender como se processa o planejamento estratégico em gestões municipais.

A elaboração de planejamentos municipais configura-se como uma prática ainda em construção, pois o sistema político administrativo brasileiro só permitiu uma abertura nessa direção há pouco mais de uma década. Mesmo após esse período, a gestão municipal ficou dependente dos encaminhamentos oriundos a

esfera federal para a condução de sua política administrativa. Em geral, os planejamentos municipais, com experiências pequenas no trato administrativo, tendem a direcionar seu crescimento apenas à organização da área urbana.

Em muitos casos, as próprias propostas de governo passam a se configurar como ações administrativas, com a conotação política acima das necessidades e viabilidade técnica, onerando muitas vezes a comunidade local pelo desfalque de um planejamento compatível com as condições e aspirações da própria comunidade. Isto decorre em muitos casos devido ao pouco conhecimento disponível das realidades locais, onde medidas administrativas são, por vezes, tomadas sem um estudo ou critério técnico adequado.

Além destas constatações, observa-se uma grande dificuldade na obtenção de dados e informações estruturadas, precisas e atualizadas que permitam apoiar a elaboração de um planejamento urbano adequado. Soma-se a isso, a dispersão das informações entre os diversos órgãos do governo, que por falta de atualização, são por vezes contraditórias.

A baixa confiabilidade das informações, aliadas a inexistência de uma base de dados única para o município, dificulta enormemente o trabalho objetivando a determinação de objetivos estratégicos considerados importantes para o desenvolvimento municipal.

Agravados pelo crescimento desordenado das cidades, os problemas sociais, econômicos e ambientais não estão sendo resolvidos, de forma sistemática e integrada, sobretudo, devido à falta de recursos e de um planejamento municipal consistente. Na maior parte dos casos, observa-se que a gestão municipal concentra-se em resolver as conseqüências mais graves que atingem a população, sem um adequado tratamento das raízes dos problemas (REBOUÇAS, 2001).

Visto sob a ótica do desenvolvimento sustentável, os planejamentos municipais são mais precários ainda. Dessa forma, a construção de um sistema de informações adequado à gestão municipal, que contemple as variáveis sócio-econômico-ambientais torna-se fundamental para a execução de um plano de gestão para os municípios. As administrações municipais carecem de meios mais adequados para apurarem seu desempenho administrativo, pois o desconhecimento da realidade é uma das grandes problemáticas municipais (OSÓRIO; MEDEIROS, 2002). Constata-se em alguns casos a aplicação de recursos em projetos

inadequados feitos sem um embasamento técnico, em detrimento de outros em áreas de grande relevância ao desenvolvimento do município.

Os planejamentos realizados carecem muitas vezes, de uma elaboração baseada em critérios que realmente viabilizem a tomada de decisão, seja ela econômica, social ou ambiental (REBOUÇAS, 2001). Processos mais criteriosos e científicos de diagnosticar as realidades locais, com procedimentos técnicos e referenciados podem ocupar esse espaço, fomentando as administrações municipais em seu planejamento e tomada de decisões.

É necessário um diagnóstico das realidades locais, visando levantar as deficiências e as oportunidades de melhoria para o município, que deve ser feito à luz de indicadores utilizados mundialmente. Entretanto, estrategicamente, esses indicadores certamente acompanharão as administrações municipais, para estudos e elaboração de seus planejamentos, com vistas a melhorar seu desempenho e qualificação. Isto certamente trará economias financeiras oriundas de aplicações corretas dos recursos, justiça social, pois atenderá os pontos mais deficitários e equilíbrio ambiental, buscando manter harmonia com o meio ambiente (REBOUÇAS, 2001). No que concerne à gestão pública municipal da Prefeitura da Cidade de Salvador, essa seleção de indicadores permite que a gestão municipal possa avaliar o seu desempenho através da verificação de pontos positivos e as oportunidades de melhorias. De outra parte, permite também uma avaliação do desempenho político, pois a partir da melhora de tais indicadores certamente muitos serão os benefícios para a administração municipal, sua população e ao meio ambiente, principalmente quando as ações de assistência social são canalizadas de forma mais contundente.

Entende-se, então, que o planejamento estratégico da Prefeitura Municipal de Salvador, quando lança mão de ações estratégicas voltadas para a assistência social, se constitui numa ferramenta imprescindível para a sua gestão, servindo também como suporte e subsídio para a tomada de decisões, com vistas ao atendimento dos anseios da sociedade. Este planejamento abrange todas as áreas de interesse e ação do município, tanto no aspecto das políticas públicas como no tocante às questões econômica, social e ambiental.

Contudo, os planejamentos municipais, em sua grande maioria, focalizam-se mais às questões habituais dos municípios como oferta de infraestrutura e serviços básicos à população. Isto decorre pelo fato dos mesmos estarem mais

vinculados às propostas de governo dos administradores municipais que aos propósitos dos planejamentos, propriamente dito.

Então, qual seria o novo paradigma? Hoje, muitos municípios estão adotando o planejamento descentralizado, estão envolvendo os trabalhadores de todos os níveis da organização no processo de planejamento. Nesse novo paradigma, gestores de nível intermediário e a assessoria de planejamento tornam-se seus facilitadores e defensores, trabalhando com Secretários de linha e trabalhadores na linha de frente para desenvolver planos dinâmicos que estão de acordo com as necessidades da organização pública municipal.

O comprometimento e o envolvimento são decisivos para ajudar os gestores públicos municipais a competirem em um mundo de rápidas mudanças. Uma visão convincente freqüentemente serve para aumentar o compromisso e a motivação de todos os envolvidos, assim como fornece um guia para o planejamento e a tomada de decisão (REBOUÇAS, 2001).

Outra alternativa de gestão estratégica está pautada no gerenciamento estratégico da capacitação dos programas implementados (COSTA, 2003) que consiste em um grau de preparo e adequação do gestor municipal e sua equipe para atender a comunidade que pretende atuar, a partir da análise da execução das ações estratégicas para isso.

A estratégia de capacitação deve estar permeada, também, pelo processo formal de observação, acompanhamento, questionamento e vasculhamento do horizonte, no tempo e no espaço, à procura de possíveis riscos ou oportunidades que possam exigir, oportunamente, ações e respostas estratégicas (CAVALCANTI, 2001) para a gestão pública municipal, ou a quem esta delegar o gerenciamento dos programas e projetos implementados, ou a serem implementados.

Sob outra vertente, tem-se, também, como alternativa de gestão estratégica a análise dos desafios a que os gestores estão expostos a partir do aprimoramento das ferramentas e dos métodos de gestão para fazer frente, com a máxima efetividade, à crescente complexidade no ato de governar os municípios, tendo como alternativa a adoção de um sistema de gestão e direção estratégica com equilíbrio tecnopolítico, que abrange planejamento, gestão ou direção estratégica e processo decisório ou processamento tecnopolítico (COSTA, 2003).

Este tipo de planejamento refere-se ao cálculo que precede e preside a ação, unindo de forma equilibrada a arte da política com a técnica. O gestor

municipal ao adotar esse tipo de gestão estratégica deve pensar no planejamento em sistemas complexos e de final aberto a inúmeras possibilidades, nos quais a criação dos seres humanos em conflito cria o futuro e qualquer realidade pode ser explicada a partir de muitos diferentes pontos de vista.

O ponto de partida é a compreensão de que o planejamento não se refere ao conhecimento (capacidade de predição) nem apenas à ação, mas à mediação entre ambos, tendo em vista o entendimento de que os governantes, principalmente os municipais, não governam, mas são governados pelas circunstâncias, pelas emergências e pelas urgências, sem controle do tempo e do foco de atenção.

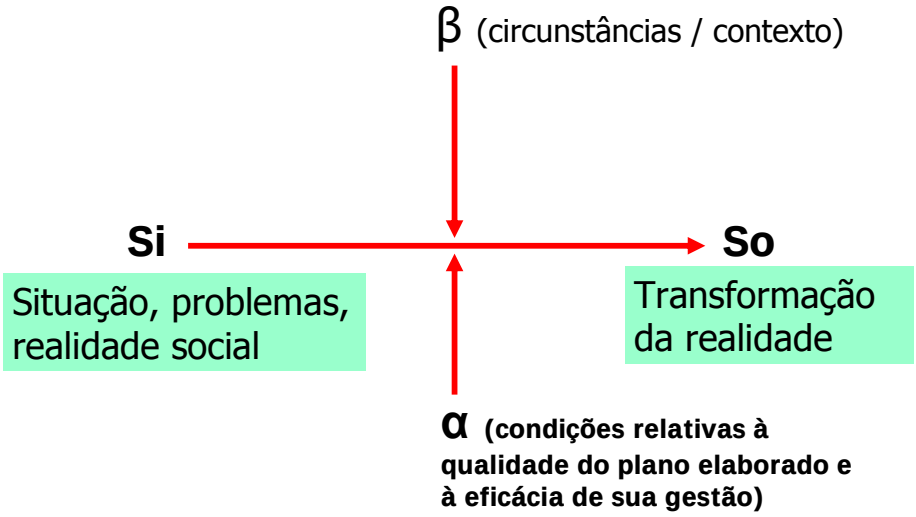

Figura 2 – Plano e contexto da gestão estratégica tecnopolítica

Fonte: Adaptado de Costa (2003)

Governar pode ser entendido como o agir, que visa construir o futuro, intervindo na realidade social, selecionando e solucionando os problemas mais importantes do ponto de vista da sociedade, com auxílio do planejamento (COSTA, 2003). Ou seja, o plano e o contexto podem ser exemplificados a partir da Figura 2.

O governar na gestão estratégica tecnopolítica nada mais seria que articular as três variáveis do triângulo de governo com uso da ciência e da arte:

a) Projeto de governo: para governar um dirigente necessita selecionar objetivos, dimensioná-los a partir das circunstâncias presentes (situação) e expressá-los em seu projeto de ação (plano estratégico).
b) Governabilidade: o contexto no qual está inserido o projeto de governo não é passivo. As resistências e os apoios indicam um relação de forças em que é possível verificar o maior ou menor controle do ator social que governa sobre o sistema.

c) Capacidade de governo: o maior controle de aspectos selecionados do sistema depende das diferentes capacidades que o dirigente possuirá para implementar o seu projeto e alterar a realidade (COSTA, 2003).

O triângulo que poderia exemplificar essas variáveis está transcrito na Figura 3.

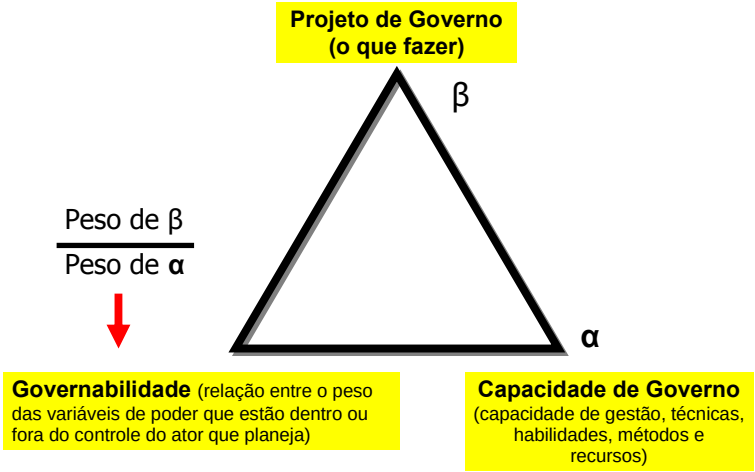

Figura 3 – Triângulo de governo da gestão estratégica tecnopolítica

Fonte: Adaptado de Costa (2003)

Esse triângulo deve ser pautado no plano municipal disposto, nas prioridades e problemas mais importantes evidenciados nas comunidades mais carentes, nos objetivos, na direção, na implementação eficiente da estratégia, nas políticas, programas e projetos traçados para determinado período e na situação atual e a situação desejada.

Obviamente, existem outros modelos que podem ser aplicados à gestão estratégica municipal; entretanto, para balizar a discussão trazida para a gestão estratégica municipal da cidade de Salvador, os exemplos citados são suficientes para discutir as políticas estratégicas traçadas pelo gestor municipal.

Entende-se, então, que criar um ambiente que incentive as pessoas a experimentar e aprender – valorizar mudanças, experimentação e melhorias contínuas, e implementar mecanismos corretos para incentivar isso, são fundamentais para um desenvolvimento e crescimento municipal, mesmo porque o planejamento estratégico em organizações públicas municipais caracteriza-se como um processo de decisão dos objetivos da macro, das mudanças nesses objetivos,

dos recursos utilizados para atingi-los e das políticas que deverão governar a aquisição, utilização e disposição desses recursos.

Por ser o planejamento estratégico um processo contínuo de tomada de decisões estratégicas, este não se preocupa em antecipar decisões a serem tomadas no futuro, mas sim de considerar as implicações futuras de decisões que devem ser tomadas no presente (REBOUÇAS, 2001).

3 ASSISTÊNCIA SOCIAL, NO ANO DE 2006, A PARTIR DA ANÁLISE ESTRATÉGICA DA GESTÃO MUNICIPAL DA PREFEITURA MUNICIPAL DE SALVADOR

Esta Seção tem por objetivo a análise estratégica da gestão municipal da Prefeitura Municipal de Salvador em relação aos programas de assistência social, promovidos e disponibilizados à sociedade soteropolitana no ano de 2006. Para tanto, necessário se fez compreender o posicionamento da PMS quando se traçou o contexto social da Bahia, a atualização da SEDES, enquanto Secretaria de Desenvolvimento Social no combate a pobreza e as principais políticas e programas instituídos pela gestão pública municipal.

Diante desse entendimento, foi possível traçar um breve panorama do quadro da pobreza na última década na Bahia e as políticas e programas implementados pela SEDES, Mais Social e Fundação Cidade Mãe.

3.1 OBJETO DE ESTUDO: PMS

O Município de Salvador está localizado no Estado da Bahia, na entrada da Baía de Todos os Santos. Apresenta uma extensão territorial de cerca de 707km² e possui uma população de aproximadamente 2,7 milhões de habitantes. A parte continental do Município, cerca de 90% de todo território, encontra-se implantada sobre dois sítios urbanos, denominados de Cidade Alta e de Cidade Baixa.

A parte insular é formada pelo conjunto de ilhas situada a noroeste da Cidade Baixa, com destaque para as ilhas de Maré e dos Frades.

O clima é do tipo tropical úmido a super úmido, com precipitações anuais médias de 2.099mm e temperatura média anual de 25,3ºC. O município, como muitos outros do Nordeste, possui problemas de desenvolvimento e para promoção social junto às comunidades menos favorecida, seja pela escassez de recursos, seja pela própria dificuldade em melhor direcionar as verbas destinadas à população de

baixa renda para aplicação em ações e/ou projetos sociais voltados à educação, à alimentação, à capacitação técnica, à prática da saúde e à inclusão digital.

É sabido que todo o problema que circunda o Município está, também, relacionado com a desordem do crescimento urbano que propicia a proliferação de favelas e os fatores sociais nelas existentes. Muitas são as questões de difícil solução que sobressaem desse quadro, principalmente, no que diz respeito à falta de infra-estrutura, de emprego e renda, e, de recursos financeiros que propiciem educação e profissionalização digna.

Na atualidade, as encostas do Município se apresentam quase totalmente ocupadas, o que chega a ser um dado alarmante. A partir dos dados divulgados pelo Censo IBGE, no ano de 2000, existem 99 favelas na cidade de Salvador. De forma não oficial é sabido que esse número é bem maior. Estima-se que aproximadamente um terço da população do Município seja moradora das encostas ocupadas por favelas. Esse número é o reflexo da própria evolução urbana, que se iniciou ao longo da crista da Escarpa da Falha, sendo direcionada ao longo das grandes avenidas de vale, criadas na segunda metade do Séc.XX, durante o período de crescimento econômico da cidade.

Mas, o que a proliferação de favelas e a ocupação desordenada têm a ver com a temática aqui discutida sobre as ações de assistência social, no ano de 2006, voltadas para a área social da Prefeitura Municipal de Salvador? Entende-se, que no cenário evolutivo do Município, a população de baixa renda sempre se viu obrigada a residir em áreas de baixo valor, ocupando assim locais de relevo acidentado, fundos de vales, pedreiras desativadas e regiões periféricas, cuja conseqüência é menor acesso a programas fundamentais para a vida em sociedade e à própria sobrevivência.

Neste processo de ocupação de forma desordenada, a massa de menos favorecidos cresce de forma alarmante e as ações propostas para o desenvolvimento social pela Prefeitura Municipal de Salvador passam a ser incipientes para a demanda. Ou seja, a cada dia passa a existir mais e mais pessoas carentes que precisam da intervenção mínima do Município através de programas que se voltem à capacitação técnica, à saúde e à alimentação, anteriormente mencionados.

É por isso que a Prefeitura Municipal de Salvador tem na sua estrutura organizacional quatro divisões: a primeira, que atende aos serviços voltados para o

Município de forma ampla; a segunda, a área social, onde foram criados diversos Conselhos com a finalidade de melhorar os problemas sociais e promover o bem-estar, através de objetivos e metas delineados e programas comunitários; a terceira, compreende a área de planejamento; e, por último, a quarta que é a área institucional. Estas áreas atuam em conjunto na busca de soluções práticas para uma boa gestão municipal.

A esfera municipal ganhou, nos últimos anos, uma crescente importância no Brasil. Se por um lado, o retorno à democracia levava à identificação de democracia com descentralização provocando um esvaziamento do Estado Central para as esferas subnacionais de governo, principalmente a municipal. Por outro lado, nos anos 80, a crise que se abatia quase de forma generalizada sobre o mundo capitalista, e fortemente sobre o Brasil, fez com que se esgotasse não só a possibilidade do Estado desenvolvimentista como de qualquer tipo de ação mais abrangente e duradoura do Estado.

Atrelado a isso se tem, também, as questões relacionadas à pobreza e às desigualdades sociais. No âmbito geral, que envolve o país, como mencionado anteriormente, a pobreza, é muitas vezes caracterizada de forma genérica, sendo, ainda, compreendida como a carência de meios essenciais que garantam a sobrevivência. Todavia, em sentido estrito, as necessidades básicas são as que se referem à manutenção da vida; em sentido amplo, dependem do padrão de vida de cada comunidade.

3.1.1 O Quadro de Pobreza na Bahia na Última Década

A definição de pobreza também está alinhada com o consenso atual quanto a sua multidimensionalidade: “A pobreza é um fenômeno complexo, resultante de processos econômicos, sociais, culturais e políticos que se relacionam e se reforçam mutuamente (BAHIA, 2003, p. 58)”.

De acordo com os estudos feitos pelos Institutos que medem e quantificam as questões relacionadas à sociedade, a pobreza não resulta de uma única causa, mas de um conjunto de fatores:

a) Fatores político-legais: corrupção, inexistência ou mau funcionamento de um sistema democrático, fraca igualdade de oportunidades.
b) Fatores econômicos: sistema fiscal inadequado, representando um peso excessivo sobre a economia ou sendo socialmente injusto; a própria pobreza, que prejudica o investimento e o desenvolvimento, economia dependente de um único produto.
c) Fatores sócio-culturais: reduzida instrução, discriminação social relativa ao gênero ou à raça, valores predominantes na sociedade, exclusão social, crescimento muito rápido da população.
d) Fatores naturais: desastres naturais, climas ou relevos extremos, doenças.
e) Problemas de Saúde: adição a drogas ou alcoolismo, doenças mentais, doenças da pobreza como a AIDS e a malária; deficiências físicas.
f) Fatores históricos: colonialismo, passado de autoritarismo político.
g) Insegurança: guerra, genocídio, crime (BAHIA, 2003).

Muitas das conseqüências da pobreza são também causas da mesma criando o ciclo da pobreza, algumas delas são: a fome; a baixa esperança de vida; a falta de oportunidades de emprego; a carência de água potável e de saneamento; maiores riscos de instabilidade política e violência; emigração; existência de discriminação social contra grupos vulneráveis; existência de pessoas sem-abrigo; depressão; analfabetismo; elevada taxa de mortalidade infantil; péssimas condições de saúde (BAHIA, 2003).

A pobreza é o maior mal (problema) que envolve um país e isto é decorrência direta da situação econômica vigente, ou acumulada ao longo da história de estagnação, de desemprego, de falta de investimentos na economia e, sobretudo, de descontrole das autoridades em fazer um país crescer de maneira harmoniosa e equilibrada.

O Estado da Bahia concentra o maior contingente de pobres do país, sendo, a imensa maioria, oriunda do semi-árido. A pobreza entendida como insuficiência de renda revela um traço marcante desta região. A renda média dos pobres do semi-árido revela-se distante dos valores de referência adotados como linha de pobreza, seja para o Nordeste em geral ou para o Brasil (BAHIA, 2003).

Diante desse quadro, as sociedades modernas constataram que a pobreza não é um mal inevitável ou incontrolável e buscam atenuar seus efeitos com

medidas de política social, como a implantação do estado de bem-estar e a defesa de programas econômicos baseados na distribuição mais justa da riqueza.

Apesar dessas medidas, a pobreza não só persistiu como se agravou na segunda metade do século XX. Segundo dados da Organização das Nações Unidas (ONU), a proporção de pobres na população mundial continua muito alta, embora a riqueza das nações tenha se multiplicado diversas vezes (BAHIA, 2003). E, não muito diferente tem-se observado essa multiplicação na cidade do Salvador.

Apesar de o Brasil ser o oitavo maior PIB do mundo, com produção próxima a 800 bilhões de dólares anuais. Entretanto, no ranking do PIB *per capita*, o país caiu para a 34ª posição entre os 133 maiores países.

Segundo a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), realizado pelo IBGE, são 85 milhões de pessoas, ou 54% da população, com renda inferior a R$ 132,00 mensais, que é abaixo do mínimo instituído pelo Governo Federal; esse valor e até menor, ocorre principalmente na região nordeste e, em específico no Estado da Bahia, quando foi utilizado como parâmetro pela Organização Mundial de Saúde (OMS) para definir a pobreza (BAHIA, 2003). Desses, cerca de 17 milhões vivem em estado de miséria absoluta.

Por Estado, o Maranhão possui 86% de seus habitantes abaixo da linha de pobreza. É o pior quadro do país. A média no Nordeste é de 80% de pobres. Minas Gerais está em décimo lugar no país, junto com o Espírito Santo e Mato Grosso, com 55% de pobres. Na Bahia esse percentual chega a 39% (BAHIA, 2003).

O fraco resultado da economia baiana na década de 90 fez com que entre 1990 e 2000 o Estado da Bahia perdesse participação no PIB do Brasil, passando de 4,5% para 4,4%. Esse resultado só foi revertido em 2002, quando superou a marca de 1990.

De acordo com Guimarães (*apud* LIMA, 2002, p. 88):

> O desempenho da economia brasileira também não foi bom na década de 90 – no período de 1991 a 1999 o país apresentou uma taxa média de incremento do PIB de apenas 2,5%, um dos piores desempenhos da América Latina. O PIB per capita brasileiro evoluiu a um ritmo médio anual de apenas 1% entre o período 1991-1999.

O PIB *per capita* baiano encerrou a década de 90 com um resultado acumulado de somente 9,5%. Quando se observa os anos seguintes, percebe-se

que as taxas ainda estão muito aquém do necessário para a geração de empregos para a população, chegando a crescimento zero, em 2001. Somente, em 2004 a Bahia conseguiu chegar a uma taxa expressiva, mostrando-se duradoura, revertendo o fraco resultado dos anos anteriores, nos dias atuais (GUIMARÃES *apud* LIMA, 2002).

Ao se comparar com os outros Estados do Nordeste, observa-se que a Bahia está em posição intermediária em todos os indicadores. A região concentra a maioria dos Estados com os piores indicadores do país, com destaque negativo para Alagoas, Paraíba, Maranhão e Piauí (GUIMARÃES *apud* LIMA, 2002).

Com base nestes dados colocam-se as seguintes questões: aumentou ou não a pobreza entre 1991 e 2000 com base na renda? E a intensidade? Estrategicamente, a Prefeitura Municipal de Salvador, na sua atuação, na gestão pública, na área de assistência social, evidenciou uma redução no número de pobres na Bahia; muito embora os pobres tenham ficado ainda mais pobres. Mas, assim, como na Bahia, em outros Estados, também houve redução no número de pobres, o que de fato não ocorreu na década de 90, havendo, inclusive, poucos avanços em relação aos outros Estados, quando se observa a pobreza através da renda.

A definição de pobreza com base na privação de necessidades passou a ser utilizada pelos organismos internacionais a partir da década de 70 e tem como principal vantagem a retirada da renda como elemento central para uma abordagem mais multidimensional do problema (ROCHA, 2003).

Essa abordagem multidimensional da pobreza define como pobre aquele que não tem acesso a certas necessidades básicas, como habitação, esgotamento sanitário, água encanada e educação (ROCHA, 2003). Apesar de esta idéia estar presente no cálculo da linha de pobreza, a diferença aqui é a utilização de indicadores respectivos às necessidades abordadas, como escolaridade e analfabetismo para educação, e tipo de residência para habitação.

Os indicadores selecionados buscam englobar as quatro dimensões importantes para esta abordagem: saúde, educação, moradia e renda. Esta última dimensão será vista através de um indicador diferente dos utilizados no tópico anterior, ou seja, a renda *per capita*, tendo em vista que este não delimita um corte entre pobres e não pobres, mas contabiliza o valor médio da renda entre os indivíduos em uma determinada área geográfica.

Educação

Houve uma melhora em todos os indicadores analisados referentes à educação entre 1991 e 2000. Alguns avanços foram substanciais, como o acesso das crianças entre sete e 14 anos à escola, mas todos eles ainda estão muito abaixo da média do Brasil. Isso ocorre porque os indicadores, em 1991, eram muito ruins e os avanços da Bahia foram observados também na maioria dos outros Estados (GUIMARÃES *apud* LIMA, 2002).

Assim, em comparação com o resto do país, o avanço foi tímido, colocando a Bahia muito abaixo da posição intermediária.

Saúde

Os dados referentes à mortalidade infantil e esperança de vida ao nascer possuem um comportamento igual ao da educação. Apesar da sensível melhora conseguida em dez anos, o resultado foi tímido em relação aos outros Estados, permitindo que a Bahia avançasse três posições no primeiro indicador e um no segundo (GUIMARÃES *apud* LIMA, 2002).

Contudo, os indicadores ainda estão distantes da média do país, colocando o Estado com a sétima pior mortalidade infantil e sexta pior esperança de vida ao nascer do país, atrás, inclusive, de alguns Estados do Nordeste, como Ceará, Pernambuco e Rio Grande do Norte no indicador de esperança de vida.

Moradia

Os indicadores de moradia diferiram dos de educação e saúde ao se fazer a comparação com o resto do país. Apesar da sensível melhora no período, o indicador de água encanada continuou na 20º posição, enquanto o de energia elétrica caiu duas posições e o de coleta de lixo avançou duas (GUIMARÃES *apud* LIMA, 2002).

Essa estagnação não seria um problema se os indicadores não revelassem a distância que ainda há entre os resultados da Bahia e o correspondente aos Estados das regiões Sul e Sudeste ou mesmo entre a média nacional, que se encontra bem acima da média baiana.

Renda

O Estado continuou com a sexta pior renda *per capita* do país (R$ 160,19, em 2000), muito longe da média nacional (R$ 297,23) e a frente apenas de outros cinco Estados nordestinos. Este resultado é muito ruim considerando o pequeno avanço da economia brasileira no período (GUIMARÃES *apud* LIMA, 2002).

Ao se colocar a questão "aumentou ou não a pobreza entre 1991 e 2000 com base nas necessidades básicas", a resposta é negativa; ou seja, houve uma redução da pobreza no período (ROCHA, 2003). Contudo, ao se comparar com o restante do país, observa-se que houve distintas variações entre os indicadores, com resultados positivos em educação e saúde e estáveis em moradia e renda.

Em 1991, a Bahia era o Estado mais desigual do país de acordo com os índices de Gini[1] e Theil. Houve uma pequena piora no de Gini; como esta piora foi maior em outros Estados, a Bahia avançou para a ainda incômoda 23ª posição no "*ranking*" da desigualdade. O avanço foi maior no índice de Theil[2] (da última para a 21ª primeira posição), onde houve melhoras na Bahia e nos demais Estados (GUIMARÃES *apud* LIMA, 2002).

No indicador que mede a concentração de renda apropriada pelos 10% mais ricos do país, a Bahia também se encontrava, em 1991, na pior colocação. Houve uma pequena melhora, em 2000, mas como ocorreu uma deterioração no país como um todo, o Estado conseguiu subir três posições e ficar na desalentadora vigésima quarta posição. A parcela da renda apropriada pelos 20% mais pobres da população se reduziu de 1,9% para apenas 1,5%, em 2000, no Brasil. Esta piora foi mais grave na Bahia, que caiu de 2,189% para 1,223% da renda em poder dos mais pobres (GUIMARÃES *apud* LIMA, 2002). Apesar disto, a Bahia avançou uma posição, reflexo da piora ainda maior em outros Estados.

Colocando-se a questão "houve redução ou aumento da pobreza na Bahia de acordo com a desigualdade?", a resposta seria desanimadora. Mesmo com a melhora no índice de Theil, e pequena redução (-2,4%) na renda apropriada pelos 10% mais ricos, houve uma piora no de Gini e forte redução (-44,13%) na parcela de renda atribuída aos 20% mais pobres (GUIMARÃES *apud* LIMA, 2002). Ao se

---

[1] O índice de GINI mede o grau de distribuição da renda (ou em alguns casos os gastos com o consumo) entre os indivíduos em uma economia. Medido com referência ao desvio de uma distribuição perfeita, um índice de GINI zero implica em uma perfeita equanimidade na distribuição da renda, enquanto que um índice de 100 implica na perfeita desigualdade.

[2] O Índice de Theil é uma medida estatística da distribuição de renda.

comparar com outros Estados, observa-se uma melhora na pobreza, mas devido à piora dos indicadores destes.

A sociedade ressente esse desnível e procura suas próprias soluções através das instituições não-governamentais – o chamado Terceiro Setor – que atua, no Estado da Bahia, por exemplo, mais especificamente na cidade soteropolitana, em consonância com os programas e projetos da Prefeitura Municipal, reunindo empresas, fundações e milhares de entidades que atuam prioritariamente na defesa do meio ambiente, assistência a menores e adolescentes, educação, direitos humanos, saúde e cultura.

O quadro hoje é bem mais sugestivo, já que as ações desenvolvidas no ano de 2006 possibilitaram à gestão pública municipal um destaque por sua atuação, principalmente, por causa da melhora significativa nos índices de desenvolvimento da cidade de Salvador.

Houve melhora sensível da realidade relacionada à educação e à qualificação de pessoas. Foram disponibilizados diversos programas e projetos de capacitação técnica e formação de atividade tecnológica, além da preparação do jovem para o mercado de trabalho, através de um ofício/profissão, como se verá mais adiante.

Em linhas gerais veremos, a seguir, o contexto social da Bahia na atualidade, a partir das ações traçadas pelo gestor público – tanto estadual como municipal –, para minimizar os problemas de exclusão social.

3.1.2 O Contexto Social da Bahia na Atualidade

A Bahia tem uma população de 13,3 milhões de habitantes, com 2,7 milhões morando na capital, Salvador. 68,7% do território do Estado está situado no semi-árido, o que dificulta as ações nas áreas econômica e social. Até meados da década de 70 a preocupação dos governos baianos com o social era reduzida a ações pontuais, passando a ter atuação mais setorial na década de 80 até meados da década de 90.

De acordo com Baptista (2002), a partir da segunda metade desta década os direitos humanos e a cidadania entraram, de vez, na pauta do governo, tendo

como destaque a criação da Secretaria de Combate à Pobreza e as Desigualdades Sociais (SECOMP), em 2001.

Assim como no Brasil, as ações de políticas sociais na Bahia eram setorializadas e tratadas como não prioritárias, à exceção de alguns programas de destaque, como a criação da Cesta do Povo, em 1979, que ainda existe hoje em dia (BAPTISTA, 2002).

Baptista (2002, p. 272) afirma que:

> Na década de 90 encontrou-se um ambiente internacional favorável ao combate à pobreza, além de outros incentivos a melhoria dos indicadores sociais no período na Bahia: acesso do Estado a fontes internacionais de financiamento, inovações no Sistema Único de Saúde (SUS), vinculação orçamentária para os gastos com educação e saúde, a criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF) e políticas nacionais de combate à pobreza, como o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI).

Além disso, a criação de políticas estaduais com estímulo às camadas mais carentes, investimentos em saneamento, educação, trabalho e ação social também desempenharam papel positivo nos indicadores. A Secomp, criada em 2001, como inovação institucional em sua finalidade, de acordo com Baptista (2002, p. 277), possuía as seguintes características:

> Financiamento através do Fundo Estadual de Combate à Pobreza (FUNCEP), não execução de programas, se restringindo ao estímulo e acompanhamento; focalização nos pobres e estabelecimento de metas qualitativas e quantitativas.

Esta Secretaria estimularia a melhoria nos indicadores que, segundo o autor, já ocorria de forma sistemática desde a década de 90. De acordo com Baptista (2002, p. 40), houve uma redução da pobreza, da indigência e da desigualdade (Gini) na Bahia entre 1992 e 1999.

> A redução foi maior entre 1992 e 1996, houve aumento entre 1996 e 1999, mas permaneceu em um patamar menor que o encontrado inicialmente. Os dados utilizados da PNAD consideram pobres as famílias que recebem menos que ½ salário mínimo por mês.

Ribeiro (2001, p. 15) também traça um quadro social otimista em relação ao desempenho da Bahia no combate à pobreza na década de 90, no qual:

> De acordo com os dados do IPEA/IBGE mostram que houve redução da pobreza naquele período, mas uma parte significativa da população continua na pobreza. O destaque consiste na redução das taxas de analfabetismo e da mortalidade infantil que, como salienta a autora, vem ocorrendo em todo o país, mas mantêm-se em patamares elevados. [...] pode-se considerar a década de 90 como um marco na história do desenvolvimento social na Bahia, principalmente nas áreas de educação e saúde.

O documento "O futuro agente faz: plano estratégico da Bahia", conhecido como o Relatório Bahia 2020, revela claramente o alinhamento entre os objetivos institucionais do Estado e o ambiente favorável ao combate à pobreza:

> É prioridade absoluta avançar no combate à pobreza e às desigualdades sociais, ao tempo em que se consolidam ações voltadas para o pleno atendimento ao cidadão nas áreas de educação, habitação, cultura, saúde e segurança pública (BAHIA, 2003, p. 55).

De acordo com o referido Relatório Bahia 2020, houve melhorias importantes nos últimos anos, mas apesar dos avanços, a Bahia possui um nível de desenvolvimento humano abaixo do desejado. É importante notar que o relatório reflete uma consciência quanto às dificuldades e desafios necessários para o processo de desenvolvimento mais equânime; a questão é transformar a retórica em ação.

Foram traçadas metas quantitativas e qualitativas para serem alcançadas em 2007. "Estas metas têm como linha mestra melhorar as taxas médias de evolução dos indicadores sociais em duas vezes a que foi alcançada no período 1992-1999 (BAHIA, 2003, p. 60)". Como para o relatório a evolução dos indicadores neste período foi muito satisfatória, dobrar estes valores é considerado um desafio.

Ao contrário de Baptista (2002), Ribeiro (2001) e do Bahia (2020), Osório e Medeiros (2002) analisam a pobreza e a concentração de renda na Bahia em relação aos outros estados entre 1981 e 1999 e descrevem um quadro nada animador. Para isso eles utilizam a linha de pobreza de meio salário mínimo, o índice de Gini e os indicadores de pobreza de Foster, Greer & Thorbecke.

Apesar das limitações destacadas pelos autores, Osório e Medeiros (2002, p. 256) também utilizam a linha de meio salário mínimo como corte para a determinação da pobreza. Como resultados, afirmam que:

> Houve uma queda relativa da renda per capita em relação aos outros Estados. Na elevação da renda per capita, a Bahia apresenta, portanto, o desempenho mais pífio observado entre os estados nordestinos no período.

A evolução da Bahia no período mostra que, no que se refere a renda per capita, tirando 1986, não houve grandes mudanças nos valores de 1981 e 1999.

> É possível perceber que enquanto a renda per capita dos 10% mais ricos era, em 1999, 5% maior que em 1981, a dos 40% mais pobres se tornou 8% menor. [...] A Bahia não avançou nada no que se refere à redução da pobreza nas duas últimas décadas e não há país no mundo mais desigual que a Bahia segundo os dados do Banco Mundial para 2000 (OSÓRIO; MEDEIROS, 2002, p. 258).

Concluindo, os autores dizem que comparado a 1981 a desigualdade e a pobreza pioraram nas duas últimas décadas; a Bahia apresentou um desempenho pior que os outros Estados do Nordeste no combate à pobreza; não há no mundo distribuição de renda pior que a baiana; a Bahia é um dos 5 estados mais pobres do país; e, por fim, se continuar neste ritmo, em médio prazo se tornará o mais pobre do país (OSÓRIO; MEDEIROS, 2002).

O combate à pobreza é normalmente considerado um objetivo social e geralmente os governos dedicam-lhe uma atenção significativa.

É, por isso, que se diz que as esferas municipal e estadual, mais a primeira até que a segunda, passam a ser depositárias das reais possibilidades de intervenção do Estado no novo quadro que vem se desenhando a partir da década de 80 e que se perduram até os dias atuais, através de trabalhos desenvolvidos pelas suas Secretarias, sendo este papel desempenhado no Município de Salvador pela SEDES.

Ressalte-se, no entanto, que as ações estratégicas elaboradas na primeira, e atual gestão municipal, da Prefeitura Municipal de Salvador não são balizadores para afirmar que a pobreza de fato diminui, porque, como mencionado anteriormente, outros fatores estão intrínsecos para que isso de fato ocorra. O que aconteceu foi que houve uma melhoria nos aspectos relacionados à vida

populacional quando da implementação de alguns problemas em periferias e comunidades carentes.

3.1.3 A Atuação da SEDES no Combate à Pobreza

A SEDES, criada pela Lei nº 6.588, de 28 de dezembro de 2004, cuja estrutura foi alterada pela Lei nº 6.742, de 22 de junho de 2005, tem por finalidade planejar, coordenar e controlar as atividades referentes ao desenvolvimento comunitário, à ação social, à assistência e ao apoio aos portadores de necessidades especiais, com competência na coordenação da ação social; integração e assistência social; organização e administração dos serviços de atendimento e orientação à criança, ao adolescente, à juventude, ao idoso e às pessoas portadoras de deficiência; coordenação e execução de programas de apoio a desabrigados; desenvolvimento e articulação comunitária.

Para o cumprimento de sua finalidade a SEDES celebra convênios, contratos e ajustes com instituições públicas e privadas, nacionais, estrangeiras e internacionais. Esta Secretaria também dispõe do Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, que tem por finalidade específica o atendimento à criança e ao adolescente, e do Fundo Municipal de Assistência Social, que tem por finalidade o financiamento de benefícios, serviços, programas e projetos da assistência social.

> A dignidade é um atributo inerente a todo ser humano. Preservando esta dignidade, temos, prescritos na Constituição Brasileira, diversos direitos: alimentação, moradia, saúde, educação, segurança e lazer. A SEDES, enquanto executora da Política Social no município, tem a responsabilidade de vigiar e garantir estes direitos, para que seja preservada a dignidade das crianças e adolescentes, dos jovens, das pessoas com deficiência, das pessoas em situação de rua e dos idosos. Tais segmentos, quando em situação de vulnerabilidade social, devem ter asseguradas a proteção e assistência como direito inalienável e obrigação do Estado. A única couraça que pode blindar a dignidade são esses os direitos. A SEDES conclama a todos e todas que integram a sociedade, em particular os que compõem o serviço público, a juntarem-se nesta cruzada de re-humanização do mundo, vigiando dia e noite o bem estar do público alvo desta secretaria. As pessoas, todas, nasceram para brilhar e serem felizes. Depende de nós! (SEDES, 2007).

Nesse contexto, para execução dos serviços assistenciais, divide-se, atualmente, em cinco Coordenações, que são incumbidas de promover o bem-estar social através de programas voltados para as comunidades carentes existentes na região circunvizinha da cidade de Salvador.

Coordenação	Finalidade
Coordenação de Promoção do Desenvolvimento Social	Promover o desenvolvimento comunitário, bem como implementar ações, objetivando a inclusão dos segmentos em situação de vulnerabilidade social.
Coordenação de Programas Assistenciais	prestar assistência e atendimento aos desabrigados, migrantes, mendigos e idosos em situação de carência.
Coordenação dos Direitos da Pessoa com Deficiência	Estimular, promover, executar e acompanhar programas e projetos para garantir a inclusão da pessoa com deficiência, a referida coordenação desenvolve ações de proteção social, criando condições para promover autonomia e participação efetiva dessas pessoas e suas famílias na sociedade. As ações desenvolvidas são direcionadas prioritariamente para as pessoas com deficiência e em situação de privação econômica, risco pessoal e social.
Coordenação dos Direitos da Juventude	planejar, apoiar, supervisionar, avaliar programas, projetos e atividades que visem à proteção, desenvolvimento e à integridade física, psicológica e mental do adolescente e do jovem adulto, e de articular e acompanhar a implementação das políticas públicas para a juventude.
Coordenação Administrativa	através dos seus setores, têm por finalidade desenvolver as atividades de gestão de pessoas, de materiais e patrimônio e de serviços, previstas na legislação do Sistema Municipal de Administração.

Quadro 1 – Coordenações - SEDES

Fonte: Adaptado da SEDES (2007)

Essas Coordenações estão intimamente ligadas aos objetivos do trabalho social, cuja pretensão é induzir mudanças positivas no funcionamento psicológico e social dos indivíduos, nas suas famílias, grupos e ambientes de forma a diminuir as vulnerabilidades existentes e a providenciar oportunidades para a existência de uma vida social mais satisfatória.

Anteriormente a realidade era caótica e hoje, a partir das políticas de parcerias e programas traçados, a Prefeitura Municipal de Salvador tem se destacado e minimizado grande parte dos problemas oriundos e relacionados às extratos sociais menos favorecidos.

Vale mencionar que o destaque da Prefeitura Municipal de Salvador se deve à sua gestão estratégica, através do estudo do quadro de pobreza, que apesar de não ter índices que evidencia a melhoria, há índices que comprovam a extrema pobreza de algumas comunidades no municio, para assim, definir quais políticas e programas podem ser elaborados e implementados, com ou sem parceria, pela gestão pública municipal.

3.2 POLÍTICAS E PROGRAMAS SOCIAIS TRAÇADOS PELA GESTÃO PÚBLICA MUNICIPAL

A capacidade de governar no âmbito municipal parte, necessariamente, de alguns pontos fundamentais como, por exemplo, conhecimento, competências, ferramentas de trabalho, tecnologia da informação, modelos e métodos, pessoas e estrutura, organização, processos e comunicação, para que assim, possa o governo municipal ter a capacidade de viabilizar o futuro desejado.

A governabilidade municipal perpassa pela articulação com atores sociais, pelo diálogo e comunicação permanentes com a sociedade, que devem ser sempre negociados a partir das necessidades mais iminentes, considerando as forças políticas (criação e manutenção), para que o resultado possibilite um balanço de governo permanente, pois quanto maior o número de variáveis controladas pelo governo municipal, maior a sua liberdade de ação.

Entre as ações desenvolvidas pela gestão pública municipal da cidade de Salvador destaca-se o trabalho social da SEDES, as ações do Mais Social e da Fundação Cidade Mãe, que atuam em conjunto e possibilitam uma melhor gestão estratégica, no âmbito social.

3.2.1 Trabalho Social Desenvolvido pela SEDES

A possibilidade de intervenção real, anteriormente mencionada, é compreendida quando busca entender se a característica da inovação na gestão municipal tem sido apontada e explicitada como significativa, como um novo processo. Ressalte-se que a crise do Estado desenvolvimentista associada à aprovação da Constituição de 1988 fez com que, segundo Abrucio e Couto (1996, p. 40): “importantes tarefas, antes assumidas pelo poder central, têm de ser incorporadas ao âmbito governamental sub-nacional”. Estas tarefas acabam configurando um novo tipo de política de cunho redistributivo e/ou anticíclico para garantir, minimamente, a renda e o emprego dos habitantes destas regiões.

Nesse cenário, o trabalho social desenvolvido pela Prefeitura Municipal de Salvador cresceu no âmbito dos ideais humanitários e democráticos, assentando no respeito pela igualdade, unicidade e dignidade da pessoa humana. A sua intervenção consiste, sobretudo, no desenvolvimento de capacidades individuais, coletivas e sociais aos níveis cognitivo, relacional e organizativo, encarando o indivíduo sob diferentes epistemas.

A Prefeitura busca fazer um bom diagnóstico da realidade, detalhando as situações que merecem maior atenção e disposição de recursos para que as comunidades acompanhadas percebam os problemas prioritários a serem enfrentados e em que ordem devem ser solucionados.

O diagnóstico não é definitivo, mas é permanentemente renovado para permitir que a equipe que desenvolve o projeto possa adequar sua atuação aos fatos novos da realidade em movimento, bem como possa tornar possível que haja clareza nos parâmetros utilizados na avaliação junto aos programas instituídos.

> Se a gente não conhece muito bem a realidade dos grupos acompanhados, poderemos saber se esta realidade, após a implementação do projeto, mudou, melhorou e em que deveríamos adequar o nosso planejamento para conseguir os melhores resultados e contribuir efetivamente com a sua transformação? (SEDES, 2007).

Percebe-se, claramente, que este aspecto da “tomada de consciência” do conjunto da realidade, que não deve ser apenas da entidade, mas também dos integrantes dos grupos ou comunidades onde serão desenvolvidos o projeto, é fundamental.

O ponto de partida é, sem dúvida, a definição de aspectos prioritários. Isto é, observar entre os problemas enfrentados por grupos ou comunidades quais são os principais e quais precisam ser trabalhados antes dos outros. Ou, pelo menos, compreender se os problemas que se pretende intervir não dependem de outros.

> Isso se refere à importância de analisar as causas dos problemas e não ficar apenas nas conseqüências. Quando apenas enfrentamos conseqüências, o problema não é resolvido e aí ele volta com mais força. Mas se formos direto à cabeça do problema ou conseguirmos detectar o problema principal e o enfrentarmos, os demais vão se resolvendo mais facilmente. Claro que às vezes, isso remete ao fato de que não temos condições ou competência para enfrentar o problema principal (SEDES, 2007).

Mas, neste caso, é necessário que ou o próprio grupo ou outras iniciativas se dediquem ao mesmo, senão o que é proposto se torna completamente ineficaz.

> Em outras vezes, talvez tenhamos de nos capacitar em áreas que não dominamos para ajudar o grupo e enfrentar esses problemas principais. Isso faz parte do processo de adequação do planejamento, que não pode ser rígido, mas sim maleável aos desafios da realidade (SEDES, 2007).

Um dos fatores que são passíveis aos aspectos prioritários, relaciona-se com o estabelecimento da responsabilidade de cada um dos envolvidos, quando necessário se faz clarear estes pontos prioritários a serem enfrentados junto aos grupos ou comunidades acompanhados, cabendo à entidade decidir quais lhe compete assumir através de sua intervenção. Acredita-se, no entanto, que os pontos designados para a entidade não sejam os principais, mas é fundamental entender que esses devem ser assumidos ou pelo próprio grupo ou por outras entidades, seja em parceria ou não.

> A especificidade da entidade deve estar a serviço do processo de transformação da realidade dos grupos ou comunidades acompanhadas – e não as comunidades e grupos se adequarem à oferta de serviços ou assessorias da entidade. Por causa disso tudo, estamos recomendando encarecidamente que a entidade que vai desenvolver um programa social não comece a planejar pelo que dispõe, mas que comecem com uma análise da realidade dos grupos ou comunidades com as quais vai desenvolver as suas atividades,

> para ver quais são os problemas prioritários a serem enfrentados (SEDES, 2007).

É a partir da compreensão da análise dos grupos nas comunidades carentes que se reflete sobre a capacidade de ajudar o grupo a superá-los. A definição da responsabilidade da entidade tem como base a sua especificidade e, posteriormente, propor melhorias através de implementação de projetos.

> No entanto, pode acontecer que, na análise da realidade, se perceba que aspectos dela deveriam ser enfrentados antes mesmo da nossa especificidade e que não existem outras entidades – e, mesmo, o grupo não tem condições de enfrentá-los (SEDES, 2007).

Neste caso, cabe uma reflexão sobre se não seria importante revisar a sua especificidade e abrir uma nova especialização para que os problemas principais do grupo, ou da comunidade acompanhados, não fiquem a descoberto. E, após definir quais são os problemas principais a serem enfrentados pelo grupo e quais haverá a intervenção da SEDES é que se busca superar os desafios, a partir do estabelecimento de objetivos a serem alcançados.

A parceria com organismos privados e filantrópicos tem sido uma das alternativas para que os projetos alcancem o objetivo de promoção do bem estar social, junto à população menos favorecida. A preocupação latente é não confundir os objetivos da entidade (que estão explicitados na missão) e os objetivos do grupo ou da comunidade acompanhados, quando da instituição de programas que os beneficiem. Atualmente os programas e ações são os listados abaixo no Quadro 2.

Programas	**Finalidade**
Programa Agente Jovem de Desenvolvimento Social e Humano	Atende adolescentes na faixa-etária de 15 a 17 anos – proposta sócio-educativa.
Programa Bolsa Família (PBF)	De transferência direta com condicionalidades que beneficia famílias em situação de pobreza.
Central de Informação e Atendimento Social (CIAS)	É o local de referência para as famílias cadastradas no Cadúnico.
Centro de Referência da Assistência Social (CRAS)	Atende famílias que, em decorrência da pobreza, estão vulneráveis, visando à orientação e fortalecimento do convívio sócio-familiar.
Programa de Erradicação do	Visa eliminar o trabalho de crianças e adolescentes,

Trabalho Infantil (PETI)	concedendo uma complementação na renda familiar.
Resgate de Cidadania da População de Rua	Para atendimento básico da população em situação de rua acolhidas em albergues.
Centro de Referência Sentinela em Salvador	Consiste em um conjunto de ações assistenciais voltados para atendimento às crianças, adolescentes, vítimas de violência, abuso e exploração sexual.
Apoio às crianças de 0 a 6 anos	Dá suporte técnico lúdico-pedagógicos e alimentação em horário integral ou parcial.
Apoio as Pessoas com Deficiência	Objetivam assegurar direitos e combater a discriminação contra pessoas com deficiência.
Apoio às pessoas idosas	Objetivam a melhoria da qualidade de vida dos idosos, sua valorização e integração familiar e comunitária, criando condições para o resgate da cidadania.
Restaurante Prato Popular	Visa garantir às famílias em situação de pobreza e vulnerabilidade social, o acesso à alimentação adequada, saudável, em quantidade e qualidade.
Combate ao Trabalho infantil no Carnaval	Tem como proposta a sensibilização das famílias quanto aos riscos do trabalho infantil, muitas vezes abordagem educativa de rua.

Quadro 2 – Programas e ações desenvolvidas pela SEDES

Fonte: Adaptado da SEDES (2007)

Ao instituir tais programas na área social, tem-se que os serviços públicos ofertados, assim entendidos, ocupam um lugar importante na vida da sociedade como um todo, já que estão sempre relacionados com o acesso à educação, à inclusão digital, à alimentação, à capacitação, etc. O Estado busca garantir a organização do sistema e o seu funcionamento. Cabe ao município fazer a sua parte dentro do organismo social. As coletividades territoriais também devem desempenhar um papel importante, particularmente em matéria social e cultural.

Na instituição de programas voltados para a sociedade, o poder público municipal pode delegar e/ou fazer parcerias que sustentem a proposta de execução dos objetivos anteriormente propostos. A capacitação de quem se propõe a executar deve ser latente e sem nenhuma ressalva, a partir de uma compreensão de que é de fundamental importância desenvolver ações de cunho social que se voltem, prioritariamente, para atendimento das classes menos favorecidas para que estas possam ser libertas da realidade de pobreza em que se encontram.

Neste sentido, importa refletir sobre os propósitos fundamentais da intervenção do trabalho social, condicionados pela facilidade de inclusão de grupos

sociais excluídos, marginalizados, vulneráveis ou em risco; com a finalidade de promover o bem estar e solucionar problemas, intervindo com indivíduos, famílias, grupos e comunidades.

A compreensão primária que se tem é de que os trabalhos sociais desenvolvidos pela Prefeitura Municipal de Salvador buscam desencadear procedimentos de proteção de pessoas, que pelas suas condições ou situações de risco por elas vividas, não estão capazes de fazerem por si próprias. Assim sendo, abaixo verificaremos, com maiores detalhes, os programas executados pela SEDES.

Programa Agente Jovem de Desenvolvimento Social e Humano

É financiado pelo Governo Federal e coordenado pela SEDES, no município de Salvador. Atende adolescentes na faixa de 15 a 17 anos, que recebem bolsa-auxílio de R$ 65,00/mês. Funcionando em 110 unidades, distribuídas em 63 comunidades-bairro, a proposta do projeto sócio-educativo para desenvolvimento do protagonismo juvenil é atender adolescentes que se encontra em situação de risco ou vulnerabilidade social.

> O Projeto propicia atividades sócio educativas que visam estimular o adolescente na construção de sua autonomia e fortalecimento dos vínculos familiares, na perspectiva do exercício da cidadania. Por meio de ações e intervenções comunitárias tem por objetivo reverter os indicadores sociais, buscando orientar os adolescentes quanto aos problemas com uso de drogas, gravidez na adolescência, Doenças Sexualmente Transmissíveis (DSTs) e AIDS, dentre outros, através de atividades de capacitação (SEDES, 2007).

ATENDIMENTO	NÚMERO
Matrícula	2.239
Cadastro Reserva	765
Atendimento de Orientador Social	1.190
Acompanhamento Familiar	48
Visita Técnica	52
Atendimentos Diversos	828
Reunião de Orientador	09
TOTAL	**5.131**

Quadro 3 – Atendimento x Número (Programa Agente Jovem)

Fonte: SEDES (2006)

Para ser um Agente Jovem é necessário ter entre 15 e 17 anos; preferencialmente ser egresso de programas sociais (Programa de Erradicação do

Trabalho Infantil – PETI ou outros), ou estar em cumprimento de medida sócio-educativa; e residir na comunidade que tenha unidade do Programa.

Ao ingressar no Programa Agente Jovem, o adolescente participa da capacitação teórica para em seguida desenvolver a parte prática, através da atuação em sua comunidade, abordando temas que propiciam o protagonismo juvenil, atuando como multiplicador social.

Programa Bolsa Família (PBF)

É um programa de transferência direta de renda com condicionalidades, que beneficia famílias em situação de pobreza (com renda mensal por pessoa de R$ 60,01 a R$ 120,00) e extrema pobreza (com renda mensal por pessoa de até R$ 60,00), de acordo com a Lei nº 10.836, de 09 de janeiro de 2004 e o Decreto nº 5.749, de 11 de abril de 2006.

O Bolsa Família prevê a unificação dos Programas Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, Auxílio Gás e Cartão Alimentação, que são os chamados “programas remanescentes”.

O PBF integra o Fome Zero, que visa assegurar o direito humano à alimentação adequada, promovendo a segurança alimentar e nutricional e contribuindo para a erradicação da extrema pobreza e para a conquista da cidadania pela parcela da população mais vulnerável à fome.

O Programa Bolsa Família seleciona as famílias a partir das informações inseridas pelo município no Cadastro Único dos Programas Sociais do Governo Federal (CADÚNICO).

Os valores pagos pelo Programa Bolsa Família variam de R$ 18,00 (dezoito reais) a R$ 112,00 (cento e doze reais), de acordo com a renda mensal por pessoa da família e o número de crianças, gestantes e nutrizes. Quem faz a seleção das famílias para receber o benefício é o Governo Federal, mas é a SEDES a Secretaria responsável pela gestão do PBF no município.

Os benefícios financeiros estão classificados em dois tipos, de acordo com a composição familiar:

a) Básico: no valor de R$ 58,00, concedido às famílias com renda mensal de até R$ 60,00 por pessoa, independentemente da composição familiar;

b) Variável: no valor de R$ 18,00, para cada criança ou adolescente de até 15 anos, no limite financeiro de até R$ 54,00, equivalente a três filhos por família.

O quadro abaixo mostra os valores de benefícios que as famílias integrantes do Programa podem receber.

Critério de Elegibilidade		**Ocorrência de crianças / adolescentes 0-15 anos, gestantes e nutrizes**	**Quantidade e Tipo de Benefícios**	**Valores do Benefício (R$)**
Situação das Famílias	**Renda Mensal *per capita***			
Situação de Pobreza	De R$ 60,01 a R$ 120,00	1 Membro	(1) Variável	18,00
		2 Membros	(2) Variável	36,00
		3 ou + Membros	(3) Variável	54,00
Situação de Extrema Pobreza	Até R$ 60,00	Sem ocorrência	Básico	58,00
		1 Membro	Básico + (1) Variável	76,00
		2 Membros	Básico + (2) Variável	94,00
		3 ou + Membros	Básico + (3) Variável	112,00

Quadro 4 – Critérios de Elegibilidade

Fonte: SEDES (2007)

Ao entrar no PBF, a família se compromete a cumprir as condicionalidades do Programa nas áreas de saúde e educação, que são: manter as crianças e adolescentes em idade escolar freqüentando a escola e cumprir os cuidados básicos em saúde, ou seja, o calendário de vacinação, para as crianças entre 0 e 6 anos, e a agenda pré e pós-natal para as gestantes e mães em amamentação.

Central de Informação e Atendimento Social (CIAS)

É o local de referência para as famílias que estão no Cadúnico, que podem ou não estar recebendo algum tipo de benefício, a exemplo do Bolsa Família. Os principais serviços dos CIAS são:

a) atualização cadastral;
b) gestão do benefício Bolsa Família, por exemplo, se a família teve seu benefício bloqueado,
c) mudança do Responsável Legal do cadastro;
d) mudança de município;
e) informação geral sobre o Cadúnico e o Bolsa Família;
f) resolução de cadastros em multiplicidade (SEDES, 2007).

A estrutura do CIAS é composta por:

a) Sala de Atendimento com 20 (vinte) guichês de atendimento, com uma ampla sala de espera com mais de 100 (cem) assentos;
b) Serviço Social, que dá apoio às famílias;
c) Psicóloga, responsável por toda parte de capacitação, palestras e também escutas às famílias;
d) Sala da Secretaria de Saúde, que orienta às famílias quanto às condicionalidades da saúde;
e) Sala da Secretaria de Educação, que orienta às famílias quanto às condicionalidades da educação;
f) Sala de digitação, com capacidade para 17 (dezessete) digitadores;
g) Possui um espaço amplo para capacitações e palestras para funcionários e para as famílias que procuram o CIAS (SEDES, 2007).

Centro de Referência da Assistência Social (CRAS)

É uma unidade pública que atua com famílias e indivíduos em seu contexto comunitário, visando à orientação e fortalecimento do convívio sócio-familiar.

Atende famílias que, em decorrência da pobreza, estão vulneráveis, privadas de renda e do acesso a serviços públicos, com vínculos afetivos frágeis, discriminadas por questões de gênero, idade, etnia, deficiência, entre outras. Cada unidade do CRAS conta com assistentes sociais, psicólogos, estagiários e pessoal de apoio.

Os recursos para implantação e manutenção dos CRAS são provenientes do Governo Federal, através do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), da Prefeitura de Salvador e do Governo do Estado.

Os objetivos dos CRAS são:

a) promover o acompanhamento sócio-assistencial de famílias em um determinado território;
b) potencializar a família como unidade de referência, fortalecendo vínculos internos e externos de solidariedade;
c) contribuir para o processo de autonomia e emancipação social das famílias, fomentando seu protagonismo;
d) desenvolver ações que envolvam diversos setores, com o objetivo de romper o ciclo de reprodução da pobreza entre gerações;
e) atuar de forma preventiva, evitando que as famílias tenham seus direitos violados, recaindo em situações de risco (SEDES, 2007).

Principais atividades:

a) atendimentos individuais;
b) visitas domiciliares e institucionais;
c) encaminhamentos à rede sócio-assistencial;
d) reuniões e ações comunitárias;
e) palestras voltadas às famílias e à comunidade;
f) oficinas de convivência e de trabalho sócio-educativo;
g) campanhas sócio-educativas;
h) incentivo à geração de trabalho e renda, através de capacitação e intermediação de mão de obra;
i) articulação e fortalecimento de grupos sociais locais (SEDES, 2007).

AÇÃO	QUANTITATIVO
Atendimento integral à família	8.642
Cadastramento	7.571
Atendimento individual	13.892
Encaminhamento realizado	9.360
Encaminhamento atendido	6.877
Visita domiciliar	118
Visita institucional	27
Reunião sócio-educativa	63
Participação em eventos	42
Palestras	15
Atividades complementares	38

Quadro 5 – Atendimento à família através do CRAS (Ação x Quantitativo)

Fonte: SEDES (2006)

A operacionalização do CRAS, na cidade de Salvador, ocorre através das unidades localizadas nos Bairro da Paz, Coutos, Lobato, Mata Escura e São Cristóvão, visam prestar atendimentos assistenciais às famílias em situação de vulnerabilidades, articulando serviços, numa perspectiva de contribuirem para o processo de autonomia e emancipação.

O Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI)

Visa eliminar o trabalho de crianças e adolescentes. Para tanto, o Governo Federal, em parceria com a Prefeitura de Salvador, através da SEDES e com o Governo do Estado concede uma complementação de renda, chamada Bolsa Criança Cidadã, presta apoio e orientação às famílias, além de beneficiar as crianças e adolescentes com atividades lúdico-pedagógicas diversas.

> Quem tem direito são as famílias com renda per capita de até ½ salário mínimo, com crianças e adolescentes com até 16 anos, que se encontra em situação de trabalho tendo em vista que os objetivos consistem em eliminar o trabalho infantil; e possibilitar à criança e ao adolescente a ampliação do universo cultural e a melhoria do desempenho escolar tendo como referenciais a família, a escola e a comunidade (SEDES, 2007).

O lema da SEDES é que “toda criança tem direito de estudar e brincar. negar este direito é roubar-lhe a infância”, e se lugar de criança é na escola, para receber a bolsa do PETI, as famílias têm que assumir os compromissos de:

a) manter freqüência mínima das crianças e adolescentes na escola, equivalente a 85% do período total;
b) manter as crianças e adolescentes na Jornada Ampliada, que oferece atividades lúdico-pedagógicas no turno oposto ao da escola;
c) manter a carteira de vacinação das crianças atualizada;
d) participar das ações sócio-educativas e das alternativas de geração de renda que lhes forem oferecidas;
e) não permitir o retorno ao trabalho dos filhos menores de 16 anos (SEDES, 2007).

Após as aulas a jornada é ampliada para propiciar as crianças o desenvolvimento de atividades culturais, pedagógicas e de lazer.

O combate ao trabalho infantil é um desafio tanto para o governo, como para a sociedade e envolvem ações articuladas entre governos, centrais sindicais, confederações patronais e organizações sociais entre outras parcerias. Todas as manifestações de trabalho infantil são proibidas por Lei antes dos 14 anos.

É importante ressaltar que o trabalho infantil deve ser combatido por meio de um pacto político entre empresários, trabalhadores, governos, sociedade e a própria família. A SEDES empreendeu esforços no sentido de ampliar a participação do município no Programa, oferecendo melhores condições de trabalho para a rede de parceiros que executam as atividades da jornada ampliada, com o aumento do valor da *per capita*, de R$ 5,00 para R$ 15,00, de contrapartida do município.

O município assinou convênio com 236 entidades para executarem a jornada ampliada objetivando atender a meta de 7.966 crianças e adolescentes. No ano de 2006 foram absorvidas em jornada ampliada 5.180 crianças e adolescentes, significando que temos 2.786 crianças e adolescentes fora da jornada ampliada.

Ação	Quantitativo
Atendimento à família	5.723
Atendimento direto	7.966
Atendimento individual	3.055
Encaminhamento	788
Jornada Ampliada (atividades)	5.180
Jornada Ampliada (sem atividades)	2.786
Visita Domiciliar	1.743

Quadro 6 – Atendimento à família através do PETI (Ação x Quantitativo)

Fonte: SEDES (2006)

Ainda no ano de 2006 investiu-se significativamente no monitoramento da jornada ampliada, que passou a ser desenvolvida por monitor contratado pelo Governo Estadual, que também disponibilizou coordenadores de monitores que passaram a visitar as unidades, tudo visando garantir a supervisão e o bom andamento do programa e estreitar relações com as crianças, adolescentes e famílias atendidas.

Quanto às ações estratégicas a SEDES conseguiu no primeiro semestre retomar a parceria com entidades da sociedade organizada e formou uma rede social composta pelo Projeto Axé, Centro de Estudos e Terapias do Abuso de Drogas (CETAD), Centro de Atenção Psicossocial ao Usuário de Drogas (CAPS), Agência Adventista de Desenvolvimento e Recursos Assistenciais (ADRA),

Fundação Cidade-Mãe, Conselhos Tutelares, Ministério Público e Juizado da Infância e da Juventude.

Com o Projeto Axé, além do intercâmbio de experiências, a SEDES articulou com demais órgãos da Prefeitura Municipal de Salvador o retorno do Axé Buzu. O veículo apóia o trabalho de pedagogia de rua da entidade, facilitando a reinserção familiar, escolar e comunitária das crianças e adolescentes. A rede parceira também atua em ações sistemáticas de conscientização da comunidade para os riscos do trabalho infantil, distribuindo, em pontos estratégicos da cidade, material informativo sobre o PETI.

A Comissão Municipal de Erradicação do Trabalho Infantil (COMETI), presidida pela SEDES, constituída por organizações governamentais e não governamentais, contribuiu para a definição de estratégias de enfrentamento ao trabalho infantil. As ações com a família concentraram-se na orientação individual sobre o programa, escuta das demandas, para identificação do perfil e melhor conhecimento das famílias beneficiadas, encaminhamento para rede de serviços sócios assistenciais e, principalmente, refletindo conjuntamente sobre os riscos do trabalho precoce e sobre a responsabilidade compartilhada entre família, poder público e sociedade no combate ao trabalho infantil.

Resgate da Cidadania da População de Rua

Foi elaborado visando atender às necessidades básicas da população em situação de rua acolhidas nas unidades Albergue Noturno e Casa de Pernoite, através do convênio nº 099/2004, firmado entre a Secretaria de Combate à Pobreza (SECOMP) e a PMS/SEDES. O referido convênio expirou sua vigência em março/2006, desde então o Programa vem sendo mantido exclusivamente com recursos do tesouro municipal.

Atualmente, 350 pessoas são beneficiadas. Desde março/2006, alguns usuários foram desligados tendo em vista a inserção dos mesmos em programas de transferência de renda do Governo Federal a exemplo do Bolsa Família e do Benefício de Prestação Continuada (BPC). Quanto aos benefícios eventuais assegurados pelo programa estes compreendem:

a) Bolsa Auxílio: consiste no repasse mensal de R$ 100,00 (cem reais), através do Banco do Brasil, diretamente para o usuário pertencente ao

Programa, com a finalidade de custear o pagamento do aluguel do imóvel destinado a sua moradia.

b) Kit Documentação: tem por finalidade habilitar o usuário de instrumentos necessários para sua reintegração social, bem como, ter acesso aos benefícios pecuniários. Este Kit é composto dos seguintes itens: (Certidão de Nascimento, Registro geral (RG), Cadastro de Pessoas Físicas (CPF).

c) Outros Serviços: além das ações voltadas para população de rua a Subcoordenadoria de Apoio Social, desenvolve ações voltadas para atendimento à população em situação emergencial (SEDES, 2007).

O Centro de Referência Sentinela em Salvador

O Programa Sentinela é composto por um conjunto de ações de assistência social, de natureza especializada, destinado ao atendimento de crianças e adolescentes vítimas de violência, abuso e exploração sexual. Este programa busca garantir os direitos fundamentais da criança e do adolescente.

Coordenado pela Prefeitura de Salvador, através da SEDES, em parceria com o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) e com o Governo do Estado, o Programa Sentinela tem como objetivo promover um conjunto de ações articuladas, possibilitando o resgate da cidadania das crianças e adolescentes. Em parceria com a Secretaria Municipal de Educação (SMEC), desenvolve o Projeto “A Arte de Conviver em Paz”, nas escolas municipais. Este projeto oferece:

a) apoio psicossocial à criança e/ou adolescente e seus familiares;
b) assessoramento jurídico nos casos de denúncias, inquéritos policiais e processos criminais para responsabilização de danos;
c) acompanhamento sistemático das crianças e adolescentes atendidos no Centro, junto à rede de serviços, família e comunidade;
d) mapeamento e abordagem educativa nas ruas e/ou redes organizadas de exploração sexual; acolhimento especial às crianças e aos adolescentes vitimados sexualmente;
e) ações sócio-educativas junto a segmentos da sociedade que desejam compreender e debater a questão;
f) retaguarda ao sistema de garantia de direitos (SEDES, 2007).

Segundo a SEDES (2007), os objetivos consistem em: propiciar atendimento às crianças e adolescentes em situação de vulnerabilidade, vítimas de violência, abuso e exploração sexual; fortalecer a sua auto-estima e o auto-conhecimento; encaminhar as crianças e adolescentes e suas famílias para projetos e programas desenvolvidos no Município por instituições públicas e privadas; e possibilitar a integração e/ou a reintegração à vida familiar, social e comunitária.

Atua com apoio do Projeto Axé, organização não governamental com larga experiência em Educação de Rua, principalmente nos seguintes bairros: Barra, Comércio, Pelourinho e outras localidades.

Apoio à Criança de 0 a 6 anos

A educação infantil é a primeira etapa da educação básica na vida de um adulto, sendo o atendimento a esta faixa etária oferecido nos Centros de Educação Infantil (CEI). O Programa de Apoio à Criança de 0 a 6 anos em Centros de Educação Infantil é desenvolvido em parceria com ONGs e tem como linha de ação o suporte técnico e financeiro às entidades que executam o serviço, oferecendo atividades lúdico-pedagógicas e alimentação em horário integral ou parcial.

Atendimento	Quantidade
Atendimento à criança 0 à 6 anos /Rede Federal	8.398
Atendimento à criança 0 a 6 anos /Rede Municipal	1.722
Atendimento à criança 0 a 6 anos /Rede Federal e Municipal	255
Encaminhamento à rede parceira	95
Orientação à entidade	387
Orientação a Demanda espontânea	135
Reunião com famílias	12

Quadro 7 – Atendimento x Quantidade Programa apoio à criança de 0 a 6 anos

Fonte: SEDES (2006)

Atualmente, o programa beneficia 8.048 (oito mil e quarenta e oito) crianças através de convênio com 81 (oitenta e uma) entidades, utilizando-se recursos do MDS.

Atendimento	Quantidade
Convênio com creche e pré-escola /Governo Federal	86
Convênio com creche e pré-escola /Governo Municipal	27
Convênio com creche e pré-escola /Governo Federal e Municipal	02
Crítica de relatório de Atendimento	1.110
Visita de supervisão /monitoramento	08

Visita para avaliação de pleito	19

Quadro 8 – Subvenções sociais (Programa apoio à criança de 0 a 6 anos)

Fonte: SEDES (2006)

De acordo com as orientações do MDS, em consonância com a Lei de Diretrizes e Bases da Educação – LDB (Lei n° 9.394/96), toda rede de educação infantil deve, até janeiro de 2009, ser assumida pelo sistema de educação, sendo financiada pelo Fundo de Desenvolvimento da Educação Básica (FUNDEB).

Ações de Atendimento à Pessoa com Deficiência

A SEDES vem desenvolvendo ações que objetivam assegurar direitos e combater a discriminação contra pessoas com deficiência.

Um dos maiores desafios dos gestores públicos é promover a inclusão de parcelas consideráveis da população na vida das grandes cidades. A acessibilidade deve ser encarada como uma política que contribua para a inclusão social, a equiparação de oportunidades e o respeito aos direitos fundamentais das pessoas. Trata-se de um resgate da cidadania, em uma proposta de “governo de participação popular”, norteado por uma visão de sociedade mais justa e igualitária.

A cidade de Salvador é considerada a 3ª cidade mais populosa do país com 2.673.560 habitantes (Censo, 2005), sendo que aproximadamente 15% desta população têm algum tipo de deficiência seja motora, visual, auditiva ou mental, conforme dados do IBGE.

O censo revelou ainda que os dados de deficiência variam de acordo com a região do País. Norte e Nordeste têm as maiores proporções (16,1% e 16,7%, respectivamente) de pessoas que afirmaram ter, pelo menos, uma das deficiências investigadas pelos técnicos. Em nível regional, a Paraíba foi o Estado que apresentou a maior proporção de população com pelo menos uma deficiência (18,8%), e São Paulo foi o Estado que teve a menor incidência (11,4%).

As mulheres são as mais afetadas com as dificuldades, o que se explica porque elas têm maior expectativa de vida que os homens. Elas também são maioria nas dificuldades motoras.

Já os homens, de acordo com o levantamento, sofrem mais de distúrbios mentais, físicos e auditivos.

Tabela 1 – Tipos de deficiência

Tipo de Deficiência	Visual	Motora	Auditiva	Mental	Física	Total de deficiências
Quantidade	16.644.842	7.939.784	5.735.099	2.844.936	1.416.060	34.580.721
%	48,13	22,96	16,58	8,23	4,09	100

Fonte: IBGE – Censo demográfico 2000

A SEDES através da Coordenadoria de Apoio à Pessoa com Deficiência (COAP) desenvolveram ações que objetivaram assegurar direitos e combater a discriminação contra pessoas portadoras de deficiências. Tais ações foram organizadas de modo multisetorial, articulando assistência social, saúde e a garantia dos direitos humanos.

No campo da Assistência Social, em 2006, foram inclusos 11.814 portadores de deficiência no benefício de Passe Livre, 897 pessoas foram cadastradas no Passe Livre Interestadual e 2.112 pessoas foram beneficiadas com o Benefício à Prestação Continuada (BPC). Além disso, foram fortalecidas parcerias, possibilitando o encaminhamento de 224 portadores de deficiência ao mercado de trabalho e 106 para cursos de capacitação profissional.

A COAP tem como finalidade melhorar a qualidade de vida das pessoas com deficiência em geral. Atende crianças, adolescentes, mulher, homens, adultos e idosos, promove-os e ampara-os com ações educativas, psico e sócio-assistenciais, independentemente de classe social, nacionalidade, sexo, raça, cor ou crença religiosa.

Tem como principal objetivo o desenvolvimento de atividades sociais nas áreas propostas, dentre estas a produção de campanhas sócio-educativas, promoção de palestras, seminários, conversas individuais e em grupo, dentre outras que se encaixem na realidade apresentada, orienta e busca alternativas para atender de forma satisfatória esse segmento.

Outras Ações Desenvolvidas:

a) firmar parcerias com o Ministério Público Estadual (Cumprimento do Decreto da Agência Nacional de Telecomunicações (ANATEL) para a implantação de telefones para Pessoas Surdas na cidade de Salvador) e (elaboração de propostas para o Estatuto da Pessoa com Deficiência);
b) visitas a entidades afins com o intuito de conhecer e aperfeiçoar ações, além da busca constante de parcerias na tentativa de cada vez mais melhorar os serviços oferecidos;

c) encaminhamento de diversas pessoas com deficiência a entidades afins, com o intuito de proporcionar melhoria na qualidade de vida dessas pessoas;

d) encaminhamento ao programa do Governo do Estado para beneficio de prótese dentária e cadeira de rodas;

AÇÕES DESENVOLVIDAS	QUANTIDADE
☺**TRANSPORTE ACESSIVEL**	
Pleitos	10
Encaminhamentos	10
Atendido	01
☺**ALIMENTAÇÂO**	
Pleitos	32
Encaminhamentos	32
Atendido	05
☺**BENEFICIO / BPC**	
Pleitos	3.947
Encaminhamentos	2.112
☺**EDUCAÇÃO E CURSOS**	
Pleitos	106
Encaminhamentos	106
☺**MERCADO DE TRABALHO**	
Pleitos	224
Encaminhamentos	79
☺**PASSE LIVRE**	
Pleitos	13.384
1ª Via	5.727
Deferidos	4.157
Indeferidos	1.570
2ª Via	7.657
☺**PASSE LIVRE INTERESTADUAL**	
Orientação e Entrega de Formulários	897
☺**PASSAGEM**	
Pleitos	11
Atendido	00
☺**MORADIA**	
Pleitos	03
Atendido	00
☺**VISITAS DOMICILIARES**	
Pleitos	28
Atendido	28
☺**ORTESE / PROTESE E CADEIRA DE RODAS** Encaminhamento CEPRED	64
☺**SEMINARIOS E ENTREVISTAS**	
Participação	18
☺**ENTIDADES CONVENIADAS / Ação Continuada**	12
Atendimento Indireto	1.753
☺**VISITAS AS ENTIDADES**	07

Quadro 9 – Demonstrativo de resultados ações desenvolvidas para portadores de deficiência

Fonte: SEDES (2006)

Ações de Atendimento à Pessoa Idosa

Têm como objetivo, a melhoria da qualidade de vida dos idosos, sua valorização e integração familiar e comunitária, criando condições para o resgate da cidadania, além de oportunizar o desenvolvimento de atividades produtivas para a melhoria da renda familiar.

No ano de 2006, foram atendidos 1.683 (mil seiscentos e oitenta e três) idosos em diversos grupos, funcionando em diversas comunidades de baixa renda, em parceria com associações comunitárias e entidades sociais conveniadas com a SEDES, responsabilizada, a última, pelo repasse de recursos financeiros, além do apoio técnico, supervisão e monitoramento das 10 (dez) entidades conveniadas.

Foram encaminhados, também, 505 (quinhentos e cinco) idosos ao Instituto Nacional de Seguridade Social (INSS) para inclusão no BPC.

A SEDES realizou convênio com 06 (seis) instituições asilares e abrigou 445 (quatrocentos e quarenta e cinco) idosos, ficando responsável, também, por supervisionar as atividades desenvolvidas, analisando a aplicação de recursos, orientando, além disso, as entidades no sentido de oferecer serviços de qualidade voltados para o alojamento, alimentação adequada e assistência à saúde dos idosos atendidos, muitos em situação de total dependência e sem referência familiar.

A SEDES mantém uma unidade asilar, o Abrigo D. Pedro II com 92 internos, onde são desenvolvidas atividades sócio-educativas, culturais e de lazer, tais como serviços de saúde (clínica médica, terapia ocupacional, fisioterapia, acompanhamento social e nutricional).

Restaurante Prato Popular

Visa garantir às famílias em situação de pobreza e vulnerabilidade social, moradores da comunidade do bairro de Paripe, o acesso à alimentação adequada, saudável, em quantidade e qualidade.

Trata-se de uma parceria com o Grupo GERDAU e a PURAS do Brasil, que dentro do movimento do interesse estratégico das empresas brasileiras na adesão e

proposição de iniciativas de responsabilidade social, promovem processos de mudanças no sentido de vencer abismos de desigualdades sociais e de pobreza.

O restaurante “Prato Popular” no Município de Salvador tem capacidade para fornecer 350 (trezentos e cinqüenta) refeições/dia ao preço de R$ 0,50 (cinqüenta centavos) cobrado de cada usuário com renda per capta de até ½ (meio) salário mínimo, exceto às crianças de até 10 anos de idade.

Campanha de Combate ao Trabalho infantil no Carnaval

A SEDES tem desenvolvido uma ação especial voltada para crianças e adolescentes, em situação de trabalho irregular, durante o Carnaval, intitulada “O Trabalho Infantil vai Dançar no Carnaval de Salvador”. O Projeto tem como proposta a sensibilização das famílias, acompanhadas de seus filhos, muitas vezes encontrados nos circuitos oficiais, quanto aos riscos do trabalho infantil através da abordagem educativa de rua, assim como a ação de acolhimento provisório. Em 2006 acolheu 50 (cinqüenta) crianças e adolescentes de 04 a 12 anos durante os 05 dias de Festa Momesca, garantindo sua proteção, além de desenvolver atividades culturais e de lazer.

A ação conta, ainda, com uma vasta campanha de combate ao trabalho infantil e com a parceria de diversos órgãos participantes do Sistema de Garantias de Direitos (SGD), objetivando alertar a sociedade para a importância do enfrentamento dessa problemática.

Após a descrição dos programas instituídos pela SEDES como interventora de ações sociais, a seguir descreveremos o trabalho feito na área de desenvolvimento social pelo Mais Social e pela Fundação Cidade Mãe.

Ressalte-se que essa parceria com algumas ONGs e Fundações, a exemplo do Mais Social e da Fundação Cidade Mãe, consiste no entendimento de que a SEDES sozinha não consegue dar conta dos programas e projetos sociais para o Município de Salvador.

A análise pormenorizada da situação evidenciada junto às comunidades carentes da cidade soteropolitana, feitas por essas entidades, torna-se fundamental para que o gestor municipal da cidade de Salvador possa atuar de forma estratégica no ponto em que as estas comunidades carentes mais precisam.

Assim, a emergência do Terceiro Setor, com a atuação do Mais Social e da Fundação Cidade Mãe em parceria com a gestão municipal, cobrindo as áreas em que esta gestão não consegue alcançar, seja por fatores internos (conjunturais) ou

externos (por estratégia de atuação), é primordial para o resultado das ações sociais empreendidas pelo Município.

3.2.2 Ações do Mais Social

Movimento de Ação e Integração Social – Mais Social, pessoa jurídica de direito privado, sem fins lucrativos, se apresenta como uma entidade assistencial, que busca a integração com as políticas de assistência social. Tem a missão de promover e executar programas sociais nas comunidades de baixa renda do município de Salvador, minimizando o estado de vulnerabilidade social que vivem. prioriza trabalhos, educativos, culturais profissionalizantes e de assistência social, sempre buscando a valorização do ser humano e conscientizando-o sobre seu papel de cidadão. Atualmente, a instituição trabalha com catorze programas assistenciais: Buzu Digital; Bem Vindo; Planejamento Familiar; Prato Amigo; Maior Idade; Ceprom; Mais Vida; Jovem Aprendiz; Mais Futuro; Nossa Creche; Creche Vovô Zezinho; Mais Saúde; Bazar Social; Mão Amiga.

A maior parceira do Mais Social é a Prefeitura Municipal de Salvador. Há parcerias com entidades privadas, mas em menor intensidade. Desde sua fundação a ONG, sob enfoque, é presidida pela primeira dama do Município.

A instituição, no cumprimento de sua missão, direciona seu trabalho à população carente do município de Salvador, desenvolvem ações específicas, buscando garantir os direitos inseridos na Lei Orgânica de Assistência Social (Lei nº 8.742/93), sendo executados os seguintes programas:

Programa Buzu Digital

Iniciadas suas atividades no mês de julho do ano de 2006, o Buzu Digital é um ônibus adaptado para uma sala de aula, com 11 (onze) computadores e acesso à Internet, cujo objetivo é levar às crianças e adolescentes, entre 10 e 17 anos, devidamente matriculados na rede oficial de ensino e que residem nas comunidades pobres da cidade de Salvador, o ensino gratuito de informática, para capacitá-los ao mercado de trabalho ou direcioná-los ao emprego, através de convênios com empresas, clínicas, hospitais, entre outros estabelecimentos.

Da sua implantação ao final do exercício de 2006, o Buzu Digital beneficiou 248 crianças e adolescentes.

Programa Bem Vindo

Atende mulheres grávidas em situação de vulnerabilidade social, que não têm condições de obterem seus enxovais, todavia o objetivo do programa não restringe à concessão de enxovais, mas na realização de um trabalho sócio-educativo, através de palestras que buscam diminuir a incidência da gravidez não desejada, que estimulam e orientam o processo de amamentação e que tratam dos cuidados específicos com a higiene do recém-nascido e da parturiente.

As gestantes cadastradas devem residir no Município de Salvador, apresentar características mínimas de vulnerabilidade sócio-econômica e estarem entre o 6º ao 8º mês de gestação.

Para receberem o enxoval, todas as gestantes cadastradas devem participar obrigatoriamente dos encontros e palestras, ministradas por profissionais da área de saúde.

Foi constatado, mediante cadastro realizado no momento da inscrição, que 69% das gestantes possuem idade compreendida entre 15 e 25 anos; 61,75% são solteiras; 54,5% são mães de mais de um filho, sendo que 45,5% apresentam o quadro de primeira gestação. Analisando a situação econômica, observou-se que 34,5% não possuem renda fixa e 51,5% tem renda mensal de até um salário mínimo. Apesar de estarem grávidas, 61,5% das gestantes afirmaram utilizar algum tipo de método contraceptivo, objetivando a prevenção da gravidez e doenças sexualmente transmissíveis.

No ano de 2006 o Mais social atendeu 750 gestantes com a entrega de enxovais e realizou encaminhamento para participação do Programa Planejamento Familiar.

Programa Planejamento Familiar

A finalidade primordial deste programa é esclarecer à população de baixa renda e sem acesso aos meios de comunicações, sobre a importância do planejamento no nascimento de um filho. O programa atende ao público feminino oriundo de outros programas oferecidos pelo Mais Social, a exemplo do Programa Bem Vindo e dos cursos oferecidos pelo CEPROM.

As participantes escutam palestras, ministradas por médicos, cujos temas abordam a necessidade e a utilização dos métodos contraceptivos, bem como orientações sobre a sua utilização. Através dos meios de conscientização educativa, o Mais Social pretende assegurar à população, que está em situação de vulnerabilidade social, direito à maternidade de forma responsável.

Programa Prato Amigo

Considerado o Banco de Alimentos Urbano da cidade de Salvador, este programa atende a 240 instituições sociais, atingindo mais de um milhão de refeições por mês. Fornecem complementação alimentar às entidades hospitalares, abrigos, asilos, escolas comunitárias, dentre outros.

O Programa de complementação alimentar que contribui para diminuição da fome e do desperdício de alimentos, visa à melhoria da qualidade de vida da população carente da cidade de Salvador, através da coleta e aproveitamento total de alimentos doados e destinados às instituições organizadas que realizam trabalhos sociais e que têm serviços de alimentação. São realizados cursos, palestras, visitas, e tudo que se fizer necessário para o sucesso do programa. Em 2006, foram distribuídas 3.110 toneladas de alimentos, através do Prato Amigo.

O Programa Prato Amigo foi implantado pela Prefeitura Municipal de Salvador, através da Secretaria Municipal da Administração (SEAD), hoje sob a coordenação geral do Mais Social. Observou-se que na cidade havia um grande desperdício diário de alimentos, e que estes poderiam ser direcionados ao atendimento de algumas instituições, contribuindo para a diminuição dos efeitos da fome através de programas sociais flexíveis e práticos, de custo reduzido e aplicações imediatas.

Dessa forma, os objetivos são os seguintes:

a) complementação alimentar das refeições servidas nas instituições sociais cadastradas;
b) diminuição do desperdício de alimentos;
c) promoção de educação alimentar nas instituições sociais;
d) aproveitamento integral de alimentos;
e) facilitação da ação social das empresas nas áreas de produção e distribuição de alimentos.

As doações referem-se aos produtos que não são mais comercializáveis, mas estão aptos ao consumo. O Programa estabelece um vínculo de parceria entre organizações que dispõem de alimentos excedentes, de qualidade, porém não comercializáveis e instituições sociais que trabalham com segmentos carentes da população, oferecendo alimentação com qualidade nutricional.

Programa Maior Idade

Oferece aos idosos carentes a partir de 60 anos de idade, atividades que visam promover a integração social. Executa atividades sócio-educativa, física, dança, hidroginástica, visitas a teatros, bibliotecas, museus, além de oficinas de crochê, pintura em tecido, artesanato, bijuterias e bordados, estimulando, assim, a criatividade e a produtividade, contribuindo para valorização e resgate da auto-estima do público idoso e capacitação dos mesmos no aprendizado de atividade ocupacionais.

Assiste mil e oitocentos idosos, inseridos em catorze Grupos de Convivência, situados em diversas comunidades de Salvador, sendo treze de Entidades Parceiras e uma do Mais Social.

O objetivo deste programa é proporcionar à população idosa, ações de formação educacional, de lazer e saúde, atividades produtivas e culturais, melhorando as relações interpessoais, auto-estima e qualidade de vida, através do convívio social, desenvolvendo uma intensa e diversificada programação, sendo operacionalizada por quatro projetos:

a) **Aprendendo na Terceira Idade**: As atividades educativas são direcionadas para incentivar a retomada da trajetória escolar, autonomia pessoal, a convivência solidária, desenvolvimento do raciocínio lógico e fortalecimento da confiança do idoso em sua capacidade de aprendizagem. O curso tem por objetivo alfabetizar os idosos e oportuniza aos mesmos o conhecimento básico escolar.
b) **Vivendo Melhor**: O projeto proporciona um convívio intenso, saudável, dinâmico e interativo entre os idosos que participam de várias atividades sócio-educativas, de lazer e programações culturais, a exemplo de: visitas a museus, teatros, cinemas, circos, pontos turísticos e a diversas instituições sociais. O projeto também organiza, com a colaboração dos idosos, eventos

em datas comemorativas, como Páscoa, Natal, Carnaval, Dia das Mães, dos Pais, Concurso Rainha da Primavera, etc.

c) **Idoso Saudável**: A principal meta é estimular o idoso habituar-se à atividade física, promovendo o bem-estar físico e psíquico, possibilitando a melhoria da auto-estima e qualidade de vida, desenvolve ações como: caminhadas, treinamento corporal, dança e hidroginástica, além de oferecer palestras cujos temas estão relacionados com a saúde e prevenção de doenças. O projeto organiza visitas aos idosos do programa, aqueles que estejam enfermos em hospitais ou em suas residências e oferece assistência médica preventiva e tratamento dentário.

d) **Idade do Produzir**: O projeto funciona como espaço de criação e socialização, bem como de estímulo a talentos e habilidades, contribuindo inclusive, para o incremento da renda familiar, pois toda produção é comercializada em feiras, bazar e exposições. Os idosos realizam oficinas de artesanato, bordado, crochê, bijuteria, pintura em tecidos e ao ocuparem o tempo vago trocam experiências, demonstram satisfação pessoal, criam, aprendem a se relacionar com outras pessoas, despertando, assim, suas habilidades e talentos.

Programa CEPROM

É um centro de profissionalização da mulher voltado para o desenvolvimento profissional da população feminina, notadamente de baixa renda, com o intuito de incorporá-la ao mercado de trabalho. Tem como objetivo: oferecer cursos que atendam a demanda do mercado de trabalho; desenvolver sentimento de auto-estima nas mulheres, tornando-as um ser útil para o trabalho formal e informal; incentivar a criação de unidades produtivas de fabricação caseira, visando contribuir com a renda familiar; tornar evidente a pro atividade feminina na tomada de decisões ao assumir responsabilidades.

São ofertados trinta e sete cursos nas áreas de artesanato, informática, alimentação, moda, vestuário e beleza, direcionados a um público eminentemente feminino, além de assistência jurídica, acompanhamento psicológico e planejamento familiar.

No ano de 2006 foram formadas 1.064 mulheres, contribuindo positivamente na garantia de uma alternativa de renda familiar, reduzindo os índices de desemprego e consequentemente às desigualdades sociais na cidade de Salvador.

Programa Mais Vida

É um programa voltado ao desenvolvimento social das comunidades carentes, através de doações de colchões, cobertores, filtros, cestas básicas, brinquedos, bem como promove serviços assistenciais e realiza eventos em datas comemorativas.

O Programa Mais Vida busca apoiar as Entidades Comunitárias do Município de Salvador, executando atividades na área do desenvolvimento comunitário, visando à promoção de serviços assistenciais em benefícios de grupos populacionais mais carentes. É objetivo do Mais Social desenvolver o relacionamento interpessoal com as entidades e possuir uma cooperação mútua.

Através do Programa Mais Vida, o Mais social aproxima-se da realidade social da população, buscando sanar as necessidades emergenciais das comunidades mais carentes e realizar um trabalho de orientação e assistência.

Em 2006, foram cadastradas no Programa Mais Vida, 122 Entidades Comunitárias. Dentro da proposta de trabalho, este programa atende estas instituições com doações de benefícios como colchões, cobertores, filtros, cestas básicas e brinquedos.

Em um levantamento estatístico realizado, em 2006, pelo setor social do Mais Social, concluiu-se que 36,7% das entidades cadastradas estavam localizadas na periferia da cidade; 29,1% no subúrbio e 34,2% nas demais áreas da cidade. Constatou-se, também, que 81,7% não possuíam nenhum tipo de convênio que contribuísse com a manutenção dos trabalhos sociais desenvolvidos por essas entidades e que apenas 13,3% recebiam algum tipo de recurso financeiro disponibilizado através de convênios.

Programa Jovem Aprendiz

Este programa atende jovens de 14 a 21 anos, sem experiência profissional, devidamente matriculados na rede oficial de ensino e que estejam cursando a partir da sétima série do ensino fundamental, oriundos de família com baixo poder aquisitivo, que serão capacitados através de formação técnico-profissional, visando

à iniciação do adolescente ao ambiente de trabalho, onde irá desenvolver atividades administrativas em diversas secretarias do município de Salvador, empresas e entidades conveniadas.

Ressalte-se que estes jovens recebem bolsa auxílio, vale transporte, além de acompanhamentos psicológicos, pedagógicos e sociais. Em 2006 o programa possuía 211 jovens trabalhando.

Este programa tem como objetivo:

a) sistematizar ações com vistas a desenvolver um trabalho efetivo com adolescentes;
b) articular parcerias com instituições públicas e privadas que possam absorver essa clientela em suas atividades;
c) estimular a participação da família no processo educativo e laborativo do adolescente;
d) promover atividades que garantam um equilíbrio da auto-estima do adolescente;
e) proporcionar aos adolescentes assistências psicológica, pedagógica e social;
f) possibilitar uma capacitação profissional na execução de atividades regulares remuneradas;
g) assegurar a iniciação dos adolescentes em atividades laborativas;
h) acompanhar as atividades desenvolvidas pelos adolescentes nas diversas áreas que atuam;
i) promover encontros, reuniões e seminários visando intensificar o objetivo educativo do trabalho.

Programa Mais Futuro

Promove atividades sócio-educativas para crianças e adolescentes de 08 a 18 anos de idade, incentivando a freqüência escolar, visando o desenvolvimento de sua cidadania e potencialidades através de oficinas educativas, iniciação profissional, arte, cultura, esporte, ações integradas, oferecendo os seguintes cursos:

a) Oficina de Música – Orquestra de Xequerê: Tem como objetivo formar a Orquestra de Xequerê, proporcionando conhecimentos técnicos para a percepção musical dos 47 participantes do projeto, ensinando a arte de

tocar o instrumento de percussão Xequerê. Instrumento de origem africana confeccionado com uma cabaça, revestida de contas.

b) Oficina de Dança: Têm como finalidade formar grupos de dança para realização de apresentações em eventos patrocinados por empresas e órgãos, públicos e privados. É uma forma dos 76 jovens e adolescentes participantes do projeto expressarem seus talentos artísticos e criativos, por meio de um aprendizado que faça parte do seu cotidiano, contribuindo para o fortalecimento de sua cidadania.

c) Oficina de Customização: Direcionado às adolescentes, tem como objetivo ensinar a técnica de bordar, costurar pedrarias, miçangas, fitas e outros adereços, em roupas, sandálias, bolsas e outros acessórios. Além de estimular a criatividade, funciona como aprendizado para uma futura profissão. Esta oficina conta com 76 participantes.

d) Coral Mais Social: formado por 54 participantes entre jovens e funcionários do Mais Social, estimula a capacidade musical dos seus integrantes e possibilita a satisfação e a diminuição do stress dos mesmos. O projeto tem o objetivo de fortalecer o espírito de equipe, através da arte de cantar, além de tornar as pessoas mais receptivas às mudanças, promovendo a auto-estima.

e) Aulas Livres de Alongamento e Condicionamento Físico: Incentiva as crianças e adolescentes na prática esportiva, com aulas recreativas em praças públicas.

Programa Nossa Creche

O Projeto Nossa Creche busca apoiar as atividades que são desenvolvidas nas Creches Comunitárias, instaladas em áreas carentes da cidade de Salvador. Visa contribuir com o processo sócio-educativo. O atendimento das crianças é realizado em período integral.

Neste Projeto são cadastradas as creches comunitárias, mediante apresentação de documentos como: Estatuto e Ata da última eleição, registrado em cartório, CNPJ, Utilidade Pública Municipal, Inscrição no CMAS, Atestado de Funcionamento e Listagem de Matriculados. Todas as Creches Comunitárias são visitadas pelo Serviço Social do Mais Social, para avaliação técnica do trabalho desenvolvido.

O Programa Nossa Creche, face à parceria com o programa Mais Saúde, realizou visitas de médicos e dentistas nas creches comunitárias, onde foi possível o atendimento médico-pediátrico, odontológico, bem como promoveu encontros, reuniões, seminários e cursos de capacitação dos representantes e/ou professores das creches, objetivando a disseminação de informação e intercâmbio de conhecimentos.

Em 2006, o Mais Social cadastrou 119 creches, que foram beneficiadas com 1.047 atendimentos médicos e odontológicos, 1.510 doações de colchões, 6.050 toalhas de banho e 150 kits de material didático.

Programa Creche Vovô Zezinho

É uma unidade no Mais Social que funciona em tempo integral na comunidade de Arenoso. Assiste 150 crianças de 0 a 06 anos de idade, fornecendo refeições diárias, fardamento, além de atendimento médico, dentário e psicológico, buscando sempre a melhoria na qualidade de vida de famílias carentes que necessitam de um local seguro para deixarem seus filhos, enquanto buscam o sustento. Tem como principal objetivo alfabetizar as crianças e afastá-las do convívio das ruas.

A metodologia utilizada pela creche está fundamentada na participação de todos envolvidos no processo, bem como a otimização do local para atender as demandas advindas do cotidiano comunitário, o que envolve atenção à família, à saúde e assistência social.

Com base nos direitos legais inerentes a criança, onde a mesma é vista como cidadã, pessoa em desenvolvimento e sujeito ativo na construção do conhecimento, a creche vem sendo visualizada enquanto espaço educativo organizado, assumindo a dupla responsabilidade de educar e cuidar das crianças enquanto seus pais saem para trabalhar.

Baseado nestes princípios, o Mais Social reserva às crianças, um espaço para promover a educação infantil garantindo-se a elas uma alimentação adequada. Realiza acompanhamento e orientação das famílias que apresentam situação de vulnerabilidade social e oportuniza um ambiente de diálogos e socialização daquelas através da promoção de discussões e palestras educativas.

Programa Mais Saúde

O programa realiza atendimento médico, odontológico e psicológico a todos participantes dos programas e às comunidades cadastradas e assistidas pelo Mais Social. Vale mencionar, que o atendimento também ocorre na categoria preventiva.

Além dos atendimentos clínicos são proferidas palestras sobre diversos temas da área de saúde, como: profilaxia bucal, exame bucal, doenças da velhice, diabetes, hipertensão, prevenção no risco às quedas, doenças sexualmente transmissíveis (DST's), entre outras.

Para execução do projeto o Mais Saúde dispõe de uma equipe multiprofissional composta por médicos, odontólogos, enfermeiros e auxiliares de enfermagem, tendo efetuado 2.009 atendimentos no ano de 2006.

Programa Bazar Social

O programa foi criado diante da necessidade de comercializar as peças confeccionadas pelos idosos do Programa Maior Idade; pelos adolescentes do curso de customização do Programa Mais Futuro, pelas mulheres do CEPROM, bem como as mercadorias doadas, geralmente por lojas de departamentos, Receita Federal, etc. O Programa Bazar Social tem como objetivo criar espaços temporários para venda destes produtos, ao grande público e a preços populares.

Entre os produtos comercializados estão: tortas, doces, salgados, blusas, camisetas, biquínis, sandálias com pedrarias, bolsas, panos de prato, cangas, mochilas, bijuterias, toalhas e jeans bordados ou pintados, além de peças de artesanato e decoração.

No ano de 2006, o programa organizou três grandes bazares: um na loja do Shopping Iguatemi, onde foram comercializadas mercadorias apreendidas pela Receita Federal; outro no Parque da Cidade; e o terceiro no CEPROM. A renda foi destinada aos programas do Mais Social e aos participantes envolvidos nos trabalhos.

Programa Mão Amiga

O Programa Mão Amiga desenvolve atendimento a uma clientela socialmente desfavorecida, portadores de deficiência visual, auditiva e física, provenientes de diversos bairros carentes do Município de Salvador.

Há de se ressaltar que esse Programa visa desenvolver medidas de combate à pobreza, suprindo necessidades emergenciais, resgatando a cidadania e auto-estima de uma parcela da população em situação de vulnerabilidade social.

O programa realiza doações de medicamentos, cobertores, colchões, cestas básicas, filtros, aparelhos auditivos, aparelhos ortopédicos, óculos e fraldas descartáveis, além de promover palestras enfocando temas importantes para o desenvolvimento das comunidades carentes.

Em 2006, o Mão Amiga atendeu 2.988 pessoas. Foram doados 839 óculos de grau, 43 aparelhos auditivos e 36 ortopédicos, todos baseados em receitas fornecidas por oftalmologistas, ortopedistas e outros médicos especialistas dos beneficiados. Também foram doados 2.817 pacotes de fraldas descartáveis e 185 caixas de medicamentos.

Desta forma o Mais Social, principalmente devido à parceria com a SEDES e outras entidades de menor expressão, efetivou ações sociais, através dos programas acima relacionados, como podemos observar através de uma análise mais detalhada do quadro abaixo:

Tabela 2 – Quadro quantitativo de doações para o Programa Assistência Social da SEDES, através do Mais Social

Itens/Ano	2005	2006
Cestas Basicas	2.925	4.560
Colchões	2.000	4.700
Cobertores	2.500	5.000
Filtros	2.255	3.000
Óculos	332	971
Ortopédicos	33	36
Enxovais	300	750
Alimentos	16.005	31.339
Auditivo	37	43
Medicação	157	293
Fraldas	1.200	3.400
Brinquedos	21.451	36.993

Fonte: Adaptado das informações coletas nos Registros do Mais Social (2007)

Observa-se que no ano de 2005 foram mais de 49 mil doações. Entretanto esse número aumentou consideravelmente para o ano seguinte, de 2006, quando se obteve mais de 91 mil doações, tendo um aumento em termos percentuais de 46%.

Graficamente tem-se a seguinte representação.

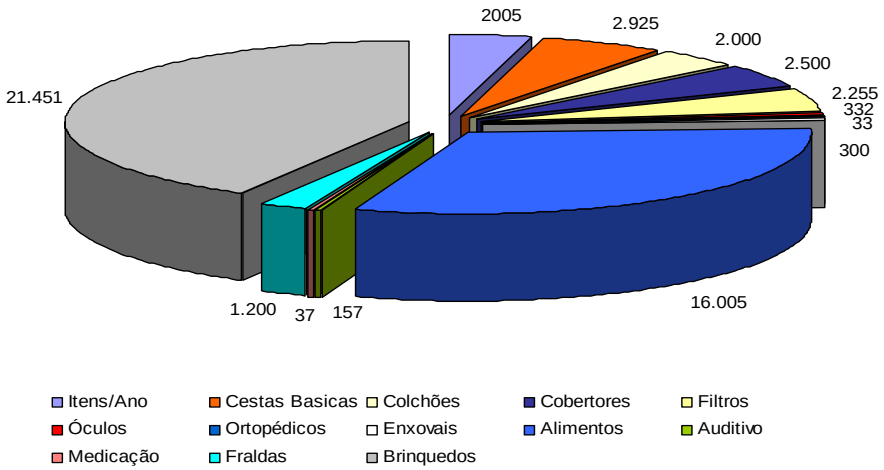

Gráfico 1 – Quantitativo de doações para o Programa Assistência Social da SEDES, através da Mais Social (Ano 2005)

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados coletados no Mais Social (2007)

No que se referem aos alimentos doados estes foram na ordem de 16.005kg; 157 caixas de medicação diversas; 1.200 pacotes de fraldas, não tendo para este ano doação referente a material didático.

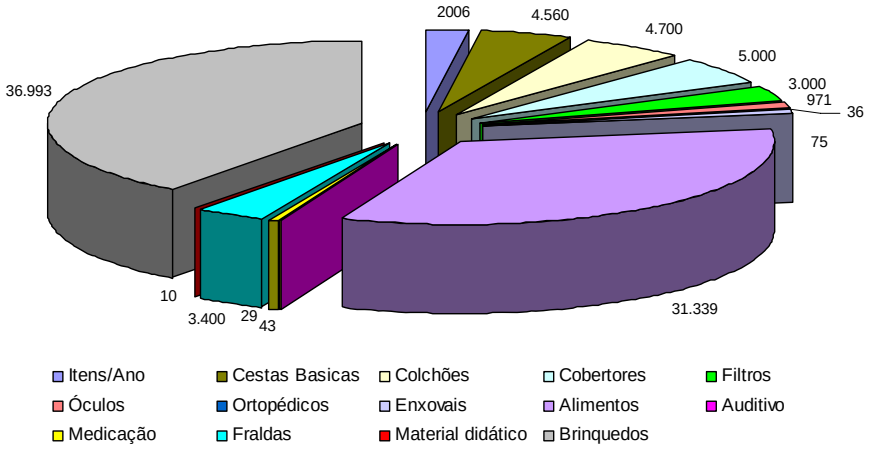

Gráfico 2 – Quantitativo de doações para o Programa Assistência Social da SEDES, através da Mais Social (Ano 2006)

Fonte: elaboração própria a partir dos dados coletados no Mais social (2007)

3.2.3 Fundação Cidade Mãe

A Fundação Cidade Mãe configura-se como uma atuação estratégica da Prefeitura Municipal de Salvador junto às ações voltadas para a assistência social, nos mais diversos setores, atuando mais especificamente junto às crianças e adolescentes.

A inserção desta ONG é de fundamental importância para a viabilidade dos projetos e programas implementados pela PMS junto às comunidades carentes, oportunizando o diálogo com os setores empresariais, intervindo, portanto, junto ao setor governamental municipal, para propor e estabelecer parcerias com a intenção de uma reformulação dos espaços estabelecidos para a prestação de serviços na área assistencial às comunidades carentes.

A Constituição da República Federativa do Brasil, lei maior do país, aprovada em 1988, é conhecida como “Constituição Cidadã”, por ter sido elaborada com a participação de muitos grupos sociais e nela estão contidos, de forma geral, os direitos dos brasileiros, das pessoas que aqui vivem: crianças, adolescentes, adultos, idosos. Quando trata dos direitos da criança e do adolescente, diz a Carta Magna no seu art. 227:

> É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança e ao adolescente, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão.

Além disso, após a aprovação da Constituição Federal houve uma grande conquista na área social com o Estatuto da Criança e do Adolescente, mais conhecido como ECA. O Estatuto aponta os caminhos que devem ser seguidos para fazer valer os direitos da infância e adolescência, previstos no artigo 227 citado acima. É essa a Lei que define os direitos e deveres das meninas e meninos de 0 a 18 anos incompletos. Foi aprovada em 13 de julho 1990 e é considerada muito avançada na proteção da infância e adolescência.

O ECA divide entre a família, o Estado e a sociedade a obrigação de cuidar das crianças e dos adolescentes que são considerados sujeitos de direitos e a eles devem a garantia da “proteção integral”. Ou seja: os adultos são obrigados a assegurar uma vida digna aos menores de 18 anos, porque estes são pessoas em

condições especiais de desenvolvimento físico e mental. Essa lei busca promover a justiça e a igualdade, de forma a determinar que todas as crianças e adolescentes recebam o mesmo tratamento, independente da classe social, cor, gênero ou religião.

Todavia, antes do Estatuto, o Código de Menores regulava apenas a vida de meninas e meninos pobres, abandonados ou em conflito com a lei, chamados ”menores em situação irregular”. Há de ressaltar que a Fundação Cidade Mãe, se baseia, também, nas recomendações das instituições como o Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF), Organizações das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO) e Organização Internacional do Trabalho (OIT).

Desta forma, diante da necessidade de uma instituição que preservasse as conquistas das crianças e dos adolescentes é que surge a Fundação Cidade Mãe, desempenhando um papel importante na sociedade e em parceria com a SEDES, vem implementando políticas de proteção integral para crianças e adolescentes em situação de vulnerabilidade pelo abandono, pobreza e exclusão social.

Diante do processo de empobrecimento das famílias e o gradativo afastamento das crianças e adolescentes da escola. Na cidade do Salvador, dados do IBGE (1996) apontavam a existência de 34.542 crianças na faixa etária entre 7 e 14 anos fora da escola. Pressionados a completar o orçamento familiar e atraídos pela aparente liberdade que a rua oferece, esses jovens estão sujeitos a situações de violência e marginalização nos bairros onde habitam ou nas ruas da cidade.

Para contribuir positivamente na superação dessa realidade, a Fundação Cidade Mãe atende a crianças e adolescentes na faixa de 07 a 18 anos incompletos, pertencentes a famílias com renda inferior a três salários mínimos, e que possuem uma média de seis pessoas por domicílio.

Proposta Pedagógica

A proposta pedagógica, que compreende a criança e o adolescente como sujeitos de direitos, destaca-se pelo exercício da cidadania como pressuposto básico e garante um caráter inovador às suas ações. Utiliza uma metodologia fundada no diálogo e na participação.

A formação para a cidadania, eixo da proposta pedagógica se caracteriza através de ações educativas voltadas para a descoberta de potencialidades,

consciência de direitos, deveres, responsabilidades e valores que contribuem para uma convivência solidária, com base na cultura e na não-violência.

Toda ação pedagógica visa sensibilizar crianças e adolescentes para que descubram suas potencialidades, enquanto sujeitos, condutores de seu processo de aprendizagem. Neste processo, família e escola são os grandes alinhados.

Os pressupostos da teoria construtivista norteiam a ação educativa da Fundação Cidade Mãe, dado que o educando é compreendido como sujeito do processo educativo e o ensino-aprendizagem como um processo contínuo de construção do conhecimento. A educação é entendida como uma prática de liberdade, na qual o desenvolvimento da reflexão e do espírito crítico visa aprimorar as competências básicas do educando, no sentido de capacitá-lo a uma ação transformadora da realidade.

Conforme as condições em que se encontrem as crianças e adolescentes no seu processo de inserção social, a Fundação Cidade Mãe efetiva as ações socio-pedagógicas nas linhas de proteção básica, proteção especial de média e alta complexidade e pró-convivência familiar e comunitária, indicando o caráter preventivo e emergencial, atuando através de oficinas lúdico-pedagógicas, cursos profissionalizantes e casa de acolhimentos, propiciando às crianças e adolescentes ambientes e atividades compatíveis com a condição de indivíduos em desenvolvimento.

Política de Proteção Básica

A política de proteção básica é executada através de oito empresas educativas, distribuídas em bairros populares da cidade: Saramandaia, Coutos, Bairro da Paz, Chapada do Rio Vermelho, Roma, Alto do Coqueirinho, Vista Alegre e Canabrava. Elas são utilizadas para atendimento sócio-educativo, onde se realizam atividades de promoção da cidadania.

A implantação de cada Unidade faz-se mediante: seleção de áreas vulneráveis em bairros populosos de baixa renda; discussão da proposta com representações da comunidade; definição de critérios de seleção para ocupação das vagas; e a criação de um conselho comunitário formado por lideranças, comunidade e técnicos da Fundação.

Os cursos de profissionalização, destinados aos adolescentes de 16 a 18 anos incompletos, que estejam em situação de vulnerabilidade social, têm por

objetivo instrumentalizá-los para que venham a se tornar profissionais capazes de se inserir no competitivo mercado de trabalho. A seleção dos cursos é feita a partir dos indicadores de demandas do mercado, buscando um equilíbrio entre as profissões tradicionais e as mais recentes, surgidas com as novas tecnologias. Atualmente são ofertados cursos profissionalizantes de costura industrial, eletricidade predial, fotografia, garçom, produção de alimentos, panificação, informática, vídeo, cabeleireiro, serigrafia, entre outros.

As crianças e adolescentes, com idade de 7 a 15 anos participam de oficinas culturais de artes plásticas, cerâmica, dança, teatro, capoeira, esportes, música e canto coral, caracterizando-se como atividades que promovem a inserção ao mundo da arte e da cultura, contribuindo para a redução da violência e para a inclusão social. As oficinas lúdico-pedagógicas, além de manter o jovem ocupado em local seguro, têm por objetivo contribuir para o desenvolvimento de sua criatividade e autonomia. A estratégia da gestão municipal é possibilitar que o jovem se retire da adversidade a partir de uma formação mais digna e contínua.

Política de Proteção Especial (média e alta complexidade)

Média complexidade – Central de Medidas Sócio-educativas em Meio Aberto. Tem como finalidade a execução das medidas – liberdade Assistida (LA) e Prestação de Serviços à comunidade (PSC) – se dá em articulação com o Poder Judiciário, instância responsável pela aplicação da medida.

Cabe a CMSE realizar o acompanhamento do adolescente, viabilizando o cumprimento da medida, bem como o desenvolvimento de ações sistematizadas de orientação e encaminhamento a serviços que se façam necessários.

Questionou-se à Iara Farias (2008), presidente da Fundação Cidade Mãe, como funciona a Central de Medidas Sócio-educativas em Meio Aberto – liberdade assistida e prestação de serviços à comunidade, na qual se obteve como resposta, como pressuposto de política de proteção especial, quando se obteve a seguinte resposta:

> Encaminhados pelo Juizado da Infância e da Juventude, através da 2ª Vara, e pelo Ministério Público, os adolescentes são acolhidos por técnicos da Central, que depois de avaliar o perfil psicológico, as experiências educacionais e as referências familiares, fazem o encaminhamento para as empresas educativas da própria Fundação

> Cidade Mãe ou para outras organizações, a exemplo do Projeto Axé, Circo Picolino, Cipó, e outras (FARIAS, 2008).

A intenção é que essas medidas sejam cumpridas adequadamente. Cabe também aos técnicos da Fundação Cidade Mãe acompanhar o desempenho dos adolescentes, avaliando as atividades desenvolvidas e informando ao Juizado os resultados das mesmas. Assim, questionou-se, também, qual o principal objetivo dessas medidas, quando Farias (2008) respondeu que:

> O objetivo principal dessas medidas é assegurar que o adolescente em conflito com a lei possa construir condições de conviver socialmente, tendo seus direitos respeitados e respeitando os direitos dos demais. Pretende-se também através destas despertarem o adolescente para reavaliar seus valores pessoais, seu comportamento nos diversos espaços de convivência, levando-o a refletir sobre o seu futuro. Dentro desta perspectiva temos que avaliar os resultados pela ótica dos Direitos Humanos.

Entende-se que os programas sócio-educativos estão inseridos no bojo de uma política de promoção dos direitos humanos e, como tal, devem se constituir em verdadeiros centros integrados de atendimento inicial. Ou seja, as instituições executoras das medidas são responsáveis pela deflagração do funcionamento da rede de proteção social que garante o acesso do seu público alvo, ao atendimento pela política de educação, saúde e assistência social.

Há de se ressaltar, no entanto, que as Medidas Sócio-educativas em Meio Aberto representam a melhor alternativa para os adolescentes em conflito com a lei, pois este é o entendimento de Farias(2008):

> Sim. Porque essas medidas são mecanismos previstos pelo ECA para os casos em que os adolescentes cometeram atos infracionais de baixa e média gravidade. Além da liberdade assistida e prestação de serviços à comunidade, o Estatuto também prevê a reparação de danos.

Não se pode esquecer de que as medidas têm caráter eminentemente educativo, possibilitam a inserção dos adolescentes e jovens em atividades e serviços que contribuem para a sua formação profissional e cidadã, além de favorecerem o fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários, uma vez que permitem o cumprimento em organizações próximas de suas comunidades.

Questionaram-se, assim, em quais circunstâncias os resultados da implantação dessas medidas podem ser considerados positivos, enquanto medidas sócio-educativas, quando Farias (2008) respondeu da seguinte forma:

> Os resultados podem ser considerados positivos na medida em que os adolescentes em cumprimento de Medidas em Meio Aberto estão sendo inseridos em programas sociais que possibilitam acesso à educação, profissionalização, saúde, trabalho e lazer.

Tais programas proporcionam o retorno à convivência comunitária, contribuindo para evitar a reincidência do cometimento de delitos. Isto tem se verificado com um número significativo de adolescentes.

Política de Proteção Especial de Alta Complexidade

São destinadas às crianças e adolescentes em situação de rua, associando-se ao modelo definido no Plano Nacional de Assistência Social e executado nas casas de acolhimento D. Timóteo Amoroso Anastácio, voltada para o público masculino, e na Casa de Oxum, voltada para atender o público feminino.

Nesse sentido, a Fundação Cidade Mãe assegura o acolhimento em tempo integral com atividades de artes plásticas e esportes, formação para cidadania, proteção, alimentação, preparo para ingresso ou retorno à escola.

Questionou-se a Farias (2008), como descreveria o atual método e/ou Política de Proteção Especial de Alta Complexidade, de abrigamento implantado como medida de proteção às crianças e adolescentes em situação de vulnerabilidade social, quando se obteve a seguinte resposta:

> O conceito de abrigos como medida de proteção está posta no art. 90, IV do ECA, no entendimento de que todas as crianças e adolescentes precisam de proteção integral, pressupondo o desenvolvimento de atividades educativas, com proposta pedagógica adequada, considerando a condição especial dos meninos e meninas em situação de vulnerabilidade social. Obedece ao princípio da preservação da identidade e oferecimento de ambiente de respeito e dignidade enquanto se tenta recolocá-los em suas famílias naturais.

Vale ressaltar, que uma boa unidade de abrigo deve se preocupar com a mais breve permanência possível ali do abrigado. Sua preocupação deve ser o retorno do abrigado à sua família e comunidade.

O grande desafio com que se depara a Fundação Cidade Mãe é, de fato, fazer com que esta unidade mantenha o caráter de provisoriedade, considerando as grandes dificuldades com que o Estado e a sociedade se deparam para fazer funcionar o sistema de garantia de direitos, na perspectiva do retorno à família.

Programa Pró-Convivência familiar e comunitária

Ocorre quando uma família recebe uma criança que precisa de cuidados e se responsabiliza pela mesma, entretanto a criança acolhida não se torna filho daquele lar; ela recebe afeto e apoio material, moral e educacional da família acolhedora, enquanto sua família de origem ou biológica é cuidada e ajudada naquilo que for preciso, para ter seu filho de volta. Trata-se, portanto, de uma modalidade de atendimento temporário que surge como uma alternativa de proteção especial, cuja implantação pressupõe uma boa articulação entre Conselhos Tutelares e Juizado da Infância e Juventude.

Ressalte-se que o perfil da família acolhedora é aquele que tem a função de acolher em seu espaço familiar, com apoio do Estado, a criança e o adolescente que, para ser protegido, foi retirado de sua família natural, respeitando a sua história e identidade. Seguindo o princípio de que todo acolhimento é provisório, o trabalho realizado visa o retorno da criança a sua família natural. Contudo, não há hipótese de um trabalho eficaz sem a participação dos quatro segmentos: família, escola, comunidade e organizações responsáveis pela execução das políticas de atendimento e defesa dos direitos da criança e do adolescente.

3.3 ANÁLISE CRÍTICA DA GESTÃO ESTRATÉGICA DA PREFEITURA MUNICIPAL DE SALVADOR

Ao longo da discussão trazida verificou-se que a administração pública modificou sua forma de gerir o cenário social, anteriormente pautada meramente por

decisões racionais entre alternativas para atingir fins previamente definidos, atualmente se aproximou da realidade social, através da instituição de programas e projetos voltados para minimizar a exclusão e a pobreza.

A partir da atuação estratégica, compreendeu-se a importância dada pela Administração Pública em relação à busca de soluções estratégicas para atuar em situações políticas específicas com a finalidade de avançar para o bem estar humano.

Este modelo foi posteriormente criticado por contrariar a realidade das organizações, nas ações, segundo princípios e prescrições científicas, provou ser uma descrição incorreta do trabalho do administrador, e onde a distinção entre decisões políticas e administrativas era nebulosa; inevitavelmente, o administrador dispunha de muito mais poder político discricionário, ao escolher alternativas de implementação, do que se previa e considerava desejável no modelo clássico. Esta constatação colocou o modelo clássico de Administração Pública de ponta-cabeça: o poder não se situava onde os teóricos o haviam previsto.

Modelos subseqüentes de Administração adotaram enfoques sistêmicos em substituição às analogias mecanicistas e lineares da Administração Científica. Em lugar de perceber a etapa de implementação como separada e posterior à da formulação, passou-se a compreendê-la como um entre diversos elementos em interação que compõem um sistema. A administração pública adotou esta orientação, mas manteve a percepção da burocracia do Estado como formulador, financiador e propiciador de programas.

Ainda neste modelo – burocrático –, o foco na administração direta pelo Estado deixava pouco espaço para terceiros na efetivação de políticas públicas. Nos anos noventa, as escolas de Administração Pública despertaram para o terceiro setor e para o espaço público não-estatal. Este é um dos principais fenômenos de renovação desta área, que alternava entre a estagnação da burocracia formal e a importação de modelos de origem empresarial.

Apesar de toda essa evolução e “quebra de paradigma” de gestão na área pública observou-se junto ao objeto desta pesquisa que ainda reside muitos vícios do que era administração, como no passado, onde não se inseria contextos inovativos na forma de gerir o município.

Entretanto, um número expressivo de programas e cursos voltados à gestão das organizações sem fins lucrativos se originou em escolas e departamentos de

Administração Pública. O enfoque público tanto das agências governamentais quanto das organizações sem fins lucrativos e o fato do Estado ter sido estimulado a interagir com o terceiro setor, tem contribuído a isto.

Nesse cenário, a ligação com a disciplina da Administração Pública confere ao estudo do terceiro setor, um nível de compreensão maior do que apenas saber a natureza entre público ou privado, também não se vinculando às escolas cuja tradição de estudos é voltada exclusivamente as empresas do setor privado.

Lester Salamon (1976) sustenta que o “desafio central” para os administradores de organizações sem fins lucrativos não é simplesmente aperfeiçoar a gestão de suas organizações, mas encontrar soluções para os problemas públicos através da gestão de relacionamentos colaborativos complexos que se estabelecem entre os setores e que tendem a se tornar mais comuns em todo o mundo. Para Salamon (1976), a solução de problemas públicos, que deveria ser a *raison d’être* do terceiro setor, não é responsabilidade de um único setor, o Estado, e esta responsabilidade não poderá ser transferida para o terceiro setor.

Em sua perspectiva de “relacionamentos colaborativos”, ou parceria intersetorial, o mesmo autor afirma que os gestores devem ser formados com foco na solução de problemas e criação de parcerias, indo além de uma visão voltada unicamente para um tipo de organização e suas necessidades específicas. Exemplo disso foi a parceria estabelecida entre a SEDES, Mais Social e a Fundação Cidade Mãe, que atuam e desenvolvem ações de assistência social, com ênfase para o ano de 2006, mas que não foram subsídios suficientes para diminuir de fato a pobreza, porque as ações foram localizadas e estanques em determinados momentos, atuando de forma única e não universal para os diversos problemas evidenciados junto aos extratos sociais.

A questão, então, passa a ser: será que as ações estratégicas mostradas na parceria da SEDES, Mais Social e a Fundação Cidade Mãe para com a Prefeitura Municipal de Salvador, forma efetivas, de fato, a ponto de seus gestores compreenderem que minimizaram o problema da pobreza e exclusão social?

A resposta mais plausível seria que não, pois como visto nos problemas expostos e analisados junto a SEDES, o Mais Social e a Fundação Cidade Mãe estes são focados em apenas algumas das inúmeras realidades de pobreza e extra pobreza que o município de Salvador tem em seu quadro estatístico, apesar, porém, de os programas instituídos terem tido resultados, onde foram implementados.

O tipo de gestão estratégica implementada pela Prefeitura Municipal de Salvador consistiu em resgatar a interdisciplinariedade do campo da Administração, trazendo da administração de empresas a visão de negócio, da administração pública a competência na gestão de serviços públicos, mas também do campo de políticas públicas no sentido de capacitar para o atingimento de objetivos públicos e não exclusivamente organizacionais, para determinados extratos sociais.

Assim, tem-se, então, que se as ações compreendidas como estratégicas dos gestores municipais na cidade de Salvador em conjunto com outros organismos fossem ampliadas, certamente, o quadro de extratos sociais menos favorecidos melhoraria sensivelmente.

A Teoria Clássica da Administração mostra quatro funções a serem desenvolvidas na gestão de qualquer organização: Planejamento; Organização; Direção e Controle. Nota-se que o Planejamento se coloca como a primeira das funções. Justifica-se isso, pois sem planos, os administradores não podem organizar eficientemente as pessoas, controlar resultados ou até mesmo dirigir de forma geral a instituição (STONER, 1995).

O Planejamento Estratégico (PE) tem como característica principal a preocupação com o longo prazo e com a gestão global da organização. Caracteriza-se como um processo através do qual os administradores definem os objetivos, a forma de buscá-los (Estratégia), as restrições e capacidades internas e externas à organização.

Na literatura acadêmica existe extenso material sobre o planejamento estratégico voltado às empresas. Dentro desse material, encontram-se diferentes concepções sobre o processo – ordem das diferentes fases, nomenclatura, atenção a um ou outro ponto – e diferentes níveis de complexidade – mais qualitativos, mais quantitativos, usam de técnicas analíticas simples ou complexas.

Autores clássicos, como Mintzberg (1992, 1994, 1996 e 2000), expõem em suas obras análises da técnica, além de apresentarem as diferentes escolas do planejamento. Existem, também, materiais adaptados às realidades de pequenas e médias empresas brasileiras, exemplos disso são os modelos de Fischmann; Almeida (1991) e Almeida (2001).

Ressalta-se que são poucas as publicações dessa área voltadas às organizações do Terceiro Setor. Sabe-se que essas organizações possuem

peculiaridades que exigem adaptações das técnicas de modo a contemplarem aspectos essenciais de seu desenvolvimento.

No modelo Almeida (2001), o processo de planejamento pode ser divido em cinco grandes blocos, conforme a Figura 4:

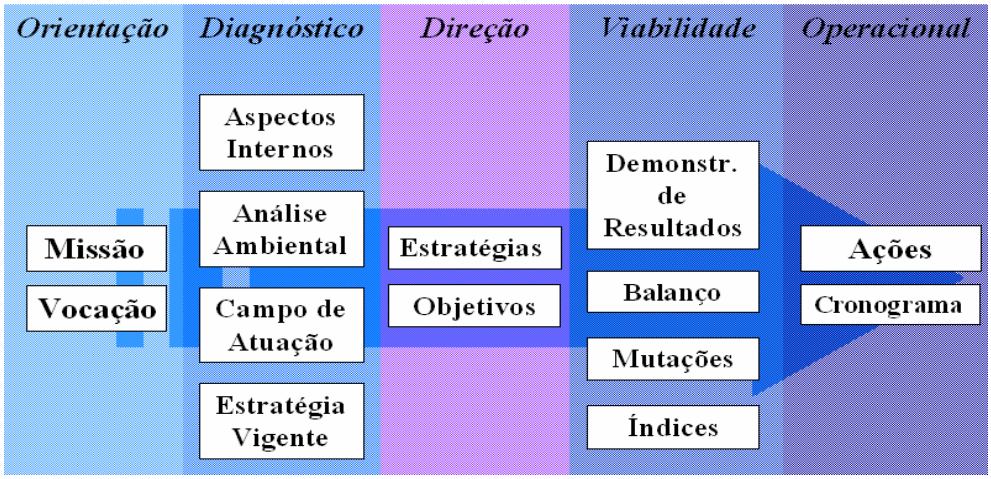

Figura 4 – Processo de planejamento estratégico

Fonte: Almeida (2001, p. 42)

Esse processo compreende:

a) Orientação: nesse bloco são definidas a missão e vocação da organização objeto do planejamento;
b) Diagnóstico: fase em que é feita toda a análise tanto de aspectos internos, quanto da parte ambiental, procurando identificar pontos fortes e fracos, oportunidades e ameaças, a fim de se levantar as possíveis estratégias a serem traçadas;
c) Direção: momento em que serão definidos estratégias, objetivos e metas e serem atingidos;
d) Viabilidade: bloco que é composto dos instrumentos de verificação da viabilidade das decisões tomadas;
e) Operacional: caso sejam consideradas viáveis as estratégias definidas, devem ser estabelecidas ações e um cronograma (ALMEIDA, 2001).

Norteado pela definição da missão e vocação, a fase de diagnóstico é determinante para o sucesso de qualquer processo de planejamento estratégico, uma vez que é composta por todos os exercícios e técnicas que permitirão à

organização aproveitar os pontos fortes, reduzir os pontos fracos, aproveitar oportunidades e evitar ameaças.

O modelo de Bryson; Alston (1996), à primeira vista, apresenta muitas semelhanças com o modelo de Almeida e com os demais modelos de planejamento estratégico, o que reforça o pressuposto de que a técnica e a ferramenta do PE são muito semelhantes, independente da natureza da organização.

Em alusão ao objeto desta pesquisa – a SEDES, o Mais Social e a Fundação Cidade Mãe – compreende-se, então que a principal diferença da eficácia dos modelos em relação à assistência social reside na ênfase dada a determinadas fases e aspectos, bem como o peso que é dado a certos conceitos, como a missão, o propósito e as reais necessidades da população mais carente da cidade de Salvador.

Vale ressaltar que em nenhum momento da pesquisa a ênfase dada pela SEDES, o Mais Social e a Fundação Cidade Mãe em questões relacionadas ao cumprimento de projetos e programas sociais pautados na missão.

Não se pode esquecer, porém de que o pressuposto básico é a elaboração de um plano estratégico para atuação do terceiro setor, conforme sugere o processo na Figura 5.

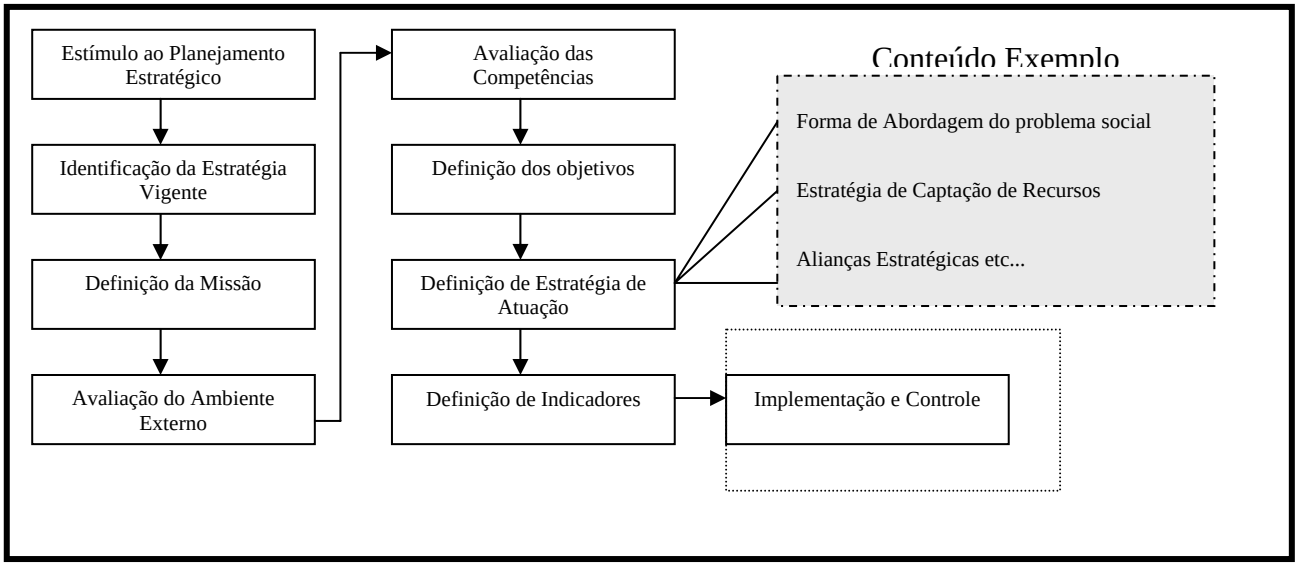

Figura 5 – Planejamento Estratégico para Organizações do Terceiro Setor (OTS)

Fonte: Baseado em Bryson; Alston (1996) e Almeida (2001)

Para a SEDES, o Mais Social e a Fundação Cidade Mãe esse processo pode ser traduzido na forma de perguntas simples, como as feitas abaixo:

a) Etapa 1: Sabemos o que é Planejamento Estratégico e como ele pode nos ajudar?
b) Etapa 2: O que estamos fazendo nos últimos tempos? O que temos alcançado?
c) Etapa 3: Qual é verdadeiramente a razão da existência de nossa entidade?
d) Etapa 4: Quais as principais características do ambiente fora da instituição? Como fazemos para aproveitar as oportunidades e evitar as ameaças?
e) Etapa 5: Quais os nossos pontos fracos e pontos fortes? Como potencializamos os pontos fortes e como reduzimos os pontos fracos?
f) Etapa 6: Quais os objetivos para os próximos anos?
g) Etapa 7: Que estratégias devemos seguir para alcançá-los?
h) Etapa 8: Como podemos medir a implementação deste plano e o andar de nosso trabalho?

A partir da gestão estratégica da Prefeitura Municipal de Salvador, pode-se concluir que seu modelo de gestão está voltado para a perspectiva de privilegiar as atividades relacionadas ao Planejamento Estratégico Empresarial, voltando-se exclusivamente para o atendimento das necessidades e demandas da população mais carente da cidade de Salvador, possuindo uma relação direta com os convênios/contratos, programas e projetos celebrados entre a SEDES, o Mais Social e a Fundação Cidade Mãe, destacando-se quatro principais perspectivas a seguir: 1) *stakeholder accountability*, 2) sustentabilidade, 3) qualidade de serviços e 4) capacidade de articulação.

Pelo exposto na pesquisa de campo, a SEDES, o Mais Social e a Fundação Cidade Mãe, como formas de gerirem estrategicamente o Município, seguem o modelo de PE, pois em suas estruturas de gestão desenvolvem suas ações mediante análises setoriais e completas das necessidades internas e externas, mais se espelham no modelo de PE apresentado por Almeida (2001), conforme se demonstra abaixo:

a) Orientação: possui em seus escopos de atuação uma missão clara e objetiva, sendo esta, objeto da realização de suas atividades principais dentro da organização. A missão da SEDES é orientar e delimitar suas ações, restrições e perspectivas, tendo como finalidade sempre o impacto social.

b) Diagnóstico: a SEDES, o Mais Social e a Fundação Cidade Mãe estabelecem atividades mensais de análise ambiental, delimitando seus pontos fortes e fracos, bem como buscando, monitorando oportunidades e enfrentando obstáculos que podem se impor no desenvolvimento de suas ações sociais.
c) Direção: após essa constante análise do ambiente, a SEDES, o Mais Social e a Fundação Cidade Mãe, em conjunto ou não, definem estratégias de ações, ou seja, seus programas sociais de impacto, bem como seus objetivos e metas e serem atingidos.
d) Viabilidade: neste ponto, é realizada uma análise sobre a viabilidade de implantação dos programas.
e) Operacional: após a análise de viabilidade da implantação dos programas, a SEDES, o Mais Social e a Fundação Cidade Mãe delimitam dois caminhos de ação: em caso positivo de viabilidade, implementa o programa de ação social, através da definição de estratégias, planos de ação e cronograma de atividades. Em caso negativo, o projeto de um determinado programa é arquivado.

Importante destacar que após toda a realização do ciclo do programa, a SEDES, o Mais Social e a Fundação Cidade Mãe desenvolvem uma análise de impacto, ou seja, uma medição de desempenho dos programas através das auditorias internas, bem como através de relatórios com indicadores de resultados, somente nos projetos que são implementados o que deixa muito a desejar quando se trata de planejamento a longo prazo, pois não se evidenciou isso na gestão das referidas empresas estudadas.

É sabido, no entanto, que a solução dos problemas públicos passa pela articulação cada vez maior de segmentos diversos da sociedade. Isto se dá através da formação de alianças, de parcerias e de redes. O compartilhamento de informações e a atuação conjunta são os caminhos para a potencialização da capacidade de atores públicos, empresariais e não governamentais para abordarem questões públicas e alcançarem resultados de impacto.

Neste caso, ao se entender que a capacidade de articulação depende da existência de interesses compartilhados, dos recursos necessários para promovê-la, mas também de uma competência gerencial, que deve atuar de forma estratégica é

necessário e pertinente que as ações sejam planejadas em médio e longo prazos, mesmo que a gestão atual não consiga cumpri-la de fato, mas, pelo menos, deixará a “semente” plantada, porque projetos e programas começados devem ser terminados, uma vez que o orçamento estipulado para o mesmo já faz parte do programa de governo municipal.

Por outro lado, não restam dúvidas de que as ações planejadas estrategicamente pela Prefeitura Municipal de Salvador têm surtido efeito, contudo, é de fundamental importância que as parcerias firmadas sejam ampliadas em grande escala para os demais extratos sociais menos favorecidos e não somente a concentração em determinados contextos, porque pelo exposto não se evidenciou, em nenhum momento, a preocupação em traçar um planejamento estratégico que abrangesse uma maior parte da população tida como carente.

4 CONCLUSÃO

Esta dissertação analisou a estratégia da gestão pública da Prefeitura Municipal de Salvador, a partir das ações desenvolvidas na área de assistência social no ano de 2006.

A descoberta da necessidade de trazer para o cotidiano alternativas de administração em questões sociais vem se aperfeiçoando na busca de melhor atender o homem nesta sociedade tão mutável, que resulta na promoção do bem estar social.

Ao longo da discussão trazida compreendeu-se o conceito de estratégia e de planejamento estratégico no âmbito da gestão pública municipal e sob esse conceito se analisou o enfoque estratégico utilizado pela SEDES para desenvolvimento das ações sociais na cidade de Salvador, tendo como balizador de suas ações a ONG Mais Social e a Fundação Cidade Mãe.

O ponto de articulação entre estes três organismos – SEDES, Mais Social e Fundação Cidade Mãe –, para a solução de problemas públicos na área social foi possível porque com a discussão trazida sobre o enfoque estratégico mostraram-se as ações estratégicas desenvolvidas através dos projetos e programas no ano de 2006.

Diante dessas informações identificou-se as inovações implementadas nos projetos das citadas organizações, avaliando o alcance das transformações sociais empreendidas pela organização em questão junto à comunidade carente da cidade de Salvador, quando da formação de alianças e parcerias, bem como o compartilhamento de informações, que resultaram numa ação em conjunto, para potencializar as ações de cunho social a serem implementadas junto às comunidades carentes da cidade soteropolitana.

Compreendeu-se, também, que o enfoque estratégico utilizado pela SEDES, o Mais Social e a Fundação Cidade Mãe foi de fundamental importância para minimizar os problemas de ordem social relacionados à pobreza e exclusão

social, pois pôde se promover a inclusão, bem como o atendimento em diversos programas e projetos, atuando estrategicamente na assistência social, no período de 2006 na cidade de Salvador.

Evidenciou-se na pesquisa de campo que os repasses, somente no ano de 2006, foram na ordem de aproximadamente dois milhões, todos voltados a projetos assistenciais.

As parcerias entre a SEDES, nas questões relacionadas ao planejamento estratégico para o desenvolvimento das ações sociais feitas com o Mais Social e a Fundação Cidade Mãe, contribuíram, sobremaneira, para a melhoria e desenvolvimento social. Como exemplo, pode citar o aumento de doações no ano de 2006, comparando com doações em anos anteriores, os relatórios com indicadores positivos de resultados e as auditorias internas efetivadas nas instituições conveniadas. Diante dos resultados obtidos e atuando de forma efetiva no cenário social, houve diminuição dos problemas relacionados à assistência social.

Assim, para responder ao questionamento: de que forma a gestão pública municipal da cidade de Salvador tem atuado estrategicamente para o desenvolvimento de ações no âmbito social? Verificou-se, pelo exposto, que a seriedade na busca de parceiros e convênios foi efetiva, mas, poderia ter sido ainda melhor se buscasse outros organismos para atuar em conjunto nos projetos e programas sociais, pois através de um compartilhamento de informações pôde estes organismos atuar em conjunto em prol de minimizar as mazelas evidenciadas na sociedade, quanto às questões de pobreza e exclusão social, obtendo, assim, um resultado positivo.

A promoção da inclusão social junto a alguns extratos sociais foi de fundamental importância para que os projetos assistenciais firmados saíssem do papel e se tornassem realidade, pois na medida em que foram celebrados os vários convênios pode-se suprir e oferecer melhores serviços aos programas sociais, atuando estrategicamente na assistência social, pois a atuação em conjunto da SEDES, Mais Social e Fundação Cidade Mãe não somente complementam, mas, sobretudo, contribuíram para a elaboração de políticas sociais de forma mais efetiva. O importante, no entanto, é que não seja uma característica única de assistencialismo, mas, sim, contínua.

Atrelado a isso, tem-se que a formação dessa aliança possibilitou a continuidade da parceria, cuja conseqüência iminente é à viabilização de mais

programas e projetos que possibilitem melhorar o quadro de exclusão social e diminuição da pobreza a que uma grande parcela da população está exposta, pois como evidenciado no bojo dessa dissertação a solução dos problemas públicos está nas articulações dos diversos segmentos existentes na sociedade, como as evidenciadas entre a SEDES, o Mais social e a Fundação Cidade Mãe que buscaram atuar estrategicamente para amenizarem os problemas de assistência social das populações mais carentes da cidade soteropolitana.

Acredita-se que a atuação da gestão pública municipal da cidade de Salvador de forma estratégica tem promovido o desenvolvimento de ações no âmbito social e serve de reflexão para futuros trabalhos sobre essa temática, mas, necessário se faz, também, que essa gestão atual busque planejar-se estrategicamente em médio e longo prazo, independentemente da sua atuação ser somente elaborada para o período da gestão, mas, sim, para períodos em que a próxima gestão pudesse dar continuidade.

Dado o exposto, concluí-se que se faz necessário que os gestores públicos municipais percebam que, no desenho da sociedade do novo milênio, a sociedade civil assume um papel estratégico de extrema relevância, no qual inclusive deveria ser adotado o planejamento estratégico para a área social com mais efetividade pelos gestores públicos municipais, como é feito pela Prefeitura municipal de Salvador em parceria com a SEDES, o Mais Social e a Fundação Cidade Mãe.

Como não se teve a pretensão de dar como encerrada essa discussão, fica aqui a proposta para novos trabalhos acerca da temática que envolve a gestão pública, o planejamento estratégico e a atuação do gestor municipal com parcerias na área social.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando L.; COUTO, Cláudio G. A Redefinição do Papel do Estado no Âmbito Local. São Paulo em Perspectiva, **Fundação SEADE**, vol.10, n. 3, p. 40-47, jul-set, 1996.

ALMEIDA, Martinho Isnard Ribeiro de. **Manual de planejamento estratégico**: desenvolvimento de um plano estratégico com a utilização de planilhas Excel. São Paulo: Atlas, 2001.

AZEVEDO, Marilena Coelho; COSTA, Helder Gomes. Métodos Para Avaliação da Postura Estratégica. **Caderno de Pesquisas em Administração** -v. 8 –abril. V junho 2001.

BAHIA. **O futuro agente faz**: plano estratégico da Bahia. Salvador: SEPLAN, 2003. (Bahia 2020).

BAPTISTA, Creomar. **Bahia – das políticas sociais setorializadas ao combate à pobreza e às desigualdades sociais**. Salvador: Seplantec, 2002. mimeo.

BOBBIO, Norberto. **Estado, Governo, Sociedade**: para uma teoria geral da política. 9. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2001. v. 69.

BOLDWIN, P.T.; KUMPE, T. Manufacturing in the 1990's - Productivity, Flexibility and Inovation. **Long Range Planning**, v 23, no 4, p 44-57.

BRASIL. **Constituição Federal**. Brasília, 1988.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. A reforma do Estado nos anos 90: lógica e mecanismos de controle. **Cadernos da Reforma do Estado**. Brasília: Ministério da Administração Reforma do Estado, 1996.

BRYSON, J. M.; ALSTON, F.K. **Creating and Implementing your Strategic Plan**: a workbook for Public and Nonprofit Organizations. São Francisco: Jossey-Bass Publishers, 1996.

CAVALCANTI, Marly (org.) **Gestão estratégica de negócios**: evolução, cenários, diagnóstico e ação. São Paulo: Pioneira Thomson Learning , 2001.

COSTA, Eliezer Arantes da. **Gestão estratégica**. São Paulo: Saraiva, 2003.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de teoria geral do Estado**. 19. ed. São Paulo: Saraiva, 1995.

DIEESE. Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Econômicos. **Dados econômicos**. Brasil, 2006.

FARIAS, Iara. **Entrevista com a presidente da Fundação Cidade Mãe**. Salvador: Cidade Mãe, 2008.

FISCHMANN, Adalberto A.; ALMEIDA, Martinho I. R. **Planejamento estratégico na prática**. São Paulo: Atlas, 1991.

FOLHA DE S. PAULO. Documentos aprovados para investimentos pelo Banco Mundial de Desenvolvimento (BIRD). **Folha de S. Paulo**, 1998.

GRAHAM, Cole Blease; HAYS, Steven W. **Para administrar a organização pública.** Tradução Britta Lemos de Freitas. Rio de Janeiro: Zahar, 1994.

GUIMARÃES, Nádia Araújo. Reestruturação sistêmica e mobilidade predatória: destino de trabalhadores em espaços sociais sob intensa mudança. In: LIMA, Paulo Costa (Org.). **Quem faz Salvador**. Salvador:
UFBA, 2002.

KEHRIG, Ruth T. **Políticas públicas**. Palhoça: Unisul Virtual, 2004.

LAKATOS, E. M.; MARCONI, M. A. **Metodologia científica**. São Paulo: Atlas, 2004.

LEVITT, Theodore. **A imaginação de markenting**. São Paulo: Atlas, 2000.

MALTHUS, T.R. (1815) An inquiry into the nature and progress of rent, and the principles by which it is regulated. In: _____. **The works of T.R. Malthus**. London: Pickering & Chatto, 1986.

MINTZBERG, Henry. **The strategy process**: concepts and contexts. Englewood Cliffs: Prentice-Hall, 1992.

_____. **The rise and fall of strategic planning**: reconceiving roles for planning, plans, planners. New York: Free Press, 1994.

_____. **O Processo da estratégia**. Porto Alegre, 1996.

MINTZBERG, Henry; AHLSTRAND, Bruce; LAMPEL, Joseph. **Safári de estratégia**: um roteiro pela selva do planejamento estratégico. Porto Alegre: Bookman, 2000.

MOTTA, F. P. **Os pressupostos básicos de Schein e a fronteira entre a psicanálise e a cultura organizacional.** Rio de Janeiro: FGV, 2000

OSÓRIO, Rafael; MEDEIROS, Marcelo. Concentração de renda e pobreza na Bahia: 1981-1999. **Pobreza e Desigualdades Sociais**, Salvador, SEI, p. 249-266. 2002.

PORTER, Michael. **A vantagem competitiva das nações**. Rio de Janeiro: Ed. Campus, 1998.

REBOUÇAS, Djalma P. Oliveira. **Planejamento Estratégico**. São Paulo: Atlas, 2001.

RIBEIRO, Sonia P. Indicadores Sociais em Transição: Bahia Década de 90. **Série Políticas Públicas**, 2001. nº 6, Salvador, Seplantec, 31p.

ROCHA, Sonia. **Pobreza no Brasil**: Afinal, de que se trata? Rio de Janeiro: FGV, 2003.

SALAMON, L. M. **A emergência do Terceiro Setor:** uma revolução associativa global. São Paulo: Atlas, 1976.

SAMARA, Beatriz S.; BARROS, José C. **Pesquisa de marketing**. São Paulo: Makron Books, 1994.

STONER, J. A.F. **Administração**. São Paulo: LTC, 1995.
TEIXEIRA, Elenaldo Celso. **O local e o global**: limites e desafios da participação cidadã. Salvador: UFBA, 2002.

TRIPODI, T. et al. **Análise da pesquisa social.** Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1975.

ZACCARELLI, Sérgio B. **Estratégia e sucesso nas empresas**. São Paulo: Saraiva, 2000.

APÊNDICES

APÊNDICE A – ROTEIRO DE ENTREVISTA (SEDES)

Roteiro de Entrevista elaborado por Reinaldo Saback Santos como parte da pesquisa que versa com o título de "UMA ANÁLISE ESTRATÉGICA DA GESTÃO PÚBLICA DA PREFEITURA MUNICIPAL DE SALVADOR: UM ESTUDO DA ÁREA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO ANO DE 2006", do Programa de Pós-Graduação, *strictu-sensu*, Mestrado em Administração Estratégica, da Universidade Salvador (UNIFACS)

ROTEIRO DE ENTREVISTA

1) A proliferação de favelas e a ocupação desordenada, e muitas vezes inadequada, bem como o inchaço da massa de menos favorecido cresce de forma alarmante. Quais as ações propostas para o desenvolvimento social pela Prefeitura Municipal de Salvador (PMS), através da SEDES para acolhimento dessa demanda?
2) Qual a estrutura organização da PMS para atendimento dessa demanda e qual o posicionamento da SEDES nessa estrutura?
3) Quando foi criada a SEDES e qual o seu objetivo/missão?
4) De que forma ocorre o cumprimento dos objetivos estabelecidos pela SEDES?
5) Como se divide a execução dos serviços assistenciais?
6) De que forma a SEDES faz o diagnóstico para implementar as ações sociais? Este é de forma definitiva ou flexível?
7) São definidos os aspectos prioritários? De que forma? Quais são os fatores que interferem nesse processo?
8) Como são elaboradas as parceiras com os organismos privados e filantrópicos?
9) Em linha geral quais são os principais programas desenvolvidos pela SEDES? Descreva-os.
10) De que forma você avalia a intervenção feita pela SEDES nos programas sociais?
11) Existe algum critério de elegibilidade para implementar os programas/projetos sociais?
12) O PETI é uma parceria com o Governo Federal. Qual o posicionamento da PMS e da SEDES em relação à instituição deste projeto junto às comunidades carentes do município de Salvador?
13) De que forma a SEDES lida com a ONG Mais Social e a Fundação Cidade Mãe?

APÊNDICE B – ROTEIRO DE ENTREVISTA (ONG MAIS SOCIAL)

Roteiro de Entrevista elaborado por Reinaldo Saback Santos como parte da pesquisa que versa com o título de "UMA ANÁLISE ESTRATÉGICA DA GESTÃO PÚBLICA DA PREFEITURA MUNICIPAL DE SALVADOR: UM ESTUDO DA ÁREA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO ANO DE 2006", do Programa de Pós-Graduação, *strictu-sensu*, Mestrado em Administração Estratégica, da Universidade Salvador (UNIFACS)

ROTEIRO DE ENTREVISTA

1) Qual o trabalho desenvolvido pela ONG Mais Social no contexto social da PMS e da SEDES?
2) Quando foi criada a ONG Mais Social? Qual seu objetivo e finalidade?
3) Que tipo de iniciativas são promovidas?
4) Qual a relação do Mais Social com a SEDES?
5) Qual a fonte de receita e administração financeira da ONG Mais Social?
6) Que projetos são desenvolvidos e de que forma isso ocorre?
7) Quantos projetos por categoria são feitos?
8) Em termos percentuais como é distribuído a instituição de projetos na área social?
9) Como é feito a manutenção dos projetos?
10) Quais são os principais parceiros?
11) Quais as intervenções sociais feitas pela ONG Mais Social?
12) Nos últimos três anos quais foram as doações recebidas pelo Mais Social? E em termos percentuais?
13) Quais os custos efetivos dos projetos implementados pelo Mais Social repassados a SEDES?
14) Destes projetos qual tem maior investimento e por quê?
15) De uma forma geral como avalia o posicionamento do Mais Social junto a SEDES na implementação de políticas e ações voltadas para as comunidades carentes da cidade do Salvador?

APÊNDICE C – ROTEIRO DE ENTREVISTA (FUNDAÇÃO CIDADE MÃE)

Roteiro de Entrevista elaborado por Reinaldo Saback Santos como parte da pesquisa que versa com o título de “UMA ANÁLISE ESTRATÉGICA DA GESTÃO PÚBLICA DA PREFEITURA MUNICIPAL DE SALVADOR: UM ESTUDO DA ÁREA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO ANO DE 2006”, do Programa de Pós-Graduação, *strictu-sensu*, Mestrado em Administração Estratégica, da Universidade Salvador (UNIFACS)

ROTEIRO DE ENTREVISTA

1) Como é entendida a educação, junto às crianças e adolescentes assistidos pela Fundação Cidade Mãe com o propósito de transformar a realidade em ação?
2) Como funciona a Central de Medidas Sócio-educativas em Meio Aberto – liberdade assistida e prestação de serviços à comunidade?
3) Qual o objetivo dessas medidas?
4) Os programas sócio-educativos estão inseridos no bojo de uma política de promoção dos direitos humanos e, como tal, devem se constituir em verdadeiros centros integrados de atendimento inicial. De que forma as Medidas Sócio-educativas em Meio Aberto representam a melhor alternativa para os adolescentes em conflito com a lei?
5) As medidas têm caráter eminentemente educativo, possibilitam a inserção dos adolescentes e jovens em atividades e serviços que contribuem para a sua formação profissional e cidadã. Quais circunstâncias os resultados da implantação dessas medidas podem ser considerados positivos, enquanto medidas sócio-educativas?
6) Como descreveria o atual método e/ou Política de Proteção Especial de Alta Complexidade, de abrigamento implantado como medida de proteção às crianças e adolescentes em situação de vulnerabilidade social?