

INT-1058

c.1

Sólo para Participantes
ORIGINAL: ESPAÑOL

6 de mayo 1991

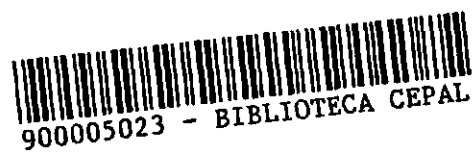


METODOLOGIA DE ANALISE COMPARATIVA DE PROGRAMAS SOCIAIS

SONIA MIRIAM DRAIBE

Documento a ser presentado en el Seminario-Taller sobre Métodos de Análisis Comparativo de Reformas de Política Pública organizado por el Proyecto HOL/90/S45 "Proyecto Regional sobre Reformas de Política para Aumentar la Efectividad del Estado en América Latina y el Caribe" en Santiago, Chile, durante el período 6 - 8 de mayo 1991. Las opiniones expresadas en este estudio, son de la exclusiva reponsabilidad de la autora y pueden no coincidir con las de la Organización.

224



900005023 - BIBLIOTECA CEPAL

METODOLOGIA DE ANÁLISE COMPARATIVA DE PROGRAMAS SOCIAIS

DRA. SONIA MIRIAM DRAIBE
NEPP/IE/UNICAMP BRASIL

PAPER elaborado
para o
PROJETO REGIONAL
REFORMAS DE POLITICAS PARA AUMENTAR A EFETIVIDADE
DO ESTADO NA AMÉRICA LATINA

CEPAL
DIVISIÓN DE DESARROLLO ECONÓMICO
SEMINÁRIO - TALLER
SANTIAGO, 6-8 DE MAIO DE 1991

INTRODUÇÃO

Este trabalho foi elaborado com o objetivo de contribuir para as discussões sobre metodologias de análise comparativa internacional, um dos conteúdos do Seminário-Taller organizado pela Divisão de Desenvolvimento Econômico da CEPAL como atividade do Projeto Regional REFORMAS DE POLITICAS PARA AUMENTAR A EFETIVIDADE DO ESTADO NA AMÉRICA LATINA E CARIBE (NED/90/006).

Dedicado às questões metodológicas pertinentes à análise de reformas de políticas sociais, este sucinto trabalho tratou de manter - se o mais próximo possível do espírito da proposta encaminhada pela Divisão, qual seja a de refletir sobre o melhor modo de estudar de maneira integrada e integrável as várias dimensões, condicionantes e dinâmicas de reformas de políticas públicas levadas a cabo na região e que tiveram por objetivo melhorar a ação do Estado, permitindo - lhe "...perseguir metas conjuntas de estabilidade macroeconômica, reestruturação produtiva orientada para o crescimento sustentado e equidade social".

Análise integrada e integrável significa, nos termos da Referência, um enfoque de "economia política", na medida em que os estudos a serem executados possam desenvolver -se segundo "...um método de análise que vincule os aspectos fiscais, de política pública, administrativo - institucionais e socio - políticos ou de 'governabilidade' ". Como se argumenta na Referência, "a experiência latino - americana recente, as dimensões da crise fiscal, as apressadas mas transcendentais reformas em curso e a falta de efetividade - raiando a ingovernabilidade - de muitos dos programas de estabilização e reforma ensaiados sugerem a

necessidade de um enfoque que integre as diferentes dimensões do problema do papel do Estado e os distintos aspectos que intervêm em sua reforma, em uma visão estruturada, que incorpore os conflitos potenciais entre os distintos objetivos de política pública, entre os interesses dos diferentes atores e entre os subsistemas burocráticos a cargo dos diferentes instrumentos". Este últimos estão referidos aos seguintes setores de políticas cujas reformas se pretende estudar: política tributária, programas sociais, empresas públicas e sistema de regulação de monopólios, regime comercial e bancário/financeiro (abertura externa).

Para além da integração das distintas dimensões "internas" de cada reforma, um outro aspecto de integração deverá ser considerado: a de cada reforma com todas as outras reformas setoriais, reconstituindo -se assim a "estratégia de reforma" de um dado país. Tal procedimento metodológico permitirá a realização de uma mais compreensiva comparação internacional, tanto cotejando cada reforma setorial com as outras levadas a cabo em outros países neste mesmo setor, quanto comparando, entre os países, suas "estratégias globais de reformas".

Princípios de ordem prática, de economia e até mesmo de elegância do texto nos recomendam evitar desde logo quaisquer referências às conhecidas dificuldades de se levar a cabo uma tão ambiciosa empreitada, principalmente esta desafiante tarefa de elaborar uma efetiva proposta de metodologia de análise setorial de política pública que contemple todas as dimensões e possibilidades almejadas pelo Projeto. Parece - nos mais razoável ir diretamente ao ponto, deixando a ênfase sobre dificuldades, limites e impossibilidades apenas quando concreta e precisamente localizadas, aproveitando dessa maneira o máximo possível das tão ricas sugestões e postulações contidas nos Termos da Referência.

Antes de avançar, entendemos ser útil tecer umas tantas considerações sobre os conteúdos dos programas sociais e as possibilidades de entre eles escolher bons e exemplares casos de reformas.

Os programas sociais estiveram na mira das reformas das políticas públicas ao longo de toda a década dos 80 na maioria dos países latinoamericanos. E por diversas razões. De fato, tradicionalmente já se vinham concentrando sobre eles o grosso das críticas à ineficiência do Estado: a área social, principalmente quando analisada sob a ótica das autoridades econômicas, foi sempre tida como locus do desperdício, ocupada por grandes e envelhecidas burocracias, marcadas por fortes corporativismos e sistemas de privilégios e pautando - se por ruins e tradicionais critérios de administração e gestão.

Difícilmente pôde ser sustentado, tal como ocorreu nos países desenvolvidos, o argumento de que seria o grande volume do gasto social o responsável pelo déficit público. Ainda assim reformas de políticas e programas sociais foram postas na agenda dos governos para através delas se efetivar redução do gasto e diminuição do peso do setor público na produção e oferta de bens e serviços sociais. A maior parte dos programas de estabilização econômica, ortodoxos ou heterodoxos, envolveu alguma proposta de reestruturação do gasto social, nos marcos da recomposição do financiamento do setor público e do combate à inflação.

Mas também posturas e críticas de teor mais progressista enfatizaram entretanto que, apesar do modesto volume do gasto social, o setor era de tal modo ineficiente que, na maioria das vezes, não gastava por não ser capaz de gastar. Seus resultados não somente eram marcadamente medíocres, como em muitos casos abrigavam distorções importantes, invertendo mesmo as metas que se queria alcançar. O mal uso dos recursos, a regressividade das receitas e do gasto e o fenômeno de (mis) targeting dos programas pareceriam constituir uma primeira evidência da ineficiência do setor público, clamando por uma reforma nesta área. Muitas das iniciativas de reforma levadas a cabo tiveram esta inspiração como ponto de partida.

Finalmente, não menos importantes foram os ensaios de reformas de programas sociais promovidos menos por imediatas razões de ordem econômica ou racionalidade administrativa, antes como resultado de algumas fortes mobilizações políticas, em geral capitaneadas por movimentos sociais e segmentos profissionais militantes, em busca de uma maior democratização do sistema de proteção social: por exemplo, algumas reformas do setor de política de saúde, principalmente nos primeiros anos dos 80, foram deste tipo e envolveram sobretudo tentativas de criar um sistema unificado de saúde, apoiado em unidades locais descentralizadas e dinamizado pela participação organizada dos usuários, das comunidades e de variadas formas de associações voluntárias.¹

Esses três tipos de "motivações" de reformas, imprimindo em cada uma delas a marca do seu ponto de partida, já nos permitem

¹ - Em 1989, a OMS/OPS promoveu um estudo das reorganizações das políticas de saúde levadas a cabo em países latino-americanos nos anos 80. Estes estudos de casos nacionais foram, posteriormente, apresentados em seminário internacional organizado pelo NEPP-UMNICAMP, com apoio daquelas organizações, em julho de 1990. Neste seminário sublinhou-se bastante que havia de comum nas tentativas de organização de sistemas unificados de saúde, na maior parte dos países estudados, assim como as formas abortadas que, a partir da metade dos anos 80, a que em geral foram conduzidos tais intentos.

visualizar a riqueza do " material " disponível na região para os estudos comparados de reforma do Estado no campo das políticas sociais. Com que critérios escolhi - las - parece - nos esse um primeiro e decisivo problema de metodologia de pesquisa que este trabalho deverá sublinhar.

Desde já , parece - nos útil indicar quais os sub - setores de política social que em principio poderão ser objeto de análise de reformas na região latinoamericana e caribenha : programa de educação básica e de segundo grau, política previdenciária , incluindo programas de seguro- desemprego, política nacional de saúde, programas assistenciais (principalmente os de proteção aos menores , inclusive os programas de alimentação e nutrição) e política habitacional. Parece - nos possível indicar prioridades a alguns destes estes programas de modo que as escolhas futuras dos casos de reformas a serem estudados sejam deliberadamente orientadas .

De fato estamos indicando o núcleo duro do que se convencionou, na literatura internacional , chamar de sistema de proteção ou bem-estar social : políticas de saúde e de educação, programas de manutenção ou substituição de renda (benefícios previdenciários) , assistência social e política habitacional. A preferência , no caso , já está sendo dada a programas nacionais, integrantes mesmo da política social geral do país , mesmo que política e administrativamente descentralizados. Neste caso e segundo as tradições prevaescentes na região , os programas de educação , de previdência social e de saúde estariam entre as três primeiras prioridades, dadas as maiores probabilidades de que constituam bons exemplos de subsistemas nacionais de políticas públicas . Por outro lado, a partir deste critério geral , estariam fora do campo de escolhas os chamados programas alternativos, quase sempre experimentais, muito localizados , tanto territorialmente quanto por clientela, extremamente interessantes mas incapazes, pelo seu pequeno peso , abrangência e cobertura, de indicar uma efetiva dimensão de reforma do Estado, integrável com outras políticas , tal como se quer focar neste trabalho. Estes critérios de escolha são obviamente insuficientes; outros deverão a eles se somar ao longo do trabalho .

Feitas estas observações preliminares, podemos avançar para os conteúdos mais propriamente metodológicos que nos interessa desenvolver . E estes , por economia de exposição, foram organizados em dois grupos : as questões gerais de metodologia de análise comparada e de estudos de políticas públicas com ênfase nas reformas , de um lado. De outro, os parâmetros específicos da análise de reformas de programas sociais , referidos tanto aos aspectos comuns à maioria dos programas quanto àqueles particulares a cada subsetor de política social. As Partes I e II deste trabalho correspondem a esta divisão .

PARTE I - SOBRE AS ESPECIFICIDADES METODOLÓGICAS DE ANÁLISES COMPARATIVAS INTERNACIONAIS E ANÁLISES DE REFORMAS DE POLÍTICAS PÚBLICAS

1 - SOBRE A ESPECIFICIDADE DA METODOLOGIA DA ANÁLISE COMPARADA DE POLÍTICAS SOCIAIS

Recente Colóquio de Pesquisa organizado pelo Ministério des Affaires Sociales (MIRE) da França, em cooperação com a Associação Internacional de Seguridade Social (ISSA), intitulado THE INTERNATIONAL COMPARISONS OF SOCIAL SECURITY POLICIES AND SYSTEMS ² dedicou parte substancial dos seus trabalhos à temática metodológica da pesquisa comparativa no campo das políticas sociais , buscando sobretudo considerar as condições e precauções requeridas para garantir que dados e resultados de pesquisa desenvolvidas em vários países possam ser efetivamente comparáveis. Apoiados em alguns dos papers mais sugestivos produzidos para aquela reunião internacional , vamos sintetizar as principais questões e problemas levantados pelos autores.

A diversidade , redundância e imprecisão de noções utilizadas para designar os tipos de comparações internacionais são já reveladoras da dificuldade de , desde o início, se afirmar o quê, efetivamente, se constitui em objeto de comparação : "cross - national " , " cross - societal " , "cross - country " , "cross - cultural " , " cross - systemic " , " cross-institutional " ou trans - nacional , trans- cultural etc . Pelo menos 4 categorias de pesquisas internacionais podem ser identificadas segundo Konh ³ , conforme o país seja considerado objeto de estudo, contexto de um estudo sobre fenômenos sociais comuns a vários países, unidade de análise (relação entre os fenômenos sociais e as características dos países) e objetos trans -nacionais , caso se suponha serem os países integrantes de um sistema internacional maior.

Entendemos que a pesquisa que nos concerne constitui um tipo intermediário entre as segunda e terceira categorias. De fato , trataremos de estudar o(s) processo(s) de reforma de programas sociais em um dado país , considerado então contexto do estudo, mas buscando também compreender as relações entre o processo

² - MIRE - Research Symposium on THE INTERNATIONAL COMPARISONS OF SOCIAL SECURITY POLICIES AND SYSTEMS , Paris, 13-15 June 1990

³ - Konh, Melvin - L. (1989) , Introduction, in Melvin L. Konh (Org.) - Cross-national research in sociology, Newbury Park:Sage

estudado e as características mais particulares daquele país, o que configura um unidade de análise indicativa de algumas configurações causais, passível de se constituir posteriormente em objeto da comparação internacional.

A especificidade da metodologia comparativa se manifesta também em relação à necessária interdisciplinaridade que caracteriza as pesquisas internacionais. Nas palavras de Stein Rokkan, a pesquisa internacional é parte de uma "transição incorporada da internacionalidade à interdisciplinaridade: simplesmente é difícil de se estabelecer comparações aceitáveis entre países ou culturas sem levar em conta séries de variáveis mais vastas que aquelas de uma única disciplina".⁴ A interdisciplinaridade das pesquisas internacionais, somam-se as necessárias diversificações de tipos e níveis de comparações que em geral os fenômenos sociais exigem para seu estudo. Como lembra Douglas Ashford, os estudos comparativos de política social tendem a envolver pelo menos cinco formas maiores de comparação, cada uma delas implicando exigências de cautelas metodológicas particulares: a) comparações históricas; b) comparações estatísticas, c) comparações sócio-econômicas, d) comparações institucionais, e) comparações setoriais⁵. Como já dissemos, o caráter integrado e integrável das análises de reformas de políticas públicas almejado pelo Projeto tenderá a exigir uma articulação dessas cinco formas maiores de comparação, demandando portanto cuidados metodológicos particulares com cada conjunto de dados e informações que, ao final, deverão ser objeto de comparação.

Sem extendermo-nos muito sobre cada uma dessas formas e as especificações metodológicas que exigem, parece-nos útil insistir, com Ashford, sobre os distintos tipos e níveis de generalizações possíveis segundo as formas de comparação adotadas: há modos de comparação que se prestam facilmente à generalização, como são as comparações estatísticas, mas que limitam em muito a capacidade de apreensão dos fatores internos de diferenciação. Também o contrário se dá: estudos muito detalhados de programas e mecanismos de políticas específicos inibem por isso mesmo as comparações. Em outras palavras, métodos muito particularistas e sincréticos tornam as comparações impossíveis; "...a comparação supõe que estejamos conscientes de que é preciso sacrificar traços específicos a fim de encontrar o

⁴ - Rokkan, S. (1978), A quarter century of international social science, cit in Oyen, Else - "Quelques principes de base dans la méthodologie comparative de la recherche sociale au nouveau international", MIRE - op. cit.

⁵ - Ashford, Douglas E. (1990) - "La Comparaison internationale des systèmes de protection sociale", MIRE, op. cit.

que pode ser compreendido como experiência comum"⁶

As observações até aqui indicadas sugerem fortemente a importância de uma clara definição dos objetivos da pesquisa e das comparações que se quer realizar : serão eles enfim que determinarão não somente os tipos privilegiados de dados e informações a serem examinados nas comparações , como indicarão todos os passos a seguir na pesquisa, "...a estrutura da equipe de pesquisa, a seleção de países, os trabalhos preparatórios, os temas e as variáveis, os instrumentos de coleta, os conceitos amostrais para cada país , a análise dos dados e a apresentação das conclusões ".⁷

No caso dos estudos comparativos de reformas de políticas sociais , vale a pena lembrar um outro tipo de preocupação metodológica , aquela referida aos diferentes estágios de desenvolvimento seja dos países quando comparados entre si , seja mais particularmente as diferenças de maturação e estabilidade das instituições nas quais se apoiam as política públicas. Não parece necessário enfatizar as dificuldades da comparação internacional quando estão em jogo países de muito diferentes graus de desenvolvimento econômico , social e político. Mais referida às nossas preocupações está a questão do grau diferente de desenvolvimento institucional que caracteriza certas áreas de política social. Tomemos, seguindo a sugestão de Christa Altenstetter , o exemplo da comparação de reformas no setor de política de saúde. Processos do tipo universalização da cobertura ou descentralização da gestão e operação dos serviços adquirirão significados muito distintos quando se trata de fenômenos no interior de um Sistema Nacional de Saúde já constituído , maduro , organizado segundo o princípio de direito da cidadania , ou quando ocorrem num meio fragmentado , marcado por diferentes requisitos de acesso e regimes de concessão de direitos, portanto com baixo grau de uniformização e institucionalização . O mesmo se poderia dizer de processos de desregulamentação , desregulação e privatização , que admitirão sentidos muito diversos segundo o meio institucional em que se dão. Logo, a comparação internacional deverá muito bem precisar o conteúdo dos conceitos utilizados para designar processos e fenômenos efetivamente diferentes.⁸

Exatamente com o objetivo de evitar erros comuns derivados

⁶ - Ashford, D. E. - op. cit. pp. 2.

⁷ - Glaser, William (1990) - "Methodes de la recherche comparative " , MIRE , op. cit

⁸ - Altenstetter , Christa (1990) - "Europe beyond 1992: Implications for national health policies and delivery systems" , MIRE, op. cit.

da utilização de conceitos tidos como gerais mas que entretanto expressam significados muito distintos segundo o contexto nacional considerado, Kahn e Kamerman sugerem que a pesquisa comparada internacional deva sempre utilizar -se de definições operacionais. Bons exemplos podem ser dados no próprio do domínio dos programas sociais: não é prudente pedir aos colaboradores que estabeleçam uma lista de todas as prestações " universais " ou " submetidas a condições de meios ", ou programas de " assistência social " ou de " seguridade social ". Antes, a experiência sugere definir de modo operacional os instrumentos de coleta: " Quais prestações em espécie (ou serviços) estão disponíveis para os habitantes (ou para idosos ou crianças) independentemente da renda ? " ou " Quais programas de auxílio à educação (ou à habitação) são submetidos (ou não) a condições de renda mas não a testes de avaliação? " ?

Se não parece haver uma especificidade muito grande da pesquisa comparada em programas sociais, que se leve a sério ainda assim as recomendações gerais epistemológicas e metodológicas da comparação internacional, sob pena de comprometer -se qualquer possibilidade futura de efetiva comparação: Mais ainda, aquilo que é particular ao estudo das reformas de políticas sociais merece especial atenção.

2 - OBSERVAÇÕES METODOLÓGICAS ADICIONAIS: A ESPECIFICIDADE DA RELAÇÃO REFORMA DAS POLÍTICAS X MAIOR EFETIVIDADE DO ESTADO

A análise comparada de reformas de programas sociais em países latinoamericanos requer mais que recomendações e sugestões genéricas de metodologia de análise comparativa. Na verdade, o que se quer, afinal, é a comparação entre estratégias de reforma do Estado, que visaram o aumento de sua eficácia, processo do qual o estudo das reformas de programas sociais é tão somente uma das dimensões. Parece - nos portanto conveniente enfatizar os termos reforma e maior eficácia e efetividade das políticas públicas para daí extrair algumas outras indicações não tanto de métodos antes de parâmetros de análise.

A reconstituição de um dado movimento de reforma de política social envolve antes de tudo a reconstituição das estratégias elaboradas e seguidas pelos atores mais importantes envolvidos em tal processo, o que tem o significado de um estudo das decisões cruciais e do campo de conflitos e tensões em que ocorrem, considerada cada etapa do processo de reforma e de sua implementação. Em outros termos, e para economia de exposição, estamos sugerindo que se tome cada policy como portadora de

☛ - Kahn, Alfred J.; Kamerman, Sheila B. - " Précautions méthodologique dans la recherche comparative en protection sociale", MIRE, op. cit.

estratégias (já que se quer privilegiar a reforma) e que se entenda estratégia como um modelo possível de ser apreendido no fluxo de decisões de atores e/ ou de organizações.

Se as estratégias de reforma das polícies são elaboradas visando a maior eficácia e eficiência da ação pública , então devemos , com Chandler¹⁰ , enfatizar três níveis de questões pertinentes a serem observadas na análise:

a) os dilemas postos para os atores num dado arcabouço organizacional em transformação ou, em outros termos , as alternativas para viabilizar metas estratégicas com algum grau de eficácia e em ambientes que admitem algum grau de previsibilidade. As decisões cruciais a que nos referimos relacionam - se com tais dilemas e alternativas, assim como com o campo de tensões em que se definem.

b) a necessária correlação entre estratégia X estrutura organizacional X eficácia .

A tese subjacente é a de que , em organizações complexas (como costumam ser os aparelhos de políticas públicas), qualquer melhoria de eficácia torna - se impossível sem que a forma organizacional acompanhe as estratégias e as mudanças por elas impostas como condição para lograr as metas (de melhoria de eficácia).

Aqui está colocada a difícil, renitente e reiterada questão de como conceber e como medir a eficácia do setor público , principalmente naquilo que a diferencia do setor privado lucrativo. Como se sabe , os critérios para se conceituar e avaliar resultados, produção , produtividade , eficiência e eficácia no setor público, particularmente quando se trata de política social, são extremamente difusos e muito pouco consensuais. Mas as propostas de reformas de programas sociais geralmente envolvem , conceitualmente ou na prática, alguma forma de conceber eficácia e eficiência , assim como explicitam os modos e mecanismos que se conceberam para melhor alcançá - las. Na maior parte das vezes, as discussões e propostas de estatização versus privatização da produção e operação dos serviços sociais, ou pelo menos a introdução de critérios mercantis na sua distribuição , são apresentadas como alternativas para maior eficácia e eficiência da ação pública , dados obviamente certos princípios de justiça social aos quais se adere como ponto de

¹⁰ - Chandler, A. (1967) - STRATEGY AND STRUCTURE , MIT Press,

partida.¹¹

c) os projetos de reformas envolvem uma necessária definição estratégica de como alcançar mais eficazmente "usuários" social e territorialmente diferenciados, o que significa desde logo a elaboração de estratégias de expansão, crescimento e diversificação. Significa também conceber e gestar formas de organização permanentes mas flexíveis, que admitem diferentes modos de alcançar distintos "usuários". Em geral, esta questão aparece nas estratégias de reforma referidas à tecnologia de produção e distribuições de serviços sociais. As questões da interface entre clientelas / operadores de serviços, assim como a das características diferenciais dos aparelhos administrativo-institucionais referem-se também a essas dimensões das estratégias. No que nos interessa, a reconstrução dos processos de reformas de programas sociais, neste plano, deve envolver a reconstituição das estratégias involucradas de crescimento, expansão e diversificação dos serviços sociais, assim como as formas organizacionais que se julgou as mais adequadas para acolher tais objetivos no presente imediato e no futuro.

Como dissemos na Introdução, as tentativas de reformas de programas sociais e mesmo de sistemas mais gerais de políticas sociais dos nossos países latinoamericanos não ocorreram em ambientes ideológicos vazios, neutros, nem deixaram de indicar, mais ou menos explicitamente, os "tipos" de eficiência estatal que se pretendia alcançar. Um estudo que pretenda recuperar estas tentativas deverá, no que diz respeito à relação reforma das políticas x maior efetividade do Estado, referir-se concretamente a determinados "parâmetros" e princípios de eficiência, não teoricamente indicados, antes aqueles que, concretamente, têm estado na agenda das reformas e que, de um modo ou de outro, estão referidos àqueles três tipos de "motivações" de reformas que assinalamos anteriormente.

Sem nenhuma pretensão de organizar uma exaustiva lista daqueles parâmetros ou indicadores de maior eficiência, vamos assinalar pelo menos os mais correntes e sobretudo mais comuns à maioria dos países.

a) parâmetros da maior eficiência dos programas vistos do ângulo das motivações econômico - financeiras de reforma do Estado:

- alterações do volume do gasto e do custo dos programas: redução, elevação, reestruturação etc

¹¹ - Para uma discussão sobre estas e outras questões, inclusive as de avaliação de resultados, ver Franco, R.;, Cohen, Ernesto - EVALUACIÓN DE PROYECTOS SOCIALES, ILPES/CIDES, Grupo Editor Latinoamericano, B. Ayres, 1988.

- alteração das receitas específicas de cada programa:
- supressão/ introdução ou elevação/ rebaixamento de alíquotas, impostos, taxas fiscais e para - fiscais;
- privatização dos serviços sociais públicos :
 - transferência (incluindo a venda) para a propriedade privada de estabelecimentos públicos;
 - a cessação de programas públicos e o desengajamento do governo de algumas responsabilidades específicas ("privatização implícita "); restrições (em volume, capacidade , qualidade) em serviços publicamente produzidos, conduzindo a demanda para o setor privado (" privatização por atribuição ");
 - o financiamento público do consumo de serviços privados - através de contratação, reembolso ou "indenização" dos consumidores , tickets e "vales" com pagamento direto aos provedores privados etc;
 - formas de desregulação ou desregulamentação que permitem a entrada de firmas privadas em setores antes monopolizados pelo governo¹² .

(Como se vê , privatização está aqui entendida no sentido amplo , envolvendo todos os tipos de alteração da parceria Estado - setor privado lucrativo - setor privado não-lucrativo , em detrimento do espaço e papel anteriormente ocupado pelo primeiro. Estão incluídas nesta listagem , tanto formas de privatização da produção ou do consumo (maior carga financeira sobre o usuário) quanto de ambos. Referindo - se principalmente às duas categorias intermediárias (que envolvem principalmente privatização da distribuição no nível do "varejo "), Bendick entende que um modo de classificá -las seria aquele que, levando em conta o destino e o grau do financiamento público da distribuição dos serviços , distingue dois tipos. O primeiro - privatização da distribuição em sentido estrito - recobre todos os mecanismos nos qual tanto os meios de financiamento do usuário quanto os meios de distribuição dos bens e serviços deixam de ser responsabilidade governamental ("government load - shedding "). Exemplos desta forma seriam reduções orçamentárias , o uso do voluntariado , a redução e/ou ajuste da demanda pela introdução de algum tipo de pagamento por parte do usuário ("fees " , tickets - moderadores etc). O segundo refere -se tão somente à privatização da distribuição de bens e serviços , financiados (a produção e/ou o consumo) parcial ou totalmente por fundos públicos (" empowerment of mediating institutions "). Aqui , os exemplos envolveriam mecanismos de reembolso ao usuário, contratações de serviços particulares , subvenções e

¹² - Starr, P. - " The Meaning of Privatization " , in Kamerman, Sheila; Kahn, Alfred (ed.) - PRIVATIZATION AND THE WELFARE STATE, 1989 , Princeton Univ. Press , New Jersey, pp. 24.

subsídios , parcerias público/privado etc . ¹³)

b) Parâmetros da maior eficiência dos programas sociais vistos do ângulo das motivações administrativo - institucionais de maior accountability do gasto social:

- descontração e descentralização do poder de decisão , da gestão, operação e controle dos serviços sociais públicos;
- municipalização (ou "localização ") dos serviços sociais públicos;
- integração e harmonização dos serviços sociais públicos, visando suprimir altos índices de fragmentação e superposição de programas;
- modernização dos padrões de gestão dos sistemas e sub - sistemas administrativos operadores de programas sociais públicos (incluindo a informatização);
- introdução de mecanismos modernos e participativos de controle da burocracia (ombudsmen etc)

c) Parâmetros da maior eficiência dos programas sociais vistos do ângulo das motivações democratizantes e de equidade:

- universalização dos programas ou reorganização da relação seletividade - universalismo ou focalização ;

¹³ - Referindo - se aos múltiplos mecanismos e arranjos possíveis nos movimentos de privatização em ambos os sentidos, Bendick cita um survey que identificou : contratação, franchise , subsídios e subvenções , reembolsos, voluntariado, auto - ajuda, introdução de novas regulações e taxações , encorajamento e ampliação da autoridade de firmas privadas, redução e/ou ajuste da demanda por serviços através da introdução de de algum tipo de pagamento , mesmo parcial, dos consumidores ("fees " , tickets moderadores), busca de auxílio temporário do setor privado; formação de associações público/privadas para a exploração dos serviços .Na polémica sobre privatização dos serviços sociais , o autor , francamente favorável à privatização da distribuição , opta pela segunda forma - bens e serviços coletivamente financiados através de fundos públicos e distribuição privada mediante autorização e licenças ("empowerment ") por entendê - la mais fortemente apoiada nas tendências de comportamento d longo prazo da demanda , nos EEUU , resistentes tanto às formas tradicionais de provisão apenas pública dos programas de welfare, quanto ao primeiro tipo de privatização mediante forte redução do papel do Estado cf Bendick, Marc - " Privatizing the Delivery of Social Welfare Services : An Idea to Be Taken Seriously ", in Kamerman, S.; Kahn, A. - op. cit pp. 97-121.

- expansão e extensão da cobertura dos programas;
- diminuição ou supressão de formas regressivas internas (aos próprios programas) de distribuição de benefícios sociais ;
- introdução de formas organizacionais de democracia participativa no desenho dos programas (conselhos, comissões etc envolvendo a participação dos usuários e de organizações da sociedade civil) ;

Obviamente, cada parâmetro ou indicadores do tipo dos acima citados envolve variação de graus e movimentos inversos aos assinaldos, em direção aos seus contrários. A análise concreta é que terá que dar conta dessas nuances.

PARTE II - POLÍTICAS E PROGRAMAS SOCIAIS : AREAS NUCLEARES DO WELFARE STATE; DIMENSÕES E ETAPAS DAS POLICIES

1 - DIMENSÕES E ETAPAS DAS POLICIES : PARÂMETROS E INDICADORES COMUNS

A reconstituição das reformas de programas sociais , com alguma independência da sub - área de política , será tanto mais completa, de um lado , e comparável a outras áreas não-sociais de intervenção do Estado , de outro, quanto melhor forem observadas as diferenças segundo as dimensões das políticas e as etapas de sua formação e implementação. Neste item , vamos tratar de especificar os mais importantes destes indicadores e parâmetros , partindo do suposto da sua validade geral para áreas de política tais como educação , saúde, previdência e assistência social ou habitação.

A DIMENSÃO INSTITUCIONAL -

As reformas de programas sociais envolvem transformações de intenções de política (policy intention) em ações e programas . Ora , neste movimento de transformação , é bom lembrar com March e Olsen que " institutions matter ".¹⁴ No que mais diretamente se refere ao problema de reforma de programas sociais , poderíamos apoiarmo - nos em tal afirmação para lembrar que os arranjos e arcabouços institucionais, as normas e a estrutura burocrático - administrativa dos aparelhos sociais do Estado são de crucial importância para o

¹⁴ - March , J.; e Olsen , J. - REDESCOVERING INSTITUTIONS. THE ORGANIZATIONAL BASIS OF POLITICS , N. York , The Free Press, 1989.

desenvolvimento e desdobramentos futuros dos projetos de reformas. Em outras palavras, as reformas não se dão em meios vazios, antes acontecem em e são condicionadas por seu meio específico - o institucional. Na sua formalidade, o meio institucional "traduz" a seus termos o projeto de reforma, estabelece fortes condicionantes para sua temporalidade, e impõe os contornos nos quais se definirão e redefinirão todos os princípios estruturadores do programa que se quer reformar: desde seu financiamento até a prestação de serviços e os modos de controle de sua implementação. Segundo estas observações, a reconstituição do processo de reforma de um dado programa deve não somente reconstituir o desenho institucional (burocrático-administrativo, assim como legislativo e normativo) do novo programa, mas também e sobretudo, o meio institucional mais geral em que tal reforma se processa.

Poder - se - ia, com Lowi, argumentar mais fortemente afirmando que não somente as instituições são importantes, quanto "different kinds of policies matter"¹⁵. Se se trata, por exemplo, de examinar reformas no campo da política de saúde, a natureza mais geral do sistema condiciona e influencia o programa em questão: a existência de um Serviço Nacional de Saúde ou de um Serviço Nacional de Seguros Sociais ou outros arranjos; a prevalência de serviços pública ou privadamente financiados, ou de estratégias preventivas ou curativas; a cobertura mais ou menos extensiva dos serviços e/ou dos seguros, os esquemas de reembolso do gasto individual ou familiar com saúde - todos esses são, segundo Altenstetter, "argumentos" para a emergência, proposição, implementação, ao mesmo tempo que limite, para a reforma do programa em questão.¹⁶

A instituição como "ator" genérico que pratica uma política institucional ativa, assim como os específicos atores institucionais serão considerados na dimensão ATORES e SISTEMA DE CONFLITOS. De todo modo, vale a pena sublinhar dois importantes aspectos da análise institucional cruciais para o entendimento das policies. De um lado, as características da "cultura da instituição" e o peso relativo que têm na re - socialização dos atores e na definição do quadro cognitivo no interior do qual se concebe a política. De outro, os feudos e jurisdições particulares que grupos de atores burocráticos logram estabelecer, nas suas relações com atores externos ao sistema de políticas.

¹⁵ - Lowi, Theodore - "Four systems of policy, politics and administration", PUBLIC ADMINISTRATION REVIEW, 32(4), 298 - 310.

¹⁶ - Altenstetter, Christha - Inspiramo - nos no seu texto para as referências a March, Olsen e Lowi. op. cit. pp. 2

A DIMENSÃO FISCAL - FINANCEIRA

Os programas sociais se apoiam numa dada estrutura de receita e em determinados volume, composição e destino de gasto de recursos. Estes em geral podem ter uma dupla origem: tributos ou contribuições sociais. Em geral, tributos são pagos por toda a população; contribuições sociais costumam constituir pagamentos de empregados e empregadores, através de alíquotas sobre a folha de salário e/ou o lucro da empresa (ou valor agregado) destinados a financiar particularmente certos benefícios sociais concebidos como seguros.

Há certas características das receitas e do gasto que, em geral, indicam a natureza mais íntima dos programas e os princípios de justiça que os presidem: a regressividade ou a progressividade com que os cidadãos pagam pelos serviços sociais, assim como a progressividade ou regressividade com que o gasto social do Estado os atinge.

Em economias marcadas por baixos salários, alto grau de exclusão do mercado de trabalho e por fortes tradições e cultura de alta inflação, os recursos destinados a financiar o gasto social tendem a ser muito marcados por fortes oscilações, indicando séria sensibilidade ao comportamento da economia. E isto vale fortemente para aqueles recursos financiados por contribuições taxadas sobre salários e folha de salários, mas vale também para recursos de origem fiscal, dado, entre outras coisas, o impacto corrosivo que a inflação costuma provocar sobre as receitas públicas.

Creemos estarem aí os parâmetros mais importantes a serem considerados na análise de reformas de programas sociais, pela sua dimensão fiscal - financeira: a relação recursos de origem fiscal versus contribuições e esquema de seguros; a progressividade ou regressividade das receitas e do gasto; a maior ou menor sensibilidade das fontes de financiamento dos programas sociais às oscilações da economia.

ATORES E ESTRATÉGIAS: CAMPO DE INTERESSES, CONFLITOS, BARGANHAS E DECISÕES

Uma política governamental tem a natureza de um processo, no qual intervêm múltiplos atores, portadores de distintas percepções e dispondo de desiguais recursos de poder, com os quais confrontam - se e organizam (ou não) consensualmente as decisões. Isso é bastante sabido, assim como se sabe da grande dificuldade de reconstituir com economia e inteligência o processo de política, os interesses fundamentais que nele atuam e, portanto, o campo de confronto e barganha entre os atores fundamentais que atuam neste movimento. A seguir,

mesmo correndo o risco de simplificações grosseiras , apresentamos algumas indicações e sugestões de análise.

Em primeiro lugar , está o problema de identificar atores fundamentais , entre os tantos que intervém nas políticas. Pierre Muller apresenta um esquema sugestivo:

" Uma política não existe realmente senão através de atores concretos que entram em relação entre si (enfrentando -se quando necessário) por ocasião de sua elaboração ou de sua implementação ". Tais atores ou mediadores ocupam posição estratégica no sistema de decisões na medida em que em última instância são eles que formulam o quadro intelectual no seio do qual desenvolvem - se as negociações , os conflitos ou as alianças que conduzem às decisões.¹⁷ Em outras palavras , são atores aqueles que respondem , afinal , no processo de políticas, pelas funções de articulação do campo cognitivo e do campo de poder . No plano da dimensão intelectual, são os responsáveis pela construção da visão de mundo que determina a percepção com que outros atores secundários intervém no sistema de decisão ; no plano do poder , são os articuladores da (nova) hierarquia que se instaura entre os contendores, inclusive da imposição de um dos grupos como liderança no centro do sistema da policy.¹⁸

Sabe - se ser em geral grande o número de atores que intervém no processo e nas etapas das políticas (no nosso caso, nos processos de reforma das políticas) . A referência acima auxilia - no no sentido de privilegiar , na análise , aqueles atores que efetivamente cumprem funções principais tanto no plano intelectual quanto em relação à dimensão do poder ,possibilitando a identificação do grupo que assume a hegemonia no centro de um setor ou área de política.

Seguindo as observações de Muller, é possível distinguir três categorias de atores em função dos recursos sociais que gerem e , portanto , em função do tipo de legitimidade principal de que gozam no processo de política :

-os profissionais - representantes de grupos sociais estruturados em torno do exercício de uma função ou profissão: médicos, professores, arquitetos, trabalhadores sociais etc

- os administradores - técnicos e burocratas que se definem por sua capacidade de gestão sobre a coerência global dos

¹⁷ - Muller , Pierre - LES POLITIQUES PUBLIQUES , Preses Universitaires de France , Col Que Sais -Je , Paris , 1990 , pp. 50.

¹⁸ - idem , pp 60

sistemas de decisão : o exemplo típico desta categoria seria a do planejador ou do economista ocupando posição estratégica em pontos de intersecção de redes de decisão público/privadas , pesando sobre a definição mais global das políticas.

- finalmente , os eleitos - atores / mediadores que , principalmente nos tempos atuais , têm ocupado importante posição nos sistemas de políticas , principalmente a nível local , em geral combinando lógica de administração e legitimidade política.¹⁹

Markku Kiviniemi²⁰ propõe , por outro lado , que se distinga entre atores governamentais e atores não-governamentais , examinando - se para cada um dos grupos alguns atributos e características com que intervêm no processo e nas diferentes etapas de políticas . Assim :

Atores Governamentais : -

São constituídos em geral pelo alto staff da administração , pelo funcionalismo de carreira e por membros do Congresso. Os atributos principais a serem levados em conta são:

- níveis de qualificação e de atuação (técnicos , burocratas , burocracia de "street level " ocupando diferentes funções : formuladores, decisores, implementadores de políticas)

- recursos (normas e dispositivos legais, disposição sobre orçamentos , fundos , pessoal etc);

- recursos institucionais (características das organizações em que trabalham)

- formas de ação

Atores Não - Governamentais

São em geral constituídos por grupos de pressão ou de interesse; sindicatos; acadêmicos, pesquisadores e consultores; mídia ; participantes de campanhas e mobilizações; partidos políticos; opinião pública. Os seus atributos que em geral mais pesam na formulação de políticas são dos seguintes tipos:

- idéias/ valores dos atores não - governamentais (pró e contra as políticas)

¹⁹ - Muller, p. - op. cit pp. 63/65

²⁰ - Kiviniemi , Makku - " Public Policies and their ytajects : A Typological Elaboration of the Concept of Implementation " mimeo , IPSA , 1985

- recursos (de poder) de que dispõem e com que intervêm nos embates (recursos "fortes" e "fracos")

- ação e interação dos atores não - governamentais entre si e com atores governamentais

Dado o jogo de valores e recursos , pode - se ter um campo de forças no qual se distribuem os seguintes tipos de reações :

Cooperação (recursos fortes/ valores pró - política);
 Oposição (recursos fortes/ valores contra política);
 Conformidade (recursos fracos/ valores pró política);
 Desinteresse (recursos fracos/valores contra política)

As dimensões das políticas , particularmente as referentes à institucionalidade e à dinâmica dos atores serão tão mais precisamente reconstituídas quanto mais diretamente estiverem relacionadas às etapas das próprias políticas : formação da agenda, elaboração das alternativas , escolhas e decisões , implementação.²¹

Particularmente nos processos de reformas de políticas que nos interessam , a reconstituição da formação da agenda pública e dos principais atores que dela participaram é de importância crucial , uma vez que aí são definidos os quadros conceituais e cognitivos a partir dos quais as alternativas de políticas são concebidas e as decisões são encaminhadas. Parece de alguma valia , para a reconstituição , lembrar três tipos de Agenda :

- a agenda sistêmica ou agenda não - governamental é , em última instância , o conjunto de temas que , a partir de um dado momento e assentado sobre movimentos sociais e mobilizações , sensibilizam a opinião pública , clamando por ação governamental . (o mesmo pode -se dizer da formação da agenda não - governamental referente a uma dada reforma de programa ou política) ;

- a agenda governamental constitui uma lista já depurada de temas que de algum modo mereceram a atenção do governo;

²¹ - Para as seguintes observações , ver Kingdon, W. John- Agendas , Alternatives and Public Policies , Brown and Co. , Boston , 1984 ; Cobb, W. R.; Elder, V. Ch. - "The Politics of Agenda Building : An Alternative Perspective for Modern Democratic Theory" in Journal Of Public Policy , 1971.

- finalmente , a agenda decisória ou agenda política é constituída pelo conjunto dos assuntos e temas que serão objeto de decisão (ou não - decisão) de governo. Faz parte das tarefas da reconstituição das políticas indicar os movimentos e principais atores responsáveis pela passagem de uma a outra agenda de temas particulares de políticas.

Nos processos de reformas de programas sociais , uma boa reconstituição da formação das agendas e dos atores que dela participaram constitui de per si uma boa garantia para a análise do sistemas de decisões cruciais involucrados. Talvez o grande desafio a ser enfrentado seja o da reconstituição do processo de implementação das políticas (ou do programa de reformas): é em geral no proceso de implementação que ocorrem os grandes distanciamentos entre o projetado e o efetivamente encaminhado, mas tal processo se desenvolve principalmente no interior do aparelho de estado , na maioria das vezes manifestando grande opacidade e resistência ao seu conhecimento , principalmente no que se refere à ação de atores específicos.

O importante , no estudo do processo de implementação²² de um programa de reforma , é a reconstituição do que permanece e do que efetivamente muda , dinâmica que envolve um bom conhecimento dos mecanismos de defesa corporativista de interesses (das burocracias e corpos profissionais) ou da presença de mecanismos clientelistas na distribuição de benefícios sociais (relação do processo de implementação com o sistema político).

A literatura especializada sugere que , na análise da implementação , se faça um adequado mix dos estudos de tipo " forward mapping " e " backward mapping " , isto é , dos estudos que partem dos formuladores e do topo da pirâmide e, ao contrário, dos estudos que têm como ponto de partida as pontas dos processos e a intersecção entre ações administrativas e comportamentos privados. Estudos do tipo "forward mapping" partem do suposto de que formuladores e decisores controlam o processo operacional, político e técnico que afeta a implementação ; estudos do tipo "backward mapping " partem da constatação de que as decisões não são auto - executadas e que, portanto , se faz necessário conectar a decisão política diretamente com o ponto no

²² - As observações sobre o processo de implementação estão baseadas principalmente em Elmore, R. E - "Backward Mapping : Implementation Research and Policy Decisions " , Political Science Quartely , Winter 1979 / 1980; Van Metter, D.; Van Horn, Carl - "The Policy Implementation Process " in Administration and Society no. 6, 1975; Bardach, E. - The Implementation Game , the MIT Pres, Cambridge , Mass. , 1978; Grindle , Marilee - "Policy Content and Context in Implementation , Polities and Policy Implmentation in the Third World, 1979.

qual ocorrem os efeitos, isto é , o dos comportamentos da população afetada, tanto no que se mantém quanto no que são modificados.

Finalmente, e principalmente na reconstituição e análise dos processos de reformas de políticas e programas públicos , especial atenção deve ser posta sobre o que se convencionou chamar , segundo Lipsky , the street level bureaucracy ²³. No caso dos programas sociais , o foco deveria se dirigir principalmente para o estudo do comportamento dos operadores dos programas na fase de implementação das "políticas reformadas ". Aí estariam , segundo muitos especialistas, o fulcro dos processos tanto de resistência quanto de inércia, assim como as condições para o sucesso das inovações de políticas.

2 - AREAS NUCLEARES DE POLITICA SOCIAL : PARAMETROS E INDICADORES ESPECIFICOS

Até aqui nos referimos a indicações metodológicas , a parâmetros e indicadores a serem levados em conta na análise dos processos de reformas de qualquer programa social , uma vez que são pertinentes ao conjunto das políticas públicas. Será bom , agora, sublinhar um ou outro parâmetro específico a cada uma das áreas de políticas com que possivelmente vamos nos defrontar , a saber educação , saúde, previdência e assistência social, habitação.

POLITICA EDUCACIONAL

Os níveis de serviços educacionais que nos interessam , em princípio , são os de primeiro e segundo graus. A educação pré - primária e a guarda de crianças pequenas (creches) , embora extremamente importantes , deverão esta fora do nosso universo de comparação. A idéia é a de concentrar o estudo nas reformas dos programas educacionais de envergadura , de dimensões nacionais.

Para além de todas as dimensões , parâmetros e indicadores gerais já sugeridos, podemos imaginar que reformas de programas educacionais a estes graus de ensino poderão ter sido ensaiadas visando expandir a cobertura , a melhoria de qualidade ou ambos. Mais especialmente , programas de reforma do ensino poderão ter assumido algumas das seguintes características :

²³ - Lipsky , Michael - The Street - Level Bureaucracy : Dilemmas of the Individual in Public Services , Russel Sage Foundation, N York , 1980_

-modificações dos princípios , concepções e extensão do direito à educação e das obrigações do Estado .

- reorganização da estrutura e organização do ensino;
- expansão da oferta através da organização de uma rede paralela de escolas localizadas em regiões mais carentes;
- extensão da jornada escolar;
- programas especiais de qualificação do corpo docente;
- modificações significativas dos currícula escolares : introdução do ensino profissionalizante ou conformação de uma escola compreensiva de segundo grau , por exemplo.

POLITICA DE ATENÇÃO À SAÚDE

Os mais prováveis conteúdos de programas de reforma na política de saúde, para além dos aspectos gerais já destacados, são os seguintes :

- conformação de um sistema único de saúde, apoiado em unidades locais (ou supressão de sistema já implantado);
- alteração significativa da relação medicina preventiva/ medicina curativa na composição geral da oferta de serviços de saúde;
- alteração significativa da relação direito universal à saúde / seguro - saúde na definição do acesso aos serviços de saúde;
- alteração significativa na parceria Estado / setor privado lucrativo / setor privado não - lucrativo (ONGs, filantropia) na produção e distribuição de serviços médicos e hospitalares;
- modificações no sistema de pagamentos/ reembolso de consultas e de medicamentos (pagamento parcial; tickets moderadores , oferta de cesta de medicamentos básicos gratuitos etc);
- alteração significativa da composição e da proporção horizontal / vertical dos programas e serviços de saúde;
- integração de programas de saúde, de alimentação e nutrição e/ou de programas escolares voltados para públicos -alvo específicos .

PREVIDENCIA SOCIAL

As mais frequentes tentativas modificações do sistema de aposentadorias, pensões e benefícios previdenciários provavelmente estiveram relacionadas com a reestruturação (ou introdução) de um regime geral válido para todos os segurados e a organização de sistemas complementares (público e/ou privado). Reformas mais específicas podem assumir algumas das

seguintes diretrizes:

- mudança do conceito e dos princípios estruturadores do sistema : diminuição do peso relativo do princípio de seguro social e sua substituição por um conceito mais global de seguridade , envolvendo princípios de redistribuição e de solidariedade social (pode - se pensar num movimento de sentido oposto);

- alteração significativa das condições de acesso e de obtenção de benefícios , uniformizando critérios e reduzindo (ou extendendo) desigualdades e privilégios (em particular no tocante às aposentadorias);

- quebra (ou reforço) do princípio da universalidade do sistema, com a introdução do princípio da seletividade na concessão e definição de valores dos benefícios;

- introdução (ou supressão) de novos benefícios em particular os chamados benefícios familiares (auxílios-natalidade, auxílios para filhos menores etc);

- programa especial de recuperação dos valores das aposentadorias e pensões;

PROGRAMAS DE EMPREGO E DE SEGURO/DESEMPREGO

Tanto a introdução quanto reformas de programas de seguro - desemprego , dentro ou paralelamente ao sistema de seguridade , haverão de merecer estudos , principalmente se se lembrar ser a região bastante desprovida de tais programas até avançados os anos 80. As dimensões que mais interessam sublinhar dos esquemas de seguro - desemprego são as suas formas de financiamento (e suas relações com o financiamento geral do sistema de previdência social) , e as condições do seu acesso e manutenção.

No caso dos programas de emprego , parece que a região foi mais rica (e nem tanto) na sua introdução que na sua reforma. Ainda assim, pela importância exemplar que tiveram programas de emprego mínimo no auge da crise, vale a pena considerá - los sob a ótica da redefinição das funções do Estado.

PROGRAMAS ASSISTENCIAIS

Reformas de programas assistenciais são muito frequentes . Importante será escolher , entretanto , programas nacionais de envergadura, atingindo populações importantes , mesmo que de forma descentralizada e municipalizada , como costumam se apresentar. Isso vale sobretudo para programas de alimentação e nutrição , que se multiplicaram no passado recente da região e que já têm sido objeto de reformas e reestruturações.

A experiência tem mostrado que, introduzido um programa de natureza não - contributiva, as reformas que em geral sofrem dizem respeito principalmente a duas dimensões :

-os critérios de definição e apuração da população elegível (teste de meios etc)

-as formas de controle da execução (participação da população ; conselhos ; controles burocrático - administrativos etc)

POLITICA HABITACIONAL

Especificamente, reformas de programas na área da habitação popular têm envolvido , com alguma frequência , as seguintes diretrizes :

- definição de programas " alternativos " de construção habitacional envolvendo formas diversas de participação dos usuários;

- introdução ou supressão de subsídios (à unidade habitacional , ao material de construção etc);

- reorganização do sistema financeiro e de operação do sistema de habitação para eliminação de déficits etc

- introdução (ou supressão) de programas de aluguel social;

- integração de programas habitacionais a programas de desenvolvimento urbano mais globalmente concebidos e desenhados;

Creemos ter indicado os principais conteúdos e parâmetros metodológicos a serem observados na estruturação de um estudo de reformas de programas sociais que iluminem a questão maior da reforma do Estado na América Latina.

A elaboração de roteiros metodológicos mais específicos supõe uma maior integração com as metodologias de trabalho das outras áreas de política , o que se espera lograr ao longo do Seminário.

São Paulo, 27 de abril de 1990.

