

Fundação Getúlio Vargas
Escola de Administração de Empresas de São Paulo

Fernando do Amaral Nogueira

Dissertação

Continuidade e Descontinuidade Administrativa em
Governos Locais:

Fatores que sustentam a ação pública ao longo dos anos

São Paulo

2006

Fernando do Amaral Nogueira

**Continuidade e Descontinuidade Administrativa em
Governos Locais:
Fatores que sustentam a ação pública ao longo dos anos**

Dissertação apresentada à Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, em cumprimento parcial dos requisitos para obtenção do título de Mestre em Administração Pública e Governo.

Linha de Pesquisa: Governo e Sociedade Civil em Contexto Local

Orientador: Prof. Dr. Peter Kevin Spink

São Paulo

2006

Nogueira, Fernando do Amaral.

Continuidade e Descontinuidade Administrativa em Governos Locais: Fatores que sustentam a ação pública ao longo dos anos / Fernando do Amaral Nogueira. – 2006.

139 f.

Orientador: Peter Kevin Spink.

Dissertação (mestrado) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo.

1. Administração municipal – Brasil. 2. Administração local – Brasil. 3. Políticas públicas – Brasil. 4. Desenvolvimento regional – Brasil. I. Spink, Peter K. II. Dissertação (mestrado) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo. III. Título.

CDU 352(81)

Fernando do Amaral Nogueira

Continuidade e Descontinuidade Administrativa em Governos Locais:

Fatores que sustentam a ação pública ao longo dos anos

Dissertação apresentada à Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, em cumprimento parcial dos requisitos para obtenção do título de Mestre em Administração Pública e Governo.

Linha de Pesquisa: Governo e Sociedade Civil em Contexto Local

Data de Aprovação: ____/____/____

Banca Examinadora:

Prof. Dr. Peter Kevin Spink (Orientador)
FGV-EAESP

Prof. Dr. Fernando Luiz Abrucio
FGV-EAESP

Prof. Dr. Franklin Dias Coelho
UFF

RESUMO

Esta dissertação estuda a questão da continuidade e descontinuidade de políticas públicas em governos municipais. Apesar do tema ser muito presente na fala e no cotidiano de gestores, pesquisadores, servidores públicos e jornalistas, há poucos estudos que realmente aprofundem como se dão esses fenômenos. Os poucos trabalhos realizados apontam primeiro para o paradoxo democrático da questão – ainda que a descontinuidade seja normalmente considerada indesejável, ela é um dos pressupostos básicos da alternância de poder que a rotina democrática requer. Além disso, há quem aponte que os dois fenômenos possam estar mais ligados do que numa análise superficial. Por último, alguns estudos sugerem que possa haver mais continuidade do que o senso comum levaria a crer, ainda que as explicações para essa realidade ainda estejam pouco elaboradas. É nesta direção que o presente trabalho pretende contribuir.

O objetivo principal desta pesquisa foi avançar na compreensão dos fatores que favorecem a continuidade de ações públicas em governos locais no Brasil. Neste sentido, a parte teórica do trabalho incluiu uma revisão de modelos de políticas públicas utilizados como lente teórica à observação da pesquisa empírica. Também foram revistos alguns textos sobre o local e suas políticas de desenvolvimento, priorizados como objetos de estudo desta dissertação.

Foram então realizados três estudos de caso de diferentes políticas de desenvolvimento local. As iniciativas estudadas foram escolhidas a partir do banco de experiências do Programa Gestão Pública e Cidadania, selecionando projetos realizados em cidades com mais de 200 mil habitantes e que já tenham passado por pelo menos três eleições municipais. Os casos estudados foram o Programa de Coleta Seletiva de Lixo de Embu (SP), o Programa de Produção Associada com Garantia de Renda Mínima de Jundiaí (SP) e a Instituição Comunitária de Microcrédito Portosol de Porto Alegre (RS).

As análises apontam para a existência de pelo menos quatro fatores que favorecem a continuidade de iniciativas públicas em governos locais. Em primeiro lugar, notou-se a importância de que se desenvolvam ações intencionais para tanto. Além disso, são igualmente importantes fatores técnicos e políticos. Por último, sugere-se que a inserção do projeto ou instituição em coalizões consistentes é benéfico à sua continuidade.

ABSTRACT

This dissertation studies the issue of continuity and discontinuity of public policies in local governments. Even though public managers, researchers and journalists commonly discuss such phenomena, there are few theoretical studies that further our understanding on them. Previous findings point to the “democratic paradox” it entails: administrative discontinuity is generally regarded as undesirable, but it also embodies one of the basic foundations of democracy – that the shift of political power may bring changes to priorities and public procedures. Furthermore, both events – continuity and discontinuity – may be more intertwined than one could judge in a superficial analysis. Lastly, a few studies suggest that there may be more continuity than common sense would believe, even though the factors that explain this reality still need to be better developed.

The present study aims to expand the understanding on some of the factors that favor the administrative continuity of public policies in local governments in Brazil. The theoretical part of this dissertation includes a revision of public policy frameworks used as a basis to assess the empirical research. There is also a review on the characteristics of local development policies, chosen as the object of study.

Three case studies on different local development policies were then carried out. The cases were chosen from experiences in the Programa Gestão Pública e Cidadania, selecting projects developed in cities over 200 thousand inhabitants and that have endured at least three municipal elections. The final cases selected are the “Programa de Coleta Seletiva de Lixo” (selective garbage collection) of Embu (State of São Paulo), the “Programa de Produção Associada com Garantia de Renda Mínima” (production and income generation) of Jundiaí (State of São Paulo) and the “Instituição Comunitária de Microcrédito Portosol” (microcredit) of Porto Alegre (State of Rio Grande do Sul).

The findings point to at least four factors that contribute to the continuity of public experiences in local governments. Firstly, it is important to carry out intentional measures to do so. In addition, both technical and political issues are equally significant. Finally, there are evidences that the insertion of the project or institution into consistent coalitions is positively associated with its continuity

AGRADECIMENTOS

Entre os diversos efeitos que uma dissertação tem na vida de um mestrando está a rara capacidade de formar uma verdadeira coalizão de apoios que tornam o caminho, se não mais fácil, certamente mais suportável. Ou, melhor ainda, mais sustentável, com o perdão do óbvio trocadilho (será o único, garanto). Essa coalizão de amigos, familiares, professores, técnicos, gestores dos projetos estudados e quetais, demonstrou ter em comum, sabe-se lá a partir de quais bases – racionais, normativas, subjetivas, pós-construtivistas –, confiança em minha capacidade de fazer a travessia acadêmica conhecida como mestrado. A todos, sincera e profundamente, o meu obrigado.

Começo agradecendo meu orientador, o professor Peter Spink, por fazer as perguntas certas nos momentos apropriados e a ajudar a estruturar o que parecia caos. Descobri ter levado uns bons meses, quase ano, para chegar aos lugares que haviam sido apontados em nossas primeiras conversas. Enfim, espero ter chegado lá. Aos professores Fernando Abrúcio, Mário Aquino e Marta Farah, que souberam sugerir caminhos e dar atalhos luminosos, meu grato reconhecimento.

Contei com a valiosa ajuda e apoio do pessoal do Programa Gestão Pública e Cidadania – Fabiana, Marlei, Rosa, Carla e Ilka: obrigado. Ao Marquinho, em especial, sou grato pela ajuda na pesquisa de campo. Ao pessoal da Fundap, com quem vivenciei as delícias e as dores do setor público, o meu obrigado, em especial a Sandra Inês, Edi, Sônia, Shirlei e Taís.

É claro que ninguém se joga numa aventura dessas sem cúmplices ao seu lado, com quem compartilhamos aprendizados, dores, descobertas, baladas, jantares, olheiras e, sobretudo, amizade. Aos caros colegas e amigos Elisa (dá-lhe Taubaté; que venha a Tailândia :), Sérgio (fala jovem!), Gabi (suas receitas & descobertas), Fê (e aí xará!!!), Caroline (com “E” de princesa), Paloma (pernambucana *arretada*), André (aonde queres chegar?) e *mr.* Tyszler – uns recém-mestres, outros ainda mestrandos – a todos o meu obrigado: são colegas aprovados com distinção.

Há, ainda, quem me acompanhe há mais tempo. Com os amigos Storino & Sílvia, Henrique, Sadao, Hiro, Evandro, Paulinha e Nicolini, compartilho as experiências acadêmicas e também

a passagem pela FENEAD, formadora de administradores públicos e privados mais humanos e amigos. Ao Wander, saudosa lembrança.

Amigos outros não de ser lembrados. Américo & Jú (felicidades *en españa!*), Estrav, *mister* Luis, mestre (e DJ-master) Barizon, Albertin San, Woelzman, Lourenço, Paladini, Kika, Mari, Nat & Déa Montebello, Ti & Carol K., Lê, Marina Lima, Gustavo & Maria: todos espécimes de cepa rara; exemplos do bom, do fino e do melhor. Paula, prima recém-descoberta e amiga *irada*, pra não dizer *sinishhhtra*. Souza, Cesare, Pomper & respectivas, sobreviventes da GV-AE 98: valeu! Andrew, Ademar e Alê Bender – amigos, parceiros e gurus. Déa, em quem descubro uma companheira cada vez mais especial: obrigado. Mesmo.

Não posso me esquecer também das pessoas que dedicaram tempo e esforço por ocasião das minhas pesquisas. Aos gestores, técnicos, colaboradores e beneficiários das iniciativas de Embu, Jundiá e Porto Alegre, devo a disponibilidade, a paciência irrestrita e a confiança depositada. Em especial, agradeço a Cristiano Mross, Leni Monteiro e Magali Fonseca: compartilhem por favor minha gratidão com suas respectivas equipes e parceiros.

Ao Bias, pela revisão desse trabalho, contando com iguais doses de bom humor e de profissionalismo.

Essa dissertação não poderia ter sido feita sem a ajuda da Fundação Kellogg. Não só pelo apoio financeiro para a realização da pesquisa, mas, sobretudo, pelo aprendizado no meu período de *trainee*, pelas conversas e pelas oportunidades várias que me foram abertas nesses vários anos de relação profissional e pessoal. Devo à Fundação inclusive o interesse inicial pelo tema de pesquisa que aqui tentei aprofundar. Tancredi, Lis, André, Márcia, Ronaldo, Naira e Fabiana: vocês me ajudaram a ajudar-me a mim mesmo.

Por último, agradeço à minha família. André e Paula, irmãos e sócios na *5º Elemento Productions®*. Pai e Mãe, que me levaram a descobrir a França, a música, a administração e tantas outras coisas mais. Gabi, sobrinha linda a quem espero dedicar mais tempo com o fim da dissertação. Avós Cida e Maria José, que ampliam meu mundo com suas viagens e com suas sabedorias.

Sumário

RESUMO	V
ABSTRACT	VI
AGRADECIMENTOS	VII
RELAÇÃO DE FIGURAS	XI
RELAÇÃO DE QUADROS	XI
1. INTRODUÇÃO	2
1.1. Novos caminhos de pesquisa	6
1.2. Objetivos	8
1.3. Estrutura da dissertação	9
2. FUNDAMENTOS TEÓRICOS	10
2.1. Continuidade e descontinuidade administrativa	13
2.1.1. Continuidade e descontinuidade como realidades interligadas.....	15
2.1.2. Desafiando suposições e buscando respostas: os novos caminhos da continuidade	20
2.2. Teorias de políticas públicas.....	28
2.2.1. Surgimento e consolidação do campo das políticas públicas	30
2.2.2. Política pública enquanto processo	31
2.2.3. Visões mais dinâmicas das políticas públicas	44
2.2.4. Continuidade e descontinuidade pelo olhar das teorias de políticas públicas.....	48
2.3. O nível local e suas políticas de desenvolvimento	50
2.3.1. Definindo o desenvolvimento local	53
2.3.2. A dimensão econômica do desenvolvimento local	57
2.3.3. Novos desafios para os governos municipais	60
2.3.4. Experiências múltiplas e fragmentadas, caminhos ainda a percorrer.....	62
3. METODOLOGIA	65
4. CASOS DE CONTINUIDADE ADMINISTRATIVA	70
4.1. A gestão da coleta seletiva de Embu	70
4.2. O programa de renda mínima de Jundiá	77
4.3. A instituição comunitária de crédito de Porto Alegre	84

5. ANÁLISE: A CONTINUIDADE ADMINISTRATIVA NO DIA-A-DIA DA GESTÃO PÚBLICA	94
5.1. A visão dos entrevistados	96
5.2. Teorias de políticas públicas aplicadas aos casos	99
5.3. Coalizões em desenvolvimento: promessa de continuidade?	107
5.4. Prolegômenos de uma teoria.....	110
6. CONSIDERAÇÕES FINAIS	114
7. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	119
8. APÊNDICE A – LISTA DE ENTREVISTADOS NA PESQUISA DE CAMPO	127

RELAÇÃO DE FIGURAS

Figura 1 — O ciclo de etapas da política pública	32
--	----

RELAÇÃO DE QUADROS

Quadro 1 — Resumo da literatura sobre continuidade e descontinuidade administrativa	27
Quadro 2 — Parcerias estabelecidas pelo Programa de Coleta Seletiva de Embu	73
Quadro 3 — Histórico do Programa de Coleta Seletiva de Embu.....	76
Quadro 4 — Histórico do Programa de Produção Associada com Garantia de Renda Mínima.....	83
Quadro 5 — Histórico da Instituição Comunitária de Crédito Portosol	92

As cidades, como os sonhos, são construídas por desejos e medos, ainda que o fio condutor de seu discurso seja secreto, que as suas regras sejam absurdas, as suas perspectivas enganosas, e que todas as coisas escondam uma outra coisa.

- Eu não tenho desejos nem medos - declarou o Khan -, e meus sonhos são compostos pela mente ou pelo acaso.

- As cidades também acreditam ser obra da mente ou do acaso, mas nem um nem o outro bastam para sustentar as suas muralhas. De uma cidade, não aproveitamos as suas sete ou setenta e sete maravilhas, mas a resposta que dá às nossas perguntas.

Italo Calvino, As Cidades Invisíveis

1. INTRODUÇÃO

O tema desta pesquisa tem origem há pelo menos seis anos, época em que tive a oportunidade de trabalhar na Fundação Kellogg. A Fundação, tradicional apoiadora de projetos na América Latina nas áreas de saúde, educação, filantropia e desenvolvimento comunitário, enfrenta um obstáculo crônico de qualquer agência financiadora: como garantir que os frutos de seu investimento não retrocedam após o fim do financiamento?

O desafio da *sustentabilidade* não era uma questão apenas da disponibilidade continuada de recursos financeiros, como fui aprendendo, tanto por meio de observação e reflexão como, principalmente, em conversas com a equipe da Fundação, com consultores e com outros especialistas. Eram muitas as variáveis que pareciam contribuir para a complexidade da questão. A interferência vinha desde o ambiente social, econômico, institucional e cultural em que o projeto ou organização estava inserido até suas características internas, como o perfil da liderança e a maturidade da equipe, assim como as parcerias realizadas e os processos de avaliação e sistematização.

Como *trainee* da Fundação, fazia a leitura de alguns dos pedidos de financiamento que lá chegavam, vindos de toda a América Latina e do Caribe. Nos mais de 200 documentos que li ao longo de dois anos, a maioria continha supostas estratégias para promover a continuidade das iniciativas para as quais se pedia apoio. A impressão, porém, era de que isso era feito porque aqueles que os propunham julgavam que assim era esperado, e não por ser uma real preocupação em suas atribuladas rotinas.

Nesses trechos, raramente mais extensos do que um parágrafo, a sustentabilidade seria assegurada, garantiam eles, pela diversificação da base de doadores e, sobretudo, pela adoção de seu projeto como política pública. A lógica era cartesiana: tendo a possibilidade de finalmente testar uma idéia considerada por eles inovadora, uma execução bem-sucedida levaria necessariamente ao reconhecimento público da política adotada e ao apoio de novos doadores, parceiros e, em última instância, do poder público, que financiaria seu desenvolvimento e sua expansão para outras comunidades, cidades e regiões.

Outro problema que se fazia presente na relação entre financiador e financiado, um pouco mais sutil, era a diferença de expectativas em relação ao quê sustentar. Quem dá o apoio geralmente quer ver o resultado de um financiamento sustentado, enquanto que à organização que recebe o apoio muitas vezes o fenômeno a ser mantido era o processo.

Em outras palavras: para o financiador, o projeto era um meio de testar idéias novas que de fato poderiam, caso bem-sucedidas, provocar impactos e influenciar uma área ou um campo de política pública; já para os financiados, a realidade mais comum era de que os projetos deveriam ser, além da possibilidade de testar idéias novas ou ampliar sua atuação, sobretudo um meio de sobrevivência. Reconhecer essa diferença de expectativas não pressupõe julgar os atores envolvidos no processo e sentenciar qual deles está correto. Apenas se pondera que é relevante ter ciência da questão: esse conflito, nem sempre explícito, não raras vezes dificultava a relação e gerava problemas em diversas ocasiões, como em momentos de pedidos de renovação de financiamentos.

Sem dúvida, a realidade é mais complexa do que a impressão que aqui retrato. Mas já naquela ocasião chamava atenção o quanto era discrepante contrapor o discurso ingênuo ou otimista contido nos pedidos de financiamento à realidade de uma das grandes empreitadas que a Fundação financiava. O programa UNI (Uma Nova Iniciativa), que visava a mudar a formação dos profissionais de saúde na América Latina, mostrava-se como um dos exemplos mais bem acabados de que era possível levar em consideração a questão da sustentabilidade de projetos de forma aberta e transparente, por um lado, e de como esse processo era complexo e custoso, por outro.

Essa iniciativa, que se desenvolveu ao longo dos últimos 15 anos e que terminou recentemente, financiou mais de 20 projetos liderados por universidades da área da saúde em uma dezena de países. A ambição das mudanças que a Fundação almejava não era pequena, já que buscava-se impacto tanto nos locais financiados como, progressivamente, influenciar os sistemas de ensino e os serviços de saúde nesses países. Como consequência, também os recursos disponibilizados não foram tímidos, chegando a algumas dezenas de milhões de dólares no total, no curso de mais de dez anos.

A preocupação com a sustentabilidade dos processos de mudanças deixou marcas visíveis no planejamento e na implementação da iniciativa. Em primeiro lugar, adotou-se uma

perspectiva de longo prazo, que permitisse o acúmulo de conhecimento e o amadurecimento das experiências. Em segundo lugar, favoreceu-se a construção de uma governança dos projetos compartilhada por todos os parceiros (universidade, comunidade e serviços de saúde), buscando-se soluções integradas e o desenvolvimento interdependente de cada ator, além de favorecer a construção de redes entre os diversos projetos.

Por último, e certamente com grande influência no desenvolvimento da iniciativa, investia-se uma quantia considerável de recursos não diretamente nos projetos, mas num programa de apoio e de desenvolvimento institucional, financiando-se consultores, avaliadores, seminários, cursos de pós-graduação e encontros de rede. Era notável o quanto as questões surgidas no programa de apoio iam além das variáveis aparentemente relacionadas com o sucesso de um projeto social. Em especial, era constante a preocupação em torno da política em todas as suas dimensões – a das universidades apoiadas, a das comunidades parceiras, a das secretarias de saúde e das prefeituras dos municípios envolvidos, a da comunidade de organismos internacionais ligados à área da saúde, e a própria política da Fundação.

Esta breve caracterização não deve sugerir que a iniciativa tenha sido uniformemente bem-sucedida. Em raros projetos todos os componentes se desenvolviam igualmente bem: alguns se destacavam pela solidez das mudanças no ensino, outros pela força da presença da comunidade. Havia os que tinham conseguido mudanças importantes, porém localizadas, restritas, encontrando severas resistências para ampliar e consolidar as conquistas alcançadas. As redes construídas ao longo do período de financiamento minguaram, em sua maioria, após o fim do financiamento. Avanços, retrocessos, diversidade de experiências e de resultados marcaram a iniciativa como um todo¹. Ainda assim, não se pode negar que o UNI antecipou e influenciou processos ocorridos nos últimos dez anos, tanto de humanização do ensino e da prática da saúde quanto do desenvolvimento de sistemas de saúde da família.

O desvio por algumas impressões sobre o UNI não pretende apontar práticas de sucesso a serem disseminadas indistintamente. O que se propõe é mostrar como a questão da sustentabilidade é um tanto mais complexa do que o discurso singelo dos pedidos de financiamento dá a entender. Complexidade esta que vivenciei em experiências profissionais

¹ Ver, a esse respeito, a dissertação de mestrado de Silvia Zanotti (2003), em que a autora analisa um dos projetos financiados, o UNI de Botucatu, com todas as dificuldades que teve na consolidação do componente comunidade. Também sobre a experiência do UNI ver o livro “A educação dos profissionais de saúde na América Latina: teoria e prática de um movimento de mudança”, de Almeida, Feuerwerker e Llanos (1999).

após deixar a Fundação, passando a trabalhar em organizações não-governamentais e em projetos de responsabilidade social em associações de empresas. Ter a visão – e a experiência – das duas pontas da relação entre financiador e financiado reforçou a vontade de estudar a sustentabilidade, o que, após alguns anos, me trouxe ao Mestrado.

A opção de estudo, porém, foi pelo curso de Administração Pública, e não de alguma pós-graduação em Terceiro Setor, Gestão de Organizações Sociais ou Responsabilidade Social Empresarial. A decisão veio da constatação, destilada da experiência profissional e de conversas com colegas de área, de que a busca de mais justiça social e de melhores condições de vida tem que passar, necessariamente, pela liderança do Estado. Essa visão certamente não pressupõe que o ator estatal seja o empreendedor exclusivo da ação pública, mas que as melhorias só podem ser consistentes – *sustentáveis* – quando a administração pública tem um papel protagonista, reconhecido e valorizado.

A idéia de estudar sustentabilidade no setor público mostrou-se uma empreitada traiçoeira. Os textos encontrados que discutiam a questão da sustentabilidade – em sua maioria ligados a fundações financiadoras ou agências de desenvolvimento – praticamente não tratavam dessa questão. Além de se revelar uma literatura fragmentada, com consensos frágeis e de caráter pouco teórico, não se discutia se projetos e políticas públicas apresentavam desafios diferenciados na busca de sua sustentabilidade em função de características do setor público.

A seqüência de pesquisas e reflexões permitiu, porém, alimentar uma hipótese alternativa: não é que a falta de estudos de sustentabilidade no setor público revelava uma simples lacuna na agenda de pesquisa a ser preenchida, mas sim que ela poderia ser a demonstração de que a conceituação da questão é que não fazia sentido. Esse pareceu ser o caso – o tema da sustentabilidade poderia não se colocar no setor público da mesma forma com que se coloca na literatura das fundações e das agências de desenvolvimento. Isso não quer dizer que não haja preocupação com o impacto, no médio e no longo prazo, das iniciativas estatais nem com sua permanência. Significa apenas que o fenômeno se apresenta de forma diferente.

A sustentabilidade, como já visto, costuma estar ligada à questão dos financiamentos, cuja interrupção pode significar a permanência ou não de um projeto ou de uma organização. No setor público o fenômeno relevante que tem o poder de interromper uma iniciativa em curso é outro: trata-se da mudança de gestores a cada troca de prefeito, governador ou presidente da

República, provocando o que se conhece amplamente como descontinuidade administrativa. Essa parecia ser a manifestação da sustentabilidade – ou da falta de – no setor público. Por conta disso, a discussão da sustentabilidade de um projeto liderado ou realizado em conjunto com o Estado deve, necessariamente, passar por essa questão.

1.1. Novos caminhos de pesquisa

Elaborar uma nova conceituação para um problema de pesquisa não é empreitada que se dê sem sobressaltos, resistência e dúvidas. Mas pode introduzir, também, novos sentidos de pesquisa e de definições que trazem perspectiva a caminhos aparentemente sem saídas. Em primeiro lugar, porque representa a possibilidade de encontrar textos e trabalhos de quem já tenha abordado o assunto, como foi o caso. Em segundo lugar, e até como decorrência da nova literatura recém-descoberta, permite refinar a conceituação do problema e perceber quais as questões da agenda de pesquisa que ainda não foram suficientemente exploradas.

Nesse sentido, a literatura encontrada é ainda recente, desenvolvida ao longo dos últimos 20 anos, e fragmentada, mas tem como nítida característica levar em conta a administração pública brasileira, tendo suas características e idiossincrasias como contexto. É interessante notar que o enfoque maior dos textos se dá na questão da descontinuidade administrativa. Vista como decorrente da troca de políticos e gestores em níveis de direção, a descontinuidade se manifesta na interrupção de projetos, obras e ações, e na reversão de prioridades e metas. Tais rupturas são normalmente julgadas como indesejáveis, pois resultariam na perda de conhecimento acumulado (ou memória institucional), na reversão de avanços, na descrença ou desmotivação por parte dos envolvidos, e também num provável desperdício de recursos públicos investidos.

Não se pode afirmar que essa situação seja nova. De acordo com Miranda (2004), já em 1822 o naturalista Auguste de Saint-Hilaire, ao notar o péssimo estado de conservação de uma estrada que ligava o Rio de Janeiro a São Paulo, comentava que “começa-se qualquer empreendimento útil, para logo ser interrompido e abandonado. É mais ou menos assim tudo que se empreende neste país” (MIRANDA, 2004, p. 1).

A antiguidade do problema não garantiu, porém, o desenvolvimento de uma consistente tradição de estudos sobre a questão. Além da fragmentação mencionada, é pequena e mais recente ainda a pesquisa que enfoca a *agenda positiva* deste debate – isto é, se há continuidade de iniciativas públicas e quais alguns dos fatores que explicariam a não-interrupção das ações.

Outra característica da literatura chama a atenção: são raros os textos que se utilizam de um ferramental teórico claramente definido para analisar as questões, tanto de descontinuidade como de continuidade. O desenvolvimento desta pesquisa levou a supor que parte da literatura das políticas públicas pode trazer importante contribuição. Neste campo de estudos encontram-se, em considerável quantidade, autores que buscam entender como se dá o nascimento e o desenvolvimento de uma política pública ao longo do tempo.

Cabe um cuidado nesta abordagem, dado que as teorias, de forte origem anglo-saxônica, não têm como contexto de administração pública um cenário necessariamente semelhante ao brasileiro, assim como tampouco a questão da descontinuidade administrativa tem a mesma significância. Ainda assim, acredito que esse exercício possa favorecer o desenvolvimento de um modelo que ajude a explicar a continuidade da ação pública no Brasil, possivelmente combinando as características apontadas na literatura da descontinuidade e continuidade administrativa com os processos de desenvolvimento de políticas públicas já teorizados (e muitas vezes testados e adaptados à realidade nacional). É nesse propósito que esta dissertação pretende avançar.

Definido o campo conceitual da pesquisa e seu tema geral, foi necessário um recorte do objeto de estudo. Nesta pesquisa buscou-se entender as questões propostas no contexto de administrações públicas municipais, em projetos de desenvolvimento local, dadas as seguintes constatações, que serão devidamente aprofundadas na revisão bibliográfica:

1. Pela importância deste campo no *imaginário* e no dia-a-dia das pessoas (pela proximidade da administração local da população e de seu cotidiano);
2. Pela riqueza de estudos que vêm se desenvolvendo nessa área, em especial em relação aos projetos de desenvolvimento local, e que ganharam impulso com a descentralização promovida pela Constituição de 1988;

3. Pela própria viabilidade do estudo. Representa a possibilidade de “testar” a abordagem proposta em contextos de complexidade grande, mas reduzida se comparados a políticas públicas gerais, que podem envolver muito mais atores, sistemas, instituições, etc.

1.2. Objetivos

O objetivo principal desta pesquisa é avançar na compreensão dos fatores que favorecem a continuidade de ações públicas em governos locais no Brasil. Espera-se ajudar assim no entendimento dos desafios e dilemas da gestão de projetos públicos em nível local.

Como objetivo específico, procurou-se realizar uma ampla revisão bibliográfica na questão da descontinuidade e continuidade de políticas públicas, contribuindo para pesquisas e estudos futuros.

Há alguns pontos que justificam a realização desta pesquisa. Como será visto na revisão bibliográfica, há poucos estudos acadêmicos no Brasil que abordam o tema da continuidade e descontinuidade de projetos, programas ou políticas públicas. Assim, além de sistematizar a discussão atual e apontar as principais abordagens que a literatura encontrada utiliza, buscou-se avançar no entendimento da questão da continuidade.

O tema abordado também se mostra relevante por dialogar com debates nacionais e internacionais atuais que têm despertado interesse crescente por parte de pesquisadores, consultores, agências de desenvolvimento, fundações e membros de instituições que desenvolvem políticas públicas.

Sugere-se, especificamente, que a introdução dos modelos de análise das políticas públicas na análise dos processos de continuidade e descontinuidade administrativa é uma contribuição relevante para entender esses processos.

Por último, espera-se que os resultados deste estudo possam trazer uma contribuição prática, mesmo que modesta, para o planejamento, a implementação e a avaliação de programas que têm impacto direto e indireto na vida das pessoas.

1.3. Estrutura da dissertação

Esta dissertação se organiza em sete capítulos, começando pela Introdução. O segundo capítulo traz as bases teóricas utilizadas, passando rapidamente pela questão da sustentabilidade para então apresentar, em maior detalhe, uma revisão da literatura da continuidade e da descontinuidade administrativa. Ainda nesse capítulo são apresentadas várias teorias das políticas públicas e uma síntese de alguns dos principais pontos dos estudos sobre o desenvolvimento local.

A metodologia de pesquisa é tratada no terceiro capítulo, em que se detalha as escolhas feitas e também como se chegou aos casos estudados. Casos esses que são apresentados de forma descritiva no capítulo seguinte. A análise conjunta dos casos encontra-se no quinto capítulo, no qual se busca aplicar as teorias discutidas na observação das evidências empíricas. São apresentadas também algumas hipóteses que possam permitir, em futuros trabalhos, um estudo mais preciso das condições de continuidade de uma iniciativa pública. O sexto e último capítulo discute os limites dessa dissertação e aponta questões a explorar em pesquisas futuras.

2. FUNDAMENTOS TEÓRICOS

Se nesta pesquisa escolheu-se estudar como se dá a continuidade de políticas de desenvolvimento local em governos municipais, durante os primeiros esforços de pesquisa esperava-se que o suporte para ela poderia vir da literatura da sustentabilidade. A primeira dificuldade foi encontrar onde se agrupava essa literatura, não só pelo fato de ela ser pouco discutida no Brasil, mas também pela multiplicidade de significados que a expressão “sustentabilidade” contém², levando a falsas pistas e a caminhos sem saída.

Pesquisas mais cuidadosas revelaram ser o campo do desenvolvimento o *habitat* natural das discussões sobre o assunto, lideradas em geral por agências de desenvolvimento e fundações financiadoras. À medida que aumentam a quantidade de projetos de desenvolvimento e de estudos sobre eles, ficava mais visível a questão da sustentabilidade. Analisando as explicações apontadas para as “performances desapontadoras” (na expressão de Ostrom, 2001) de alguns programas, reforçava-se a importância não só de que o projeto atingisse seus objetivos, mas que os impactos alcançados – e, por vezes, as práticas que os geravam – se mantivessem mesmo após o término do projeto (OSTROM et al, 2001; CATTERSON, J e LINDAHL, C., 1999; STOCKMANN, 1997)³.

Como consequência, começam a aparecer, ao longo dos últimos 25 anos, estudos e publicações que priorizam essa questão. Alguns usam o conceito na realização de avaliações *ex-post* para medir o sucesso de um dado programa; outros discutem especificamente o termo, adaptando ou desenvolvendo alguma “teoria da sustentabilidade”, ou ainda discutindo a importância de se agregar ao debate questões específicas como avaliação e participação.

² Segundo SALMI (Apud OSTROM et al, 2001, p. 8), há nove grandes contextos que invocam o conceito de sustentabilidade, desde eficiência alocativa, passando por equidade intergeracional, até direitos de propriedade. O contexto aqui mais utilizado se aproxima das discussões próprias dos campos do desenvolvimento e do investimento social, povoados respectivamente por agências de desenvolvimento e por fundações. Para outras discussões acerca do tema, principalmente quando se associa o termo sustentabilidade à idéia de desenvolvimento ambientalmente sustentável, recomenda-se o livro “Desenvolvimento sustentável: o desafio do século XXI”, de José Eli da Veiga (2005).

³ Um fenômeno do campo do desenvolvimento conhecido como *Aid-Dependency*, ou dependência de ajuda externa, ressalta esta questão de forma aguda. Essa dependência caracteriza-se pela dificuldade de um programa, departamento, organismo governamental ou mesmo governo de uma nação subdesenvolvida parar de receber ajuda, sob risco de causar um retrocesso nos investimentos já promovidos. Para discussões a esse respeito, ver CATTERSON e LINDAHL, 1999 e OSTROM et al, 2001).

Foi possível identificar ao menos sete questões relevantes na revisão da literatura sobre a sustentabilidade:

- A **definição do conceito**: a maioria dos estudos entende sustentabilidade, implícita ou explicitamente, enquanto continuidade ao longo do tempo, variando, porém, quanto ao que deve ser continuado e por qual razão – ora os resultados e impactos de uma ação, ora a estrutura (projeto, organização, rede etc) que a desenvolve (STOCKMAN, 1997);

- As **perspectivas sistêmicas de análise**: partindo, implicitamente, de conceitos de teorias de sistemas, alguns autores ressaltam que há duas perspectivas, ou dimensões, de análise da sustentabilidade – a interna, que diz respeito às capacidades próprias da organização ou do projeto de levar adiante suas ações, e a externa, entendida como o ambiente no qual a ação está inserida e que irá favorecer ou diminuir suas chances. A partir dessas dimensões, há uma série de recomendações mais ou menos consistentes de como agir para aumentar sua *chance de sustentabilidade*⁴;

- O **planejamento e a avaliação**: partindo da lógica sistêmica, há autores que propõem o planejamento ou a avaliação como mecanismos dinâmicos de ligação entre perspectivas internas e externas. Para Brinkerhoff e Goldsmith (1992), é função do planejamento estratégico produzir uma boa conexão entre as capacidades próprias de um projeto ou uma organização e as condições ambientais. Já Weiss, Coffman e Bohan-Baker (2002) argumentam que o *feedback* dos processos avaliativos pode apontar se a sustentabilidade está em curso ou, caso contrário, sugerir correções de rota;

- O **consenso da participação**: um dos poucos elementos presentes em quase toda a literatura é a relação direta entre participação dos diversos *stakeholders*, principalmente dos beneficiários, e a sustentabilidade de uma ação⁵. A associação vem tanto de visões conceituais e ideológicas dos pesquisadores como da constatação de que muitos projetos foram interrompidos pela pouca participação dos diversos atores, em especial dos beneficiários (CATTERSON e LINDAHL, 1999). Há, porém, quem alerte para os riscos de haver expectativas demais no processo, ou ainda que ele seja intencionalmente usado para legitimar falsos consensos (JOHNSON e WILSON, 1999).

⁴ Ver, a esse respeito, Brinkerhoff e Goldsmith (1992) e Operations Evaluation Department (1985).

⁵ para uma argumentação enfática, ver Pal (1998).

- A **questão do dinheiro:** ainda que muitos autores entendam a questão mais em suas dimensões políticas, sistêmicas ou de aprendizagem organizacional, outros dão especial ênfase à questão financeira. Argumentam que, sem um mínimo de recursos, não há quem faça política, participe de um sistema ou se engaje em avaliações e processos de aprendizagem coletiva⁶ (CUTLER, 2002; WEISS, COFFMAN e BOHAN-BAKER, 2002). Há o alerta, porém, para que a busca de recursos não se torne um fim em si mesmo, desviando recursos e energia do cumprimento de sua missão institucional (CUTLER, 2002; OSTROM et al, 2001; WOLFF, 1994);

- O **aspecto temporal:** a experiência acumulada no fracasso de projetos financiados ao longo dos anos e a avaliação de expectativas demasiadamente ambiciosas de mudança social reforçaram, aos poucos, o aspecto temporal da sustentabilidade e a idéia de que mudanças duradouras levam tempo (décadas, mais do que anos) para se consolidar (CUTLER, 2002);

- A **Sustentabilidade como um conceito contextualizado e negociado:** ainda que o conceito possa abranger vários sentidos para diferentes atores e em diferentes campos do conhecimento, há quem defenda que a melhor forma de lidar com essas diferenças seja negociar um significado comum entre os diversos integrantes de uma mesma iniciativa, projeto ou coalizão. Essa visão pode trazer uma das mais importantes contribuições para o estudo da sustentabilidade: no fundo, não é tão relevante que haja uma definição formal e amplamente aceita, desde que haja um processo explícito de negociação de sentido por parte dos diversos envolvidos e interessados, levando em conta no percurso as diferenças de poder existentes entre os diversos *stakeholders* (JOHNSON e WILSON, 1999).

Foram apresentados acima sete aspectos que chamaram a atenção ao se realizar uma sistematização da literatura de sustentabilidade. Como já visto na introdução, não apareceram nos textos discussões específicas do tema no contexto da gestão governamental. A busca de uma teoria da sustentabilidade para o setor público levou, assim, ao desbravamento de outros campos de estudo, os quais serão revisados a seguir.

⁶ Essa sensação é colocada de forma mais pragmática ainda nas palavras de um representante de ONG, citado por David: “As fundações normalmente nos concederão financiamentos para projetos de duração limitada, pelos quais teremos que contratar novas pessoas, comprar equipamentos e incorporar uma série de custos indiretos – e, mesmo assim, elas esperam que nós, de alguma forma, iremos achar um jeito de sustentar tudo isso por conta própria” (2002, p. 2, tradução nossa).

2.1. Continuidade e descontinuidade administrativa

A aparente inexistência de bibliografia em descontinuidade administrativa traz a tentação de *começar do zero*, para usar uma expressão muitas vezes presente em discussões sobre o tema. Porém, uma procura mais cuidadosa e consistente demonstra que não nos encontramos em mares nunca dantes navegados: há, sim, quem tenha já estudado o tema, tendo-o como foco central de sua pesquisa ou ainda mencionando-o, geralmente, como um desafio ou obstáculo ainda a ser equacionado no desenvolvimento de uma organização ou de uma política pública.

Dar continuidade aos estudos e aos esforços de pesquisa já realizados apresenta, simultaneamente, um desafio e uma vantagem: tem-se o dever de avançar, analisando e sistematizando os caminhos e descaminhos aprendidos; ao mesmo tempo, pode-se também encontrar quais são os pontos ainda pouco pesquisados e merecedores de novas reflexões. É o que se pretende fazer nesta dissertação.

Se não é possível afirmar que a questão da continuidade e da descontinuidade administrativa compõe um campo de estudos a ser desbravado, ainda assim chama a atenção a pequena quantidade de pesquisas realizadas sobre um assunto que figura como tese ou “lei” do dia-a-dia político brasileiro. No discurso presente no cotidiano de ministérios, fundações, secretarias, autarquias e empresas públicas, e por vezes reforçado pela imprensa, quando há troca de governo, a descontinuidade administrativa é dada como fato.

Isso se traduziria na interrupção de iniciativas, projetos, programas e obras, mudanças radicais de prioridades e *engavetamento* de planos futuros, sempre em função de um viés político, desprezando-se considerações sobre possíveis qualidades ou méritos que tenham as ações descontinuadas. Como consequência, tem-se o desperdício de recursos públicos, a perda de memória e saber institucional, o desânimo das equipes envolvidas e um aumento da tensão e da animosidade entre técnicos estáveis e gestores que vêm e vão ao sabor das eleições.

Não é difícil encontrar, na imprensa e na literatura acadêmica, textos ligados às mais diversas áreas e aos mais variados temas que citam a descontinuidade como uma das características essenciais da gestão pública brasileira. Em CENPEC (2005), Fischer e Altenfelder (2003), Vieira (2005), Pereira (1985), Miranda (2004) e Sposito e Carrano (2003), por exemplo,

encontra-se a descontinuidade administrativa como entrave ao desenvolvimento de políticas públicas sociais ou de juventude, obstáculo ao fortalecimento do Estatuto da Criança e do Adolescente e ao planejamento de sistemas de informação, empecilho em esforços de reforma administrativa ou ainda como um dos desafios para as fundações privadas na promoção do desenvolvimento sustentável.

A descontinuidade não é a preocupação central desses autores, mas o tom que se sobressai é de crítica impiedosa ao fenômeno: “Temos muitos problemas, é verdade, mas já avançamos em algumas áreas. Atualmente, a descontinuidade de políticas e programas é *inaceitável*. Defendemos, portanto, a continuidade dos programas que deram certo e a não fragmentação das ações governamentais” (CENPEC, 2005, p. 2, grifo nosso)⁷.

Com menor frequência, é possível ainda encontrar quem cite a descontinuidade dando-a como certa, mas com recomendações de como diminuir suas conseqüências. Paulics e Maluf (2000), por exemplo, ao analisarem uma experiência de merenda escolar regionalizada, entendem que parcerias com diversos atores, formalizadas num conselho co-gestor da política, minimizam “[...] o perigo de descontinuidade que estes programas de abastecimento sofrem com a descontinuidade administrativa” (PAULICS e MALUF, 2000, p. 4).

Trilhando caminhos semelhantes, Limana (1999) sugere, ao estudar o processo de descentralização político-administrativa no Brasil, que a definição de prioridades nos investimentos dos recursos públicos e seu acompanhamento deveria ser feita pela população diretamente envolvida. Isso traria resultados “[...] diversos [*dos atuais*], pois, mesmo mudando os governos, não mudariam as prioridades locais, mantendo uma linha de continuidade e, desta forma, evitando o desperdício de obras inacabadas” (LIMANA, 1999, p. 4).

Os estudos que se debruçam sobre esse tema com mais atenção, porém, vêm mostrando uma realidade diferente, certamente mais complexa do que o saber político popular faz crer. As principais contribuições das pesquisas encontradas, além do avanço em direção a uma

⁷ É interessante notar que o tom de crítica associado ao extremo da descontinuidade administrativa não tem correspondência no que poderia ser visto como o outro lado da moeda. Assim, continuidade administrativa é comumente lembrada como algo positivo e desejável, não se considerando que o insulamento burocrático pode representar uma busca extremada pela continuidade.

definição mais precisa do termo e do fenômeno que ele descreve, podem ser agrupadas da seguinte forma:

- (1) o fenômeno da continuidade e da descontinuidade dificilmente acontece de forma pura, em seus extremos (completa continuidade ou descontinuidade). Ao longo do desenvolvimento de uma iniciativa ou organização, é comum que apareçam elementos de ambas as situações. Mesmo em casos de forte descontinuidade administrativa, as equipes ou organizações envolvidas parecem desenvolver *mecanismos* de continuidade;
- (2) pesquisas iniciais com ações em nível municipal vêm chegando a resultados que questionam a predominância da descontinuidade administrativa em projetos, programas ou iniciativas públicas. Mesmo em casos de descontinuidade política (mudança de gestores), a continuidade administrativa se mostra muito mais presente do que se poderia supor.

A análise dos autores encontrados permite aprofundar esses dois pontos.

2.1.1. Continuidade e descontinuidade como realidades interligadas

Um dos trabalhos pioneiros a ter essa questão como foco é o de Spink (1987). A partir da análise de dois estudos de caso em organizações públicas, o autor elabora uma primeira definição do problema:

A expressão ‘continuidade e descontinuidade administrativa’ refere-se aos dilemas, práticas e contradições que surgem na Administração Pública, Direta e Indireta, a cada mudança de governo e a cada troca de dirigentes. Como fenômeno, manifesta-se pelas conseqüências organizacionais de preencher um sem número de cargos de confiança, explícita ou implicitamente disponíveis para distribuição no interior das organizações públicas (SPINK, 1987, p. 57).

Sua origem seria, mais do que organizacional, ligada ao paradigma político enraizado na vida pública brasileira, simbolizado nos conceitos de *cargo de confiança* e *homem de confiança*.

Dado seu enraizamento na prática e no discurso do cotidiano, a descontinuidade parece resistir às segundas tentativas de reforma administrativa⁸.

É interessante notar que Spink não faz a associação direta entre continuidade administrativa como algo bom e desejável, nem tampouco entre descontinuidade como algo ruim e indesejável. Afirma, sobretudo, que há a necessidade de se compreender o fenômeno, inserido em uma perspectiva histórica.

O primeiro caso traz o retrato *clássico* da descontinuidade administrativa. Foi feito em uma organização de serviços de nível federal, de corpo técnico de 100 funcionários, marcada por mudanças “[...] de pessoas, a nível de Diretoria, de paradigmas organizacionais e de formas de operacionalizar os paradigmas. Ao todo são 16 organogramas em 12 anos” (SPINK, 1987, p. 59).

Frente às constantes trocas, as reações da equipe técnica, composta por um corpo estável, passam pela acomodação (obedece cegamente às ordens das novas direções), pelo niilismo (faz o mínimo necessário e questiona tudo) e pela “fuga criativa” (desenhando realidades alternativas e tentando colocá-las em prática de forma invisível na organização e com membros e instituições externas). O autor ainda relaciona a questão da descontinuidade com a cultura organizacional da instituição, mostrando como uma é influenciada pela outra, idéia esta desenvolvida a fundo por Arosemena (1990) e que será comentada adiante.

Já o segundo caso, realizado numa organização de nível estadual, bem maior do que a primeira, traz como elemento singular a vontade declarada pela direção de “[...] buscar mecanismos de preservação da continuidade administrativa, independentemente das mudanças da administração superior” (SPINK, 1987, p. 61). Um dos primeiros passos nessa busca foi identificar que poderia haver uma ligação entre uma noção de “ciclo de governo” e a questão da continuidade. Essa situação alterna períodos de “trabalho conjunto”, nos anos intermediários, em que é possível fazer e implementar planos, com o início e o fim do

⁸ Mendonça (2001), analisando alguns dos desafios para a melhoria da gestão do ensino público no Brasil, sugere origem semelhante: a descontinuidade seria uma das marcas mais notórias da tradição patrimonialista do Estado brasileiro. É um cenário em que pessoal e público se confundem: “Esse poder pessoal [do governante] acaba permitindo a descontinuidade na sustentação de políticas educacionais, mencionada como fator que dificulta a implantação de mecanismos de gestão democrática” (MENDONÇA, 2001, p. 97).

mandato, caracterizados pela falta de confiança e conhecimento, e de pouca “capacidade de influência” da diretoria (idem, 1987, p. 62).

Outro ponto identificado como relevante para se entender a questão da descontinuidade nesse órgão foi o reconhecimento da existência de feudos, entendida como uma característica marcante da empresa. As diferentes áreas utilizavam-se da descontinuidade como justificativa para oferecer diferentes narrativas organizacionais aos novos diretores, resultando em visões fragmentadas e levando à perda da memória organizacional e à desestabilização no nível dos funcionários.

Refletindo se, de fato, diversas situações e problemas enfrentados eram consequência da descontinuidade administrativa, como parecia pelo discurso criado pelas diferentes áreas, o autor constata que “[...] de certa maneira, a organização tinha-se adaptado historicamente a uma situação de descontinuidade, criando, através de sua fragmentação, uma cultura ou de *subserviência* ou de *independência*.” (ibidem, 1987, p. 63, grifo do autor).

Arosemena (1990) desenvolveu, em sua dissertação de mestrado, um trabalho de fôlego sobre o tema, relacionando descontinuidade administrativa e cultura organizacional. Teve por objetivo identificar o papel que a descontinuidade exerce dentro da problemática cultural da organização pública, especialmente em relação à consolidação de uma cultura própria, que separaria os membros permanentes da organização de seus diretores, e a uma possível e decorrente vulnerabilidade da organização pública.

Para tanto, realizou um estudo de caso sobre a Autoridade Portuária Nacional do Panamá (APNP), organização governamental da área de infra-estrutura de suma importância naquele país. Como ponto de partida teórico, fez uma revisão das literaturas de cultura organizacional e descontinuidade administrativa, apontando a “[...] carência de discussões explícitas acerca do papel da descontinuidade na problemática organizacional, além da quase ausência de trabalhos que abordam a descontinuidade” (AROSEMENA, 1990, p. 2).

Partindo da definição proposta por Spink, a autora reforça a idéia de que se deve evitar fazer a associação entre continuidade como algo bom e descontinuidade como algo ruim. Alerta, assim, que a continuidade pela continuidade não só não garante a diminuição de riscos e

ocorrências indesejáveis como pode até mesmo ser prejudicial, conduzindo à acomodação ou à paralisação⁹.

Outra dimensão relacionada ao fenômeno da descontinuidade administrativa é a questão da estrutura organizacional. Essa discussão se desdobra tanto na dicotomia entre flexibilidade e rigidez frente às mudanças no ambiente como numa oposição por vezes resumida como “políticos” versus “burocratas”. Enquanto estes teriam a função de criar um tipo de estrutura resistente às interferências e mudanças decididas pelo governo (VIEIRA, 1979, apud AROSEMENA, 1990, p. 81), os políticos deveriam trazer novas prioridades e diretrizes para corresponder a novas preferências de políticas por parte dos cidadãos¹⁰.

O cotidiano da administração pública, porém, está longe de ostentar o suposto e saudável equilíbrio entre estabilidade e mudança que a descrição acima pode fazer crer. Assim, os burocratas costumam ressaltar o quanto as novas prioridades representam uma quebra negativa em relação à prática existente e o quanto os políticos não respeitam a história e as peculiaridades da instituição. Já os políticos, no outro extremo, tenderiam a ressaltar o imobilismo, a baixa transparência e a falta de espaço para inovações e mudança que os burocratas e a estrutura por demais enrijecida causam, remetendo ao fenômeno do insulamento burocrático, caracterizado por Nunes (1997) como uma das gramáticas políticas brasileiras.

Este ponto simboliza o que Spink (1987) chamou de “paradoxo democrático” da questão da continuidade e da descontinuidade administrativa. Ainda que a descontinuidade seja normalmente entendida como um fenômeno indesejado, ela representa, em si, também a possibilidade de alternância de poderes e preferências que está no cerne do jogo democrático (DAHL, 1997).

No caso estudado por Arosemena, a paralisação de projetos não só resultava em perda de tempo, energia e dinheiro aplicados como também trazia uma repercussão negativa no corpo de funcionários estáveis. A descontinuidade administrativa gerava apatia, desinteresse,

⁹ “Se fosse possível e garantido eliminar totalmente a influência de fatores negativos através da continuidade, dada a preocupação com a diminuição de riscos e o conseqüente aumento do sentimento de segurança das pessoas e da garantia do máximo de estabilidade, a discussão estaria superada. Infelizmente, a continuidade pela continuidade tem outra face que pode levar à paralisação e ao estancamento, tornando-se, assim, prejudicial”. (AROSEMENA, 1990, p. 79).

¹⁰ Para uma discussão aprofundada a esse respeito, ver o trabalho de Avritscher (1995).

insatisfação e desilusão. Ainda assim, as entrevistas realizadas pela autora apontam que esse mesmo quadro de funcionários se sentia, frente às constantes reorganizações e mudanças de organogramas, guardião da continuidade administrativa e organizacional. A pesquisa identificou como a cultura organizacional – que poderia, pela lógica comum, se ver ameaçada pela constante descontinuidade – parece ter se fortalecido, ajudando a assegurar um mínimo de continuidade administrativa mesmo com as sucessivas mudanças de cargos e prioridades ocorridas no alto escalão. Ela sintetiza tal idéia na constatação abaixo:

Apesar de encontrar alusões referentes à insatisfação com a constante troca de dirigentes e as repercussões, quase sempre desestabilizadoras, que as suas entradas e saídas provocam no comprometimento coletivo, a identificação de uma identidade organizacional aparece como uma força incontestável e até crescente no discurso e na ação dos membros da organização, que se identificam com ela e não com os dirigentes (AROSEMENA, 1990, p. 189).

Se a pesquisa de Arosemena ressaltou a polarização que pode se criar entre funcionários de carreira e a alta administração, o trabalho de Kfoury (1992) mostrou alguns dos efeitos que a falta de continuidade pode causar na carreira dos servidores públicos. Tendo também como referência as definições de Spink, a autora apresenta a descontinuidade administrativa como parte do cenário em que se dá o estudo sobre carreiras, apontando-a como uma das características marcantes da arena pública brasileira. Traz, como contribuição à questão, tanto novos exemplos do “discurso da descontinuidade”¹¹, como reforça a noção de interligação entre continuidade e descontinuidade, no que ela chama de “contínua descontinuidade”.

Assim, ao analisar a influência da questão da descontinuidade na carreira – ou na perspectiva de carreira – dos executivos públicos, comenta que, mesmo havendo trocas constantes de cargos de confiança, isso não significa que haja sempre renovação ou mudança, já que muitas vezes existe um rodízio em que pessoas ou grupos se alternam (KFOURI, 1992).

Collares, Moysés e Geraldi (1999) exploram ainda mais a fundo a dualidade entre continuidade e descontinuidade, chamando a atenção para uma hipótese extrema: a

¹¹ Na visão de alguns entrevistados, a descontinuidade influi nas possibilidades de carreira: “Um plano de carreira leva tempo para ser implantado e a descontinuidade viria eventualmente abortar sua efetiva implantação” (KFOURI, 1992, p. 138).

descontinuidade constante poderia conter, em seu cerne, o continuísmo, identificando nesse fenômeno a idéia popularizada no conhecido ditado “mais as coisas mudam, mais elas continuam iguais”.

Num ensaio em que discutem as concepções de sujeito e conhecimento subjacentes às propostas de educação continuada, os autores propõem a diferenciação dos movimentos de descontinuidade e de ruptura, ligando esta a uma saudável continuidade e aquela a um indesejável continuísmo:

Em aparente paradoxo, a descontinuidade, com seus constantes retornos ao ponto zero, ao tempo zero, é condição essencial para que possa haver o continuísmo, pelas mudanças que se destinam a manter inalteradas as relações de saber e de poder. Em contraste, as rupturas, que são propiciadas pelos acontecimentos, pelas experiências planejadas ou ditadas pelo acaso, constituem a essência da continuidade, ao tecerem novas possibilidades de caminhos por onde a vida possa fluir, nos diferentes e incertos modos de andar a vida (COLLARES, MOYSÉS e GERALDI, 1999, p. 216).

Não se pode negar que os trabalhos analisados acima apresentaram uma pioneira e rica discussão sobre a questão da continuidade e da descontinuidade administrativa, abrindo caminhos de pesquisa, questionando o senso comum e mostrando, acima de tudo, como são conceitos entrelaçados e que costumam se relacionar a diversos temas caros à pesquisa da vida política do país. Partindo desses alicerces, são duas as principais contribuições que os trabalhos relatados a seguir trazem: (1) a sugestão, quase *subversiva*, de que a continuidade de programas públicos pode ser mais comum do que se imagina; e (2) um levantamento inicial de fatores que podem influenciar tal continuidade.

2.1.2. Desafiando suposições e buscando respostas: os novos caminhos da continuidade

Ambas as constatações podem ser encontradas na pesquisa de Spink, Clemente e Keppke (2001), feita com 245 projetos inscritos no Programa Gestão Pública e Cidadania. Essa iniciativa foi criada em 1996 pela Escola de Administração de Empresas de São Paulo da

Fundação Getúlio Vargas (EAESP-FGV) em parceria com a Fundação Ford para descobrir experiências inovadoras de gestão pública promovidas nos níveis locais de governo (municipal, regional e estadual) e também por organizações próprias dos povos indígenas.

As iniciativas, provenientes de municípios e estados em todo o Brasil, são selecionadas anualmente por comissões de seleção e por uma banca julgadora. Mais do que premiar ações específicas, o Programa tem como objetivo destacar o que funciona na administração pública, reconhecendo inovações e inovadores e ampliando o conhecimento sobre tais iniciativas.

Após alguns ciclos de premiação, os pesquisadores do Programa começaram a notar uma quantidade considerável de projetos inscritos que tinham vários anos de existência, muitos dos quais tinham origem em gestões de governos diferentes, sugerindo uma possível continuidade. Veio então a idéia de se fazer uma pesquisa para explorar esta questão:

Não se sabia de antemão se a questão era de continuidade ou descontinuidade, de algo ligado talvez à temática partidária ou de um processo bastante diferente. Só se sabia que a distribuição anual de inscrições e o tempo de implantação dos projetos não refletiam a visão normalmente compartilhada no dia-a-dia sobre a administração pública. Afinal, havia ou não descontinuidade? (SPINK, CLEMENTE e KEPPKE, 2001, p. 11)

A partir desse questionamento, o estudo buscou saber também sobre possíveis fatores que contribuíssem para a continuidade de programas, projetos e atividades públicas, com base no banco de dados do Programa. Foram pesquisadas então 245 ações de 89 prefeituras inscritas no ano de 1996, por meio de entrevista telefônica que buscava dados descritivos gerais, informações sobre a continuidade ou a descontinuidade do programa, dados sobre sua inserção política e informações sobre suas parcerias.

Para seu propósito, definiu-se como critério de continuidade a simples manutenção ou continuação da existência do programa. Em casos em que houvesse mudança de foco e de rumo ou incorporação em outras atividades, foi respeitada a opinião do entrevistado. Utilizou-se o mesmo critério na definição de continuidade ou descontinuidade política (ou seja, uma

mudança de partido na nova gestão não significaria necessariamente uma descontinuidade política, pois na prática poderiam ser as mesmas pessoas ou um mesmo grupo).

Os resultados da pesquisa apontam para uma surpreendente predominância da continuidade administrativa (88%), pouca diferença fazendo se havia ou não continuidade política¹². As explicações para a continuidade apontadas pelos próprios entrevistados incluíam, em ordem decrescente de importância:

- fatores políticos (entendidos como compromisso de campanha ou parte de uma plataforma específica);
- fatores técnicos (apoio da administração pública, competência técnica, resultados);
- parcerias com outras organizações;
- impacto positivo do programa; e
- pressão de grupos locais.

Para os programas que foram descontinuados, além dos fatores políticos e técnicos, que continuam a aparecer com maior destaque, são lembradas também a falta de impacto e dificuldades orçamentárias.

Na presença de descontinuidade política, a parceria foi ressaltada com maior destaque como uma das razões para a continuidade da atividade: “Mérito é um grande passo à frente, mas, sem dúvida, estar junto com outros que também compartilham a mesma posição pragmática sobre a utilidade pode ser um fator importante durante um período de transição”. (SPINK, CLEMENTE e KEPPKE, 2001, p. 47).

Em relação aos projetos descontinuados, as evidências coletadas sugerem que houve poucas situações do imaginário “clássico” da descontinuidade administrativa: na opinião dos próprios entrevistados, os projetos terminaram por não ser julgados eficazes ou por não mais fazer parte de uma redefinição de políticas públicas, e não por simples mudança de gestão.

É necessário notar que o trabalho, além das evidências descobertas na realização da pesquisa, também trouxe contribuições conceituais à questão da continuidade e da descontinuidade.

¹² É interessante notar que Mendonça (2001), ao analisar as políticas educacionais no Brasil ao longo de várias décadas, constata que a continuidade política não é, por outro lado, condição suficiente para a promoção da continuidade administrativa. Tampouco a lei seria um instrumento eficaz nesse sentido, visto a grande influência que o Poder Executivo exerce sobre o Poder Legislativo no país.

Assim, apontou como esse sentido da descontinuidade remete a uma visão de autoridade de posse de poderes amplos, sendo a própria descontinuidade uma marca da distância entre os que têm e os que não têm poder. Novamente, a idéia de cargos de confiança e de homens de confiança também está presente, principalmente pelo expressivo número de cargos a serem preenchidos a cada troca de gestão.

O estudo constata ainda o quanto a idéia da descontinuidade já faz parte do imaginário social dos servidores, técnicos e assessores políticos. Essa crença, presente nas conversas diárias de tais atores, é também reforçada por freqüentes artigos da imprensa na época de eleições chamando a atenção para projetos que foram encerrados ou deixaram de ser prioridade. Assim, “[...] seja ela [essa crença] concreta ou não, já virou, para todos os efeitos, um fato” (idem, 2001, p. 15). Mais adiante, os autores lançam uma hipótese interessante e provocadora:

Postulando que o ‘fato’ nada mais seja do que uma construção social (Berger & Luckman, 1966)¹³, se tornaria necessário aprofundar a compreensão da sua presença como produto e produtor de uma teoria prática sobre o mundo político. Nesse caso não seria somente a ‘descontinuidade’ o fenômeno a ser estudado, mas seu papel no processo de estruturação constante do social (Giddens, 1979)¹⁴. (ibidem, 2001, p. 17)

Uma nova pesquisa ligada ao Programa Gestão Pública e Cidadania, realizada em 2004, retomou e aprofundou as discussões levantadas em 2001. Sendo uma pesquisa de avaliação, teve por objetivo saber, fundamentalmente, se o Programa vinha contribuindo, ao longo dos anos, para “[...] o fortalecimento de uma gestão pública subnacional eficiente e orientada para a cidadania, envolvendo participação e inclusão social” (FARAH, 2004, p. 2). Especificamente, também se buscou saber qual o impacto dos programas e discutir questões relacionadas à continuidade dos projetos, assim como o impacto do Prêmio nos próprios programas.

A pesquisa, realizada junto aos 140 finalistas das primeiras sete edições do Programa, confirmou os resultados do primeiro levantamento de continuidade, concluído três anos antes: também neste caso houve uma expressiva maioria de continuidade dos projetos (87,05%). De

¹³ BERGER, P. L. & LUCKMAN, T. *The social construction of reality*. New York: Doubleday, 1966.

¹⁴ GIDDENS, A. *Central problems in social theory*. London: Macmillan Press, 1979.

forma semelhante, a mudança ou continuidade política pouco interferiu na continuidade dos programas. Além disso, foram confirmadas como justificativas para a continuidade o enraizamento das atividades (de forma similar às parcerias apontadas anteriormente) e os resultados obtidos, bem como seu reconhecimento pela comunidade.

Essa avaliação conseguiu avançar no entendimento de como se dá a continuidade e a descontinuidade de programas públicos, mostrando que ambas as realidades podem coexistir numa dada situação. Dessa forma, fenômenos os mais variados – mudanças de nome, de equipe, de abrangência geográfica, de escopo, de tamanho, de fonte de recursos, de líderes, parceiros, de estrutura organizacional, de objetivos – foram relatados pelos entrevistados. É interessante notar, porém, que a maior parte das mudanças é de âmbito técnico, ou tático, e não estratégico. Apontando novamente para uma maior tendência de continuidade, foi mais comum um programa ampliar sua equipe ou sua abrangência geográfica do que mudar seus objetivos (FARAH, 2004).

Ainda assim, é possível que uma investigação mais profunda de cada um dos casos revele uma situação de maior descontinuidade do que a pesquisa demonstra. Nesse sentido, uma contribuição interessante que o documento traz é a idéia de que possam existir dois níveis de continuidade, uma “substantiva” e outra “nominal”. Assim, à estatística “nominal” de continuidade (de 87%, como já visto), pode ser contraposta a idéia de uma continuidade substantiva, que só ocorreria de fato em casos em que a “essência” do programa e de seus benefícios perdurasse. Apontou-se que em alguns dos casos estudados na pesquisa programas ainda em existência foram considerados tão desvirtuados pelos membros de sua equipe original a ponto de, em sua opinião, serem na verdade casos de descontinuidade.

Não se pretende aqui (como não se tentou também no relatório) propor critérios para diferenciar claramente casos de continuidade “nominal” e “substantiva”. Porém, a idéia reforça o aspecto subjetivo envolvido na questão da continuidade e descontinuidade administrativa, como já foi destacado antes. Mas, certamente, o conceito é útil para iluminar como o desenvolvimento dos projetos passa por situações não-lineares, com avanços e rupturas, necessidade de replanejamento e de mudança de rotas, agregação de novos parceiros e desligamento de outros, entre vários caminhos possíveis.

O artigo de Brose e Pereira (2001) ilustra o desenvolvimento simultaneamente contínuo e não-linear de um programa público federal desenvolvido em parceria com estados e municípios. Ao apresentar o caso do Programa Nacional de Viabilização de Espaços Econômicos para Populações de Baixa Renda – PRORENDA –, o estudo analisa a estratégia de projetos de longa duração como forma de combater a descontinuidade administrativa, dada como característica de projetos do setor público. Essa estratégia, desenvolvida pela cooperação técnica governamental Brasil-Alemanha (GTZ) no final dos anos 80, parece ter permitido que todos os 15 projetos financiados nesse programa desde o início dos anos 90 sobrevivessem a diversas trocas de governos estaduais e municipais.

Isso não significa que os programas não tenham sentido os efeitos das mudanças políticas. Os projetos passaram por fases diversas durante seu desenvolvimento, alternando ciclos de apoio da alta gestão com momentos de baixa priorização, enfrentando

[...] restrições na execução orçamentária do projeto, limitações de recursos humanos disponibilizados, entraves burocráticos, etc. Em alguns projetos após um período de três a quatro anos de restrições o trabalho do projeto recebeu na gestão seguinte alta prioridade, passando em curto espaço de tempo a dispor de recursos abundantes, experimentando uma ampliação e expansão de suas atividades (BROSE e PEREIRA, 2001, p. 7-8).

A preocupação em adotar a estratégia de longa duração vinha já do marco teórico do programa e tinha como objetivo permitir um aprendizado organizacional que fosse incorporado às práticas dos servidores estaduais e municipais de forma duradoura. Essa dimensão de acúmulo e sedimentação de aprendizado foi considerada especialmente importante, pois, à ameaça de descontinuidade administrativa, somava-se a constatação que os gestores de projetos na área pública geralmente não têm treinamento específico na administração de projetos, pouco se beneficiando dos instrumentais teóricos e metodológicos desenvolvidos pela área da administração.

Como forma de minimizar as falhas de gestão do setor público, o texto recomenda também a participação e o apoio de organizações e representantes da sociedade civil, além do compartilhamento de boas práticas organizacionais que uma gestão do programa

descentralizada, em forma de rede, permite. São reconhecidos, porém, limites a esse tipo de arranjo institucional:

a estratégia de proteger os projetos estaduais da alternância dos humores político-partidários do Governo Federal através da não constituição de uma coordenação única em nível nacional provou ser exitosa, constituindo uma inovação significativa no que se refere aos instrumentos de gerência de projetos na busca pela sustentabilidade e institucionalização em nível subnacional. Paga-se porém um preço imposto pelas limitações no acesso a recursos adicionais, no apoio à expansão das atividades e na visibilidade do conhecimento gerado (BROSE e PEREIRA, 2001, p. 11).

O trabalho traz ainda duas reflexões relevantes sobre a questão. Em primeiro lugar, observa que a continuidade dos projetos estudados não se traduz necessariamente em resultados *previsíveis* ou *melhores*. Assim, projetos que começaram com propostas semelhantes apresentaram, depois de um bom período de tempo, uma expressiva diversidade de estratégias, resultados e impactos.

Em segundo lugar, propõe-se, como solução mais consistente e duradoura para a questão, o fortalecimento das carreiras do setor público (combinado com a redução da quantidade de cargos em comissão) e a profissionalização das altas gerências.

Como conclusão deste tópico, apresenta-se a seguir um quadro-resumo que busca sistematizar alguns dos pontos mais destacados da literatura da continuidade administrativa.

Quadro 1 – Resumo da literatura sobre continuidade e descontinuidade administrativa		
Categorias de análise	Descrição	Principais autores
Origem	De uma forma mais ampla, a descontinuidade administrativa é ligada ao clientelismo e personalismo característicos da administração pública brasileira. No dia-a-dia, vem do excesso de cargos de confiança (comissionados) existentes e da necessidade de cada nova gestão de apresentar soluções novas (não necessariamente inovadoras, mas que tenham sua marca).	Arosemena; Mendonça; Collares, Moysés e Geraldi; Spink; Spink, Clemente e Keppke
Características	A descontinuidade administrativa ocorre em diversos graus, desde a simples perda de prioridade na agenda de novos gestores até a mudanças de nome, táticas, objetivos ou estratégias até a interrupção total da atividade, sempre em função de critérios políticos e não-técnicos, de mérito. Acontece em projetos, programas, políticas e até em organizações ou instituições como um todo. Pode ser vista também como o conflito entre a ação de novos gestores ("políticos") e o quadro de servidores estáveis ("burocratas").	Arosemena; Avritscher; Collares, Moysés e Geraldi; Gestão Pública e Cidadania; Spink
Percepção da questão	Não há consenso sobre qual predomina, se a continuidade ou a descontinuidade. O senso comum aponta a descontinuidade como regra, mas há pesquisas que mostram que há continuidade administrativa mesmo quando existe descontinuidade política e que, na prática, os projetos e as políticas se expõem aos dois fenômenos simultaneamente. Há pesquisas que sugerem que o grau de descontinuidade pode variar em função do setor da política pública ou das características estruturais da organização estudada (tipo de produto final, desenho institucional, estabilidade dos cargos de gestão, etc).	Arosemena; Brose e Pereira; Kfourri; Mendonça; Collares, Moysés e Geraldi; Spink; Spink, Clemente e Keppke
Conseqüências	A descontinuidade administrativa traz desperdício de recursos públicos, perda de memória e saber institucional, desmotivação das equipes envolvidas e exacerbção do conflito entre técnicos e políticos. Em relação à continuidade administrativa, as pesquisas não permitem concluir se a permanência necessariamente contribui para a qualidade da ação pública. Na sua manifestação mais exagerada, a continuidade pode trazer isolamento, contínuismo, dificuldade de adaptação a mudanças no ambiente e falta de <i>accountability</i> .	Arosemena; Avritscher; Brose e Pereira; Mendonça; Collares, Moysés e Geraldi; Spink
Fatores que podem favorecer a continuidade	Qualidade e mérito técnico da ação, promoção de parcerias, participação de diversos atores (principalmente da sociedade civil), desenvolvimento de mecanismos institucionais, planejamento com visão de longo prazo, reforço da cultura e da identidade organizacional.	Brose e Pereira; Gestão Pública e Cidadania; Spink, Clemente e Keppke
Características dos estudos sobre a questão	Foram encontrados três tipos de estudos. Em primeiro lugar, há uma série de pesquisas e textos que tratam de diversos temas e questões da administração pública nacional e que, em algum momento, citam a descontinuidade administrativa como uma das características da política brasileira, geralmente com julgamento negativo. O segundo tipo de pesquisa tem a questão como foco e busca descrever e analisar algumas causas da continuidade e da descontinuidade e suas conseqüências. Por último, vêm aparecendo estudos que questionam a predominância da descontinuidade e apontam variáveis que podem influir na continuidade de ações públicas.	

Fonte: elaboração própria

Se já é possível encontrar uma nascente literatura acadêmica que procura explicar alguns dos fatores que favorecem a continuidade de organizações, projetos e políticas públicas ao longo do tempo, é importante perceber, por outro lado, que, até o momento, esses trabalhos têm abordagem fortemente empírica e procuram tirar suas conclusões da observação da realidade, sem a mediação de uma lente teórica pré-estabelecida.

A literatura que será revisada a seguir pode ser parte dessa lente que permitiria enriquecer o entendimento do fenômeno da continuidade e da descontinuidade ao trazer conceitos dos estudos de políticas públicas, especialmente em relação a sua formulação, sua implementação e seu desenvolvimento ao longo do tempo.

2.2. Teorias de políticas públicas

A literatura internacional sobre políticas públicas encontrada dedica pouca atenção à questão da descontinuidade administrativa da forma como é normalmente vista no Brasil. Assim, ao invés de pender para o lado negativo, descritivo da realidade política aqui encontrada, a descontinuidade é geralmente vista como parte do processo democrático normal.

Poder-se-ia questionar, assim, a viabilidade de utilizar tais teorias de políticas públicas que lidam com o desenvolvimento de políticas ao longo do tempo, visto que elas não dão a mesma atenção à descontinuidade administrativa como contexto. Porém, ao ter como foco os mecanismos pelos quais as políticas se mantêm e mudam em sucessivos períodos, tais modelos podem ajudar a iluminar processos que, possivelmente, aqui se combinam com nosso contínuo dilema.

Será necessário inicialmente definir, de forma sucinta, o que se entende por política pública. Há diversas definições possíveis, das mais gerais às mais específicas. Alguns autores dão a idéia de política pública como escolhas do governo, incluindo tudo o que escolhem fazer e tudo o que escolhem não fazer. Outros a colocam como o resultado da interação entre atores nas comunidades de políticas, dados certos ambientes institucionais e relacionais.

Aqui será adotada a definição de William Jenkins, que considero precisa e consistente com as análises que serão apresentadas ao longo desta dissertação. Para Jenkins, políticas públicas são “um conjunto de decisões inter-relacionadas tomadas por um ator (ou grupo de atores) político(s) em relação à seleção de objetivos e os meios para alcançá-los numa situação específica em que tais decisões deveriam, em princípio, estar ao alcance do poder de tais atores em consegui-las” (apud HOWLETT e RAMESH, 1995, p. 5, tradução nossa).

Essa definição ilumina alguns pontos importantes da questão, entendendo a produção de políticas públicas como um processo. Inicialmente, indica quem participa – atores políticos, individualmente ou organizados em grupos, tanto de dentro como de fora do Estado. Além disso, deixa claro que as políticas são geralmente a soma de uma série de decisões mais ou menos coordenadas (inter-relacionadas), como de fato acontece – uma política pública de saúde é feita em diversas câmaras legislativas, agências, ministérios, autarquias e níveis de governo diferentes.

Em seguida, vem a idéia de que uma política tem uma ou mais premissas de relações causais, em seqüência que passa pela percepção de um problema, pela necessidade da tomada de uma decisão, pela definição de objetivos e pelos meios de alcançá-los. Por último, traz a importante noção de que tomar decisões não basta – é preciso que, idealmente, os atores que formulem uma política tenham capacidade de implementá-la.

Feita a definição, passa-se agora à revisão da literatura, na qual se espera destacar alguns elementos que possam ser utilizados na análise dos processos de continuidade e descontinuidade administrativa. Serão apresentados um breve histórico do desenvolvimento do campo de estudo das políticas públicas, uma sistematização de diversas teorias que partem da visão da política pública enquanto ciclo, e uma discussão sobre outras abordagens que dão conta da dinamicidade do processo de produção e da sustentação de políticas ao longo do tempo.

2.2.1. Surgimento e consolidação do campo das políticas públicas

O desenvolvimento de um sub-campo da ciência política interessado especificamente nos processos de produção de políticas públicas deu-se no período do pós-guerra, quando se buscavam novos entendimentos na relação entre governos e cidadãos. À época, o campo aparecia como alternativa para o debate entre teorias de grande alcance, que tinham em comum a visão das políticas públicas como produto direto do sistema político. O embate entre essas correntes, que continua até hoje, é aqui resumido por Marques:

A polaridade mais ampla presente no debate é entre estrutura e ação, que se desdobra em determinação versus contingência e em estabilidade versus dinâmica. As duas primeiras literaturas [teoria das elites e marxismo] destacam elementos presentes na estrutura da sociedade para descrever e analisar como o mundo político funciona. Ao fazê-lo, por vezes perdem a dinâmica social e não deixam muito espaço para a contingência. Os pluralistas, ao contrário, enfatizam os atores, suas estratégias e a dinâmica política. Entretanto, ao fazê-lo, muitas vezes deixam de lado as estabilidades, o contexto e os constrangimentos, dando a impressão que todos os resultados políticos são igualmente possíveis e que todos os atores têm iguais chances de vitória (MARQUES, p. 44, 2003).

Além das críticas apontadas acima às grandes teorias políticas, as condições históricas características do pós-guerra também favoreciam o aparecimento de teorias de médio alcance, mais ligadas ao dia-a-dia dos governos. Um primeiro ponto era a crescente diversificação de atores e de interações cada vez mais complexas envolvidas no processo de produção de políticas públicas. Além disso, havia os desafios de promover a reconstrução de Estados devastados pela guerra e a própria construção de nações recém-emancipadas da colonização. Por último, estava em curso também um princípio de criação de instituições supranacionais de governança global, entre as quais a ONU, o FMI e o Banco Mundial (HOWLETT e RAMESH, 1995; MCCOOL, 1995; PIMENTA DE FARIA, 2003).

Um dos principais avanços conceituais produzidos nessa época foi a concepção da produção de políticas públicas como um processo, ou ciclo, e não apenas como produto do sistema político. Na condição de processo, ela poderia ser subdividida em diferentes etapas, desde a

formação da agenda pública até a implementação e avaliação de políticas. Essa subdivisão, que tem claro parentesco lógico com o processo aplicado de solução de problemas¹⁵ (HOWLETT e RAMESH, 1995), foi importante porque facilitou a compreensão de processos naturalmente complexos. Porém, mostrou-se também problemática, ao dar a idéia de que políticas públicas se desenvolvem num processo sistemático e linear.

Os avanços da literatura estrangeira sobre o assunto, predominantemente anglo-saxônica, nos últimos 40 anos, foram em boa parte se aglutinando no entorno dessa visão – ora no refinamento teórico no estudo de cada uma das etapas do processo, ora na crítica mais ampla à sua concepção. A revisão que vem a seguir retrata parte desse desenvolvimento.

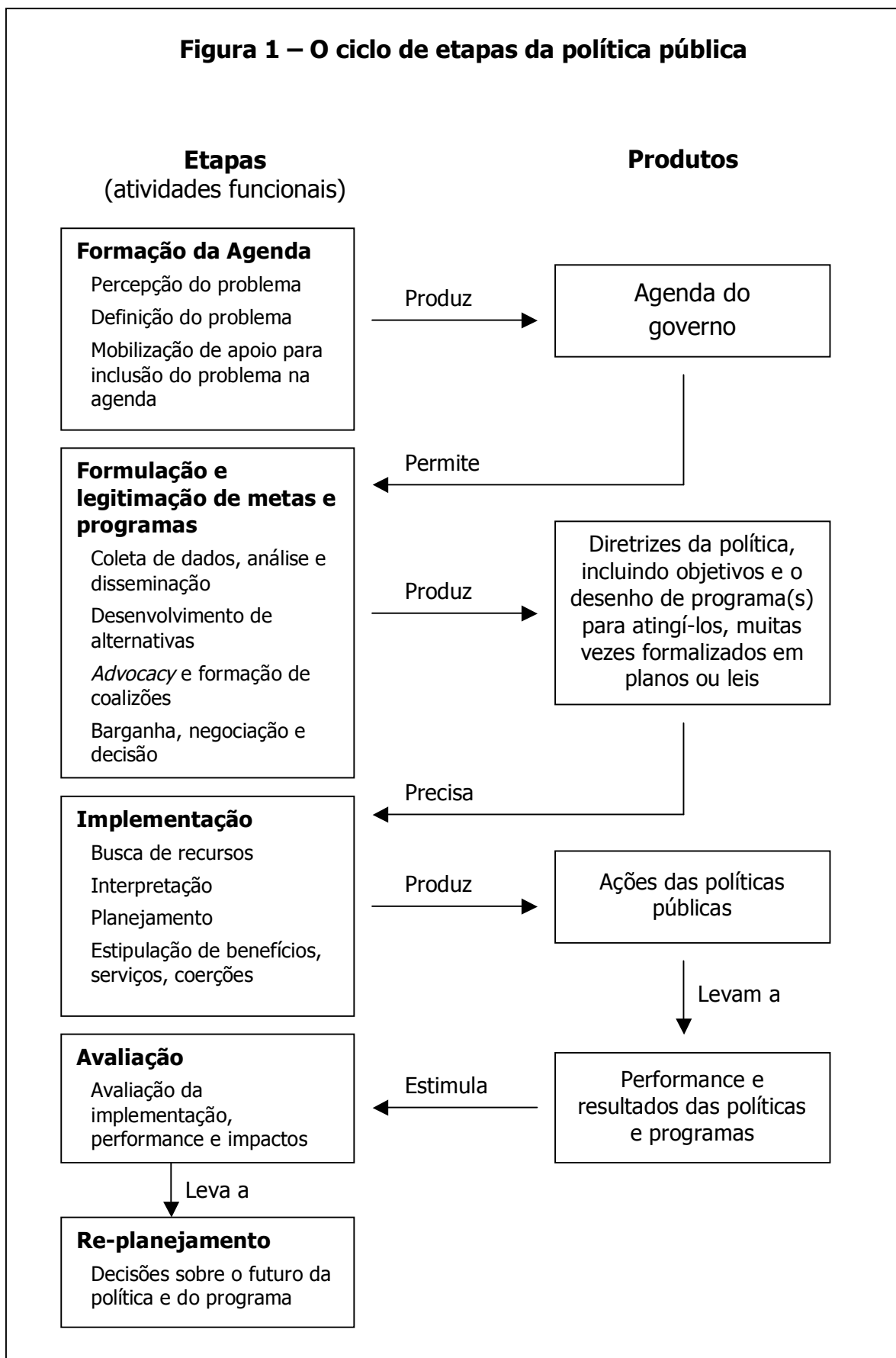
2.2.2. Política pública enquanto processo

Desenvolvido inicialmente a partir do trabalho pioneiro de autores como Harold Lasswell, Hugh Hecló e David Easton (cf. HOWLETT e RAMESH, 1995), o modelo de estágios sucessivos vê a política pública como a seqüência de diversas etapas, entre as quais: identificação de um problema; formação da agenda pública; tomada de decisão; implementação; e avaliação. O desenvolvimento das políticas públicas em tais fases é constringido e favorecido por uma série de fatores ambientais, como legislação, instituições políticas, opinião pública e características culturais, entre outros.

A partir dos modelos iniciais, diversas pesquisas foram propondo novas divisões ou enfatizando outras etapas e atividades. Ainda que não seja possível afirmar que há um único e correto modelo, pode-se encontrar pontos comuns nas diversas abordagens que permitem traçar um quadro geral do processo. Uma sistematização de um desses modelos pode ser vista na próxima página.

¹⁵ Processo pelo qual se busca, de forma lógica, encontrar a melhor solução para um dado problema. Compreende as etapas de definir claramente o problema e colher informações sobre ele, levantar alternativas de ação, analisá-las conforme critérios pré-estabelecidos, e adotar e monitorar a solução que apresenta melhor relação custo-benefício.

Figura 1 – O ciclo de etapas da política pública



Fonte: traduzido de Ripley, 1995, p. 158

Na análise de Sabatier e Jenkins-Smith (1993), o desenvolvimento dessa concepção teve o mérito de priorizar estudos que não ficassem restritos ao papel de uma instituição específica ou à importância da opinião pública no resultado de uma política. A ideia da ocorrência de diferentes processos levava a estudos de políticas que, por exemplo, surgiam por pressão da opinião pública e de grupos organizados da burocracia, eram decididas no Executivo e aprovadas, após negociação, no Legislativo, e cuja implementação poderia envolver diversas agências em vários níveis do governo.

A divisão do processo em diferentes estágios teve também importantes consequências. Em primeiro lugar, chamou a atenção à relevância da implementação e dos impactos de uma política, não ficando o campo restrito ao estudo da promulgação da lei ou à criação de uma organização como fim em si do processo. Além disso, a própria divisão permitiu a desagregação de processos já por si só complexos, incentivando o desenvolvimento de literaturas especializadas, que avançaram em cada uma das áreas.

Na opinião dos autores, porém, o modelo também tem falhas importantes: (1) não se trata de um verdadeiro modelo teórico (causal); (2) não tem bases claras para o teste de hipóteses empíricas; (3) traz uma falsa ideia de linearidade no processo; (4) tem, em sua essência, uma visão legalista e elitista do processo, menosprezando atores e pressões mais diversos e difusos; e (5) não consegue integrar a seu modelo uma boa análise do papel que as análises de política e o aprendizado orientado à política (*policy based learning*) têm no processo das políticas públicas.

Formação da Agenda

A etapa inicial do processo de produção de políticas públicas é o da formação da agenda. Nesse estágio, a principal pergunta de investigação é: por que algumas questões e problemas, num dado momento, passam a ser considerados relevantes o suficiente para merecerem atenção do governo? Numa visão mais ampla, as explicações para essa questão podem ser separadas em lógicas estruturalistas (determinantes econômicas, sócio-demográficas e tecnológicas) ou político-ideológicas (ideias, conceitos e narrativas importam). Tais visões, porém, são difíceis de ser aplicadas ou encontradas na prática em suas versões extremas, o que leva a literatura mais recente a incorporar parte das duas dimensões.

Cobb e Elder (1995), dessa forma, propõem a existência de dois tipos de agenda: a sistêmica e a institucional. A sistêmica é a composta por todo tipo de questão (*issues*) considerada e percebida como relevante por diferentes atores políticos dado certo contexto político-institucional. Se mobilizar atenção suficiente e houver a percepção de que é um problema relevante e que há capacidade para lidar com ela, a questão poderá ser considerada pelo governo, fazendo então parte da agenda institucional.

Diferentemente da agenda sistêmica, a institucional representa o espaço em que as questões são explicitamente consideradas por pessoas e agências com poderes institucionais para tomar decisões públicas. Isso não quer dizer, porém, que a agenda institucional seja um mero repositório de algumas questões da agenda sistêmica que tiveram sucesso em ganhar a atenção do público. Questões também passam a fazer parte dessa agenda por decisões e prioridades autônomas dos governantes e gestores públicos (MARQUES, 2003).

Não se deve também ficar com a falsa impressão de que a formação de agenda é um processo previsível, linear, ou neutro, em que todos os grupos têm igual chance de serem ouvidos. Eventos internacionais, acidentes naturais, crimes espetaculares e crises sociais são alguns dos exemplos de situações extremas – e dificilmente antecipáveis – que podem mudar, em períodos relativamente curtos de tempo, as prioridades de ambas as agendas.

Além disso, uma agenda pública dificilmente representará de forma satisfatória e equânime todas as questões consideradas relevantes por todos os diferentes grupos sociais. Os recursos de mobilização são desigualmente distribuídos, normalmente enviesando as atenções da opinião pública e dos governantes. A falsa neutralidade se mostra também na constatação de que a própria definição de um problema já é uma arena simbólica repleta de competidores em luta por apreciações diferentes das questões. Há, por exemplo, diferenças substantivas em se considerar a questão do jovem infrator como uma questão de assistência social, de educação, de Justiça ou de políticas de juventude, como mostram as constantes mudanças da Febem na estrutura institucional do governo do estado de São Paulo nos últimos dez anos.

Como aponta Fuks (2000), essa luta simbólica se mostra especialmente relevante pelo fato de a concepção de um problema já conter em si, normalmente, os valores e as diretrizes que criam parâmetros pelos quais se pensará em diferentes alternativas para solucionar a questão, privilegiando algumas visões e até mesmo inviabilizando outras.

Kingdon (1995) traz uma contribuição importante ao entendimento desta etapa ao apresentar a idéia da formação da agenda como resultado de três ondas (*streams*) simultâneas e independentes: problemas, políticas e política¹⁶. A onda de problemas é formada pelas informações e pelos atores que apresentam definições conflitantes para os problemas. A das políticas (*policy*) é composta por aqueles que propõem soluções para os problemas. Por último, a de política (*politics*) é a composta de 3 elementos: (1) movimentação dos grupos de pressão, (2) mudanças no Legislativo e nas agências administrativas e (3) o ambiente ou clima nacional (*national mood*).

Apesar de operarem de forma independente, eventualmente abrem-se janelas de oportunidades, quando duas ou mais ondas se combinam. Essas janelas, que geralmente aparecem em função da onda da política (*politics*), dão chances aos empreendedores de políticas apresentarem as soluções desejadas ao problema considerado.

Esse modelo é importante por retratar o dinamismo do processo e mostrar como, em muitos casos, há *soluções à procura de problemas*, ao contrário do que a visão linear descrita anteriormente dá a entender. Além disso, chama a atenção para o papel dos empreendedores de políticas, que muitas vezes têm função vital para viabilizar alternativas e dar voz a certas questões. Por último, representa, de forma mais realista, o elo entre a primeira e a segunda etapa do ciclo de políticas públicas, ou seja, entre a formação da agenda e a formulação de alternativas de políticas.

Formulação e legitimação

Essa etapa do ciclo se dá num processo complexo, difuso, que envolve diversos atores estatais e não-estatais, e que tem, como resultado, a seleção de uma ou de poucas alternativas que possam responder a um problema ou uma questão que tenha se destacado na agenda pública. Há dois pontos básicos que emergem: como se dá o processo de apresentação e seleção de alternativas e quem participa dele.

Em relação a como as alternativas aparecem, cabe aqui iniciar uma discussão que será detalhada na revisão do processo de tomada de decisões. Tal debate, que repercute de forma importante também nas etapas subseqüentes do ciclo, reflete o conflito entre visões mais

¹⁶ A palavra *stream* é normalmente traduzida como “corrente”. Aqui se optou pela expressão “onda”, que acredito ser mais adequada.

positivistas e técnicas e visões mais subjetivas e políticas dos processos (HOWLETT e RAMESH, 1995). A primeira concepção descreve a apresentação de alternativas como um processo racional pelo qual todas as alternativas devem ser igualmente consideradas, de forma neutra e desinteressada. A segunda visão dá ênfase especial à percepção do problema e de suas alternativas e privilegia os embates políticos e interesses – implícitos e explícitos – como explicação para a predominância de algumas alternativas em relação a outras. O modelo de Kingdon, apresentado anteriormente, pode ser considerado um exemplo dessa abordagem.

É necessário também discutir quem participa desses processos. São poucos os problemas e as questões que realmente mobilizam, por períodos continuados de tempo, a atenção e o esforço de grande parte da população e dos mais diversos atores. A maior parte das questões é, quase sempre, discutida e debatida em setores específicos da sociedade, com características, modos de organização e de institucionalização das discussões próprios. Muitas vezes o governo (ou setores dele) age como mediador dos diferentes grupos que compõem tal subsistema.

Buscando retratar a complexidade e a diversidade destes conjuntos, há diversas teorias e modelos de “subsistemas políticos” que propõem definições e abordagens específicas. Alguns autores (HOWLETT e RAMESH, 1995; MCCOOL, 1995) apontam a origem desta visão no conceito chamado de “triângulos de ferro”, composto por conjuntos de grupos de interesse, comitês do Congresso e agências de governos que se apoderam de uma política, dificultando a participação externa e tendendo a reforçar políticas em benefício próprio.

Numa crítica a esse modelo, tido como simplista, surge um conceito mais abrangente, proposto por Hugh Hecló (1995). As redes de questões (*issues networks*) de alguma forma contêm a idéia de triângulos de ferro, mas também trazem a idéia de setores cuja vida política não é necessariamente dominada por sistemas institucionalizados de participação e representação. Assim, apresenta a idéia de redes como um conceito mais fluido, dinâmico e menos rígido.

Feitas essas duas caracterizações básicas, não se pretende aqui estender o debate das diversas correntes existentes. Há quem ressalte a importância dos interesses e dos incentivos como elementos que aglutinam os conjuntos; outros apontam a importância do conhecimento e de

comunidades de saberes¹⁷; outros ainda ressaltam a importância das crenças e dos valores. É essa última visão a presente no modelo de coalizões de Sabatier e Jenkins-Smith (1993), que será discutido adiante. Por ora, cabe tecer alguns comentários em relação aos modelos de tomadas de decisão.

Essa etapa do processo teve atenção especial no desenvolvimento inicial do campo de ciências políticas. É descrita como a escolha entre alternativas de políticas que foram geradas e seus prováveis efeitos nos problemas envolvidos. É um estágio essencialmente político, de eliminação ou de redução a uma ou poucas das diversas alternativas, gerando vencedores e derrotados. A não escolha, ou as escolhas descartadas, também devem ser levadas em conta na análise do processo. Finalmente, ao longo do desenvolvimento do campo, foram consolidados dois principais modelos de decisão: o processo racionalista e o incremental.

O primeiro, fortemente influenciado pelo racionalismo, cientificismo e positivismo, busca estruturar o processo de decisão em quatro etapas sequenciais: (1) fixação de um objetivo para resolver um problema; (2) exploração de todas as possíveis alternativas de ação; (3) análise detalhada de conseqüências de cada alternativa e de sua probabilidade; (4) escolha da melhor alternativa segundo critérios de custo/benefício. Há uma tentativa explícita de separar fins e meios no processo de decisão.

As críticas ao processo o tratam como muito custoso, ingênuo ou mesmo indesejável (por tentar despolitizar ou tecnicizar o processo de tomada de decisão), além de apontar diversos limites à premissa da racionalidade da qual ele depende (resgatando o conceito de racionalidade limitada de Herbert Simon). Assim, as decisões públicas, na prática, não conseguem maximizar os benefícios sobre os custos, pois tenderiam a satisfazer quaisquer critérios que os tomadores de decisão criaram por si próprios na questão em análise.

O modelo incremental, desenvolvido pioneiramente por Lindblom (1995), procura descrever o processo como ele supostamente acontece na prática, dando mais peso a aspectos não puramente racionais como experimentações graduais e sucessivas, que permitem revisões ligeiramente diferentes das políticas existentes. Assim, as mudanças incrementais seriam bem

¹⁷ O trabalho de Pimenta de Faria (2003) traz uma sistematização de diversas correntes que ressaltam a importância do conhecimento como elemento de análise do processo das políticas públicas.

mais comuns que as revolucionárias, e marcadas muito mais por uma base de tentativa e erro do que por estudos e planejamentos cuidadosos.

Ainda que o modelo não exclua a racionalidade no processo de decisão, o autor afirma que, na maior parte do tempo, tal comportamento não é o dominante. Para dar conta dessa perspectiva, ele propõe uma gama de estilos de tomada de decisão, das quais a exploração incremental, com quase nenhuma informação acumulada, e o racional puro seriam os extremos.

Não se pode dizer que o incrementalismo não tenha sido alvo de críticas. Inicialmente, o modelo não seria visto como teoria, principalmente por não ter hipóteses falsificáveis. Além disso, há quem diga que o incrementalismo não leva em conta o contexto. Por último, ainda que seja aceito como descrição razoavelmente fiel de parte da realidade política, é questionado enquanto concepção de valor: no extremo, é o retrato de uma concepção conservadora, que favorece o *status quo*. Ademais, não faz distinção entre mudança (simplesmente) e mudança ideológica ou positivamente valorizada (MCCOOL, 1995).

Conforme Howlett e Ramesh (1995), estudos recentes vêm mostrando a pouca utilidade de se tentar provar qual modelo é empiricamente mais comum ou normativamente superior. Assim, uma nova abordagem traz a idéia de que em cada subsistema de políticas deverá predominar, num certo período, um estilo de tomada de decisão mais próximo a alguns dos extremos descritos (racional ou incremental). As principais variáveis que dão tais condições são a complexidade do subsistema e a quantidade de restrições de recursos disponíveis.

Um processo de decisão de bases mais racionais tenderá a prevalecer quando houver farta disponibilidade de tempo, recursos financeiros e conhecimento, e quando o problema fizer parte de um subsistema menos complexo, com problemas bem definidos e soluções técnicas mais bem desenvolvidas. Ao contrário, subsistemas complexos em situações com pouca disponibilidade de recursos tendem a favorecer ajustes graduais, com maior ênfase em processos políticos.

Implementação

A implementação é o processo pelo qual políticas ou programas são realizados, concretizando a passagem de planos para a prática. Historicamente, os esforços de especialistas em políticas

públicas se concentravam mais na formulação e na tomada de decisões das políticas do que na implementação. Esta era vista como simples consequência – um programa bem formulado naturalmente teria uma implementação bem-sucedida, que levaria ao cumprimento dos objetivos almejados. As evidências empíricas, entretanto, insistiram em desmentir essa idéia, chamando a atenção para a necessidade de se estudar mais a fundo como se dá esta etapa do ciclo (HOWLETT e RAMESH, 1995).

A primeira reação a essa constatação foi procurar incrementar as técnicas de formulação e desenho das políticas, partindo novamente de premissas racionalistas. Essa abordagem foi chamada de implementação como controle por Majone e Wildavsky (1995). Por esse raciocínio, se o desdobramento do plano em tarefas e atividades concretas não está seguindo os caminhos desejados, deve-se dar mais atenção ao planejamento e à análise do ambiente e do contexto, dos atores envolvidos, dos recursos disponíveis e do conhecimento técnico acumulado sobre o problema e suas soluções (tendo como diretriz, idealmente, os objetivos e as estratégias traçadas nas etapas anteriores do ciclo das políticas públicas). O resultado do processo deve ser traduzido em instruções claras a serem seguidas fielmente pelos implementadores.

As críticas a esse modelo também não tardaram a aparecer, novamente enfatizando os limites de abordagens puramente tecnicistas e racionalistas. Além disso, apontou-se que havia pouca atenção a duas variáveis vitais no processo: (1) a discricionariedade que os implementadores na ponta do processo têm e sua importância no desenvolvimento da implementação, e (2) o fato de que os programas, inseridos num ambiente dinâmico, sempre enfrentam situações não previstas – tanto de obstáculos a evitar como de oportunidades a aproveitar – e que demandarão revisões de objetivos e estratégias.

A ênfase na importância do ambiente enquanto contexto dinâmico favoreceu o desenvolvimento de uma outra abordagem, chamada por Majone e Wildavsky (1995) de implementação como interação.

No outro extremo da visão anterior, a fase de planejamento pouco mais é do que um ponto de partida para a barganha pelos implementadores. Nessa linha, uma política ainda em fase de planejamento e uma já implementada pertencem a categorias lógicas diferentes, a realidades diversas. No limite, tudo é processo; em última instância, a implementação teria como

objetivo satisfazer as necessidades psicológicas e sociais dos participantes, pouco importando os resultados em si da política.

Ainda que seja importante valorizar a abertura que a visão da implementação enquanto interação dá às surpresas do caminho, é necessária uma ressalva: a ênfase nos processos de consenso, barganha e manobras políticas pode facilmente levar à concepção da implementação como sua própria gratificação, como um fim em si mesmo, e não como um meio para se produzir resultados desejados.

Numa abordagem intermediária, Sabatier e Mazmanian, (1995) definem a implementação como a execução de uma decisão de política, formalizada num plano, num comunicado ou numa lei. Esse plano contém, idealmente, uma definição do problema a ser equacionado, as metas para fazê-lo, e diretrizes para sua implementação. Na visão dos autores, o papel fundamental da análise da implementação é identificar os fatores que afetam o cumprimento das metas e dos objetivos ao longo do percurso.

Esses fatores são agrupados em três categorias: (1) a complexidade do problema em si; (2) a capacidade do plano em estruturar a implementação; e (3) demais variáveis de difícil controle, como condições socioeconômicas e tecnológicas, atenção da imprensa ao problema, apoio da opinião pública, apoio político e de comando, e comprometimento e liderança dos gestores. Assim, se há espaço para planejamento e formalização de metas e estratégias, reconhece-se a importância de fatores imprevisíveis e dinâmicos nos resultados da implementação.

Sabatier e Mazmanian (1995) chamam a atenção também para a importância das percepções dos resultados das políticas. Mais do que imaginar que a implementação produz resultados objetivos, colhidos em avaliações neutras e claras, os impactos estão acima de tudo sujeitos a diferentes percepções, que variam fundamentalmente em função dos valores dos grupos que os observam.

Para além das diferentes definições e visões do processo de implementação, é importante entender como políticas e implementação se relacionam e se influenciam mutuamente (MAJONE e WILDAVSKY, 1995). A política influencia a implementação, visto o resultado final de uma iniciativa geralmente estar relacionado à concepção inicial. Isso acontece, por exemplo, pela definição da arena de discussões e implementação que a concepção traz, pela

identidade e pelo papel dos principais atores, pelo escopo das ferramentas aceitáveis e pela alocação de recursos. A teoria, explícita ou implícita, fornece os dados, as informações e as hipóteses que darão base aos debates e às ações efetivas, além da própria definição do problema em si.

Por sua vez, a implementação também influencia a política. Os desdobramentos da prática muitas vezes trazem a necessidade de periodicamente readequar os meios e os fins. Isso se dá não só para corrigir caminhos e evitar obstáculos, mas também para aproveitar novas oportunidades.

A constante relação entre política e implementação reforça a complexidade do processo e leva à constatação de que a construção do sentido das ações empreendidas muitas vezes se dá *a posteriori*.

É importante observar que, mais do que começar coisas novas, o dia-a-dia da administração é fazer com que continuem funcionando. O que ocorre a maior parte das vezes é a revisão e não a concepção de políticas. Quem poderá dizer, assim, se a implementação consiste em alterar objetivos para corresponder aos recursos disponíveis, [...] ou em mobilizar novos recursos para cumprir antigos objetivos? Na verdade, antigos padrões de comportamento são muitas vezes racionalizados em retrospectiva para se encaixar em novas noções de acordo com objetivos apropriados. Nem sempre decidimos o que fazer e somos bem-sucedidos ou fracassamos; ao invés disso, observamos o que fizemos e tentamos torná-lo consistente em retrospecto. [...] Escolhe-se tanto depois como antes de agir (MAJONE e WILDAVSKY, 1995, pp. 146-147, tradução nossa).

Por último, é interessante notar uma afirmação consensual na literatura sobre implementação, tanto na internacional quanto na brasileira: há um número insuficiente de estudos que têm essa etapa como foco, apesar da crescente percepção da importância desse estágio. Grindle (1991), por exemplo, afirma que a literatura que trata de implementação de reformas políticas é pequena e trata pouco da complexidade envolvida na situação, prioriza por demais os exemplos de má implementação e dá poucos caminhos para os que estão diretamente envolvidos.

No caso do Brasil, diversos autores apontam que a implementação é pouco estudada, como Pimenta de Faria (2003), Marques (2003) e Melo (1999). Este último afirma que parte da literatura política enxerga na implementação de políticas o desafio de efetivar as decisões do sistema político:

[...] o ‘ponto de estrangulamento’ das políticas – sobretudo aquelas associadas às reformas econômicas e sociais – radica, não na formulação de políticas mas em outro pólo, o da implementação de políticas. Ou seja, o problema reside em escassa capacidade de fazer valer decisões e não na capacidade decisória como tal (MELO, 1999, p. 86).

Avaliação

Frente à complexidade da fase da implementação e às incertezas que compõem seu caminho, deparamo-nos com a seguinte provocação: “Será que o que foi dito sobre teorias científicas bem-sucedidas também vale para políticas – que elas nunca provam ser ‘corretas’, mas somente ganham uma aceitação crescente?” (MAJONE e WILDAVSKY, 1995, p. 152, tradução nossa). A avaliação é a etapa do ciclo das políticas públicas que ajudaria a explicar se alguma política é de fato “correta”, ou, pelo menos, a compreender algumas das razões para sua crescente aceitação.

A avaliação se refere, de maneira ampla, à atividade de pesquisar quais são os meios utilizados para atingir dados objetivos numa política pública. O objetivo da avaliação poderá mudar, priorizando-se analisar se os meios são adequados, se os objetivos vêm sendo cumpridos, se haveria caminhos mais eficientes, quais lições podem ser aprendidas, quais impactos o projeto vem gerando, entre outros. Da mesma forma, as técnicas e a extensão da pesquisa dependerão de recursos disponíveis, dos objetivos da avaliação, do conhecimento e da experiência dos avaliadores e de possíveis obrigações legais ou contratuais que indiquem ou exijam algum tipo específico de processo (HOWLETT e RAMESH, 1995).

É possível, grosso modo, separar a literatura em avaliação em três grandes correntes. A primeira é composta pelos textos que avaliam, propriamente, políticas públicas, incluindo tanto avaliações setoriais (específicas de políticas de saúde, por exemplo) como avaliações sobre o ciclo da política pública, analisando sua formação, a conquista de apoio e a implementação, e variáveis políticas e institucionais que atuam nesse processo. No Brasil,

algumas organizações de pesquisa se destacam pelo pioneirismo e pela consistência de suas avaliações, como é o caso do NEPP (Núcleo de Estudos de Políticas Públicas da Unicamp) e do IPEA (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada), conforme Melo (1999) e Silva e Costa (2002).

O segundo conjunto é formado pelos trabalhos que discutem técnicas de avaliação, dando especial atenção à importância e complexidade de se criar e utilizar indicadores viáveis e úteis. Aqui há um diálogo importante com vários campos de conhecimento que fornecem técnicas, métodos e bases conceituais, entre os quais a Sociologia, a Antropologia, a Psicologia e a Economia. Começam a aparecer propostas metodológicas, compilações de textos e manuais de avaliação, como em Ricco (1998), Draibe (2001) e Worthen, Sanders, e Fitzpatrick (2004).

Por último, há uma série de discussões sobre os sentidos e valores da avaliação e sua dimensão política. Afirma-se que as avaliações não se dão de forma neutra, desinteressada e como fim em si mesmo. Além da promessa ideal de gerar conhecimento e sistematização que ajude a melhorar as experiências estudadas, as avaliações são utilizadas para defender um projeto numa rodada de cortes de orçamentos, para criticar iniciativas de grupos antagônicos, para justificar o não cumprimento de certas atividades ou objetivos ou mesmo para obedecer a normas legais, por vezes se transformando em meras compilações de dados financeiros e processuais. Assim, esse caráter político e intencional das avaliações, antes de ser simplesmente criticado, deve idealmente ser reconhecido e explicitado, tanto em seu desenvolvimento como na divulgação de seus resultados (HOWLETT e RAMESH, 1995; SPINK, 2001; WORTHEN, SANDERS, e FITZPATRICK, 2004).

É importante ressaltar que no Brasil, bem como na América Latina, há uma fraca tradição no campo da avaliação de políticas públicas, tanto no meio acadêmico como no político, quando supostamente deveria orientar o re-desenho de políticas, fechando o ciclo apresentado ao longo das últimas páginas (MELO, 1999; PIMENTA DE FARIA, 2003). Há alguns movimentos recentes, porém, que favorecem uma maior atenção à questão, como a influência de organismos de cooperação internacional, a busca de um Estado mais eficiente, transparente e participativo e a diminuição da crença da infalibilidade das etapas de previsão e formulação de políticas (SILVA e COSTA, 2002).

2.2.3. Visões mais dinâmicas das políticas públicas

Após passar pelas diferentes etapas do ciclo das políticas públicas e apresentar breves discussões elaboradas por alguns de seus autores mais relevantes, faz-se necessário voltar à principal crítica à visão das políticas públicas como uma seqüência de estágios sucessivos: a falsa idéia de linearidade e regularidade no processo.

Na prática, evidências empíricas raramente demonstram que as políticas se comportam como o prescrito acima. Poucas vezes as etapas se sucedem umas às outras na ordem “correta”. O mais comum é que as etapas se sobreponham, e incidentes muitas vezes não previstos fazem a política *pular* ou *voltar* etapas sem uma clara seqüência lógica.

Os subsistemas de políticas e as diferentes áreas e setores também se influenciam mutuamente: uma vez que uma grande questão é processada num setor, pode influenciar em cascata outros setores de forma muito mais rápida e com menos oposição. Esse é o caso, por exemplo, das legislações anti-regulamentação nos Estados Unidos ao longo dos anos 70 e começo dos anos 80. Após sucessivos debates e conflitos entre posições pró e anti-regulatórias, o sucesso da visão mais liberal no campo da aviação favoreceu a passagem de diversas leis desregulamentadoras em outros setores sujeitos à intervenção governamental (SABATIER e JENKINS-SMITH, 1993).

Por último, é importante considerar que as lutas que são travadas em cada etapa do ciclo não são conclusivas. Uma alternativa descartada no momento em que se redigia uma lei ou um plano estratégico pode ser resgatada em momentos posteriores, influenciando os aspectos técnicos da fase da implementação.

A insatisfação com esses pontos levou alguns autores a propor teorias alternativas de mudanças nas políticas públicas que dessem conta do dinamismo e da complexidade do processo e incorporassem a multiplicidade de relações formais e informais entre diferentes grupos (MCCOOL, 1995). Algumas teorias já apresentadas, ainda que ligadas mais diretamente a uma etapa específica do ciclo, têm essa clara preocupação, como é o caso das ondas de políticas de Kingdon, do incrementalismo de Lindblom e das redes de questão de Hecló. Outras, porém, têm ambição mais ampla.

O modelo das redes sociais, utilizado por Eduardo Marques (2003) para explicar as mudanças nas políticas urbanas em São Paulo ao longo dos últimos 30 anos, se encaixa nessa nova categoria. A análise de redes sociais parte do princípio de que “inúmeros fenômenos sociais e políticos podem ser analisados à luz dos padrões de relação entre indivíduos, grupos e organizações presentes em uma dada esfera da sociedade (e do Estado)” (MARQUES, 2003, p. 153).

O autor apresenta o conceito de comunidades de políticas como ambientes no interior dos quais autores coletivos ou individuais se relacionam e agem. As práticas profissionais e de saber compartilhado que constituem as comunidades se dão tanto pela participação em associações e organizações reais como, principalmente, pela comunhão de uma determinada visão da sociedade. Dessa forma, não apenas o ambiente institucional condiciona o comportamento e a estratégia dos autores, como também as redes e as comunidades o fazem.

Nessa perspectiva, o próprio Estado é visto como permeável em relação às redes, fugindo da simples visão dicotômica entre Estado e sociedade – a unidade de estudo passa a ser o indivíduo e suas relações. Analisando o perfil dos vencedores de licitações para obras urbanas em São Paulo, Marques ressalta esse ponto:

Consideramos que as redes das comunidades de política estruturam as relações entre público e privado na explicação da permeabilidade do Estado. [...] mais especificamente, a permeabilidade explica o padrão de vitória de empreiteiras em licitações pois, para além da presença de corrupção tão destacada na literatura, um dos principais insumos nesse tipo de disputa – as informações – circulam pela rede, sendo o acesso a elas regulado pela ocupação de posições diferenciadas na comunidade (MARQUES, 2003, p. 188).

Se Marques apresenta a importância dos padrões de relação dos indivíduos na explicação das políticas públicas, o modelo das coalizões advocatórias, ou ACF (de *Advocacy Coalition Framework*), de Sabatier e Jenkins-Smith (1993), dá ênfase às crenças que estruturam os grupos e ao papel do conhecimento no reforço ou na alteração dessas crenças ao longo dos anos, influenciando então as próprias políticas¹⁸.

¹⁸ Um exemplo recente em que uma questão mobilizou claramente duas coalizões adversárias foi o que ocorreu no polêmico referendo sobre a proibição do desarmamento no segundo semestre de 2005.

Coalizões são definidas como grupos que compartilham um sistema de crenças (*policy beliefs*), atuando dentro de um subsistema de políticas ou área setorial específica e competindo na arena pública. A mudança nas políticas é interpretada como uma função tanto da competição no interior do subsistema como de eventos externos, mediados pela existência de parâmetros relativamente estáveis, como atributos fundamentais do problema, valores e estrutura social e regras constitucionais.

Dentro de cada coalizão haveria três níveis de crenças: (1) um núcleo profundo (*deep core*) de axiomas normativos fundamentais; (2) um núcleo de políticas (*policy core*), composto por posições fundamentais acerca dos cursos de ação preferenciais; e (3) uma multiplicidade de decisões instrumentais necessárias para se implementar o núcleo de políticas. Quanto mais profundas e arraigadas são as crenças, mais difíceis de mudar.

O conhecimento acerca dos problemas que estruturam as coalizões tem um papel importante na mudança das crenças e das políticas, ainda que estas aconteçam no longo prazo e, principalmente, nos níveis mais superficiais dos sistemas de crenças. Como coloca Pimenta de Faria, “embora o aprendizado das políticas altere, muitas vezes, os aspectos secundários do sistema de crenças de uma coalizão, as mudanças no núcleo duro de programas governamentais requerem uma perturbação em fatores não cognitivos externos ao subsistema” (PIMENTA DE FARIA, 2003, p. 24).

É importante destacar que o modelo explicita uma série de premissas e hipóteses que permitem testar sua validade. As premissas incluem: (1) a necessidade de se estudar o desenvolvimento de políticas públicas ao longo de 10 ou mais anos; (2) a importância de ter o subsistema de uma política como unidade de análise, levando em conta os diversos níveis de governo; e (3) a aceitação de que políticas públicas ou programas possam ser descritos como sistemas de crença, ou seja, como um conjunto de prioridades e premissas causais sobre como implementá-las.

As hipóteses ajudam a explicar logicamente o desenvolvimento do modelo. Resumindo sucintamente tais afirmações, tem-se que em grandes controvérsias dentro de um subsistema político a organização dos adversários tende a se dar em coalizões relativamente estáveis num período de uma década. As crenças profundas dão coerência a tais coalizões, ainda que atores

da mesma coalizão possam discordar em aspectos secundários. Por sua vez, estes são mais facilmente negociáveis ou questionáveis do que os primeiros.

À medida que uma política governamental representa as crenças e as diretrizes de uma coalizão estabelecida, seus atributos básicos tendem a ser relativamente estáveis ao longo do tempo, a menos que haja uma mudança na coalizão governante ou que haja distúrbios externos significativos, envolvendo mudanças em condições sócio-econômicas ou demográficas ou resultados de políticas de outros subsistemas.

Para além dessas rupturas mais bruscas, o modelo prevê a lenta e gradual adaptação das políticas em função do aprendizado que se tem delas. Isso será mais provável quando houver já um conjunto mínimo de conhecimentos compartilhados e aceitos sobre o assunto e quando existirem fóruns, institucionalizados ou não, de debate que sejam reconhecidos como legítimos. Nesse sentido, questões de natureza puramente social têm um debate mais complexo e com mais variáveis em jogo do que em políticas de caráter mais técnico e objetivo, dificultando o uso de argumentos mais embasados teoricamente nessas discussões.

Ainda que o modelo das coalizões se baseie numa visão pluralista da sociedade (e, portanto, se afastando de análises mais institucionalistas ou estruturalistas), vale ressaltar que o governo, nesse caso, não é um simples repositório de políticas produzidas por grupos da sociedade civil vencedores do processo eleitoral. Inicialmente, reconhece-se que o Estado, subdividido em seus diversos níveis federativos, ou em seus setores, organizações, ministérios e secretarias, é ator importante das coalizões, não sendo simples reflexo da ação da sociedade.

Além disso, há dois papéis específicos do setor público que são importantes no equilíbrio do sistema de coalizões. Em primeiro lugar, os atores governamentais atuam como mediadores de políticas (*policy brokers*), promovendo a negociação para a formulação e a implementação das políticas com as diferentes coalizões envolvidas. Em segundo lugar, e até mesmo em função desse papel, muitas vezes as agências públicas têm posições mais conservadoras do que os grupos de interesse presentes nas coalizões. Essa atuação mais ao centro ajuda a deixar aberto o diálogo com outros grupos e a barganhar recursos e apoios de forma mais ampla.

2.2.4. Continuidade e descontinuidade pelo olhar das teorias de políticas públicas

Cabe aqui retomar uma discussão importante deste texto: de que forma as teorias de políticas públicas podem contribuir para o entendimento do fenômeno da continuidade e da descontinuidade administrativa? Será possível afirmar que estas são lentes teóricas minimamente adequadas para estudar tais questões?

A questão em si da mudança de governo explicando mudanças nas políticas aparece em diversos pontos, tanto nas teorias da política pública como ciclo como nas de mudança. O tom que sobressai, geralmente, é de normalidade – tal fato é dado como presumido num ambiente democrático, e não como algo necessariamente indesejável¹⁹.

Pode-se perguntar também em que fase do ciclo das políticas públicas a descontinuidade é um fenômeno mais presente. Em princípio, pode haver descontinuidade em qualquer uma das fases, da formação da agenda à avaliação da política. A mais comumente retratada, sem dúvida, acontece na fase da implementação; mas também planos e decisões são adiados, ou alternativas de políticas descartadas, simplesmente porque eram *da outra gestão*.

Se o olhar passa a ser a continuidade, é também difícil dizer se a atenção a alguma das etapas específicas pode favorecer a continuação de uma dada política ou programa. Não há dúvida de que uma implementação percebida como bem-sucedida pode ajudar nesse sentido, mas pode-se imaginar também que uma fase especialmente complicada e conflituosa de formação da agenda ou de formulação e planejamento da política pode fortalecer o grupo vencedor e trazer novas energias à manutenção da iniciativa.

Que outros elementos podem ajudar, então, a explicar a continuidade? Há pelo menos três possibilidades.

¹⁹ É importante reconhecer, retomando a idéia do entrelaçamento entre continuidade e descontinuidade, que a própria rotina burocrática pode explicar a falta de entusiasmo continuado com uma política ou instituição: “Geralmente, o comprometimento dos gestores com os objetivos formais, e o provável sucesso de sua implementação, será maior numa nova agência de alta visibilidade criada após uma intensa campanha política. Depois de um período inicial, porém, o grau de compromisso deverá provavelmente diminuir ao longo do tempo, à medida que os mais comprometidos se desgastem e se desiludam com a rotina burocrática, para então serem substituídos por gestores muito mais interessados em segurança do que em riscos para atingir os objetivos da política” (SABATIER e MAZMANIAN, 1995, p. 166, tradução nossa).

Inicialmente, mais do que a importância de alguma fase específica para a continuidade, a consciência da questão ao longo das diversas etapas pode favorecer a sustentação de uma política mesmo ao longo de diferentes governos. Isso nos remete à idéia de que é possível planejar para a continuidade, retomando ponto levantado no debate da sustentabilidade. Nesse sentido, a própria chance de continuidade pode servir como parâmetro de decisão na hora de se adotar uma política, ou pode privilegiar a adoção de certas estratégias na etapa da implementação que crie meios institucionais e pressões ambientais que dificultem a interrupção não justificada.

Em segundo lugar, quando se tem como foco a fase da implementação, não se pode desprezar o raciocínio proposto por Lindblom, já exposto anteriormente. O incrementalismo poderia ser também encarado como uma teoria da continuidade – mesmo em gestões e direções diferentes, as políticas tenderiam a continuar, pois o que já foi feito antes baliza as opções atuais, e a maior parte das pessoas e instituições envolvidas na questão carrega históricos de desenvolvimento que limitam suas opções atuais.

Por último, há as teorias que explicam a mudança por redes sociais e coalizões, sendo a continuidade de políticas um resultado da continuidade ou estabilidade de grupos dominantes naquele subsistema político específico. Assim, mesmo que houvesse mudanças em níveis de gestão municipal ou estadual, as relações sociais ou crenças e conhecimentos ajudariam a explicar a manutenção de uma linha de políticas em dado setor.

Tais explicações podem se mostrar promissoras para o estudo de casos de continuidade em nível local²⁰. Na seqüência deste trabalho, portanto, cabe qualificar melhor o que se entende por nível local de governo e quais são algumas das características de suas políticas de desenvolvimento.

²⁰ Ainda que caibam ressalvas da adaptação ao contexto brasileiro; Pimenta de Faria, por exemplo, traz um questionamento interessante, notando que talvez as tradições clientelistas do país reduzam o papel do argumento e do convencimento, caro às literaturas baseadas na produção de políticas públicas como desenvolvimento de redes de idéias e conhecimento. Isso poderia explicar por que tais perspectivas analíticas não se desenvolveram tanto, pois “[...] no universo político brasileiro o conflito é normalmente camuflado pela barganha e mitigado pela prevalência das relações de tipo clientelista” (PIMENTA DE FARIA, 2003, p. 27)

2.3. O nível local e suas políticas de desenvolvimento

Uma breve revisão da literatura sobre o tema do desenvolvimento local nos permite agrupar as causas da valorização do tema em dois grandes eixos: um de caráter mais concreto, histórico, e outro de cunho mais simbólico e conceitual. Assim, ao lado de profundas mudanças nos papéis de mercados, Estado e sociedade civil nos últimos 30 anos, caminha um debate complexo e que se dá em diversas frentes pelo próprio significado da idéia de desenvolvimento.

A crise do Estado é sem dúvida um dos fatores que vem impulsionando um desenvolvimento a partir de bases locais. Esse fenômeno, que aparece com mais clareza a partir do fim da década de 70, põe em xeque o Estado tradicional, tanto em países desenvolvidos como subdesenvolvidos, em relação ao seu papel, sua atuação na economia, sua organização e seu tamanho, além de sua capacidade de intervenção em função da crise fiscal e do questionamento, em certos países, do Estado de Bem-Estar Social.

É também nessa época que se começa a falar na globalização, outro macro-processo que parece tudo influenciar, incluindo aí a crise do Estado. De acordo com Vazquez-Barquero, esse processo se dá na medida em que

[...] os sistemas produtivos e os mercados adquirem, paulatinamente, dimensão global, o Estado cede protagonismo e liderança às empresas multinacionais, as novas tecnologias de informação, de transporte e de comunicação facilitam e reforçam o funcionamento e a interação das organizações. Além disso, o processo de integração econômica toma forma na medida em que o desenvolvimento industrial dá lugar ao desenvolvimento informacional (VAZQUEZ-BARQUERO, 2000, p. 2, tradução nossa).

Além de descrever o fenômeno, o autor busca explicar de que forma se dá a influência no desenvolvimento local. Notando que a globalização estaria dando lugar a uma nova ordem internacional e a uma nova divisão internacional do trabalho, Vazquez-Barquero constata que esse processo é vinculado ao território, não somente por afetar nações e países, mas porque a dinâmica econômica e o ajuste produtivo dependem de decisões de investimento e localização

dos atores econômicos, dadas certas características de atratividade de cada território: “o processo de globalização, assim, é uma questão que condiciona a dinâmica econômica de cidades e regiões e que, por sua vez, se vê afetado pelo comportamento dos atores locais” (idem, 2000, p. 3, tradução nossa).

Nesse sentido, o autor sugere, inspirado pela obra de Manuel Castells, que a nova configuração da economia global, fortemente assimétrica, não se dá entre países do centro e da periferia, ou mesmo entre Norte e Sul, como se diria tradicionalmente. Assim, há cidades e regiões do Sul articuladas à economia global, assim como há regiões do Norte não-integradas. Nem a pobreza se limita à divisão antiga: ainda que os níveis médios de renda não se comparem entre Norte e Sul, há bolsões de miséria e desigualdade lá como há oásis de riqueza cá por estes lados²¹.

Se as cidades se vêem afetadas tanto pela crise do Estado como pela globalização, há ainda outro processo histórico que teve especial impacto na América Latina e, particularmente, no Brasil: a descentralização. Visto por alguns setores de agências de desenvolvimento e pesquisadores como importante há pelo menos 50 anos, o tema ganhou especial relevância e incorporou novos significados nos anos 80 em função de movimentos concomitantes: o debate em torno da necessidade de ajuste estrutural do Estado, em função de suas crises, e a discussão que ligava a idéia de descentralização ao esforço pela redemocratização (SPINK, CLEMENTE e KEPPKE, 1999; FARAH, 2001).

É interessante notar que se produziu assim um consenso em torno da descentralização, ainda que com vertentes e ênfases diversas. Como aponta Melo (1996, p. 13), “coalizões com predomínio de forças liberais/conservadoras enfatizam os aspectos relativos aos ganhos de eficiência e de redução do setor público. Coalizões social-democratas, por outro lado, privilegiam os aspectos relativos ao controle social e democratização da gestão local”.

Se observarmos que o regime militar tantas vezes combinou centralização com autoritarismo nos anos 70, parece natural que o movimento democrático empreendesse esforços em torno da descentralização. As conquistas de tais iniciativas muitas vezes foram incorporadas à

²¹ Vale lembrar que o impacto da globalização se dá também especificamente na questão das novas relações de trabalho e na reestruturação produtiva sobre os mercados de trabalhos locais. Os governos se vêem, assim, obrigados a desenvolver novas políticas de geração de emprego e renda no âmbito municipal (COELHO, 2000).

Constituição de 1988, resultando no que Coelho (2004) chamou de uma aposta num pacto federativo municipalista. É consenso na literatura, porém, a avaliação de que o processo não se deu de forma planejada, sem conflitos, e que o repasse de recursos, autoridade e capacidade de gestão para o nível municipal não foi suficiente frente às definições de suas novas responsabilidades e funções (ver, por exemplo, BAVA, 1996, ou SOUZA e CARVALHO, 1999).

Por último, o processo de descentralização também ajudou a chamar a atenção à emergência de novos atores no nível local, característicos de um tecido social mais amplo e complexo e trabalhando muitas vezes em conjunto com os poderes locais, no desenvolvimento de processos os mais diversos na busca da melhoria da qualidade de vida local (SPINK, CLEMENTE e KEPPKE, 1999).

Essa busca pela qualidade de vida e por condições mínimas de sobrevivência e equidade traz à tona a idéia de uma revisão dos conceitos em torno do desenvolvimento, conforme mencionado anteriormente. Assim, o fortalecimento de uma noção de desenvolvimento local é também consequência do questionamento das bases tradicionais do desenvolvimento. Nesse modelo anterior, em que a superação da pobreza deveria se dar em função de uma lógica técnica, de base produtivista, industrial ou agrícola (FONTES, 2002), desenvolvimento era sinônimo de crescimento econômico.

Assim, na medida em que se incorporam outras dimensões à visão do desenvolvimento, como aspectos sociais, culturais, ambientais, entre outros (FRANÇA, VAZ e SILVA, 2002), a idéia de desenvolvimento local parece refletir essa tentativa de “re-humanização” da expressão, nas palavras de Francisco de Oliveira: “desenvolvimento local poderia, pois, corresponder, em âmbitos mais restritos, à noção de desenvolvimento humano trabalhado pela ONU, vale dizer, à satisfação de um conjunto de requisitos de bem-estar e qualidade de vida” (OLIVEIRA, 2001, p. 11).

BAVA (1996) reforça que a ONU, a partir de várias de suas conferências nos anos 90, vem promovendo essa idéia e tentando construir uma agenda social procurando novos paradigmas para o desenvolvimento, entre os quais estaria a ênfase no papel dos governos locais no combate à pobreza. A idéia muitas vezes presente é a concepção de que o nível municipal

estaria mais habilitado a enfrentar tal questão, uma vez que a sociedade está mais próxima ao governo, facilitando as soluções, a interação, o acompanhamento e o controle social (PINHO e SANTANA, 2000). Ressalta-se, porém, que isso não pode significar o abandono de políticas regionais ou nacionais de desenvolvimento – dar destaque aos governos locais não implica desresponsabilizar os governos nacionais pelos problemas existentes.

Ainda que venha ganhando cada vez mais espaço, o conceito de desenvolvimento local tem por vezes sua relevância questionada. Silveira (2001) aponta que há quem veja apenas retórica vazia, ingênua ou funcional no debate; no outro extremo, aposta-se num potencial transformador que sua prática traz, apresentando-se como alternativa real de caráter contra-hegemônico. Comentando o debate, Bava aponta que

[...] essa visão crítica, que se baseia em uma análise macro da dinâmica de nossa economia e sociedade, desconhece um importante conjunto de iniciativas de governos municipais e mesmo de consórcios intermunicipais que, ao promoverem a melhoria da qualidade de vida e a valorização da ação cidadã, estão contribuindo também para a constituição de novos atores coletivos e espaços públicos de negociação (BAVA, 1996, p. 56).

Assim, numa abordagem por um lado menos extremada e por outro mais preocupada em observar o que vem acontecendo na realidade local brasileira, vários pesquisadores têm notado um aumento significativo de experiências nas décadas de 80 e 90 que nos permitem já chegar a alguns consensos sobre as características do que seriam políticas de desenvolvimento local. Além de se tentar definir o conceito, se verá a seguir alguns aspectos específicos da questão econômica envolvida no processo e, por último, se discutirá que papel têm os governos locais nessa questão.

2.3.1. Definindo o desenvolvimento local

É desnecessário ressaltar a dificuldade de se chegar a uma definição sucinta que contemple os vários significados presentes no debate, como já visto acima. Há modelos que dão mais peso aos aspectos políticos do processo, como em Oliveira (2001), que afirma que a dimensão

substantiva do desenvolvimento local se refere à efetiva capacidade de participação no governo local, na busca de um “resgate da ágora grega” (OLIVEIRA, 2001, p. 14).

Em enfoque alternativo, há quem dê ênfase às dimensões econômicas do fenômeno, caracterizando-o pelas aglomerações de pequenos empreendimentos de origem local, baseadas em redes de cooperação e competição que compartilham uma identidade local (FONTES, 2002). Nessa mesma linha, fala-se ainda na importância da constituição de uma “ambiência produtiva inovadora” (COELHO, 2004, p. 1), em que se institucionalizem formas de cooperação e integração das cadeias produtivas.

Uma definição mais ampla e que busca incorporar parte de ambas as dimensões pode ser vista em Silveira. Buscando alguns pontos de consenso, ele constata que:

A despeito da diversidade, há elementos que, em maior ou menor grau, estão presentes nas formulações e iniciativas em torno do desenvolvimento local. Pode-se destacar: a ênfase na cooperação emancipadora e na aprendizagem (formação de capital social e humano); o foco nos microempreendimentos e seus suportes (microcrédito, capacitação, integração a cadeias produtivas); a gestação de novos arranjos socioprodutivos ancorados no território; a articulação intersetorial de políticas públicas; a constituição de esferas decisórias com participação direta de atores sociais e, mais amplamente, a perspectiva do protagonismo local (SILVEIRA, 2001, p. 2).

Elaborando esses conceitos, o autor apresenta o que ele considera os alicerces do desenvolvimento local: 1) a formação de capital humano e social; 2) a constituição de novos espaços públicos de formulação e gestão e 3) a mobilização produtiva dos territórios.

Nessa lógica, a formação de capital deveria passar pela preocupação com as dinâmicas de aprendizagem, a construção de conhecimento e o desencadeamento de mudanças comportamentais. Já a constituição de novos espaços dependeria, mais do que da composição de parcerias, da incorporação da lógica de inovação institucional e da criação de ambientes de articulação Estado-sociedade. Por último, a mobilização produtiva dos territórios traria o

desafio de articular o combate à desigualdade com dinâmicas de inserção socioeconômica, interligando o social com o produtivo.

Chama a atenção nos diversos componentes de um suposto desenvolvimento local a preocupação com o processo, ou seja, em como se dá essa trajetória. Remetendo aos questionamentos dos conceitos mais tradicionais de desenvolvimento, faz-se necessário perguntar com qual finalidade se quer desenvolver e quais os caminhos possíveis nesse sentido. O objetivo declarado, como visto, é combinar a melhoria das condições econômicas com níveis mais dignos de inclusão social e bem-estar de vida.

Quanto aos caminhos, colocam-se aspectos culturais, ambientais e sociais, que devem ser pesados, junto ao econômico, na busca do desenvolvimento²². As próprias políticas de promoção do desenvolvimento local são vistas em si como metodologia de indução ao desenvolvimento; o protagonismo está nos atores locais – diferentes instâncias de governo, comunidades, movimentos e organizações da sociedade civil e setor produtivo.

Preocupar-se com o processo significa também dar atenção ao que Coelho chama de *espaço herdado*. Uma iniciativa de desenvolvimento local não pode prescindir do conhecimento profundo do território em que se está e dos atores envolvidos, tanto tradicionais como emergentes. Esse espaço inclui “identidades regionais e a história dos lugares, o padrão de organização do território, a divisão inter-regional de trabalho, as desigualdades, a metropolização excludente e a exclusão social em nossas cidades” (COELHO, 1996, p. 53-54).

Levar em conta a base territorial existente não resulta, porém, em aceitar essa identidade territorial como algo que simplesmente existe por uma combinação de fatores geográficos e circunstanciais, mas antes como algo que é historicamente construído em função de processos políticos, culturais e sociais (COELHO, 2004). Assim, as políticas de desenvolvimento local passam justamente pela intervenção nesse cenário (BAVA, 1996) para que se chegue ao *espaço projetado*: “são os cenários e os impactos que políticas e projetos de reestruturação e

²² Nesse sentido, o modelo que talvez leve ao extremo a preocupação com o processo pelo qual se promove o desenvolvimento é o DLIS – Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável. Nessa concepção, o objetivo da melhoria da qualidade de vida tem de ser alcançado necessariamente pela conquista de modos de vida mais sustentáveis. Ver, por exemplo, FRANCO (1998).

transição de um novo padrão de acumulação permitem, respectivamente, imaginar e perceber” (COELHO, 1996, p. 54).

Feita a apresentação de algumas características que compõem possíveis definições do que é desenvolvimento local, é importante também ressaltar o que ele não é: não é panacéia, não se dá sem dificuldades nem tampouco sem conflitos.

O primeiro ponto é que não se supõe que políticas de desenvolvimento local possam resolver todos os problemas que se concretizam no espaço local. Como já foi dito, a articulação com esforços regionais, nacionais e mesmo globais continua a ser fundamental. Além disso, ênfases em propostas de desenvolvimento local isoladas, que busquem simplesmente o melhor para sua própria localidade, correm o risco de resultar em guerra fiscal, cujos exemplos não faltaram na década de 90 no Brasil, e, no extremo, no que Melo (1996) chamou de “hobbesianismo municipal”.

Em segundo lugar, não são poucas as dificuldades que o trajeto apresenta. Silveira comenta que há o risco de se reproduzirem os pesos institucionais, em que haveria reconcentração de poder nas estruturas com mais recursos humanos, financeiros e político-institucionais:

O compartilhamento de protagonismos esbarra na cultura hegemônica ou, inversamente, na lógica da dependência, quando os processos ficam pendurados em um núcleo reduzido de atores, quando não em um único ator institucional sobre o qual se concentram as expectativas e a transferência do esforço protagonista. Este é um dos principais dilemas da construção e manutenção de novas institucionalidades, que se liga em grande parte ao tempo de maturação de novos sujeitos e da passagem de uma lógica instável de parcerias tóxicas para uma lógica de redes autocriativas (SILVEIRA, 2001, p. 8).

Por fim, Oliveira (2001) alerta para a tendência de se elaborar um discurso sobre o desenvolvimento local como alternativa à sociedade dominada pelos conflitos. A construção de ‘bucólicas e harmônicas comunidades’, em suas palavras, não é o objetivo a ser almejado; o desafio é dar conta da complexidade da sociedade moderna, e não fechar-se a ela.

Em que pesem tais alertas e desafios, os diversos atores da esfera local não têm se mostrado tímidos no desenvolvimento de projetos, programas e políticas de intervenção em suas realidades. Considerando que boa parte dessas iniciativas tem como preocupação provocar mudanças e impactos de ordem econômica, vale, em seguida, passar por alguns pilares do que seriam as bases endógenas do desenvolvimento local.

2.3.2. A dimensão econômica do desenvolvimento local

Não será demais reforçar que dar atenção à dimensão econômica do desenvolvimento local não significa diminuir a importância dada às variáveis sociais, culturais ou políticas desse processo. Coelho, por exemplo, ao identificar as microfinanças e o apoio ao desenvolvimento de pequenos empreendimentos como tendências de destaque entre as experiências de desenvolvimento econômico local, nota que

[...] este é um processo que vem se caracterizando por mudanças nos padrões culturais dos grupos envolvidos, presença de instituições flexíveis de financiamento e capacitação, vontade política de alguns governos, integração entre os agentes públicos e privados, e inovações nas formas de gestão e organização dos empreendimentos (COELHO, 2000, p. 11).

Assim, continua a preocupação com os caminhos e as alternativas pelos quais se implementam as políticas. O que os textos que têm o desenvolvimento econômico local como foco destacam, porém, é o desafio de que as mudanças de ordem quantitativa se dêem com raízes sólidas.

Esta não é uma questão trivial. Inicialmente, há poucos estudos que pretendem medir detalhadamente o impacto dos projetos sobre o crescimento econômico local e a geração de empregos, até pela dificuldade de se criar indicadores adequados que combinem os diversos aspectos do desenvolvimento. Além disso, as poucas pesquisas que avançam nessa direção apontam para impactos quantitativos ainda limitados, aquém dos modelos projetados e das expectativas criadas pelos atores envolvidos (COELHO, 2004; FRANÇA, VAZ e SILVA, 2002).

Não se pretende minimizar as dificuldades que tais políticas necessariamente encontram, como o cenário macroeconômico pouco favorável em anos recentes, ou mesmo a possibilidade de que transformações sólidas e profundas requeiram um tempo de maturação que as atuais pesquisas ainda não conseguiram captar²³. Talvez seja o caso de se ter mais clareza nas premissas que sustentam um desenvolvimento econômico de bases endógenas, o que contribuiria para a elaboração de planos e a implementação de projetos mais consistentes.

Assim, uma caracterização desse conceito, com base em estudos da CEPAL, parte da hipótese pela qual as localidades e os territórios têm um conjunto de recursos (econômicos, humanos, institucionais e culturais) e de economias de escala não explorados (COELHO, 2004). Portanto, uma política de desenvolvimento econômico local passa pela valorização e pelo melhor uso desses recursos próprios, buscando complementá-los com inovações de gestão, adaptações institucionais e fomento às micro e pequenas empresas, além da capacitação dos recursos humanos (ALBUQUERQUE, 2004). É interessante notar que o autor reforça a idéia segundo a qual o capital social e a identidade regional não são apenas vistos como dados e imutáveis, mas sim que podem ser o resultado de processos lentos porém abertos à influência positiva da construção de espaços de debates e parcerias (*concertación*), e da promoção de confiança entre os atores.

Vazquez-Barquero (2000) apresenta quatro fatores que determinam o desenvolvimento endógeno: 1) a difusão de inovações e conhecimento; 2) a organização flexível da produção; 3) o desenvolvimento urbano do território; e 4) a densidade do tecido institucional.

A difusão de inovações e conhecimento impulsiona a transformação e a renovação do sistema produtivo, contribuindo, em última instância, para a acumulação de capital. Espera-se que essas inovações sejam endógenas ao sistema, e que permitam que se obtenha economias internas e externas de escala. Por inovação entende-se a produção de novos bens, a introdução de novos métodos de produção, a criação de novas formas de organização ou mesmo a abertura de novos mercados.

²³ Coelho (2000) sugere que, no Brasil, a esses desafios possam se somar a reduzida participação dos segmentos empresariais locais, em função de uma baixa cultura de associativismo empresarial ou de tradição cooperativista, e também a dificuldade nas estratégias de comercialização e de integração com o mercado.

A idéia de uma *organização flexível da produção* se traduz na existência, no nível local, de uma rede de empresas locais, permitindo a geração de diversos mercados internos e de espaços comuns que facilitam o intercâmbio de produtos, serviços e conhecimento. A essa tendência vem se somar o fato de que grandes empresas também têm-se voltado para esse nível, principalmente pela “proliferação de alianças e acordos estratégicos entre empresas” (VAZQUEZ-BARQUERO, 2000, p. 9, tradução nossa).

O *desenvolvimento urbano do território* parte de um entendimento da cidade como mais do que um simples ponto no espaço; ela é entendida como um território formado por um espaço construído e um conjunto de atores que tomam decisões de investimento e de localização de atividades produtivas. Também aqui está presente a idéia de que as cidades se modificam continuamente como resultado de processos de aprendizagem, de aquisição de conhecimento por seus atores e do estabelecimento de redes de cooperação entre eles. A cidade é vista por excelência como o espaço do desenvolvimento endógeno.

Por último, quando fala na *densidade do tecido institucional*, refere-se à constatação de que os processos de desenvolvimento não se dão no vazio, mas que têm profundas raízes institucionais e culturais. Terão mais capacidade de competir os municípios e as regiões cujos sistemas de instituições permitirem a produção de bens públicos e o incentivo às relações de cooperação entre os atores, favorecendo a aprendizagem e a inovação. Nas palavras do autor, “o desenvolvimento econômico, assim, se fortalece naqueles territórios que têm um sistema institucional desenvolvido e complexo” (idem, 2000, p. 11, tradução nossa).

Um processo consistente de desenvolvimento endógeno precisa, em última instância, da combinação desses quatro fatores. Sua articulação gera cada vez mais externalidades positivas, que permitem almejar rendimentos crescentes, “criando sinergias entre si e reforçando seus efeitos sobre a acumulação de capital” (ibidem, 2000, p. 12, tradução nossa).

Seja de caráter mais estrito, econômico, ou de escopo mais amplo, viu-se que o desenvolvimento de bases locais é o resultado de empreendimentos intencionais e, idealmente, coordenados e integrados. Albuquerque (2004) pondera que governos locais nem sempre começam tais esforços, mas que no longo prazo sua presença é fundamental para

garantir a institucionalidade que a iniciativa requer. A partir daí, é possível – e necessário, até – expandir tal pergunta: qual o papel dos governos municipais na promoção de tais processos?

2.3.3. Novos desafios para os governos municipais

Inicialmente, é importante esclarecer que aqui se utilizará local e municipal como termos semelhantes, mesmo reconhecendo que a noção de local é mais ampla e subjetiva. Ainda que os estudos de desenvolvimento local contemplem outras unidades e arranjos institucionais como comunidades, regiões metropolitanas e consórcios regionais, entre outros, o foco aqui recai sobre o papel dos municípios e de suas políticas.

A principal visão que aparece nos textos em relação a esse desafio é o do município enquanto agente de desenvolvimento. Nesse sentido, os governantes precisam deixar de ser simples gestores de serviços públicos tradicionais e assumir novos papéis – facilitando, induzindo, promovendo, ou articulando o processo de desenvolvimento local (COELHO, 2004). Reforça-se, porém, que o município deve ser visto como um articulador do processo, que necessariamente envolve outros atores estatais e não-estatais, e não como o promotor em si (PINHO e SANTANA, 2000).

Assim, os governos municipais representam um “ator capaz de dar sustentabilidade institucional para a construção de parcerias locais” (FONTES, 2002, p. 5), assumindo uma função indispensável para promover e moderar uma ação integrada de diversos atores locais. Se focarmos no campo econômico, a ação municipal deve se preocupar em criar também as condições estruturais e proporcionar uma ambiência produtiva adequada à economia local. Os sucessos dessa política permitem não só o aumento da renda e da qualidade de vida da população como o incremento das receitas fiscais da prefeitura (COELHO, 2004).

É possível detalhar um pouco a diversidade de ações possíveis na busca desse desenvolvimento econômico:

Umás se dirigem à melhoria da infra-estrutura física e do capital social com investimentos que são indispensáveis para o funcionamento do sistema produtivo. Outras tratam de suprir as carências dos fatores imateriais do

desenvolvimento pelas iniciativas dirigidas e de melhorar a formação dos recursos humanos, de impulsionar o surgimento e o desenvolvimento de empresas ou de favorecer a difusão das inovações e do conhecimento. Outras, por último, se propõem a fortalecer a capacidade organizativa do território, fomentando a criação e o desenvolvimento de redes de empresas e a coordenação entre as instituições (VAZQUEZ-BARQUERO, 2000, p. 10, tradução nossa).

Na perspectiva empreendedora que os municípios vêm apresentando, novamente existe o cuidado pelos processos em que as políticas se desenvolvem. Assim, as características de boa parte das experiências recentes incluem: a promoção de ações integradas, buscando superar a setorização e a fragmentação institucional; a criação de vínculos de parceria com outros níveis de governo; a busca por novas formas de articulação entre Estado, sociedade civil e mercado, incluindo novos atores na formulação e implementação das políticas públicas; e o compartilhamento da responsabilidade pela provisão ou gestão dos serviços ou da política pública, deixando de ser atribuição exclusiva do Estado (FARAH, 2001).

A lógica que justifica a importância do governo municipal é semelhante à que justifica a relevância de um desenvolvimento de base local. O papel de uma prefeitura como agente de desenvolvimento local é sustentado por seu conhecimento mais profundo das dinâmicas locais e da proximidade com a população e com a sociedade civil local. Isso permite não só um maior potencial na mobilização de diversos atores como também facilita a pressão e o controle social pela sociedade (COELHO, 1996). Argumenta-se, também, que uma abordagem da prefeitura facilita e favorece a preservação de identidades territoriais (MELO, 1996).

Não é surpresa apontar, porém, que essas novas funções da prefeitura não ocorrem sem dificuldades, “seja pela fragilidade de organização institucional e capacitação de recursos humanos seja pela ausência de fóruns e falta de vivência na construção destas parcerias conflitivas” (COELHO, 1996, p. 62). Velhos desafios no nível local de ordem mais abrangente também permanecem, como práticas clientelistas e a falta de *accountability*.

2.3.4. Experiências múltiplas e fragmentadas, caminhos ainda a percorrer

A despeito da crescente importância dos municípios no Brasil, tanto em número quanto pelo seu papel como ente federativo, autores como Eduardo Marques notam a existência de lacunas importantes na literatura acadêmica brasileira: “Na verdade, o debate brasileiro sobre as cidades foi na maior parte das vezes exclusivamente sociológico e geográfico, estando quase completamente ausente a tradição da ciência política” (MARQUES, 2003, p. 32). Os estudos sobre experiências de desenvolvimento local, à medida que dêem destaque às políticas dos governos municipais, aos seus procedimentos e às suas conseqüências, podem ajudar a preencher parte dessa lacuna.

É possível sintetizar que tais estudos agregam ao debate sobre as cidades brasileiras e também ao campo do desenvolvimento, fundamentalmente, três perguntas: *por quê?, onde? e como?*. Assim, as pesquisas questionam qual o objetivo ético e político na busca do desenvolvimento, dão importância ao local onde ele ocorre e investigam seu processo, analisando quais foram as alternativas privilegiadas.

O que fica claro na leitura dos textos é que, a despeito de todas as dificuldades, os governos têm tomado a iniciativa de empreender ou tomar parte de projetos, programas e políticas que almejam a melhoria de vida de seus municípios. Os bancos de dados de iniciativas locais mantidos pelo Programa Gestão Pública e Cidadania e pelo Instituto Polis, por exemplo, não deixam dúvidas em relação à quantidade e à variedade dessas experiências:

Os resultados, claramente enviados em direção às administrações inovadoras e não às praticantes das formas mais tradicionais de governo local, indicam que mudanças estão ocorrendo e que prefeitos e secretários municipais estão preocupados em informar e em serem julgados naquilo que são capazes de desenvolver. As tentativas de resolver problemas com financiamento próprio, o uso de parcerias multiorganizacionais, o apoio bipartidário para programas técnicos e sociais e a emergência de áreas claras de competência profissional, que utilizam, mas não dependem de apoio federal e estadual, sugerem novos processos em níveis de governo subnacional em que funcionários e técnicos de agências públicas estão

demonstrando habilidades de liderança e de ação (SPINK, CLEMENTE e KEPPKE, 1999, p. 67).

Ao se lidar com o tema, porém, dois cuidados aparecem repetidas vezes. O primeiro é a preocupação de não se criar modelos rígidos a serem seguidos. Essa preocupação se mostra coerente com as premissas do desenvolvimento local: sendo esse processo próprio e específico da realidade local, não seria desejável nem possível criar modelos prontos para tais iniciativas que se aplicassem uniformemente (SILVEIRA, 2001).

A segunda preocupação evidencia um problema pouco abordado em relação à diversidade de experiências. A pulverização excessiva das iniciativas dificultaria a troca de experiências e até levaria ao questionamento da viabilidade e da qualidade das ações:

Embora ocorra uma multiplicidade de iniciativas em curso no país, os modelos alternativos de desenvolvimento e financiamento local não dispõem, até o presente momento, de efetivas instâncias de articulação ou de instituições capazes de promoverem uma contínua e eficaz troca de informações a respeito das suas experiências. O que vem caracterizando o fenômeno é o seu *caráter fragmentado*, disperso pelo território, e sem uma política orientada para a difusão dos resultados obtidos. Essa configuração, e a inexistência de uma política oficial de apoio a essas experiências, comprometem a sustentabilidade e viabilidade das iniciativas, assim como a qualidade de seus padrões de funcionamento (COELHO, 2000, pp. 39-40, grifo nosso).

Por último, é interessante observar que não se encontrou, na literatura utilizada, uma análise mais exaustiva da questão da continuidade e descontinuidade no nível local. Ainda que haja menções ao tema em alguns trechos, não há uma reflexão sobre se iniciativas de desenvolvimento, tendo como base o nível local, são mais ou menos sujeitas aos fenômenos da continuidade ou da descontinuidade.

Cabe notar, porém, que algumas das variáveis que parecem influir nessa questão são apontadas como presentes com mais intensidade neste nível. Por um lado, o personalismo, o clientelismo e a fragilidade institucional dos governos locais poderiam indicar uma tendência à descontinuidade. Por outro lado, em argumentação cara à literatura do desenvolvimento

local, a proximidade das iniciativas e de seus líderes com a sociedade civil e a população em geral permitiria um maior controle social, tendendo a favorecer a continuidade de projetos considerados importantes. Não se encontraram evidências que permitam dizer qual tendência é predominante; deverá depender de cada local, com sua cultura política e institucional, suas tradições, seus arranjos sócio-produtivos, e suas redes formais e informais de atores, entre outros fatores. A análise dos casos estudados ajudará a avançar nesse entendimento.

3. METODOLOGIA

Como visto ao longo da revisão teórica, a literatura que trata da descontinuidade e da continuidade administrativa ainda está pouco consolidada. Se já há avanços na descrição dos fenômenos, as hipóteses que explicariam a continuidade ou a descontinuidade de uma ação pública estão, na maior parte das vezes, pouco claras, dificultando sua revisão e validação.

No caso específico da continuidade administrativa, há algumas hipóteses que vêm do discurso dos entrevistados e da observação de casos nas pesquisas de Spink, Clemente e Keppke (2001), Farah (2004) e Brose e Pereira (2001). Assim, a continuidade estaria ligada às parcerias realizadas e ao enraizamento das políticas, à própria qualidade das iniciativas, a negociações políticas e a arranjos institucionais específicos.

É possível e necessário ir mais fundo na busca dessas variáveis e de suas relações com a continuidade administrativa. Para tanto, optou-se, neste estudo, por uma abordagem exploratória. De acordo com Marconi e Lakatos,

[...] são investigações de pesquisas empíricas cujo objetivo é a formulação de questões ou de um problema, com tripla finalidade: desenvolver hipóteses, aumentar a familiaridade do pesquisador com um ambiente, fato ou fenômeno, para a realização de uma pesquisa futura mais precisa ou modificar e clarificar conceitos (MARCONI e LAKATOS, 2003, p. 188).

Vergara (1990) reforça a idéia de que, em função da pouca sistematização de conhecimentos acumulados, as pesquisas exploratórias geralmente não comportam hipóteses prévias, ainda que possam surgir durante ou ao final da pesquisa. Além disso, Gil aponta que os métodos de pesquisa empregados nesse tipo de estudo partem de um planejamento menos rígido, habitualmente envolvendo “levantamento bibliográfico e documental, entrevistas não padronizadas e estudos de caso” (GIL, 1987, p. 44). Foram esses exatamente os passos aqui seguidos.

Revisão de bibliografia

A etapa da revisão das diversas literaturas teve importantes conseqüências nesta pesquisa, além de sugerir a abordagem exploratória. Como já mencionado anteriormente, a revisão dos textos de sustentabilidade revelou um campo fragmentado, geralmente não-teórico e, sobretudo, pouco adequado para a proposta desta dissertação. Como resultado, optou-se por investigar mais a fundo as literaturas da descontinuidade e da continuidade administrativa e de políticas públicas.

Deu-se especial atenção à revisão da literatura de continuidade e descontinuidade, dada a falta de um trabalho que procure sintetizar o que já se escreveu, se observou e se aprendeu sobre o tema. Esse primeiro esforço certamente não esgotou o assunto; ao contrário, sugere possíveis caminhos que possam ser empreendidos futuramente na análise de discursos, métodos, resultados e conceituações do assunto.

A revisão de algumas teorias das políticas públicas, escolhidas em função de sua aparente adequação ao tema do trabalho, procurou combinar a leitura de alguns dos clássicos do campo com textos selecionados que se mostraram de interesse. Procedimento semelhante foi adotado em relação ao desenvolvimento local, ainda que numa empreitada mais restrita. Tratando-se do recorte utilizado para estudar a questão da continuidade, julgou-se menos importante aprofundar a sistematização de sua literatura.

Estudos de caso

Um caso, segundo Yin, é uma “[...] investigação empírica que investiga um fenômeno contemporâneo dentro de seu contexto da vida real, especialmente quando os limites entre o fenômeno e o contexto não estão claramente definidos” (YIN, 2005, p. 32). Por ajudar a entender melhor como se dá essa relação é que o caso se revela adequado para investigações exploratórias.

Os casos escolhidos, muitas vezes, não têm tanta importância pelos temas ou trajetórias que revelam, mas sim por ajudarem a entender melhor um fenômeno, uma população ou uma questão de ordem mais geral. Essa visão, que Stake (2000) chama de *instrumental*, parte da premissa de que, por uma escolha cuidadosa do caso, será possível avançar num entendimento maior, buscando problematizar e questionar um modelo pré-existente ou mesmo generalizar os resultados encontrados.

A escolha dos casos para esta pesquisa teve como ponto de partida a base de dados do Programa Gestão Pública e Cidadania. De início, foram adotados alguns critérios para pré-seleção. As iniciativas deveriam:

- ser da área de desenvolvimento local, sendo realizadas pelo nível municipal;
- atingir pelo menos o nível de semifinalistas ao longo dos três primeiros ciclos de premiação (entre 1996 e 1998);
- ter sido desenvolvidas em municípios com uma população de ao menos 200 mil habitantes.

Esperava-se assim chegar a um pequeno conjunto de projetos potencialmente interessantes (de dois a três), com características comuns que permitissem comparações e cujo tempo de existência garantisse que a iniciativa tivesse passado por ao menos dois ciclos eleitorais completos. O banco de dados era composto de 199 iniciativas semifinalistas de nível municipal, das mais diversas áreas temáticas. Destas, 132 se localizavam em municípios com 200 mil habitantes ou mais.

A leitura do resumo dos 132 projetos permitiu chegar a 16 iniciativas que pareciam ser de desenvolvimento local. Buscou-se então os arquivos do Programa Gestão Pública, onde são guardadas as informações que os projetos enviam ao longo das diversas fases de seleção. O exame mais aprofundado de cada um permitiu eliminar oito projetos que não tinham o desenvolvimento local como componente principal, podendo ser caracterizados mais como programas de mobilização comunitária, participação popular ou acesso à Justiça, entre outros.

Iniciou-se então a procura por informações mais atualizadas dos oito programas restantes, com conversas com técnicos e pesquisadores do Programa Gestão Pública e Cidadania e contatos com os representantes dos projetos. A idéia era saber se as iniciativas continuavam a existir, como tinha sido a trajetória política na cidade (se havia ocorrido troca de partido no poder) e se havia alguma outra característica que pudesse justificar um interesse específico de pesquisa.

A grande surpresa foi constatar que nenhuma das iniciativas havia sido descontinuada, o que questiona novamente o senso comum político. É fato que um dos projetos não existe mais, porém não por ter sido interrompido, e sim por ter completado todas suas etapas de

implementação²⁴. Todos os outros continuam, ainda que tenha havido modificações de diversos tipos e escopo ao longo dos anos.

Essa situação inviabilizou a estratégia planejada no projeto de qualificação desta dissertação, quando se imaginava incluir ao menos um caso de descontinuidade administrativa para efeitos de comparação com as análises dos casos de continuidade. Restaram assim sete iniciativas, as quais puderem ser divididas em dois grupos, a partir de sua situação política.

Em três das cidades o cenário político era de continuidade, com a permanência dos mesmos partidos ao longo dos últimos dez anos. Dessas três possíveis experiências, escolheu-se o Programa de Produção Associada com Garantia de Renda Mínima de Jundiá (SP), que se destacava por ter sido uma das primeiras implementações de tais políticas no país.

Os quatro programas restantes apresentavam cenário de descontinuidade política. Dois projetos tinham temática similar, trabalhando com a gestão dos resíduos sólidos. Escolheu-se um deles, o Programa Socioambiental de Coleta de Lixo de Embu (SP), por mostrar-se promissor, pela receptividade com que os gestores do programa demonstraram em relação à pesquisa e pelo fato de ter sido ainda pouco estudado em comparação a outros programas semelhantes.

Por último, entre as duas derradeiras opções, escolheu-se a Instituição Comunitária de Crédito Portosol, de Porto Alegre (RS). Este caso, desenvolvido também numa cidade com mudança de partido na prefeitura em eleições recentes, diferenciava-se dos outros por suas características institucionais: não era simplesmente uma iniciativa de uma secretaria ou um departamento, mas sim uma organização criada especialmente para desenvolver uma política de microcrédito e cujo arranjo institucional parecia inovador, com um conselho composto por representantes do governo, do setor empresarial, das universidades e da sociedade civil. Tal arranjo era apontado como uma estratégia de seus idealizadores para garantir o sucesso e a longevidade da iniciativa.

A partir daí, a coleta de informações sobre os casos incluiu pesquisas documentais e visitas de campo, realizadas entre novembro de 2005 e janeiro de 2006. Em cada projeto foram

²⁴ A ação mencionada é o Projeto São Pedro: Desenvolvimento Urbano Integrado e Preservação do Manguezal, desenvolvido em Vitória (ES). Participou do ciclo de 1996 do Programa Gestão Pública e Cidadania.

escolhidas pessoas envolvidas ao longo dos últimos dez anos, não só buscando a visão dos gestores, mas também de parceiros, beneficiários e especialistas em cada tema. Foram realizadas 33 entrevistas semi-estruturadas, possibilitando maior interação e flexibilidade nas perguntas e respostas (MARCONI e LAKATOS, 2003). As entrevistas foram gravadas e posteriormente transcritas de forma seletiva. O quadro com a lista dos entrevistados pode ser encontrado nos apêndices desta dissertação.

A análise dos casos teve, basicamente, quatro objetivos:

1. sistematizar, a partir dos discursos dos entrevistados, dos documentos analisados e da observação na visita de campo, alguns dos fatores que aparentemente têm influência na continuidade dos projetos;
2. refletir se e como as características únicas de cada projeto (continuidade política ou não e arranjo institucional) influenciaram sua continuidade;
3. confrontar os fatores levantados com as revisões bibliográficas realizadas; e
4. formar hipóteses para futuras pesquisas, buscando o início de um modelo (*framework*) de continuidade administrativa.

Passa-se, a seguir, a uma sucinta apresentação das três iniciativas estudadas.

4. CASOS DE CONTINUIDADE ADMINISTRATIVA

4.1. A gestão da coleta seletiva de Embu

A cidade de Embu das Artes, situada a 25 km da capital paulista, tinha, em 2000, população 100% urbana de 207.663 habitantes. Nesse mesmo ano, o IDH (Índice de Desenvolvimento Humano) do município era de 0,772, colocando-a como uma cidade de médio desenvolvimento humano. Durante os anos 90 houve uma evolução positiva nos indicadores de educação e saúde, observando-se, porém, uma ligeira piora em sua renda. Se ocupa uma posição relativamente boa em comparação com outros municípios brasileiros – apresentando um IDH melhor do que 78% de outras cidades –, Embu encontra-se em posição apenas razoável no Estado de São Paulo – está melhor do que somente 42% dos municípios paulistas²⁵.

Constituída em 1958, ao se emancipar do município de Itapeverica da Serra, a cidade tem predomínio econômico do setor de serviços e destaca-se, em especial, pela atividade de artesanato, com uma feira semanal que recebe grande visitação de turistas da capital e da região. Seu território é composto de quase 60% de área de mananciais, o que coloca desafios a sua expansão econômica, em função das diversas leis criadas ao longo dos últimos 25 anos buscando a preservação de tais áreas.

A origem do projeto de coleta seletiva de Embu pode ser remontada à ordem judicial emitida pelo Ministério Público Estadual em 1994 que intimou a Prefeitura a organizar a despeja de resíduos sólidos da cidade e a retirar do depósito de lixo municipal as famílias que lá subsistiam coletando materiais que depois eram revendidos a sucateiros e outros intermediários. Se o lixão já era visto como um dos principais problemas ambientais da cidade, a ordem judicial teve o efeito de mobilizar a Prefeitura para tomar providências. Ao invés de simplesmente fechar o lixão e expulsar os catadores, como era idéia do prefeito à

²⁵ Estes dados, referentes ao ano de 2000, têm como fonte o Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil (2003).

época, a Coordenadoria do Meio Ambiente, subordinada à Secretaria do Planejamento, propôs a organização de um programa de coleta seletiva com participação dos catadores.

Esse programa, inspirado por iniciativas semelhantes em Porto Alegre e Belo Horizonte, previa a capacitação dos catadores que viviam do lixão e a implantação de um sistema de coleta seletiva. Após um começo conturbado, em função do fato de que o lixão era loteado e controlado por alguns sucateiros, foram cadastradas 80 pessoas que catavam lixo ali. A princípio, nem todas quiseram participar do projeto; chegou a haver confrontos entre catadores que não queriam sair do lixão e a Polícia, que cumpria nova ordem do Ministério Público. Metade do grupo simplesmente saiu para prosseguir catando materiais em outros lixões.

O primeiro grupo de 20 pessoas que aderiu ao projeto foi formado na Semana do Meio Ambiente de 1994. Começou-se um projeto-piloto, possibilitado pela aprovação de uma frente de trabalho municipal, para testar a viabilidade de se realizar a coleta seletiva de lixo. Recebendo uma remuneração de um salário mínimo por mês e cesta básica, os antigos catadores contavam também com um caminhão cedido pela Prefeitura e um espaço adaptado de antigas áreas industriais. De início, buscou-se atingir uma área de até 15% do município, além de se fazer a coleta nas escolas da cidade.

Apesar de se ter clara a necessidade de estabelecimento de uma cooperativa para viabilizar o projeto, principalmente para poder comercializar o material coletado, o processo de criação dessa organização demorou quase três anos. A demora se deu não só pela dificuldade legal de se criar uma cooperativa de catadores, mas também pela disposição de se realizar um trabalho consistente com os princípios do cooperativismo, além da situação de extrema exclusão social dos participantes. Assim, ao longo desse período foram desenvolvidas tanto ações mínimas de cidadania (como emissão de documentos básicos) como cursos de cooperativismo e de economia solidária. Além disso, houve um acompanhamento constante de psicólogos e assistentes sociais cedidos pela Secretaria de Promoção Social.

O programa se caracterizou também por complementar a coleta seletiva de lixo com ações de educação ambiental nas escolas municipais e estaduais, assim como pela troca de material reciclável por mudas de árvores do viveiro municipal, de forma a incentivar uma maior

participação da população e também ajudar no reflorestamento do município. Nos três primeiros anos foram entregues 15 mil mudas de árvores.

O ano de 1997 trouxe importantes marcos para o projeto. Houve a primeira mudança de gestão na Prefeitura desde seu início, com um prefeito de outro partido assumindo o governo. A gestora do programa estava convencida de que iria embora, mas foi surpreendida pelo convite do novo prefeito para não só ficar na prefeitura como assumir a recém-criada Secretaria do Meio Ambiente, que veio a reunir não só o programa de coleta seletiva de lixo, mas também outras importantes iniciativas, como o Projeto Guarapiranga²⁶ e a criação do Parque Municipal Francisco Rizzo. A possibilidade de ter uma equipe maior se envolvendo com o programa de coleta seletiva ajudou a vencer um antigo desafio: oficializar a cooperativa. Em setembro de 1997, foi registrada a Cooperativa de Reciclagem de Matéria-Prima de Embu, a Coopermape.

Os anos seguintes marcaram a consolidação do projeto, e a coleta se estabilizou numa média de 60 a 70 toneladas de lixo recolhido por mês, cobrindo até 20% da área do município e reciclando pouco mais de 1% do volume total de lixo produzido em Embu. O grupo de cooperados variou, ao longo dos anos, entre 20 a 35 membros, em sua maioria mulheres, recebendo até dois salários mínimos por mês e contando com dois a três caminhões com motoristas cedidos pela Prefeitura para o recolhimento do lixo. A coleta também era feita em Pontos de Entrega Voluntária, espalhados por toda a cidade como nas escolas, num total de 83 pontos. É possível dizer também que o programa foi, aos poucos, se tornando referência para outros municípios, organizações e pesquisadores na área; além de ser apresentado em diversos prêmios²⁷ e seminários, o programa recebia visitas de interessados e era mote para matérias jornalísticas em veículos de rádio, televisão e Internet.

É importante ressaltar que desde o início o programa contou com diversas parcerias e apoios, vindos de organizações públicas, privadas e da sociedade civil. Uma relação das principais parcerias pode ser vista abaixo. Além disso, a coleta seletiva fazia interface com diversos outros programas públicos, principalmente ligados à própria Secretaria do Meio Ambiente,

²⁶ O Projeto Guarapiranga buscava a preservação de mananciais em torno da Represa de Guarapiranga e foi desenvolvido com financiamento de municípios, do governo estadual de São Paulo e do Banco Mundial. Como parte de suas atividades, o lixão foi transformado em aterro sanitário controlado, no ano de 1999.

²⁷ Entre os quais o próprio Programa Gestão Pública e Cidadania no ciclo de 1997, ocasião em que se qualificou entre os programas semifinalistas.

mas também à Secretaria de Promoção Social, mais tarde transformada em Secretaria de Cidadania. Como exemplos podem ser citados o programa da Agenda 21, desenvolvido pela Secretaria do Meio Ambiente também em parceria com organizações da sociedade civil, além de programas sociais aos quais os catadores eram encaminhados, incluindo projetos de alfabetização e de combate ao alcoolismo, entre outros.

Quadro 2 – Parcerias estabelecidas pelo Programa de Coleta Seletiva de Embu	
Organizações	Tipo de apoio
Secretaria Estadual do Meio Ambiente, Fundação SOS Mata Atlântica	Kit educativo sobre lixo e reciclagem para a educação ambiental nas escolas
Fundação Florestal, Sabesp	Mudas de árvores para a troca por material reciclável
Empresas privadas e públicas (por exemplo, Ripasa, Supermercados Faixa Azul, Cisper)	Doação de material reciclável, doação de material utilizado na operacionalização da reciclagem
Escolas municipais e estaduais, sociedades amigos de bairro	Postos de coleta de material reciclável, campanhas de doação, campanhas educativas
Sebrae, Fundação Banco do Brasil	Cursos de cooperativismo, assessoria

Fonte: Elaborado a partir das entrevistas realizadas e da consulta a documentos fornecidos pelos entrevistados.

Nem só de avanços e conquistas vivia o programa – desafios e obstáculos não faltavam. Havia dificuldades na comercialização, infra-estrutura ainda precária (de espaço e de disponibilidade de caminhões para coleta), problemas de gestão (até no cumprimento dos roteiros de coleta, provocando o descontentamento da população) e dificuldades de relacionamento dentro do grupo (potencializadas pela instabilidade emocional e baixa auto-estima dos catadores). O resultado de tais dificuldades era uma dependência ainda grande da Prefeitura e a dificuldade de formalizar planos de desenvolvimento da cooperativa no médio e longo prazo.

A esses desafios se somou uma turbulência política que varreu, em 1999, quase todos os vereadores da Câmara Municipal, em função de denúncias de mau uso de recursos públicos. O único vereador não cassado, justamente o que fez as denúncias, foi então eleito Prefeito e empossado no início de 2001. Ainda que sua posse não tenha trazido uma ruptura mais brusca no programa de coleta seletiva, trouxe alterações significativas pela saída da técnica que tinha criado o projeto e era, até então, a secretária de Meio Ambiente. A nova secretária não criou dificuldades adicionais à iniciativa ou à Coopermare, mas tinha claramente outras prioridades, dando especial ênfase à questão do Plano Diretor.

Nesse período, o acompanhamento promovido pela Secretaria de Meio Ambiente, em que todos os funcionários em cargos comissionados foram trocados, tornou-se mais distante, sem um acompanhamento constante do dia-a-dia da cooperativa. Uma nova política que estava sendo desenvolvida pela Secretaria da Cidadania, porém, começou a influir no projeto. Foi estabelecida, em 2002, uma incubadora de cooperativas, que incentivou a criação de diversas novas cooperativas na cidade. Ainda que a Coopermare tivesse já uma longa história de existência, decidiu-se por sua incubação.

Essa nova situação refletia a ambigüidade da organização, detalhada por Fonseca (2004) em estudo sobre a cooperativa. Ao mesmo tempo em que a Coopermare parecia demonstrar importante capacidade de sobrevivência, tinha diversas dificuldades de planejamento e gestão. Entre as deficiências básicas notadas, pode ser citada a inexistência de fundos que possibilitassem investimentos, buscando tornar a cooperativa menos dependente da Prefeitura. Misturava-se também a consciência política e o engajamento com o movimento cooperativista de alguns membros, principalmente os mais antigos, com uma visão da Coopermare enquanto empregadora, desvinculada de qualquer noção de economia solidária, por parte de cooperados mais novos.

Tais ambigüidades encontravam, de alguma forma, um paralelo na relação do programa com a Prefeitura. Em função da dependência da cooperativa à infra-estrutura cedida pelo governo municipal e ao apelo social que os catadores representavam, ora se concebia a política de coleta seletiva como uma política de prestação de serviços públicos da Prefeitura, ora como uma iniciativa mais social, assistencialista, de caridade. Essa indefinição talvez ajude a explicar em parte por que não se conseguiu atingir, ao longo da história do programa, as ambiciosas metas traçadas em seus primeiros anos em relação ao volume de lixo coletado e ao número de catadores envolvidos²⁸.

Outra hipótese levantada para explicar a dificuldade de crescimento da cooperativa vem de uma múltipla concorrência que a Coopermare enfrentou. Na medida em que o sistema de coleta e as iniciativas de educação ambiental ajudaram a sensibilizar a população para a reciclagem do lixo, também chamaram a atenção para o valor dos resíduos. Assim, algumas

²⁸ A ficha de inscrição enviada ao Programa Gestão Pública e Cidadania em 1997 mencionava o objetivo de se chegar, no médio prazo, a um roteiro de coleta que abrangesse 100% do município, realizado por uma cooperativa com autonomia consolidada. Em longo prazo, esperava-se até “ampliar a cooperativa para o beneficiamento do material reciclável” (Programa Gestão Pública e Cidadania, 1997, p. 2).

donas de casas passaram a não mais doar parte do seu lixo, vendendo-o diretamente a algum sucateiro. Intensificou-se também a presença de catadores não organizados em associação ou cooperativa que recolhiam os resíduos desejados diretamente dos lixos na rua ou mesmo passando nas casas participantes da coleta seletiva um pouco antes do caminhão da cooperativa, aproveitando-se assim de seu sistema. Em maior escala, algumas empresas também passaram a vender seu lixo, ao invés de passá-lo à Coopermare.

Uma nova troca de secretário do Meio Ambiente parece ter trazido fôlego renovado ao projeto em 2003. Reforçou-se a ênfase nas questões administrativas e na integração com a incubadora, com previsão de desincubação para o fim de 2006. No início de 2005, época em que o atual Prefeito foi reeleito – e o secretário mantido –, contratou-se uma técnica apenas para acompanhar a rotina da cooperativa. Além disso, conseguiu-se viabilizar o início de um programa que era visto como importante há quase dez anos – a integração com os catadores avulsos.

Essa iniciativa buscava enfrentar duas questões relevantes. Inicialmente, a própria situação difícil e de exclusão dos catadores independentes, que acabavam atuando como concorrentes da cooperativa. Em segundo lugar, representava a possibilidade de voltar a ampliar a abrangência da coleta seletiva na cidade, justamente por promover a integração com os catadores de rua. Em um projeto-piloto inaugurado no fim de 2005 com a entrega do primeiro Posto de Entrega de Catadores, 30 carrinheiros foram organizados numa associação (visando a, no futuro, chegar-se a uma nova cooperativa) e receberam da Prefeitura carrinhos construídos por engenheiros especialmente para essa tarefa e aprovados pelos catadores. Nessa iniciativa conjunta da Secretaria do Meio Ambiente e da Cidadania, os custos foram divididos com empresas parceiras, que bancaram os carrinhos em troca de publicidade.

Esse projeto representa mais um desafio ao Programa de Coleta Seletiva de Embu e também à Coopermare. Além das dificuldades já apontadas anteriormente, a cooperativa precisa incorporar novas formas de trabalho, passando a pagar os catadores pelo lixo recolhido para revendê-lo adiante, separando os materiais recicláveis. O sucesso do projeto-piloto pode não garantir, também, a resolução da questão dos carrinheiros, como o sucesso do piloto da coleta seletiva também não garantiu a progressiva ampliação do sistema de coleta. Estima-se que existam hoje, trabalhando em ruas de Embu, até 600 catadores, dos quais 200 foram cadastrados, mas apenas 5% já participam dessa nova iniciativa.

Ainda que novos obstáculos e desafios apareçam constantemente, imagina-se também que as discussões que motivaram originalmente este projeto devem continuar relevantes na agenda pública do município. Além da questão social, premente dados os níveis ainda baixos de emprego e renda, a questão ambiental tende a ganhar cada vez mais relevância. Com o fim da vida útil do aterro controlado previsto entre 2008 a 2012, o manejo dos resíduos sólidos e seu sistema de coleta e disposição não devem perder visibilidade tão cedo.

É interessante notar que o caso de Embu apresenta um projeto que sobreviveu – *teve continuidade* – passando por quatro eleições, três prefeitos (sendo um de cada partido), duas secretarias comandadas por quatro secretários e pelo menos três gestores diretos diferentes ao longo dos últimos doze anos. O quadro a seguir apresenta uma breve sistematização dessa trajetória.

Quadro 3 – Histórico do Programa de Coleta Seletiva de Embu		
Ano	Contexto político-institucional	Marcos do projeto
1994 - 1996	Pref. Geraldo Puccini Júnior (PMDB – gestão 1993-96) Ligado à Secretaria de Planejamento, desenvolvido por sua Coordenadoria do Meio Ambiente.	<ul style="list-style-type: none"> – Ordem judicial para retirar os catadores do lixão em 1994; – Cadastramento das famílias e início da frente de trabalho; – Projeto-piloto de coleta seletiva com 20 participantes, ampliação de um para dois caminhões de coleta (out/96); – Esforços para regularização da cooperativa.
1997-2000	Pref. Osmar Yasbek (PSD – gestão 1997-2000) Criação da Secretaria do Meio Ambiente. A secretária é a técnica que criou o programa. Crise política (fim de 1999), denúncias de corrupção e cassação de todos os vereadores exceto um, que seria o próximo prefeito	<ul style="list-style-type: none"> – Oficialização da cooperativa – Coopermape (set/97); – Consolidação das atividades de coleta seletiva, de educação ambiental e de troca de mudas; – Cursos de capacitação em cooperativismo, acompanhamento próximo por parte da prefeitura; – Com recursos da Fehidro (Fundo Estadual de Recursos Hídricos), a Prefeitura constrói em 2000 o galpão em que a cooperativa passa a se instalar, com espaço mais adequado para recebimento e triagem do lixo e sede administrativa.
2001	Pref. Geraldo Cruz (PT – gestão 2001-04) Nova secretária de Meio Ambiente, troca de todos os funcionários em cargos de comissão.	<ul style="list-style-type: none"> – Manutenção dos apoios e da infra-estrutura, mas relação mais afastada em relação ao dia-a-dia da gestão da Coopermape.
2002	Criação da incubadora de cooperativas, ligada à Secretaria de Cidadania	<ul style="list-style-type: none"> – Incubação da Coopermape; – Ênfase na capacitação administrativa.

Ano	Contexto político-institucional	Marcos do projeto
2003-2004	Mudança de secretário do Meio Ambiente, nova gestora do programa	– Reaproximação com a cooperativa, acompanhamento da gestão.
2005	Pref. Geraldo Cruz (PT – reeleito – 2005-08) Manutenção do secretário de Meio Ambiente e da gestora do programa.	– Contratação de uma técnica responsável por acompanhar o dia-a-dia da gestão; – Início de projeto-piloto com formação de associação de catadores de lixo (em parceria com Secretaria da Cidadania); – Inauguração do primeiro Ponto de Entrega de Catadores (nov/05).

Fonte: Elaborado a partir das entrevistas realizadas e da consulta a documentos fornecidos pelos entrevistados.

4.2. O programa de renda mínima de Jundiaí

A cidade de Jundiaí, que em 2005 comemorou 350 anos, proporciona, de modo geral, uma boa qualidade de vida a seus 323 mil habitantes, dos quais em torno de 93% estão em área urbana. Em 2000, o IDH do município era de 0,857, um 20 maiores do Brasil e um dos cinco do Estado de São Paulo. Destacava-se na composição desse índice a dimensão da educação, atingindo um valor de 0,928.

O desenvolvimento econômico da cidade se deve ao diverso complexo industrial que nela foi se estabelecendo ao longo do século XX. A produção agrícola também tem certo destaque, em especial a cultura de uvas, explicada pela expressiva imigração italiana. Nos anos 90, o fechamento e a fuga de parte da indústria instalada foram compensados pela abertura de novas empresas de serviços e também pela indústria logística, favorecida pela localização privilegiada da cidade, localizada entre Campinas e São Paulo.

Apesar do quadro acima, Jundiaí apresenta problemas comuns a tantos outros municípios no Brasil, em especial em relação à desigualdade. Ainda que abaixo da média nacional, seu índice de Gini aumentou nos anos 90, atingindo 0,54 em 2000. O desemprego na cidade girava em torno de 7% nessa mesma época, e 11,67% da população viviam abaixo da linha da pobreza²⁹. Outro desafio enfrentado pelo município é dar conta de serviços públicos não só para seus cidadãos, como também para moradores de cidades vizinhas que não contam com a mesma infra-estrutura de saúde e assistência social.

²⁹ Estes dados, referentes ao ano de 2000, têm como fonte o Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil (2003).

O programa de garantia de renda mínima desenvolvido em Jundiaí veio da busca de alternativas para lidar com esse cenário menos abonador. Esse tipo de projeto, instalado pioneiramente em 1995 em Campinas e, com algumas diferenças, em Brasília, tem sua origem ligada ao esforço do senador petista Eduardo Suplicy. Embora não se coloque como o criador da idéia, cujas primeiras propostas no Brasil vêm desde os anos 70, ele se tornou o maior defensor público da idéia de uma renda mínima enquanto direito de todo cidadão. Esse *imposto de renda negativo* tomou forma de projeto de lei de sua autoria já em 1991, quando foi aprovado pelo Senado, amargando porém longos anos de espera para votação na Câmara.

A morosidade no nível federal não chegou a desestimular, porém, as prefeituras e câmaras municipais³⁰. O Programa de Produção Associada com Garantia de Renda Mínima (PAGRM) de Jundiaí faz parte da leva pioneira dessas iniciativas. O primeiro passo foi dado pelo Legislativo: o vereador Antônio Giaretta (PPB) apresentou, ainda em 1994, um projeto de lei inspirado no Renda Mínima de Campinas, até com alguns trechos do projeto literalmente idênticos ao da cidade vizinha. A reação do Executivo municipal veio a partir da equipe da Secretaria Municipal de Integração Social (Semis), e o prefeito André Benassi (PSDB) propôs um programa de renda mínima que exigia contrapartidas claras dos beneficiários, levando-os a participar de oficinas de trabalho e a garantir a presença de seus filhos na escola.

A discussão em torno dos dois projetos na Câmara Municipal se prolongou por quase um ano, com debates públicos, discussões técnicas e cobertura da imprensa local. Para testar a viabilidade de sua concepção e também a pressionar os vereadores, a Semis iniciou, no começo de 1996, um projeto-piloto com oficinas de trabalho em duas comunidades, a Vila Rui Barbosa e o Jardim São Camilo. Pela participação em oficinas de blocos, costura industrial e marcenaria, eram oferecidas cestas básicas, já que a transferência de renda estava condicionada à aprovação de uma lei.

Quando se aproximou a época de apreciar os projetos, houve uma manifestação de moradores das comunidades participantes das oficinas, com passeata partindo da Semis até a Câmara de Vereadores. Os oficineiros, de blocos em mãos, pediam a aprovação do projeto da Prefeitura.

³⁰ Para um detalhado e rico retrato desse percurso, ver a dissertação de Paulics (2003) “Disseminação do programa de garantia de renda mínima no Brasil (1991-1997)”.

Algum tempo depois, o vereador Giaretta retirou seu projeto da pauta e o PAGRM foi instituído por lei em maio de 1996.

O programa previa a concessão de valores de R\$ 50 até R\$ 150 para suplementar a renda de famílias em situação de extrema pobreza, residentes em Jundiaí por pelo menos dois anos e com renda mensal inferior ou igual a um salário mínimo, ou ainda com renda mensal superior, desde que o valor *per capita* não ultrapassasse 1/4 do salário mínimo. O valor do benefício, pago por no máximo 12 meses, era a soma dos R\$ 50 pelo chefe de família, maior de 21 anos, mais R\$ 25 por cada filho menor de 12 anos, respeitado o limite de quatro crianças por família participante. A seleção de beneficiários potenciais vinha do plantão de assistência social da Prefeitura, que à época contava com 15 mil fichas. Em contrapartida, os escolhidos deviam garantir a presença dos filhos na escola e também participar das oficinas oferecidas por 20 horas semanais.

Buscou-se, desde o princípio, que tais oficinas fossem implementadas em parceria entre a Semis e organizações comunitárias, que ofereciam espaço para a instalação do programa. Assim, a oficina de blocos de concreto oferecida na Vila Rui Barbosa era capitaneada pela Associação de Moradores do bairro. O Lar Espírita Vinha de Luz garantia, no Jardim São Camilo, diversas opções, entre as quais as oficinas de costura, panificação, marcenaria, pintura em madeira e cabeleireiro. No bairro de Igoturucaia, a Sociedade de Amigos local proporcionava atividades de artesanato em madeira. Por fim, no Jardim Guanabara, havia trabalhos manuais, crochê, tricô e bordados nas oficinas da Paróquia São José Operário. As parcerias também eram feitas com algumas empresas e outras entidades, como o Sesi e a Pastoral da Criança, para ajudar nos cursos e no fornecimento de materiais e máquinas (como no caso da construção de blocos).

O PAGRM começou, em maio de 1996, com 45 participantes. Em pouco mais de dois anos, o número se estabilizou entre 120 a 150 beneficiários por mês, que recebiam um pagamento médio de R\$ 120. O valor anual de repasses aos oficinairos passou de R\$ 60 mil, no primeiro ano, para R\$ 200 mil, em 2001. Em 2002, uma nova lei promoveu um reajuste nos valores pagos, passando dos limites de R\$ 50 a R\$ 150 para R\$ 66,55 a R\$ 199,63. Com o aumento, os valores anuais desde então oscilaram próximos a um total de R\$ 250 mil. De 1996 a 2004, haviam sido atendidos 1.154 habitantes, dos quais aproximadamente 40% não chegaram a completar o período máximo previsto.

É interessante destacar que a maior parte do público atendido, desde o início, era formado por mulheres. Isso acontecia mesmo no caso de oficinas “pesadas”, geralmente associadas a homens, como o curso de blocos de concretos. A explicação, nesse caso, é que a Vila Rui Barbosa era um bairro que passava, na época, por um intenso processo de urbanização. Os blocos eram assim utilizados pelos moradores para a construção de casas em mutirão. Nos outros cursos, os produtos das oficinas eram vendidos em feiras organizadas pela Secretaria da Cultura do município. Parte da renda ajudava a comprar novos materiais, a outra parte ia para os próprios oficineiros³¹.

Entre as dificuldades enfrentadas, a estratégia de trabalhar em parceria com comunidades e suas organizações se mostrou menos bem-sucedida que o esperado. Ao longo dos anos, houve problemas com algumas lideranças comunitárias, que buscavam reverter a iniciativa em benefício próprio, como no caso de um líder que se elegeu vereador. Havia também resistência por parte de algumas organizações mais tradicionais, assistencialistas, em desenvolver uma relação mais emancipadora com os beneficiários. Os monitores dos cursos, que no início do programa eram da própria comunidade e mantidos pelas organizações, foram assumidos pela Prefeitura após uma avaliação no final de 2001. A conclusão da equipe técnica da Semis na época foi de que as organizações e suas lideranças não chegavam a assumir o programa como seu e não cumpriam o que havia sido acertado, esperando uma posição mais ativa e tradicional por parte do governo. Em algumas comunidades, os problemas chegaram a resultar no fim da parceria, sendo então beneficiados novos moradores de outros bairros.

Vale dizer, porém, que o relativo insucesso na relação com a comunidade talvez não possa ser creditado somente às características das organizações parceiras. A pesquisadora Carolina Justo, que recentemente realizou uma pesquisa comparada entre quatro programas de renda mínima municipais, aponta que o programa de Jundiaí não conseguiu conquistar a adesão das comunidades locais. A autora destaca, inclusive, que os técnicos da Prefeitura eram vistos como chefes pelos beneficiários, já que acabavam por ser responsáveis por gerenciar as oficinas (JUSTO, 2005).

Outra dificuldade do programa é comum às diversas iniciativas de renda mínima existentes no país: a aferição de sua efetividade. Ainda que o PAGRM de Jundiaí faça um acompanhamento

³¹ O processo comercial é viabilizado pela Associação de Oficinas Comunitárias, entidade criada pela Prefeitura que emite nota fiscal, possibilitando a venda de produtos.

próximo a seus beneficiários e exista o hábito de se fazer avaliações, não há dados conclusivos que permitam medir a qualidade do programa e se os participantes conseguem melhorar sua vida ou se voltam à situação anterior ao projeto quando são desligados. Mesmo na ausência de indicadores mais consistentes, porém, a percepção da equipe em anos recentes é de que havia a necessidade de se rever algumas estratégias do programa.

Novos tempos, novos desafios

No início de 2005 houve mudança de secretária na Semis. Pela primeira vez desde que o PAGRM existia, a secretária não era mais a ex-primeira-dama Neide Benassi, que ficou mais de dez anos no posto. A nova ocupante do cargo passou a ser a atual primeira-dama, Marialice Fossen, esposa do prefeito Ary Fossen, que se diferencia da anterior por ter formação e atuação na área de assistência social. Exceto pela mudança da secretária, a equipe da Semis permaneceu inalterada.

Nessa mesma época, iniciou-se a principal reformulação do programa. Após novo período de avaliação da iniciativa, houve reuniões em que a própria equipe questionou o sentido de existência do projeto. A decisão foi de manter o PAGRM, alterando as oficinas e reforçando a presença das técnicas nas comunidades. Já havia o diagnóstico de que as oficinas anteriores, ainda que por vezes ajudassem a complementar alguma renda para os beneficiários, não eram capazes de promover a autonomia financeira dos participantes ao final do prazo de um ano. Além disso, as técnicas da Secretaria associavam a situação de extrema exclusão social ao baixo nível educacional do público-alvo do programa.

Dessa forma, há atualmente uma ênfase maior em cursos de alfabetização e de ensino fundamental, que ocupam 16 horas semanais para asicineiras. As quatro horas restantes são dedicadas a cursos profissionalizantes, em princípio mais adequados ao mercado de trabalho, como jardinagem, auxiliar de cozinha e trabalhos domésticos³². Esses cursos, oferecidos por professores de instituições parceiras como o Sesi e a Escola Estadual Benedito Sorano, têm duração de 18 meses. A aposta nos novos cursos também aconteceu em função de terem menor custo para a Secretaria, pois os custos com material são reduzidos. Por último, na fase de seleção, dá-se mais atenção à identificação de potenciais participantes comprometidos com

³² É interessante notar que houve uma inversão de prioridades: na concepção anterior, a parte educativa durava quatro horas, enquanto as diversas oficinas profissionalizantes ocupavam as 16 horas restantes.

o programa, de forma a diminuir a taxa de desistência que caracterizava o PAGRM. A primeira turma nesse novo formato começou em agosto de 2005.

Ao longo de sua história, ainda que o programa tenha sido considerado referência, é forçoso reconhecer que sua expansão não se deu da forma planejada. Seu impacto é bastante restrito, tanto se analisado em relação à população de Jundiaí como se comparado com outros programas de renda mínima. Assim como no caso de Embu, a comparação com as metas apresentadas na época da participação no Programa Gestão Pública e Cidadania é desfavorável. O finalista do ciclo de 1997 apresentava como meta a intenção de chegar a atender de 400 a 600 famílias por ano. O pico máximo de atendimento até hoje foi o ano de 2003, com 155 beneficiários.

Uma possível explicação para os números tímidos do PAGRM é sua concepção atual como um programa de nicho, com “foco na qualidade e não na quantidade”, nas palavras de sua coordenadora, Célia Marques. Essa conceituação é reflexo do aparecimento de diversos outros programas de renda mínima dos níveis estadual e federal ao longo dos últimos oito anos, beneficiando hoje 9.750 moradores da cidade com um repasse total de R\$ 900 mil. Do Estado vieram o Renda Cidadã e o Ação Jovem; do governo federal, foram implementados diversos programas – entre os quais o PETI (Programa de Erradicação do Trabalho Infantil), o vale-gás, o bolsa-alimentação e o bolsa-escola –, vários dos quais estão hoje unificados no Bolsa-Família. Cada um tem suas regras, seus valores e seus procedimentos, mas cada vez mais a gestão operacional dos programas fica a cargo das prefeituras³³. Pela dificuldade de integração com os programas de outros níveis, a equipe escolheu priorizar o foco do PAGRM na capacitação e no acompanhamento dos beneficiários.

O que sem dúvida destaca o programa de Jundiaí de outros semelhantes, porém, é o cenário político em que ele foi desenvolvido. A cidade é comandada pelo mesmo grupo político desde os anos 80, exceto por uma interrupção de um mandato no início dos anos 90. A gestão atual é o quarto mandato seguido de um prefeito do PSDB. A continuidade política se revelou ainda mais contundente na trajetória da Semis, com a gestão por 12 anos da mesma secretária. O quadro funcional da Secretaria é também caracterizado pela estabilidade e pelo

³³ Há programas que permitem o acúmulo de benefícios por um mesmo participante, como é o caso do próprio PAGRM. Outros, entre os quais o Renda Cidadã, exigem exclusividade do beneficiário. Para uma análise das questões federativas envolvidas nos programas de renda mínima, ver o trabalho de Licio e Mansour (2001).

profissionalismo. Técnicos de carreira, em sua ampla maioria, ocupam os diversos cargos, inclusive de chefia. Como já mencionado, a mudança da secretária no início da última gestão não resultou em mudança dos cargos técnicos.

Se a continuidade política certamente favoreceu a sustentação do PAGRM, não se pode dizer que a continuidade administrativa necessariamente contribuiu para sua qualidade e expansão. Além das dificuldades de gestão e de certa competição com programas semelhantes vindos do Estado e da União, tem-se a impressão de que o programa fica eclipsado, internamente, pelo amplo conjunto de programas de assistência social promovidos pela Semis. Ainda que haja certa integração do PAGRM com essas outras iniciativas³⁴, entre as quais o plantão de atendimento e diversos projetos para crianças e adolescentes, o programa parece ter perdido o destaque e o entusiasmo que nutria quando era política recente e pioneira, tanto em Jundiá como em outros municípios. Não é possível dizer se a reformulação feita recentemente pode dar novo impulso a ele.

Quadro 4 – Histórico do Programa de Produção Associada com Garantia de Renda Mínima		
Ano	Contexto político-institucional	Marcos do projeto
1994 - 1996	Pref. André Benassi (PSDB – gestão 93-96) Programa ligado à Secretaria Municipal de Inclusão Social (Semis), cuja secretária é a primeira-dama	<ul style="list-style-type: none"> – Apresentação de projeto de lei pelo vereador Antônio Giaretta (PPB), propondo a criação de um Programa de Renda Mínima (final de 1994); – Apresentação de um projeto alternativo por parte do prefeito (jun/1995); – Projeto-piloto começa, liderado pela Semis, antes da aprovação de qualquer projeto na Câmara (início de 1996); – Aprovação da Lei nº 4.767 de 08/05/1996, regulamentada pelo Decreto nº 15.484 de 13/06/1996, instituindo o programa.
1997- 2000	Pref. Miguel Haddad (PSDB – gestão 97-2000) A secretária da Semis é mantida no novo governo	<ul style="list-style-type: none"> – O programa se consolida e atinge a média de 120 a 150 beneficiários por mês, que recebem um valor médio de R\$ 120.

³⁴ Na visão de Justo (2005), a integração do programa de Jundiá tanto com outras políticas da própria Prefeitura como com projetos semelhantes de outros níveis de governo é fraca se comparada a programas como o de Campinas, Santos ou Santo André, por exemplo.

Ano	Contexto político-institucional	Marcos do projeto
2001	Pref. Miguel Haddad (PSDB – gestão 2001-04) O prefeito é reeleito. A secretária da Semis é mantida novamente	<ul style="list-style-type: none"> – A Semis assume os monitores das oficinas, em função de avaliações que indicavam que o trabalho com as comunidades não estava correspondendo às expectativas (2001/2002); – Aprovação da Lei nº 5.854 de 08/07/2002, regulamentada pelo Decreto nº 18.783 de 20/08/2002, atualizando os valores pagos pelo programa e baixando a idade mínima de 21 para 18 anos (em caso de chefe de família).
2005	Pref. Ary Fossen (PSDB – gestão 2005-08) Nova secretária da Semis, a atual primeira-dama. A equipe é mantida.	<ul style="list-style-type: none"> – Avaliações de impacto e replanejamento, mudança do formato do programa; – Ago/2005: início de turmas nas comunidades no novo formato, com previsão de duração de um ano e meio.

Fonte: Elaborado a partir das entrevistas realizadas e da consulta a documentos fornecidos pelos entrevistados.

4.3. A instituição comunitária de crédito de Porto Alegre

Fundada em 1772, a capital do Rio Grande do Sul é a cidade com o nono melhor IDH do país, com valor de 0,865 em 2000. Entre as capitais brasileiras, fica atrás apenas de Florianópolis. Seus 1.360.590 habitantes, dos quais 97,07% estão em sua área urbana, moram numa cidade conhecida por sua alta taxa de arborização e cujos serviços básicos de saneamento, energia elétrica e coleta de lixo estão praticamente universalizados.

Novamente, o avanço nos indicadores de qualidade de vida municipal – em especial dos relacionados à educação – não se traduz numa situação mais igualitária socialmente: seu índice de Gini é maior que 0,6. Além de enfrentar a pobreza existente em seu perímetro urbano (11,3% da população), Porto Alegre tem o desafio de lidar com a pobreza existente nos outros 30 municípios que compõem a região metropolitana da qual é o centro³⁵.

Mas é por sua trajetória política, sobretudo, que a capital gaúcha vem se tornando objeto de seguidos estudos acadêmicos. Porto Alegre foi uma das primeiras cidades relevantes em termos de tamanho e projeção a ser conquistada pelo Partido dos Trabalhadores, o que ocorreu já em 1989. A esse primeiro mandato seguiram-se três outros consecutivos, em tendência interrompida apenas na última eleição. Ao longo desses 16 anos, a cidade foi vista

³⁵ Estes dados, referentes ao ano de 2000, têm como fonte o Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil (2003).

não só como vitrine do partido, mas principalmente como laboratório de experiências de gestão municipal consideradas inovadoras, das quais o orçamento participativo é a expressão máxima.

É nesse contexto que se insere a criação da Instituição Comunitária de Crédito Portosol. Se a origem dessa política está na primeira gestão petista, nos idos de 1991, sua demorada gestação foi, sem dúvida, a mais cuidadosamente planejada e amplamente negociada dos três casos aqui apresentados. E, no entanto, as discussões iniciais não faziam referência a uma instituição de crédito. Um projeto de lei apresentado em 1991 por um vereador da bancada governista demandava a realização de estudos visando à criação do Banco Municipal de Porto Alegre (Bampa).

Aprovado no ano seguinte e posteriormente sancionado pelo então novo prefeito, Tarso Genro, no início de seu mandato, o projeto foi desenvolvido na recém-criada Secar – Secretaria Extraordinária de Captação de Recursos³⁶. Entretanto, as análises iniciais desaconselharam a criação de um banco, em função da tendência geral de concentração do mercado de instituições financeiras e também pela situação crítica da maioria dos bancos públicos nos primeiros anos da década de 90.

Mantendo o foco no objetivo principal da iniciativa – o fomento às atividades produtivas –, começou-se a levantar outras concepções que a ação poderia tomar, chegando progressivamente à idéia de uma instituição alternativa de crédito. A participação de representantes de universidades, de empresas e de organizações da sociedade civil em reuniões e seminários revelou-se fundamental, contribuindo para angariar apoios e fundamentar a pesquisa que levaria ao desenho da nova instituição. Também foram consultadas experiências semelhantes de países como Bangladesh, Bolívia e Colômbia.

Não é que o microcrédito fosse novo nessa época; o Brasil foi um dos primeiros países a desenvolver essa experiência nos anos 70, com a UNO no Nordeste, apoiada pela Acción Internacional. No próprio Rio Grande do Sul já existia o CEAPE – Ana Terra desde a década

³⁶ Criada em maio de 1993, é o órgão que coordena e desenvolve estudos e projetos necessários para a obtenção de financiamentos. Para captar recursos, identifica fontes de financiamento nacionais e internacionais de forma a viabilizar projetos definidos pela administração municipal.

de 80³⁷. Os desafios, neste caso, eram outros: metodológicos, administrativos, jurídicos e políticos. Muito mais do que estabelecer um fundo rotativo que emprestasse valores baixos a pequenos empreendedores, buscava-se criar uma instituição sólida, de caráter público, com gestão moderna e financeiramente sustentável.

Nesse sentido, criou-se logo um consenso de que o controle da instituição não deveria ser do município, optando-se assim por uma visão de uma política pública porém não-estatal. Essa concepção poderia ajudar a conseguir uma maior participação de diversos parceiros, além de permitir maior flexibilidade administrativa, vista como necessária para a boa gestão da empreitada. Por último, esperava-se que funcionasse para diminuir o risco de descontinuidade administrativa em caso de trocas de governos.

A assembléia geral de constituição da Portosol foi realizada em 17 de novembro de 1995, e a organização começou a funcionar para o público dois meses depois. A instituição tinha como objetivo explícito contribuir para a promoção do desenvolvimento econômico local por meio da concessão de crédito para os pequenos e micro-empresários excluídos do mercado financeiro convencional, fossem eles formalizados ou não. Como em outras iniciativas semelhantes, o agente comunitário de crédito desempenha um papel fundamental durante todo o processo: é ele quem estabelece um vínculo direto com o cliente, conhecendo a fundo suas necessidades e o contexto em que ele desenvolve seu pequeno negócio. É com base nas observações feitas pelos agentes nas visitas de campo que se decide, em reunião de comitê, se o empréstimo será dado ou não.

Os créditos têm, geralmente, duas destinações. A mais comum é o financiamento de capital de giro do negócio, voltado à aquisição de matéria-prima, mercadorias, propaganda, cursos de aperfeiçoamento e quitação de compromissos do empreendimento. Já o financiamento de capital fixo é mais raro, porém costuma atingir um valor maior, por tratar-se de investimento em máquinas e equipamentos, reformas, construções, veículos utilitários e ferramentas. O valor mínimo em qualquer modalidade era de R\$ 200, com teto máximo de R\$ 5.000 para capital de giro e de R\$ 10.000 para capital fixo³⁸.

³⁷ Para históricos do desenvolvimento do microcrédito no Brasil, ver “Democratização de Crédito no Brasil: atuação do Banco Central”, de Alves e Soares (2004) e “Introdução ao Microcrédito”, de Barone, Lima, Dantas e Rezende (2002).

³⁸ Os limites máximos foram posteriormente ampliados para R\$ 15.000 em todas as operações, em reunião do Conselho de Administração de abril de 1998.

A base do microcrédito é a idéia de se criar vínculos de confiança entre o tomador, a instituição e a comunidade onde o negócio se insere, sempre mediados pelo agente de crédito. Essa concepção permite que se aceite, além de um fiador ou de garantias reais (bens físicos, máquinas, veículos) pelo empréstimo, a constituição de grupos solidários. Nesses grupos, formados por até cinco pequenos empresários, cada um fica responsável pela adimplência do outro, criando uma pressão positiva para não se deixar de pagar as parcelas devidas³⁹.

Apesar de possuir uma boa metodologia de formação e trabalho com agentes de crédito, a inovação pela qual a Portosol é mais reconhecida é seu modelo de governança. Mesmo sendo uma iniciativa pública, a instituição foi constituída como uma associação civil sem fins lucrativos, portanto de direito privado. O vínculo com o poder público e a busca de um equilíbrio na representação de diversos interesses estão cristalizados em seu Conselho Administrativo, responsável pela deliberação das principais diretrizes da organização.

Esse órgão é composto por representantes do poder público e da sociedade, sendo a participação majoritária deste último grupo. Os conselheiros se distribuem de acordo com a seguinte divisão:

- 2 representantes da Prefeitura Municipal (um pela Secar e outro pela SMIC – Secretaria Municipal de Indústria e Comércio);
- 1 representante do Governo do Estado do Rio Grande do Sul;
- 2 representante de entidades parceiras fundadoras da Portosol (Federasul e Associação dos Jovens Empresários de Porto Alegre – AJE-POA);
- 1 representante do Orçamento Participativo; e
- 3 representantes da sociedade civil com experiência e notório saber na área de microfinanças.

O mandato do presidente do Conselho dura dois anos, com possibilidade de uma reeleição. Por meio de um rodízio, busca-se que os diferentes setores representados se alternem no comando da instituição. As regras para a composição do Conselho, formalizadas no estatuto da Portosol, procuram garantir tanto um caráter plural na condução da organização como um efetivo controle público de suas ações.

³⁹ É interessante notar que as taxas de inadimplência de boas instituições de microcrédito costumam ser mais baixas do que da média do mercado financeiro.

A constituição do Conselho também reflete as parcerias e os aportes financeiros reunidos na fundação da organização. Assim, a Prefeitura de Porto Alegre contribuiu com um aporte de R\$ 700 mil, enquanto o Governo do Estado do Rio Grande do Sul deu R\$ 350 mil. A Federasul e a AJE-POA apoiaram a criação e são também membros fundadores. A GTZ (agência de cooperação governamental alemã) apoiou decisivamente a Portosol, tanto ajudando na consultoria técnica como doando R\$ 350 mil, porém não quis fazer parte do Conselho. Outros apoios financeiros significativos ainda no primeiro ano da organização vieram da Fundação Interamericana, que doou R\$ 225 mil, e do Sebrae e do BNDES, com empréstimos de R\$ 600 mil e R\$ 1,8 milhão respectivamente. A Caixa Econômica Federal apoiou a Portosol realizando as operações financeiras da instituição a um custo inferior ao normalmente praticado e também cedendo o espaço inicial para suas instalações.

O pioneirismo em seu formato institucional, os apoios conquistados e a disposição em ajudar a fortalecer o campo das microfinanças no Brasil conferiram uma posição de destaque à Portosol, tanto nacional como internacionalmente⁴⁰. Além da participação ativa em fóruns, seminários e associações de organizações de microcrédito, é possível encontrar exemplos concretos dessa influência. Em primeiro lugar, o modelo de arranjo institucional criado virou referência para diversas experiências. Além disso, a metodologia de capacitação de agentes de crédito foi adotada pelo BNDES e por outras agências, disseminando-a em cursos ao longo dos últimos dez anos. Por último, o *software* desenvolvido para sua gestão em parceria com uma empresa de informática foi patenteado e licenciado para outras instituições semelhantes, rendendo *royalties* à organização⁴¹.

A posição conquistada pela Portosol tem como base resultados consistentes ao longo de sua atuação na cidade de Porto Alegre e entorno. Em pouco menos de dez anos de existência⁴², foram liberados quase 84 mil créditos, num valor total emprestado de aproximadamente R\$ 94 milhões. O valor médio do crédito é de R\$ 1.121,06, com uma taxa de perda de 1,06%. Os tomadores de empréstimo são em sua maioria formais (70%), do sexo masculino (62%), com predominância das áreas de comércio (43%) e serviços (34%) e necessitam, sobretudo, de

⁴⁰ Entre outros reconhecimentos, a Portosol foi selecionada em 1999 pelo Banco Mundial como uma das dez iniciativas nacionais de combate à pobreza mais bem-sucedidas.

⁴¹ Nos primeiros anos, a instituição participou ativamente da divulgação do *software*, chamado de SIP. Posteriormente, decidiu-se deixar a parte de comercialização totalmente a cargo da empresa parceira, de forma a não desviar a atenção da organização de seu foco principal. Em torno de 70 instituições de microcrédito utilizam hoje o *software* da Portosol.

⁴² Os dados, fornecidos pelo diretor executivo da instituição, referem-se ao acumulado até outubro de 2005.

crédito para capital de giro (74%). A maior parte dos valores emprestados não chega a R\$ 1.000 (64%), enquanto apenas uma pequena parcela fica acima de R\$ 5.000 (2%).

A Portosol é hoje uma das maiores instituições de microcrédito do Brasil. Já em 1999 era uma das apenas seis organizações não-governamentais com mais de 2 mil clientes ativos no país, e a única fora do Nordeste⁴³. A trajetória de crescimento da Portosol não ocorreu de forma linear, porém. É necessário entender, sobretudo, que sua estratégia de desenvolvimento é estruturada por dois objetivos não necessariamente harmônicos. Por um lado, a organização tem firme propósito de seguir uma linha não-paternalista e que lhe traga uma remuneração adequada, praticando assim juros de aproximadamente 4% ao mês, fugindo de empréstimos subsidiados e com grande preocupação na recuperação dos créditos concedidos. Por outro, faz parte de sua concepção uma vocação pública e social de chegar aos empreendedores mais excluídos de oportunidades no sistema formal. Essa tarefa nem sempre é fácil ou compatível com o objetivo anterior, na medida em que o esforço – e o custo – para atingir tal público é, muitas vezes, superior ao retorno obtido.

Esse não foi, certamente, o único desafio enfrentado pela Portosol ao longo de sua existência. Uma das estratégias de crescimento adotadas foi expandir a atuação da organização para além da capital. Isso demandou, porém, uma alteração nos estatutos da Portosol e na lei municipal que a havia criado, já que ambos previam que a abrangência da instituição ficaria restrita ao município. Com as aprovações para a nova área de atuação conseguidas no segundo semestre de 1998, a Portosol começou a trabalhar com municípios da Região Metropolitana de Porto Alegre em 1999 e, em 2000, com o município de Novo Hamburgo, distante 40 km. Com essa nova agência, a Portosol se fez presente em mais oito municípios na região do Vale do Sinos.

Atualmente, a organização conta com cinco agências. Sediadas em Porto Alegre estão a matriz, na região central, e um posto de atendimento, na zona sul. Outros dois postos estão em cidades da Região Metropolitana (Cachoeirinha e Canoas). O quinto posto é o de Novo Hamburgo. A tendência de aumentar os pontos de presença veio da constatação de que alguns clientes (ou possíveis clientes) tinham dificuldade para se deslocar até a agência central, ocasionando perda de tempo e dinheiro que deveria ser investido no próprio negócio.

⁴³ De acordo com levantamento realizado por Goldmark, Pockross e Vechina (2000, p. 12).

Mas não só a localização dificultava a captação e manutenção de clientes. Há um consenso entre gestores, conselheiros e parceiros de que a Portosol ainda tem muito a caminhar em termos de sua divulgação. Contando com esporádicas aparições na mídia local e com a propaganda boca-à-boca, foram poucas as ações de marketing específicas da instituição⁴⁴. A essa situação se soma a complexidade de equilibrar a evolução de oferta e demanda pelo crédito. Por um lado, é desejável gerar uma demanda cada vez maior; porém, é preciso ter recursos suficientes para emprestar e acompanhar esse crescimento. Assim, já houve ocasiões em que havia certa ociosidade de fundos a emprestar devido à falta de demanda. No outro extremo da equação, houve também situações em que a expansão dos créditos liberados esbarrava nas dificuldades de se conseguir *fundings* suficiente e nas condições consideradas adequadas⁴⁵.

O crescimento da Portosol também começou a ser dificultado, aos poucos, pela presença cada vez maior de produtos e serviços alternativos para fornecer crédito aos pequenos empresários. Se sua atuação ajudou a dar visibilidade ao setor e aumentar a demanda como um todo por serviços de microfinanças, parecer ter despertado também a atenção de diversas empresas financeiras privadas pelo mesmo público-alvo⁴⁶. Nos últimos anos, houve também a confluência de diversas políticas públicas em nível nacional que interferiram no setor. Ainda que tais políticas não sejam especificamente voltadas ao microcrédito produtivo, acabam funcionando muitas vezes como fonte de financiamento para os micro-empresários. Nesse contexto, é possível mencionar o aumento de programas de renda mínima, as políticas de incentivo ao crédito (como no caso do crédito consignado em folha de pagamento) e a diretriz de se promover a bancarização da população⁴⁷.

As mudanças de políticas mais amplas também foram resultado de uma conjuntura política que começou a mudar em 2003. A Prefeitura da capital ainda era do PT, em sua quarta gestão

⁴⁴ Segundo os gestores entrevistados, o pouco investimento se dá principalmente pela falta de recursos disponíveis para alterar significativamente essa situação.

⁴⁵ As organizações financeiras podem conseguir fundos para emprestar tanto tendo acesso a linhas de financiamentos nacionais ou internacionais como de seus próprios clientes, oferecendo produtos de poupança, por exemplo. Pela legislação atual brasileira, esta segunda opção não é permitida às instituições de microcrédito daqui, que geralmente recorrem a linhas de financiamento de bancos públicos e agências de desenvolvimento. A dificuldade de conseguir financiamento de forma regular de fontes conhecidas é vista por muitos especialistas e gestores como uma das principais barreiras ao desenvolvimento sustentado do setor.

⁴⁶ Há relatos de agentes de créditos que notam que seus clientes começam a ser “disputados” por outras instituições financeiras. Dada a credibilidade que a Portosol conquistou com sua política de concessão de crédito, o cliente Portosol passa a ser sinônimo de bom pagador, despertando a cobiça de bancos comerciais e outras instituições financeiras.

⁴⁷ A bancarização é um conjunto de políticas que pretende facilitar a entrada da população excluída no sistema bancário, com contas correntes simplificadas, menor cobrança de taxas e benefícios e serviços limitados.

seguida; já o governo estadual passara para o controle do PMDB. O curioso é que, apesar de o presidente da República ser pela primeira vez um petista, as políticas introduzidas desde então não seguiram o que a Portosol e outras instituições semelhantes julgavam adequado. Assim, a mudança das diretrizes adotadas durante os oito anos das gestões anteriores criou um ambiente menos favorável a seu desenvolvimento.

As novas prioridades – pela bancarização, por programas de créditos produtivos orientados e por linhas de juros subsidiados – contrastavam com a concepção de microcrédito defendida pela instituição. Entre as dificuldades trazidas pelas mudanças estavam o aumento de serviços alternativos competindo pelo mesmo público, o incentivo a políticas pouco compatíveis com as metas de sustentabilidade financeira e a diminuição de fontes de financiamento.

Nesse cenário desafiador, a Portosol continua militando na área de microfinanças para ajudar a desenvolver o ambiente externo da forma que mais lhe pareça adequada. O ano de 2005, escolhido como Ano Internacional do Microcrédito pela ONU, foi especialmente rico em seminários e eventos para discutir este ambiente, podendo ser citado o III Congresso Latino-Americano de Microcrédito, promovido em outubro em Porto Alegre pela Portosol em conjunto com a ABCRED – Associação Brasileira dos Dirigentes de Entidades Gestoras e Operadoras de Microcrédito, Crédito Popular Solidário e Entidades Similares.

A gestão diária da Portosol não é, porém, menos desafiadora. Numa tentativa de dar mais visibilidade a sua ação e atingir de forma mais capilarizada seu público potencial, a instituição vem desenvolvendo um projeto-piloto de “Parceiros Portosol”. Esses correspondentes, que já eram sete no fim de 2005, são escolhidos entre lideranças comunitárias e têm a função de aproximar a organização das comunidades locais.

Outra inovação que vem sendo testada é a criação de novos produtos financeiros. Nos últimos anos foram introduzidas diversas adaptações dos produtos básicos (capital de giro ou fixo), buscando atender necessidades específicas na compra de veículos e máquinas, em reformas ou construção ou mesmo no financiamento de impostos e 13º salário. A troca de cheques, produto visto como de risco por parte do mercado, também vem sendo oferecida.

A própria metodologia de formação dos agentes e de concessão de crédito, uma das razões da notoriedade da Portosol, é hoje objeto de questionamento. A avaliação feita pelos gestores e,

em especial, pelos agentes de crédito, é que é necessário revisar os processos de forma a torná-los mais ágeis e flexíveis. O desafio, aqui, é não perder a qualidade da análise, evitando um aumento da inadimplência.

A Instituição Comunitária de Crédito Portosol passou, recentemente, por mais um processo de planejamento estratégico, orientados por uma consultoria. Começou-se com reuniões com a equipe e, em seguida, o Conselho de Administração foi envolvido. Pela primeira vez, o horizonte de planejamento foi de três anos. Há três diretrizes claras a perseguir, segundo o diretor executivo. Inicialmente, a instituição precisa crescer, ganhando escala e enraizando sua presença nas comunidades onde trabalha. Além disso, precisa crescer de forma sustentada, praticando uma gestão operacional eficiente e taxas que permitam sua remuneração. Por último, não pode deixar de lado sua função pública e social, mantendo uma proporção mínima de empréstimos de baixo valor e a empreendimentos informais. O futuro da iniciativa passa pelo instável equilíbrio entre os extremos de uma política pública de microcrédito, por um lado, e de uma organização sujeita às regras do mercado como outra qualquer, por outro.

Em seguida se apresenta um quadro com uma sistematização do histórico da instituição.

Quadro 5 – Histórico da Instituição Comunitária de Crédito Portosol			
Ano	Contexto político-institucional Porto Alegre / Rio Grande do Sul	Ambiente do setor de microfinanças	Marcos do projeto
1991-1992	Pref. Olívio Dutra (PT – gestão 89-92) Gov. Alceu Collares (PDT- gestão 91-94)		– Começo das discussões de um banco popular municipal de Porto Alegre.
1993-1994	Pref. Tarso Genro (PT – gestão 93-96) Criação da Secretaria de Captação de Recursos (Secar – em 94)		– Análise de viabilidade desaconselha a criação de um banco, mas sugere a de uma instituição de crédito para micro e pequenas empresas; – Consulta a experiências semelhantes em outros países, realização de seminários para discutir a criação de uma instituição de microcrédito, participação do Projeto Prorenda.
1995-1996	Gov. Antonio Britto Filho (PMDB – gestão 95-98)	– O PCPP (Programa de Crédito Produtivo Popular) é lançado pelo BNDES (1996), ligado à área social do banco.	– Elaboração de um plano de negócios, busca de solução jurídica, aprovação da instituição pelo Banco Central e pelo Tribunal de Contas estadual; – Recrutamento da equipe, assembléia de fundação em nov/95 e começo da operação da Portosol em jan/96

Ano	Contexto político-institucional Porto Alegre / Rio Grande do Sul	Ambiente do setor de microfinanças	Marcos do projeto
1997-1998	Pref. Raul Pont (PT – gestão 97-2000)	<ul style="list-style-type: none"> – As definições do marco legal para as políticas de microfinanças são feitas no Conselho da Comunidade Solidária; – Lançado o PDI – Programa de Desenvolvimento Institucional (BNDES). 	<ul style="list-style-type: none"> – Jun/97: atinge auto-sustentabilidade operacional; – Lançamento do <i>software</i> de gestão de microcrédito; – 2º sem/98: aprovação de lei permitindo a atuação da Portosol além da cidade de Porto Alegre; a assembleia geral da instituição também aprova a mudança.
1999-2000	Gov. Olívio Dutra (PT – gestão 99-2002)	<ul style="list-style-type: none"> – Lei das OSCIPs, que permite que trabalhem com microcrédito e não estejam sujeitas à lei da usura; – Criação, por MP, das Sociedades de Crédito ao Microempreendedor – SCM. 	<ul style="list-style-type: none"> – Ampliação da atuação para a Grande Porto Alegre (1999) e para a região de Novo Hamburgo (2000)
2001-2002	Pref. Tarso Genro Pref. João Verle (PT – gestão 2001-04) Realização do I Fórum Social Mundial O prefeito Tarso Genro sai em abr/02 para se candidatar ao governo do Estado; assume o vice-prefeito, João Verle.	<ul style="list-style-type: none"> – É criada a ABCRED – Associação Brasileira dos Dirigentes de Entidades Gestoras e Operadoras de Microcrédito, Crédito Popular Solidário e Entidades Similares; – Desde 1996 o PCPP liberou R\$ 43 milhões. 	<ul style="list-style-type: none"> –
2003-2004	Gov. Germano Rigotto (PMDB – gestão 2003-06)	<ul style="list-style-type: none"> – O presidente do BNDES muda com a nova gestão em nível federal. As políticas para as microfinanças passam a priorizar a bancarização e o crédito produtivo orientado e subsidiado; – O BNDES reformula o PCPP e lança o Programa de Microcrédito (em 2003) e o PNMPO – Programa Nacional de Microcrédito Produtivo e Orientado (nov/2004). 	<ul style="list-style-type: none"> – A diretora executiva, que estava desde o começo da Portosol, sai; o gerente de marketing é promovido e assume a direção.
2005-2006	Pref. José Fogaça (PPS – gestão 2005-08) A Secar passa ser chamada de Capture	<ul style="list-style-type: none"> – 2005 é o Ano Internacional do Microcrédito pela ONU; – O BNDES lança PMC – Programa de Microcrédito. 	<ul style="list-style-type: none"> – O projeto “Parceiros Portosol” é testado ao longo de 2005; – Dados estatísticos acumulados desde a criação até out/05: <ul style="list-style-type: none"> ○ Créditos liberados – 83.733 ○ Valor total emprestado – R\$ 93.870.180,00 ○ Crédito médio – R\$ 1.121,06 ○ Taxa de perda – 1,06%

Fonte: Elaborado a partir das entrevistas realizadas e da consulta a documentos fornecidos pelos entrevistados.

5. ANÁLISE: A CONTINUIDADE ADMINISTRATIVA NO DIA-A-DIA DA GESTÃO PÚBLICA

Como já era previsto após a revisão bibliográfica, uma leitura dos três casos permite ver que a continuidade administrativa não significa a repetição e manutenção das atividades iniciadas, nem que o desenvolvimento das ações seja linear. Deparou-se com fenômenos os mais variados: ocorrências que fogem ao planejamento inicial; dificuldades de crescimento; pouca prática de avaliação, principalmente de impacto; forte troca de experiências com outras iniciativas semelhantes, sendo influenciados e influenciando ao mesmo tempo os campos das políticas; necessidade de inovar em métodos e rever estratégias e objetivos após alguns anos. Ressalta-se também a dualidade entre questões técnicas e políticas – ainda que os fatores políticos sejam importantes na continuidade de um programa ou projeto, a relevância dos fatores técnicos e de gestão não deve ser menosprezada.

Cada uma das questões levantadas acima será devidamente detalhada neste capítulo. Cabe, antes, notar algumas características dos casos estudados enquanto políticas de desenvolvimento local. Dos três casos, dois são claramente exemplos da nova linha de atuação de governos municipais. Se a gestão dos resíduos sólidos (caso de Embu) é atribuição tradicional das prefeituras, programas de renda mínima (Jundiaí) e de microcrédito (Porto Alegre) são desafios novos, que começaram a aparecer nos últimos 15 anos. Além das novas temáticas, é possível ver que a abordagem adotada foi nova (aí incluído também o programa do lixo de Embu): as características das políticas seguem as linhas apontadas por Farah (2001) e Silveira (2001) resenhadas anteriormente, privilegiando políticas emancipatórias, a articulação intersetorial (principalmente no caso de Embu), o foco nos microempreendimentos e no protagonismo local.

Também de forma coerente com a literatura revisada, a origem dos programas se dá, em boa medida, pela postura empreendedora dos gestores municipais. Nenhum dos casos surge por demanda clara e específica de algum grupo de atores de fora da gestão pública, mas sim de diagnósticos dos problemas locais e da necessidade de encontrar soluções para problemas não adequadamente resolvidos, seja pela ação privada, seja pela iniciativa pública, de qualquer nível de governo.

Os resultados após dez anos de experiência são, porém, limitados, em dificuldade já alertada por França, Vaz e Silva (2002) e Coelho (2004). Especialmente em relação aos resultados quantitativos e ao impacto das iniciativas, a continuidade de ação não necessariamente favoreceu a expansão, tanto se comparado com outras iniciativas semelhantes quanto com os ambiciosos – ou otimistas – planos iniciais⁴⁸. Vale notar ainda que isso é baseado em percepções e comparações pouco sofisticadas, já que a disponibilidade de dados e de avaliações de impactos é escassa.

Quando se tenta discutir cada política isolada e sua relação com o desenvolvimento local, vemos perspectivas e desafios diferentes. A política de microcrédito é sem dúvida importante para o desenvolvimento local, mas tende a ser vista como uma ação que se complementa com diversas outras, como capacitação, incentivo a arranjos produtivos locais, organização de cadeias produtivas, etc. Em função de a Portosol ser uma instituição minimalista – isto é, tem como foco o crédito produtivo e deixa a questão da orientação a outros parceiros como o Sebrae –, é difícil isolar a contribuição específica da instituição numa concepção de desenvolvimento local em Porto Alegre.

Nas entrevistas, foram citados casos específicos em que a atuação da Portosol se combinou com algum esforço maior de coordenação, geralmente por parte da Prefeitura. Assim, há o exemplo de iniciativas de outras secretarias municipais de Porto Alegre trabalhando para organizar mercados locais, como o BRIC da Redenção, ficando a Portosol responsável pelo financiamento direto aos beneficiários (sem deixar de lado, porém, os critérios técnicos para concessão do crédito). No entanto, tais exemplos não chegam a constituir uma política mais intencional e constante que possa indicar uma direção clara.

Os casos de Embu e Jundiaí demonstram outra dificuldade de se promover um desenvolvimento local de bases endógenas. Ao priorizarem a atenção a populações significativamente excluídas, enfrentam o desafio de trabalhar com uma base de capital humano muito frágil. Assim, boa parte dos esforços das experiências passa pela tentativa de aumentar as bases associativas no caso de Embu, por exemplo, com os investimentos na

⁴⁸ O caso da Portosol, indiscutivelmente o que atingiu maior escala entre os três casos analisados, parece sofrer, porém, das dificuldades de desenvolvimento do setor no país. Ainda que seja considerada uma iniciativa grande para padrões nacionais, a comparação com iniciativas semelhantes em outros países é desfavorável à experiência brasileira. Como visto, há diversas hipóteses que tentam explicar essa dificuldade, desde a riqueza e diversidade do sistema financeiro existente até uma cultura estabelecida de que endividar-se é visto como algo negativo, além de questões específicas do setor como a falta de financiamento e de legislação adequada.

criação da cooperativa, ou mesmo de dar condições mínimas de educação, como nas oficinas de Jundiá. Aparece aí a mesma contradição já vista no caso da Portosol – o difícil equilíbrio entre a escolha pública e social e o desempenho, a performance do projeto. Seria provavelmente mais fácil – e talvez mais *sustentável* – trabalhar com uma população um pouco mais escolarizada, menos miserável, a um custo porém de se reproduzir ou acentuar a exclusão entre os mais excluídos.

O caso de Embu, em especial, parece demonstrar maior potencial de resultar em uma experiência interessante de desenvolvimento econômico local. Ainda que sua aposta em cooperativas para organizar o sistema de coleta seletiva de lixo da cidade tenha encontrado mais dificuldades que o esperado, o novo passo de agregar outra associação (que poderá, mais tarde, virar também uma cooperativa) demonstra a possibilidade de se conseguir organizar, de forma inovadora, uma cadeia produtiva normalmente marcada pelas situações de exclusão social e de desorganização.

5.1. A visão dos entrevistados

Foram apresentadas algumas das características iniciais dos casos, constatando-se também que representam bons exemplos do campo do desenvolvimento local. Mas são casos interessantes para observar a questão da continuidade? O primeiro ponto aqui a levantar é a receptividade que o objetivo da pesquisa teve junto aos entrevistados. Na maioria das conversas, eles comentavam como achavam importante essa questão, ainda que com a preocupação genérica semelhante ao espírito levantado na literatura – algo como, “ah, sim, isso é muito importante, já vi muitos casos assim, é um dos problemas da administração pública brasileira”. Em todas as conversas, perguntou-se aos entrevistados quais eram algumas das razões que explicariam a continuidade das ações desenvolvidas. Os pontos mais mencionados foram:

- Percepção do sucesso da ação;
- Pioneirismo;
- Importância da boa gestão;
- Conquista de apoios e parcerias;
- Envolvimento da comunidade;

- Reconhecimento da política como *referência* por parte da população em geral, não só dos beneficiários e parceiros diretamente envolvidos;
- Continuidade política, estabilidade da equipe⁴⁹;
- Presença de instituições favoráveis aos programas (como leis ou, no caso da Portosol, na formação do Conselho).

É necessário discutir, em especial, a aparente dicotomia entre variáveis técnicas e políticas. Foi comum no discurso de vários entrevistados a valorização de aspectos técnicos, racionais, quantificáveis, em contraposição ao *jogo* político, geralmente associado ao aproveitamento por parte de candidatos e ao risco de descontinuidade administrativa. Na descrição de ações para enfrentar ou prevenir esses riscos, porém, os exemplos e *causos* contados pendiam muito mais para uma ação política.

Em Jundiaí, por exemplo, a principal técnica da SEMIS e responsável pelo PAGRM, ainda que fosse técnica e funcionária de carreira, reconhecia a importância de também ter uma atuação política no diretório do PSDB, partido à frente da Prefeitura. O Conselho da Portosol, visto como pilar de sustentação da vocação pública não-estatal, não deixou de viver episódios de forte movimentação e negociação política em ocasiões da indicação dos candidatos à sua presidência. Esses dois breves exemplos tendem a reforçar a complementaridade de ações técnicas e políticas mais do que as conversas poderiam indicar.

Houve outro questionamento, porém, que recebeu respostas muito mais vagas e genéricas. Perguntou-se especificamente se havia exemplos que retratassem situações claras de risco de descontinuidade e que foram enfrentados com alguma estratégia intencional.

Em Jundiaí, a continuidade política e a estabilidade no quadro técnico certamente ajudam a explicar a ausência dessa ameaça. O maior risco de interrupção do projeto veio de uma reunião da própria equipe no começo de 2005, em que as técnicas se questionaram se valia a

⁴⁹ É interessante notar que os três casos estudados apresentaram grande estabilidade da equipe envolvida. No caso de Jundiaí, pela presença de servidores públicos concursados. Em Porto Alegre, pelo fato de a política ser desenvolvida por uma organização autônoma, sujeita a suas próprias regras e diretrizes (ainda que supervisionada pelo Conselho). No caso de Embu houve maior rotatividade de gestores e técnicos envolvidos, mas ainda assim é necessário lembrar que a gestora responsável pela criação do programa ficou durante seis anos na Prefeitura, incluindo os quatro primeiros anos do programa, que possivelmente ajudaram sua estruturação e consolidação.

pena continuar com o programa. Como já comentado, decidiu-se realizar algumas alterações e dar seqüência ao trabalho, sepultando a ameaça de término do PAGRM.

No caso da Portosol, a influência do quadro político existe, mas é minimizada pelo fato de se tratar de uma organização de domínio privado, em que o gestor não é automaticamente indicado pelos novos prefeitos ou governadores. O que a alternância política provocou em algumas ocasiões, porém, foi certa descontinuidade de apoio político. Ainda que nenhuma mudança até o momento tenha trazido a sombra da descontinuidade à Portosol, é possível observar um distanciamento na relação entre as gestões atuais na Prefeitura e no governo do Estado e a instituição. Sua continuidade parece depender cada vez mais de sua gestão autônoma e de seu relacionamento com o mercado e com o setor de microcrédito do que de seu relacionamento com os setores públicos locais.

A política de coleta seletiva de Embu foi a única a enfrentar uma situação concreta de ameaça à sua continuidade numa mudança de gestão. A primeira troca de prefeito desde o início do projeto, em 1997, representou uma ruptura total em relação à gestão anterior. O novo secretário municipal de Obras, em seus primeiros dias, quis desalojar a cooperativa para construir um pátio de estacionamento. A resposta a essa ameaça veio de duas frentes – a mobilização da cooperativa e a inesperada continuidade da gestora do programa.

Tão logo souberam dos planos, os cooperados se organizaram e foram encontrar o prefeito para protestar e cobrar a continuidade da ação. Essa negociação foi favorecida pela conjuntura específica que envolvia a área de meio ambiente na Prefeitura nessa época. O prefeito que entrou, levando em conta a importância do já mencionado Projeto Guarapiranga, preferiu manter a gestora até então responsável pela área, dada a grande quantidade de recursos envolvidos e de obras ainda por completar. A então coordenadora de Meio Ambiente não só foi convidada a permanecer na Prefeitura – sendo o único gestor de alto nível a permanecer na transição – como viu sua Coordenadoria ser transformada em Secretaria. O novo status da área e a posição firme da secretária também contribuíram para defender o programa de coleta seletiva junto ao prefeito, debelando o risco existente e mudando os planos do secretário de Obras.

Nas posteriores trocas de gestores ou de prefeito, houve momentos de maior priorização ou de distanciamento da política. Os riscos de descontinuidade *completa*, porém, foram

minimizados, até por que a cooperativa se habituou a negociar preventivamente sua continuidade em épocas de campanha, buscando o comprometimento dos diversos candidatos.

Até este momento, as análises avançam pouco além do que já havia sido encontrado nas pesquisas anteriores de Spink, Clemente e Keppke (2001), Farah (2004) e Brose e Pereira (2001). A lista de razões de continuidade e os exemplos citados mostram inclusive semelhanças com esses estudos. Vale, assim, voltar a um dos questionamentos fundamentais deste trabalho: o que um olhar pelas teorias das políticas públicas permite aprofundar nas análises realizadas?

5.2. Teorias de políticas públicas aplicadas aos casos

No final da revisão teórica das teorias de políticas públicas, foram propostos alguns caminhos para análise. Inicialmente, seria interessante verificar até que ponto a consciência do risco de continuidade levou a ações específicas e intencionais em cada uma das etapas do ciclo de políticas públicas. Em especial, na etapa da implementação, o incrementalismo de Lindblom poderia trazer um enfoque interessante. Por último, caberia refletir se e como as teorias de coalizões e de redes sociais poderiam ajudar na explicação. Esses pontos serão discutidos a seguir, sempre remetendo aos casos observados.

A primeira questão parece fazer sentido pelas entrevistas e observações. É possível encontrar vários exemplos de ações intencionais ao longo de todo o ciclo das políticas públicas para diminuir a chance de descontinuidade administrativa, os quais serão apresentados a seguir.

Agenda

Usando as categorias de Cobb e Elder, pode-se dizer que nos três casos os projetos têm como origem a agenda institucional, nascendo por iniciativa do próprio poder público. Em dois dos casos (Embu e Porto Alegre), o passo inicial foi dado pelo Poder Legislativo, mas a formulação final, que estruturou a ação, foi feita pelo Poder Executivo.

A partir dos casos estudados, não é possível afirmar se há uma forte relação entre a origem de uma iniciativa (se da agenda sistêmica ou institucional) e suas perspectivas de continuidade.

O que as evidências sugerem, no entanto, é que a importância relativa do problema na agenda pública influencia não só sua apreciação pelo poder público, como afirma a literatura, mas também seu desenvolvimento e a continuidade de apoio que poderá ou não ter.

A luta por espaço objetivo e simbólico na agenda pública é também importante, assim, após a implementação de um projeto, e não apenas antes, por duas razões. Inicialmente, na medida em que uma questão deixa de ser tão relevante no imaginário da população, dos atores envolvidos ou dos gestores, parece possível, ainda que difícil, que o próprio programa contribua para mudar o entendimento que se tem do problema, buscando renovar o apoio à ação. Além disso, as ações desenvolvidas podem gerar consequências não antecipadas que jogam luz a novos problemas relacionados. O caso de Embu reflete, de alguma forma, esses movimentos.

A justificativa inicial de se fazer o projeto de coleta seletiva era buscar uma solução para a questão do lixão e dos catadores que dele sobreviviam. A ação inicial aparentemente equacionou essas questões quando a cooperativa começou a operar e o lixão foi transformado em aterro sanitário controlado, além do apelo ambiental que a implementação de uma gestão da coleta seletiva tinha. Tal apelo, porém, não parece ter sido suficiente para justificar a expansão do programa, que ficou limitado aos avanços conseguidos nos três primeiros anos.

Além disso, como já foi visto, a organização da coleta seletiva, ainda que limitada em termos de alcance, chamou a atenção de diversos setores – organizados ou não – para a cadeia produtiva da reciclagem. Assim, a nova situação evidenciava que a questão não ficava mais restrita aos antigos catadores do lixão, atualmente organizados em uma cooperativa; havia um novo público desorganizado (os carrinheiros) e em situação de exclusão social e exploração por parte de intermediários. Na frente ambiental, a aproximação do fim da vida útil do aterro sanitário joga luz novamente para o sistema de lixo como um todo do município.

As novas condições existentes pareceram favorecer, em 2005, uma volta à agenda pública das questões que justificam a existência e até mesmo a ampliação do programa. As inovações no formato do programa refletem, em certa medida, as alterações nos entendimentos dos problemas enfrentados. Colocando-se de forma um tanto simplista, o projeto não é mais uma ação para resolver um problema pontual motivado por uma ação do Ministério Público. O sistema de gestão da coleta seletiva pode voltar a ter papel central numa discussão sobre o fim

da vida útil do aterro sanitário num município onde não há mais espaço para construir novos aterros, até pela presença de 60% de reservas de mananciais em sua área. Os gestores do projeto demonstram consciência dessa questão, buscando ressaltar esses pontos para renovar apoios ou angariar novos aliados.

Vale ainda comentar, a partir das evidências empíricas deste caso, como a idéia de um ciclo de etapas sucessivas que explique as políticas públicas deve ser visto com cuidado. Constantemente as fases se sobrepõem, influenciam umas às outras e se retro-alimentam. O que foi visto no caso de Embu mostra precisamente que a discussão da agenda não se encerra na etapa da formulação do programa, podendo voltar à tona anos após a implementação de um programa. Essa situação, que pode ser resultado tanto de ações conscientes como do desenvolvimento do ambiente e do contexto político, ressalta novamente o dinamismo dos processos de políticas públicas.

Formulação e tomada de decisões

O caso de Porto Alegre é, indiscutivelmente, o que fornece mais elementos para uma análise rica desta etapa do ciclo de políticas públicas. Da idéia inicial propondo o estudo de um banco municipal à assembléia que fundou a Portosol, houve uma série de atividades que combinam ações de cunho racional com um processo político, mostrando como uma lógica não se sobrepõe necessariamente à outra.

Racional, pois houve de fato estudos, levantamento de alternativas, busca de informação e de parceiros e análises do ambiente, entre outras iniciativas. Porém, a longa duração dessas atividades é testemunha de que estavam inseridas num ambiente político, em que se buscava apoios, parcerias, entendimentos. A criação da Secar, a secretaria municipal na qual a idéia da Portosol tomou forma, também não se deu sem conflitos e negociação com a estrutura existente, principalmente a SMIC – Secretaria Municipal de Indústria e Comércio. A composição do Conselho, não por acaso, tem ambas as secretarias como representantes da Prefeitura.

O Conselho, aliás, também é um bom exemplo da formalização intencional, racional, de uma lógica política, tanto na escolha de quem o comporia quanto no fato de o governo ter a minoria dos assentos. Essa intenção veio, claramente, da preocupação com a questão da continuidade: o arranjo institucional desenvolvido – com inovações jurídicas, até – se

preocupava com o mau uso político que a Portosol poderia sofrer em gestões posteriores. A consulta a diversos especialistas e as discussões iniciais dentro das equipes da Prefeitura haviam cristalizado essa visão.

É importante ponderar, no entanto, que a análise do Conselho enquanto instituição efetiva no desenvolvimento da Portosol não deve levar à valorização do mecanismo como bom em si; houve diversas questões específicas do contexto, do lugar e do tempo em que o Conselho foi criado e se desenvolveu que explicam seu sucesso. Era notável o comprometimento dos primeiros conselheiros da Portosol, que combinavam o entusiasmo com a iniciativa, por terem participado das discussões para fundá-la, com conhecimento técnico, acadêmico e militância de anos (até décadas) nas áreas do microcrédito e das finanças em geral⁵⁰. Em anos recentes, tem havido certa dificuldade de renovação. Vê-se assim a necessidade de se considerar o Conselho uma instituição importante, porém historicamente construída, e não uma simples receita que pode ser disseminada qual panacéia em outras iniciativas e outros contextos.

Por último, vale lembrar que foi mencionado na revisão bibliográfica o risco de uma iniciativa ser descontinuada ainda na etapa de formulação de uma política pública. A Portosol, no entanto, sobreviveu a esse risco: sua idéia começou a ser discutida em um mandato e foi implementada apenas na gestão seguinte. Nesse sentido, não há dúvidas de que a continuidade política foi o fator fundamental para se continuar a dar prioridade à proposta.

Implementação

A fase da implementação é a etapa em que as atividades se desenvolvem e são, portanto, sujeitas a apreciação crítica, tanto ao longo do processo pelas pessoas envolvidas quanto em momentos mais formais, de avaliação propriamente dita. É aqui, portanto, que se fala numa implementação bem-sucedida, que conseguiu ou não atingir as metas, provocar impacto, lidar com os riscos e aproveitar as oportunidades.

A relação dessa situação com a continuidade, à primeira vista, parece ser simples – implementações bem-sucedidas tenderiam a favorecer a continuidade. Os casos observados problematizam essa relação, porém.

⁵⁰ Cabe mencionar como exemplo máximo um dos presidentes do Conselho, que atuou por quatro anos na Portosol e participou ativamente da gestão da instituição. Em mais de quarenta anos de carreira na área financeira, ele foi dirigente de bancos públicos e teve experiência com caixas municipais, trabalhando atualmente em uma empresa de investimento de capital e de participações

Parece natural supor que a continuidade irá significar contínua expansão das atividades, dando margem a projeções e objetivos ambiciosos. Os casos, em raro uníssono, mostraram como essa questão é complexa. As metas desenvolvidas após um ou dois anos de atividade se mostraram, em geral, excessivamente ambiciosas. Além de não prever dificuldades que apareceriam, o que parece ter tido mais impacto foi a crença de que o apoio e o entusiasmo dos anos iniciais se repetiria ao longo dos anos seguintes, o que parece não ser o caso.

A implementação inegavelmente apresenta várias surpresas e dificuldades não esperadas. Em Embu, a dificuldade de desenvolver uma gestão autônoma e efetiva da cooperativa sem dúvida foi maior do que o previsto. Em Jundiaí, o surgimento de diversos programas de renda mínima dos níveis estadual e federal teve como consequência, entre outros efeitos, a opção por uma lógica de “qualidade, não quantidade”, o que restringiu o número de beneficiários. No caso da Portosol, a concorrência cada vez maior com outras organizações e outros programas também dificultou sua ação e seu crescimento.

Nesse sentido, vale dedicar atenção à relação entre as políticas estudadas e o mercado, especialmente pelo fato de serem iniciativas de desenvolvimento local. Assim, a influência que os casos estudados tiveram no ambiente econômico em que estavam inseridos por vezes gerou efeitos não-esperados e que ora favoreceram, ora dificultaram o ambiente para seu desenvolvimento.

Assim, a entrada da Portosol em 1995 indubitavelmente sinalizou que havia uma demanda reprimida de crédito de valores baixos para pequenos empreendedores. Aos poucos, outros atores do mercado passaram a também atender o mesmo público-alvo, ainda que com intenções e métodos diferentes. Esse crescimento do mercado como um todo pode ser considerado desejável, por um lado, pois significaria o atendimento de mais gente, com mais concorrentes preocupados em oferecer melhores serviços, melhores taxas, etc. Por outro lado, traz uma nova questão em relação à percepção do problema.

Em termos de política pública, passa-se a questionar não se o pequeno empresário está sendo atendido, e sim como. Sabe-se que muitas das financeiras que de alguma forma atendem o mesmo público da Portosol o fazem oferecendo juros escondidos e lançando mão de outras práticas não necessariamente éticas. A lógica do microcrédito produtivo – de emprestar na

medida do crescimento potencial demonstrado pelo empreendedor – dificilmente tem algum significado para quem empresta a juros altos, que já embutem uma alta taxa de inadimplência.

A concorrência certamente traz uma pressão positiva que deve levar a Portosol a constantemente melhorar seus produtos e serviços. O que se questiona nessa situação, porém, é se a política de microcrédito continua a ter caráter público: um mercado de microfinanças totalmente desregulado, em que a Portosol passe simplesmente a ser mais uma instituição fornecendo crédito, poderá ter características bem diferentes, não necessariamente melhores, das existentes quando a política começou. Não se pretende com isso defender qualquer espécie de monopólio público, num extremo, ou de mercado totalmente privatizado e pulverizado, no outro; apenas mostrar como a continuidade de longo prazo da ação da Portosol pode depender de como se concebe o mercado e o setor de microfinanças como um todo.

A experiência de Embu é também um caso em que a iniciativa pública pioneira ajudou a organizar uma cadeia produtiva. A concorrência aumentou na medida em que diversos atores reconheceram o valor econômico do mercado de coleta seletiva iniciado pela Prefeitura. Novamente, parece ser possível pensar em dois tipos de cenários de longo prazo. No primeiro, a Prefeitura gradualmente vai se retirando de sua ação direta, deixando a iniciativa privada e cooperativas independentes atuarem por conta própria, no máximo com algum tipo de regulação. A outra alternativa, que vem sendo buscada atualmente em Embu, é continuar a atuar e organizar o mercado, acreditando-se que assim é possível evitar ou minimizar a presença de intermediários e aproveitadores e organizar a cadeia de forma mais justa e equitativa. A continuidade passa pelas duas opções, cabendo aos gestores avaliar qual dos caminhos produz melhores resultados em termos sociais, econômicos e ambientais.

Há outros aspectos interessantes a analisar na etapa da implementação além da questão econômica. Um deles é que a justificativa de continuidade para um projeto pode fazer sentido em retrospecto, como proposto por Majone e Wildavsky (1995). Em Jundiaí, a idéia de entender o PAGRM como um programa de nicho, que atende seus beneficiários dando prioridade à qualidade e à proximidade do atendimento, foi se consolidando como resposta ao surgimento de diversos programas de renda mínima simultâneos, que atingiam uma quantidade de pessoas significativamente maior do que a iniciativa municipal. A argumentação do programa enquanto nicho não fazia sentido no início da empreitada, mas,

em retrospectiva, foi enfatizada como um de seus principais pontos positivos, e que justificava sua manutenção.

Por último, é necessário comentar se o que os casos trazem refletem a proposta do incrementalismo de Lindblom. As três iniciativas estudadas foram, em sua concepção, propostas diferentes e inovadoras em relação ao que era feito, seja por dar atenção a um problema novo ou por privilegiar uma abordagem diferente do que já se havia tentado. O desenvolvimento dos projetos ao longo dos últimos dez anos contém, no entanto, elementos representativos do incrementalismo. As mudanças, correções e inovações feitas em cada caso foram muito mais ajustes e pequenas alterações do que grandes revisões. A mudança mais radical de concepção foi a de Embu, começando a ser implementada quase uma década após o início do programa de coleta seletiva, que é a organização e incorporação da associação de catadores de rua (carrinheiros). De resto, as ações atuais não se mostraram muito diferentes em escala e modelo do que eram dez anos atrás.

O incrementalismo parece ser um bom modelo de explicação da ação pública em condições institucionais e políticas mais estáveis, como se deu em Jundiaí. A permanência da mesma equipe por vários anos, composta majoritariamente por funcionários de carreira concursados, é claramente compatível com a idéia de experimentações graduais e sucessivas.

Avaliação

Os textos de avaliação costumam se valer dos extremos para ressaltar a distância entre a prática e a teoria dessa atividade. É interessante notar que, nos casos estudados aqui, a prática de avaliação não se dá de forma tão fraca ou superficial quanto se poderia esperar. No entanto, o hábito não é tão desenvolvido e incorporado quanto os teóricos, consultores e pesquisadores desejariam ou defenderiam.

O projeto de gestão da coleta de Embu é, simultânea e curiosamente, o caso em que mais se conseguiu inovar em relação a suas práticas iniciais e menos foram desenvolvidas práticas formais de avaliação. Houve momentos em que até indicadores básicos da iniciativa, como a quantidade de lixo coletado, não eram regularmente compilados. Como fonte de inovação, parece ter valido mais o caminhar e os desafios do dia-a-dia do que processos estruturados de definição de indicadores e medição.

O PAGRM de Jundiaí pode ser descrito como um caso intermediário. As avaliações feitas ao longo do tempo foram desenvolvidas pela equipe interna, ainda que de escopo limitado, também ajudaram a direcionar as revisões do programa. Não se pode dizer, porém, que já tenha havido alguma avaliação consistente de impacto que ajude a indicar a relevância do projeto na cidade e de que forma se dá sua contribuição.

É no caso da Portosol que o processo de avaliação está, de alguma forma, mais estruturado, muitas vezes contando com a ajuda de profissionais externos. Isso pode ser facilitado pela existência de indicadores universalmente adotados para medir o processo de concessão de crédito, como número de créditos liberados, produtividade dos agentes, composição da carteira, índice de inadimplência, entre outros. Além disso, houve ocasiões em que a instituição teve recursos e disposição para partir para processos mais sofisticados, como na realização de grupos focais com seus clientes há alguns anos. O que está em falta, novamente, são estudos de impacto, que consigam colocar a iniciativa em perspectiva em relação a seus objetivos iniciais e à realidade da cidade de Porto Alegre atualmente.

Não há dúvida de que, de forma geral, os processos de avaliação vêm ajudando a gestão dos projetos, mas não tanto quanto a leitura da literatura de avaliação tenderia a fazer crer. A confiabilidade dos dados e resultados encontrados ainda é frágil, dando margem novamente à idéia de processos de avaliação sendo úteis mais como processos políticos e subjetivos do que como puramente técnicos e capazes de fundamentar decisões de continuidade mais técnicas e racionais.

Foram encontrados diversos exemplos de ações mais ou menos conscientes e intencionais ao longo das diversas etapas do ciclo de políticas públicas buscando a continuidade das iniciativas. Cabe fazer agora a mesma análise em relação à atuação de um projeto ou uma organização dentro de um subsistema político, para além da visão fragmentada e seqüencial do ciclo de políticas públicas.

5.3. Coalizões em desenvolvimento: promessa de continuidade?

Quando foram realizadas as visitas de campo e entrevistas, esperava-se encontrar coalizões, grupos de interesse e redes sociais claramente estabelecidos e identificáveis em torno de posições ou crenças facilmente decifráveis. O que se percebeu, porém, é que a prática reflete de forma muito parcial e truncada o que se esperaria encontrar pelo que está prescrito nas teorias.

Uma explicação para isso é talvez o fato de o processo de descentralização pelo o qual o Brasil passou ainda ser recente. Nesse meio tempo, muitas políticas públicas inovadoras foram formuladas e implementadas, mas as coalizões em torno delas ainda são incipientes e frágeis. As realidades ainda são muito complexas e diversas; os mesmos municípios que implantam políticas públicas inovadoras são tomados por máfias do lixo e do transporte público.

Não é que questões novas não possam, eventualmente, levar a coalizões bem definidas. As polêmicas que enredam o comércio e o cultivo de sementes geneticamente modificadas não deixam dúvidas sobre o confronto entre ambientalistas, parte dos pequenos produtores e alguns setores do governo, por um lado, e algumas empresas, outros produtores e outros setores do governo, por outro. Mas, talvez pelo fato de as inovações estudadas não despertarem tanta polêmica nem precisarem, num primeiro momento, de alguma mudança radical na regulamentação é que as coalizões não estejam tão claras.

Nesse sentido, indubitavelmente o subsistema que mais chega perto do receituário teórico de políticas públicas é o de microcrédito. Nele já há posições mais ou menos claras, que podem ser agrupadas em visões de mundo minimamente coerentes e passíveis de ser relacionadas a algumas crenças, como propõe o modelo das coalizões advocatórias.

Assim, de um lado, há uma série de atores dos mais variados setores que se agrupam em torno da crença na importância do crédito como elemento necessário (há quem o coloque como um direito) para o desenvolvimento pessoal e das comunidades visando à superação da pobreza.

Esse pode ser entendido como o núcleo profundo que agrega as diferentes organizações e os diversos projetos em torno de uma mesma proposta.

A unidade do grupo começa a rachar quando se pensa nos núcleos de crenças políticas e secundárias, que instrumentalizam a crença mais profunda. Assim, há quem defenda concepções minimalistas para as instituições de microcrédito, por acreditar que sua efetividade e autonomia só podem ser conquistadas com o foco total na atividade de concessão de crédito. No outro extremo, as políticas que promovem créditos subsidiados ou créditos produtivos orientados, acreditando que não é possível dar o empréstimo sem também fornecer outras ferramentas e capacitações necessárias ao desenvolvimento do empreendimento. As diferenças das políticas, que podem não parecer tão significativas num primeiro momento, retratam diferentes concepções de mundo, diferentes visões das razões da pobreza e das dificuldades para suplantá-la, bem como diferentes formas de organizar um sistema para implementar sua visão.

Outro ponto que compõe o núcleo de política (e talvez até se aproximando do núcleo mais profundo) é a crença na importância da visão pública aliada a um controle não-estatal das iniciativas de microcrédito, como foi o caso com a Portosol. Assim, é inegável que a liderança da instituição numa coalizão nascente pelo microcrédito produtivo ajudou o desenvolvimento da iniciativa, facilitando o acesso a recursos e ajudando-a a interferir no ambiente de forma a que este combinasse com sua visão de um contexto ideal.

A mudança de gestão em 2003 no nível federal ocasionou, como subproduto, uma mudança dos gestores dominantes no BNDES, que vem sendo o principal ator estatal nessa área. Isso levou, nos primeiros dois anos do governo Lula, a uma situação de ruptura – ou mesmo de descontinuidade – em relação ao que havia sido construído ao longo dos oito anos anteriores. A situação mais radicalizada no começo levou as políticas do banco para o outro extremo em relação à coalizão da qual fazia parte a Portosol. O diálogo demorou a ser retomado de forma mais fluida, e foram necessárias várias ações intencionais para que isso acontecesse.

Como já haviam antecipado os autores Sabatier e Jenkins-Smith (1993) quando propuseram o modelo das coalizões, a volta ao diálogo foi facilitada pela existência de fóruns de debates reconhecidos como minimamente legítimos, simbolizados tanto nas diversas associações que reúnem as organizações de microcrédito quanto na composição de fóruns governamentais,

como foi o caso no Comitê do Ano de Microcrédito da ONU. Após dois anos de posições pouco alinhadas, o BNDES e o governo de forma geral revisaram parte de suas políticas e as organizações começaram a se adaptar às novas diretrizes vigentes, em possível movimento de amadurecimento das coalizões existentes.

A análise do caso de Jundiaí propõe uma interpretação um pouco diferente do papel das coalizões na continuidade de um programa. Ainda que talvez seja prematuro falar em coalizões organizadas em torno de programas de renda mínima, a concepção de programa do PAGRM é bastante diferente das que têm predominado em programas de nível estadual e federal. Assim, podemos entender a situação de Jundiaí como de um projeto não alinhado com a coalizão dominante, em que o panorama geral não parece oferecer qualquer tipo de benefício ao seu programa.

É possível lançar aqui duas hipóteses alternativas. Por um lado, ter uma visão diferente da coalizão predominante em nível nacional pode ser ruim; mudando o gestor, a justificativa que dava sentido à ação municipal pode não ser suficiente para garantir a continuidade. Por outro, talvez seja favorável, no sentido de que a visão diferente reforce a noção de que a política própria é mais adequada às necessidades locais. Esse parece ser o caso atual em Jundiaí.

Quando se passa por uma impressão final dos três casos, é interessante notar que há pelo menos dois aspectos que costumam ser citados em diversos campos acadêmicos e que não apareceram com destaque. A primeira é a questão da participação popular: nenhuma das experiências faz uso de algum tipo de mecanismo de participação de forma regular ou organizada. É possível afirmar que as iniciativas buscam construir novas formas de relacionamento do Estado com a sociedade, mas não passando por consultas abertas, diagnósticos participativos, fóruns de decisão, entre outros. Se a participação popular é geralmente vista como uma das características necessárias para que as políticas tenham apoio continuado, sua falta parece não ter feito diferença nestes casos.

A segunda questão trata da relação entre os diferentes poderes públicos – Executivo, Legislativo e Judiciário. Há vários exemplos de relações harmoniosas ou conflituosas entre os poderes, que favorecem ou prejudicam o desenvolvimento de um projeto, por vezes até causando sua interrupção. As poucas interações foram sem conflito, seja pela predominância do Executivo (nos três casos), seja pelo cuidado em criar iniciativas embasadas legalmente,

que não pudessem ser facilmente contestadas após sua implementação (como nas consultas preventivas ao Poder Judiciário feito tanto em Embu como em Porto Alegre).

A seguir, tenta-se construir hipóteses que levem a um modelo de continuidade administrativa a ser testado em futuras pesquisas.

5.4. Prolegômenos de uma teoria

A análise dos casos permitiu encontrar diversos exemplos de ações desenvolvidas pelos projetos que, aparentemente, aumentaram sua chance de continuidade ou, ao menos, diminuíram seu risco de descontinuidade. Além das ações concretas, foi possível ver ainda como há processos políticos e institucionais que também têm o mesmo efeito, seja por promover uma situação mais estável, seja por criar espaços legítimos de negociação. Por último, reconhecendo-se que as ações e instituições se inserem em diversos macro-ambientes – político, social, econômico, cultural, jurídico, entre outros –, apresentou-se a idéia da importância das coalizões como um sistema organizado de influência em partes do ambiente. A sistematização das análises acima permite a elaboração de algumas hipóteses visando à construção de um modelo teórico de continuidade administrativa.

A primeira hipótese é que a intencionalidade é importante. Nesse sentido, ter consciência do risco de descontinuidade administrativa presumivelmente motiva os gestores envolvidos em iniciativas públicas a tomar providências para perpetuar o que acham que é importante – ora um processo, ora um resultado, ou mesmo uma organização. Como foi visto, essa preocupação pode tomar forma em diversos momentos do ciclo das políticas públicas com a mesma eficácia potencial.

A segunda hipótese é que a continuidade não depende apenas de processos políticos: a boa gestão se mostra importante. A organização harmoniosa de diversos recursos – humanos, financeiros, materiais, de mobilização, de conhecimento – visando ao cumprimento dos objetivos propostos tende a produzir resultados que favorecem a continuidade. Esse aspecto mais técnico não pressupõe, entretanto, a existência de algum tipo de gestão

absolutamente correto ou superior, ou mesmo que possam existir critérios técnicos e de valoração universalmente aceitos.

O que o caso da Portosol sugere é que cada subsistema de políticas ou cada território local tem em certa medida desenvolvido um sistema de valores e indicadores minimamente aceitos que permitem avaliar a eficiência e a eficácia de uma política ou organização. Na medida em que um conjunto de valores e critérios ainda não seja predominante em um dado subsistema, pode-se propor que, nesse caso, o importante é que os atores diretamente envolvidos – formuladores das políticas, técnicos, burocratas, beneficiários – possam negociar abertamente o que consideram uma gestão bem-sucedida⁵¹.

Em políticas de desenvolvimento local, a dimensão da gestão também se mostra especialmente relevante pela necessidade de relação e integração com o mercado econômico, tal como visto nos casos. Assim, é igualmente importante manter uma administração minimamente flexível e atenta à evolução do mercado para reagir de forma apropriada.

Se os aspectos técnicos são importantes, não se pode negar, como foi argumentado repetidas vezes neste capítulo, que a percepção sobre as ações concretas são também essenciais. Assim, **a terceira hipótese é que a continuidade administrativa será favorecida na medida em que os processos políticos criem condições adequadas para a gestão e estabeleçam um diálogo entre as ações realizadas e as expectativas dos diferentes atores envolvidos numa política.**

Esses processos podem se dar em pelo menos três níveis. Inicialmente, tem-se a mobilização de apoio político por meio de ações concretas como manifestações, passeatas, audiências públicas, abaixo-assinados, entre outras. Tal tipo de pressão política parece ser importante principalmente em alguns momentos específicos de negociação, como mudanças de gestão ou negociações de orçamento.

O segundo nível privilegia a arena simbólica da questão política – é aqui que ocorrem as disputas por uma nova concepção de solução de um problema, pela negociação da agenda

⁵¹ É interessante considerar, no entanto, que os casos sugerem também a existência de algumas práticas de gestão popularizadas a tal ponto que já foram incorporadas a muitos tipos de projetos ou políticas. Assim, processos de planejamento, de participação e de avaliação são hegemônicos pelo menos no discurso, ainda que em substância e na consistência de sua aplicação possam variar muito de uma experiência a outra.

pública sistêmica ou institucional ou ainda pela justificativa em retrospectiva de atos já realizados.

Por último, existem os processos de institucionalização, quando movimentos políticos se concretizam em leis, em novas organizações, em conselhos, ou até mesmo na infusão de valores. Representam, em princípio, o resultado mais perene da política, ainda que seja dos mais custosos⁵².

Considerar a importância da política para a continuidade enquanto negociação de condições de ação e de percepções sobre tais ações permite derivar duas suposições. A primeira é que a continuidade política tende a favorecer a continuidade administrativa, pois se reduz o gasto de energia ao evitar novas rodadas de negociação, de justificativa e de assimilação das políticas existentes. A segunda é que o capital social de uma comunidade ou região pode ser importante justamente na medida em que facilita as negociações políticas pela força dos laços de confiança que estabelecem entre os diversos membros daquela localidade.

A quarta e última hipótese diz respeito à existência de condições ambientais que podem favorecer ou constranger o desenvolvimento de uma iniciativa ou de uma organização. Assim, **argumenta-se que a existência de coalizões minimamente desenvolvidas no subsistema político em que a ação ou a instituição está inserida é positiva para suas chances de continuidade.** É razoável supor que essa hipótese fica mais robusta se o projeto em questão for considerado referência em seu campo, conferindo-lhe mais visibilidade e poder de mobilização.

Coalizões estabelecidas são significativas por promover a mediação entre um projeto ou uma organização e seu ambiente, permitindo processos mais estruturados e familiares de negociação de melhores condições de ação por meio de fóruns de debate aceitos como legítimos.

Ainda como uma complementação dessa hipótese, é também plausível supor que a continuidade tende a ser fortalecida na medida em que o projeto ou a organização estejam

⁵² Não será demais lembrar que a construção de instituições, em todos os sentidos, leva tempo, consome energia e depende de um contexto histórico, além de trazer o risco de autonomização excessiva, como no caso do insulamento burocrático.

alinhados com a coalizão dominante em seu subsistema. Entretanto, os casos vistos sugerem que é melhor a existência de coalizões maduras – mesmo que não alinhadas – do que a não-existência de alguma coalizão. Há, no mínimo, uma abertura ao diálogo e à negociação que as coalizões possibilitam, pelo menos em torno de aspectos e crenças políticas e secundárias.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Buscou-se, nesta dissertação, compreender quais são alguns dos fatores que favorecem a continuidade de ações públicas em governos locais no Brasil. A análise dos casos estudados com o uso das teorias de políticas públicas revisadas permitiu que se chegasse a algumas hipóteses. Sucintamente, uma iniciativa pública diminuirá os riscos de descontinuidade administrativa quando se combinarem ações intencionais de promoção da continuidade, boa gestão, atenção a questões políticas e a tentativa de interferir no ambiente em que a política se insere, com atuação preferencialmente organizada em coalizões.

Para avançar no modelo proposto acima, de início se impõe o desafio de elaborar melhor as hipóteses e construir indicadores que traduzam as proposições em variáveis observáveis. No entanto, antes de continuar discutindo outros estudos que as pesquisas realizadas sugerem, vale comentar alguns dos limites e das potencialidades deste estudo.

Em primeiro lugar, o trabalho foi feito com base em poucos estudos de caso selecionados, todos em situação de continuidade administrativa. Assim, qualquer tentativa de generalização deve levar em conta que as hipóteses ainda são demasiadamente frágeis e que precisam ser testadas e falseadas. Idealmente, deve-se confrontá-las com mais casos, variando os contextos e as situações. Deverá ser interessante verificar como as hipóteses aqui propostas se comportam em casos de descontinuidade administrativa.

Em segundo lugar, os casos aqui utilizados fazem parte de um mesmo banco de dados, composto por experiências consideradas inovadoras. Ainda que essa questão tenha sido brevemente discutida, não se chegou a refletir se o fato de uma política ser inovadora poderia aumentar ou diminuir suas chances de continuidade. Para tanto, seria necessário também qualificar os diversos níveis de inovação possível, diferenciando políticas já comuns, porém implementadas pela primeira vez em uma localidade, de iniciativas que representam abordagens efetivamente inéditas.

Outro cuidado que deve ser tomado é notar que não se buscou verificar se nas prefeituras estudadas há uma tendência de continuidade ou de descontinuidade em relação à sua ação mais ampla. Assim, as análises e as reflexões feitas são válidas, considerando suas limitações, apenas para as políticas estudadas, de forma alguma devendo ser confundidas como qualquer avaliação das prefeituras de Embu, Jundiaí e Porto Alegre.

Observados alguns dos limites com os quais se deve olhar este trabalho, é possível ressaltar alguns avanços. Em primeiro lugar, parece que a ênfase nos processos políticos e em teorias mais complexas de processos de políticas públicas pode indicar caminhos interessantes para complementar o uso da literatura da sustentabilidade no estudo de projetos de caráter público.

Além disso, acredita-se haver recolhido novos exemplos que mostram os percalços e as conquistas que a implementação de políticas públicas enfrenta. Retratar essa complexidade e a ação engajada de quem está na linha de frente pode representar uma pequena contribuição para valorizar a dedicação desses gestores e técnicos e incentivar que novos estudos ajudem a desbravar mais caminhos.

Ademais, espera-se que a sistematização das literaturas encontradas, em especial a de continuidade e descontinuidade administrativa, possa efetivamente incentivar a que outros pesquisadores se entusiasmem pelo tema. Questões em aberto e novos temas de pesquisa não hão de faltar.

Há espaço para trabalhos e pesquisas que relacionem com maior profundidade os fenômenos da continuidade e da descontinuidade administrativa com alguns dos grandes temas dos estudos da administração pública nacional, como clientelismo, personalismo, patronagem e tensão entre políticos e burocratas. Tais estudos poderiam tanto enveredar pelo formato ensaístico, ao estilo de textos clássicos das primeiras décadas do século passado, como por abordagens empíricas mais recentes, colhendo da prática explicações e novas questões. Com tais estudos, poderia-se encontrar, com mais consistência, as raízes da descontinuidade administrativa, bem como explicações para sua persistência e sua predominância no imaginário de servidores, de pesquisadores e da imprensa.

Para compreender melhor o papel das coalizões na continuidade administrativa, seria interessante fazer análises em setores cujos subsistemas políticos são mais maduros e institucionalizados, como nas áreas de saúde, educação e assistência social. Ainda nessa linha, estudar diversas iniciativas dentro do mesmo subsistema de política pode permitir análises mais precisas e observações mais comparáveis. Há muito a avançar ainda no uso de abordagens de redes sociais, como brevemente sugerido na revisão teórica, permitindo refinar ainda mais as análises de coalizões ao adicionar o indivíduo como unidade de estudo.

Outra questão que se impõe é se há diferenças importantes nos processos de continuidade e de descontinuidade administrativa em função do nível de governo. Um estudo com esse foco poderia optar por dois caminhos, ambos igualmente interessantes: comparar programas desenvolvidos em níveis diferentes – federal e municipal, por exemplo –, ou ainda estudar em profundidade um caso de um complexo programa nacional implementado em parceria com estados e municípios.

Por último, é necessário investigar mais a fundo as implicações que uma busca de continuidade a qualquer custo pode ter em termos de *accountability*, como já sugerido no caso da Portosol. Há exemplos até mais extremos de políticas criadas em uma gestão e que, buscando evitar a descontinuidade, se escolhe dar seqüência a suas ações para fora da esfera pública. Quais são as implicações dessa forma de privatização? Como ficam os recursos já investidos ou empenhados nessas organizações?

Proponho uma breve passagem pela mitologia grega para finalizar esta dissertação. Remeto ao Mito de Sísifo, que nos conta de um homem condenado pelos deuses a empurrar, sem descanso, uma enorme pedra até o alto de uma montanha. Lá chegando, a pedra invariavelmente rola até a base da montanha em função de seu peso, obrigando Sísifo a recomençar seu trabalho até o fim de seus dias.

Não pretendo aqui detalhar o mito nem apresentar as possíveis razões pelas quais Sísifo foi condenado a tão severo e desesperador castigo. Basta constatar que o mito persiste, no entanto, como imagem máxima do trabalho inútil e sem esperança. Há quem vá além, dizendo que o conto simboliza a própria condição humana, por ser o homem condenado a viver e

suportar todos os desafios de sua vida sem a esperança de vencer seu destino final. Há sentido, afinal, em trabalhar, em existir?

O escritor francês Albert Camus, em seu livro *O Mito de Sísifo* (CAMUS, 2004), dedica grande esforço a explorar essa questão, tendo como pano de fundo as reflexões sobre o destino de Sísifo, descrito por ele como herói do absurdo. Serão os gestores, técnicos e demais servidores públicos os *heróis do absurdo* da realidade brasileira, condenados a levar seus projetos montanha acima para apenas vê-los cair de volta à estaca zero a cada nova gestão?

Avritscher (1995), que já escreveu sobre a descontinuidade administrativa e a vivenciou trabalhando na Prefeitura de São Paulo, sintetizou num poema curto toda a angústia e o desespero a que uma situação dessas pode levar:

NA REPARTIÇÃO

*Abafa tua ira,
Abafa teu desejo,
Arranca tua vontade,
Flutua na inutilidade.*

*O tempo passa,
O corpo cansa,
A mente pára.*

*Horas sem fim,
Horas perdidas,
Horas de outono,
Horas sem retorno.*

Harue Avritscher, 1987

O tom desesperançado do poema remete facilmente à idéia da pedra que sempre nos escapa e que repetidamente deve ser buscada numa jornada aparentemente sem fim nem sentido. Não há mesmo caminho? O Mito de Sísifo e o “Mito da Descontinuidade” são um só?

A realização desta dissertação permitiu, em dois momentos, entrever alternativas a esse cenário sombrio. Na revisão da bibliografia, foram encontrados autores que apontam caminhos de continuidade e de esperança, de espaço na construção de um sentido para as iniciativas e para as pessoas que as desenvolvem. As evidências empíricas coletadas na pesquisa de campo também apontam nessa direção.

Se continuidade e descontinuidade são realidades entrelaçadas, como sugerido anteriormente, é possível também ter outra leitura do Mito de Sísifo. O rochedo das iniciativas públicas não cai apenas a cada nova gestão, mas sim todos os dias: é agora a representação dos desafios vários que constantemente aparecem no desenvolvimento de um projeto. As descontinuidades específicas que vêm das mudanças de gestores seriam apenas mais uma das dificuldades enfrentadas continuamente.

A rocha de Sísifo poderia representar, assim, tanto a descontinuidade como a continuidade administrativa. De uma forma ou de outra, o que permite a nosso herói do absurdo público, condenado por não se sabe quais deuses nem por quais crimes, encontrar sentido em suas ações?

Referindo-se ao personagem original, Camus desenvolve a idéia de que, durante sua descida em busca do rochedo rolado morro abaixo, Sísifo tem consciência de seu destino. Essa revelação o tornaria “mais forte que sua rocha [... pois] as verdades esmagadoras desaparecem ao serem reconhecidas” (CAMUS, 2004, p. 139).

Se não há um sentido universal que possa justificar toda e qualquer existência, Camus defende que cada ser humano deverá, em sua trajetória, fazer essa busca, encontrar os seus próprios motivos. Mesmo num trabalho aparentemente desprovido de qualquer sentido, as possibilidades se revelam infinitas: “Cada grão dessa pedra, cada fragmento mineral dessa montanha cheia de noite forma por si só um mundo. A própria luta para chegar ao cume basta para encher o coração de um homem. *É preciso imaginar Sísifo feliz*” (CAMUS, 2004, p. 143, grifo nosso).

Foram encontradas evidências significativas, nos casos aqui vistos, de como a luta para justificar as ações empreendidas e para dar sentido a elas é importante para a continuidade das iniciativas. A intencionalidade que acompanha essas ações está intimamente ligada à consciência descrita por Camus. Há espaço, então, para esperança? Sim, há de ser *possível* imaginar o *Sísifo público* feliz.

7. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALBUQUERQUE, Francisco. Desarrollo económico local y descentralización em America Latina. *Revista de la CEPAL*, Santiago, n. 82, p. 157-171, abr 2004.

ALMEIDA, M., FEUERWERKER, L., LLANOS, M. (Orgs.). *A educação dos profisisonais de saúde na América Latina: teoria e prática de um movimento de mudança*. São Paulo: Hucitec; Buenos Aires: Lugar Editorial; Londrina: Ed. UEL, 1999. 2v.

ALVES, Sérgio Darcy da Silva; SOARES, Marden Marques. *Democratização de Crédito no Brasil: atuação do Banco Central*. Brasília. 2004. Disponível em: <http://www.bcb.gov.br/?DEMOCRED>. Acesso em: 2 jun. 2005.

AROSEMENA, A. A. B. *Descontinuidade Administrativa e Cultura Organizacional: o Caso da Autoridade Portuária Nacional do Panamá*. 1990. 271 f. Dissertação de Mestrado apresentada à Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 1990.

AVRITSCHER, Harue O. *Aspectos da Descontinuidade Administrativa no Processo de Democratização do Executivo Municipal - São Paulo, 1986-1992*. 1995. 115 f. Dissertação de Mestrado apresentada à Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 1995.

BARONE, Francisco Marcelo; LIMA, Paulo Fernando; DANTAS, Valdi; REZENDE, Valéria. *Introdução ao Microcrédito*. Brasília: Conselho da Comunidade Solidária, 2002.

BAVA, Silvio Caccia. Desenvolvimento Local: uma alternativa para a crise social?. *São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, v. 10, n. 3, p. 53-59, jul/set 1996.

BRINKERHOFF, Derick W.; GOLDSMITH, Arthur A. Promoting the sustainability of development institutions: A framework for strategy. *World Development*, Montreal, v. 20, n. 3, p. 369-383, Mar 1992.

BROSE, Markus; PEREIRA, Otavio. *Projetos de Longo Prazo Como Estratégia de Aprendizado Organizacional que Supere a Lógica Político-Partidária do Setor Público*. Trabalho apresentado ao 25º Enanpad, Campinas, 2001.

CAMUS, Albert. *O Mito de Sísifo*. Rio de Janeiro: Record, 2004.

CATTERSON, J; LINDAHL, C. *The sustainability enigma: aid dependency and the phasing out of projects: the case of Swedish aid*. Stockholm: Expert Group on Development Issues (EGDI), 1999.

CENPEC. *São Paulo: desafios da agenda social*. São Paulo. 2005. Disponível em: http://www.cenpec.org.br/nt_04.php. Acesso em: 2 jun. 2005.

COBB, Roger W.; ELDER, Charles D. Issues and Agendas. In: THEODOULOU, Stella and CAHN, Matthew A. *Public Policy: the essential readings*. Upper Saddle River, NJ: Prentice Hall, 1995. p. 96-104.

COELHO, Franklin Dias. Restruturação Econômica, Políticas Públicas e as Novas Estratégias de Desenvolvimento Local. In: BAVA, Silvio Caccia (org). *Desenvolvimento Local*. São Paulo: Pólis, 1996. p. 45-62.

_____. *Ambiência produtiva e construção social no território: o programa de desenvolvimento local no município de Piraí*. Trabalho apresentado ao IX Congresso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Madrid, 2004.

_____. *Desenvolvimento Econômico Local no Brasil: As Experiências Recentes num Contexto de Descentralização*. Santiago: CEPAL - Comisión Económica para América Latina y el Caribe, 2000. Disponível em: <http://www.eclac.cl/publicaciones/DesarrolloEconomico/2/LCR1972/lcr1972e.pdf>. Acesso em: 2 jun. 2005.

COLLARES, Cecília Azevedo Lima; MOYSÉS, Maria Aparecida Affonso; GERALDI, João Wanderley. Educação continuada: a política da descontinuidade. *Educação & Sociedade*, Campinas, ano XX, n. 68, p. 202-219, dez 1999.

CUTLER, Ira. Endgames: *The Challenge of Sustainability*. Baltimore: The Annie E. Casey Foundation, 2002.

DAHL, Robert A. *Poliarquia: participação e oposição*. São Paulo: USP, 1997.

DAVID, T. Reflections On Sustainability. *Reflections*, Woodland Hills, CA, v. 3, n. 1, Feb 2002.

DRAIBE, S. M. Avaliação de Implementação: esboço de uma metodologia de trabalho em políticas públicas. In: BARREIRA, Maria Cecília R.; CARVALHO, Maria do Carmo B. de (Org.). *Tendências e perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais*. São Paulo: 2001. p. 13-41.

FARAH, Marta Ferreira Santos. Parcerias, novos arranjos institucionais e políticas públicas no nível local de governo. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 35, n. 1, p. 119-144, jan/fev 2001.

_____. *Avaliação do Programa Gestão Pública e Cidadania*. São Paulo: Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, 2004.

FISCHER, Rosa Maria; ALTENFELDER, João Paulo. *Qualidade de gestão a serviço da criança e do adolescente*. São Paulo: Associação de MBA da USP, 2003. Disponível em: http://www.associacaombaosp.org.br/gesc_resp/texto1.htm. Acesso em: 2 jun. 2005.

FONSECA, Nelson da. *Consciência política e identidade social no espaço de uma cooperativa popular* - Estudo de caso da Coopermape do Município de Embu. 2004. 147 f. Dissertação de Mestrado apresentada ao curso de Psicologia Social da PUC-SP, São Paulo, 2004.

FONTES, Angela. *O Desafio do Desenvolvimento Local*. Trabalho apresentado ao X Encontro Reginal de História - ANPUH-RJ, Rio de Janeiro, 2002.

FRANÇA, Cássio Luiz de; VAZ, José Carlos; SILVA, Ivan Prado (orgs). *Aspectos econômicos das Experiências de Desenvolvimento Local*. São Paulo: Instituto Pólis, 2002.

FRANCO, Augusto de. Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável: Dez Consensos. *Proposta*, Rio de Janeiro, n. 78, p. 6-19, set/nov 1998.

FUKS, Mario. Definição de Agenda, Debate Público e Problemas Sociais: Uma Perspectiva Argumentativa da Dinâmica do Conflito Social. *BIB*, Rio de Janeiro, n. 49, p. 79-94, 1º sem 2000.

GIL, Antonio Carlos. *Métodos e Técnicas de Pesquisa Social*. São Paulo: Atlas, 1987.

GOLDMARK, Lara; POCKROSS, Steve; VECHINA, Daniele. *A situação das microfinanças no Brasil*. Seminário Internacional BNDES Microfinanças, Rio de Janeiro, 2000.

GRINDLE, S. Marilee. Implementing Reform: Arenas, Stakes, and Resources. In: GRINDLE, S. Marilee. *Public choices and policy change*. Baltimore, Maryland: The John Hopkins University Press, 1991. p. 121-150.

HECLO, Hugh. Issue Networks and the Executive Establishment. In: MCCOOL, Daniel C. (org). *Public Policy, Theories, Models, and Concepts: An Anthology*. Upper Saddle River, NJ: Prentice Hall, 1995. p. 262-287.

HOWLETT, Michael; RAMESH, M. *Studying Public Policy: Policy Cycles and Policy Subsystems*. Ontario, CA: Oxford University Press, 1995.

JOHNSON, Hazel; WILSON, Gordon. Institutional sustainability as learning. *Development in Practice*, Oxford, v. 9, n. 1&2, p. 43-55, Feb 1999.

JOHNSTON, Michelle. *Investing in Sustainability: Adding Value in Georgia*. Sacramento: Public Health Institute, 2004.

JUSTO, Carolina M. *Renda Mínima, Cidadania e Participação*. Trabalho apresentado ao XII Congresso Brasileiro de Sociologia, Belo Horizonte, 2005.

KFOURI, Berenice Maria Barcellos. *Carreiras Gerenciais no Serviço Público: Caminhos num Espaço sem Caminho*. 1992. 161 f. Dissertação de Mestrado apresentada à Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 1992.

KINGDON, John W. *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. New York: HarperCollins College Publishers, 1995.

LICIO, Elaine Cristina; MANSOUR, Tatiana Rebello. *Considerações Federativas aos Programas de Renda Mínima no Brasil*. Trabalho apresentado ao 25º Enanpad, Campinas, 2001.

LIMANA, Amir. O Processo de Descentralização Política-Administrativa no Brasil. *Scripta Nova*, Barcelona, n. 45 (21), 1 de agosto de 1999.

LINDBLOM, Charles E. The Science of Muddling Through. In: MCCOOL, Daniel C. (org). *Public Policy, Theories, Models, and Concepts: An Anthology*. Upper Saddle River, NJ: Prentice Hall, 1995. p. 142-157.

MAJONE, Giandomenico; WILDAVSKY, Aaron. Implementation as Evolution. In: THEODOULOU, Stella and CAHN, Matthew A. *Public Policy: the essential readings*. Upper Saddle River, NJ: Prentice Hall, 1995. p. 140-153.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. *Fundamentos de Metodologia Científica*. São Paulo: Atlas, 2003.

MARQUES, Eduardo C. *Redes Sociais, Instituições e Atores Políticos no Governo da Cidade de São Paulo*. São Paulo: Annablume e Fapesp, 2003.

MCCOOL, Daniel C. (org). *Public Policy, Theories, Models, and Concepts: An Anthology*. Upper Saddle River, NJ: Prentice Hall, 1995.

MELO, Marcus A. Crise federativa, guerra fiscal e hobessianismo municipal: efeitos perversos da descentralização? *São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, v. 10, n. 3, p. 11-22, jul/set 1996.

_____. Estado, Governo e Políticas Públicas. In: MICELI, Sérgio (org). *O que ler na ciência social brasileira (1970-1995)*. Ciência Política (volume III). São Paulo: Sumaré: ANPOCS; Brasília, DF: CAPES, 1999. p. 59-99.

MENDONÇA, Erasto Fortes. Estado Patrimonial e Gestão Democrática do Ensino Público no Brasil. *Educação & Sociedade*, Campinas, v. 22, n. 75, p. 84-108, ago 2001.

MIRANDA, Antonio. *Políticas e Planejamento de Sistemas de Informação no Brasil: um Caminho Tortuoso*. Trabalho apresentado no IV CINFORM - Encontro Nacional da Ciência da Informação, Salvador, 2004.

NUNES, Edson. *A Gramática Política do Brasil: clientelismo e insulamento burocrático*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed.; Brasília, DF: ENAP, 1997.

OLIVEIRA, Francisco de. *Aproximações ao enigma: o que quer dizer desenvolvimento local?*. São Paulo: Pólis; Programa Gestão Pública e Cidadania / EAESP / FGV, 2001.

OPERATIONS EVALUATION DEPARTMENT. *Sustainability of projects: First Review of Experience*. Washington, D.C.: World Bank, Operations Evaluation Department, 1985.

OSTROM, E., et al. *Aid, Incentives, and Sustainability: An Institutional Analysis of Development Cooperation*. Bloomington: Indiana University, 2001.

PAL, Mariam. Taking Sustainability from policy to practice: bringing poverty concerns into the project cycle. *Development in Practice*, Oxford, v. 8, n. 4, p. 454-465, Nov 1998.

PAULICS, Veronika A. T. *Disseminação do programa de garantia de renda mínima no Brasil (1991-1997)*. 2003. 170 f. Dissertação de Mestrado apresentada à Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2003.

PAULICS, Veronika A. T.; MALUF, Renato S. Merenda Escolar Regionalizada. *Boletim DICAS - Idéias para a Ação Municipal*, nº 168, Instituto Pólis, São Paulo, 2000.

PEREIRA, Maria José Lara de Bretas. Desenvolvimento Organizacional na Administração Pública: a correlação entre grau de institucionalização e a efetividade da mudança. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 19, n. 3, p. 75-105, mai/jun 1985.

PIMENTA DE FARIA, Carlos Aurélio. Idéias, Conhecimento e Políticas Públicas: um inventário sucinto das principais vertentes analíticas recentes. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 18, n. 51, p. 21-29, fev 2003.

PINHO, José Antonio Gomes de; SANTANA, Mercejane Wanderley. *O Que Faz o Governo Municipal no Brasil? Realizações, Tendências e Perspectivas*. Trabalho apresentado ao 24º Enanpad, Florianópolis, 2000.

PNUD; IPEA; FJP. *Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil*. Brasília, DF, 2003. CD-ROM.

PROGRAMA GESTÃO PÚBLICA E CIDADANIA. *Programa Sócio-Ambiental de Coleta Seletiva de Lixo de Embu: ficha de inscrição*. São Paulo: Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, 1997.

RICCO, Elizabeth. *Avaliação de Políticas Sociais: uma questão em debate*. São Paulo : Cortez, 1998.

RIPLEY, Randall B. Stages of the Policy Process. In: MCCOOL, Daniel C. (org). *Public Policy, Theories, Models, and Concepts: An Anthology*. Upper Saddle River, NJ: Prentice Hall, 1995. p. 157-162.

SABATIER, Paul A.; JENKINS-SMITH, Hank C. *Policy change and learning: an advocacy coalition approach*. Boulder: Westview, 1993.

SABATIER, Paul A.; MAZMANIAN, Daniel. A Conceptual Framework of the Implementation Process. In: THEODOULOU, Stella and CAHN, Matthew A. *Public Policy: the essential readings*. Upper Saddle River, NJ: Prentice Hall, 1995. p. 153-173.

SILVA, Pedro Luiz Barros; COSTA, Nilson do Rosario. *A avaliação de programas publicos: reflexões sobre a experiência brasileira*. Relatório tecnico. Brasília, DF: IPEA, 2002.

SILVEIRA, Caio Márcio. Miradas, Métodos, Redes - o desenvolvimento local em curso. In: C. Silveira e C. R. (Orgs) (Ed.). *Desenvolvimento local: dinâmicas e estratégias*. Rio de Janeiro: RITS, 2001.

SOUZA, Celina; CARVALHO, Inaiá. Reforma do Estado, descentralização e desigualdades. *Lua Nova*, São Paulo, n. 48, p. 187-212, 1999.

SPINK, Peter. Continuidade e descontinuidade em organizações públicas: um paradoxo democrático. *Cadernos Fundap*, São Paulo, Ano 7, n. 13, p. 57-65, abr 1987.

SPINK, Peter; CLEMENTE, Roberta; KEPPKE, Rosane. Governo local: o mito da descentralização e as novas práticas de governança. *Revista de Administração*, São Paulo, v. 34, n. 1, p. 61-69, jan/mar 1999.

_____. *Continuidade e Descontinuidade Administrativa: uma Análise de Fatores que Contribuem para a Manutenção de Programas, Projetos e Atividades Públicas de Êxito em Governos Locais Brasileiros*. São Paulo. 2001. Disponível em: http://www.eaesf.fgvsp.br/AppData/GVPesquisa/P00213_1.pdf. Acesso em: 2 jun. 2005.

SPOSITO, Marília Pontes; CARRANO, Paulo César Rodrigues. Juventude e políticas públicas no Brasil. *Revista Brasileira de Educação*, Rio de Janeiro, n. 24, p. 16-39, set/out/nov/dez 2003.

STAKE, Robert E. Case Studies. In: DENZIN, Norman K.; LINCOLN, Yvonna S. (orgs.). *Handbook of qualitative research*. Thousand Oaks: Sage, 2000. p. 435-454.

STOCKMANN, Reinhard. The Sustainability of Development Projects: An Impact Assessment of German Vocational-Training Projects in Latin America. *World Development*, Montreal, v. 25, n. 11, p. 1767-1784, Nov 1997.

VAZQUEZ-BARQUERO, Antonio. *Desarrollo endógeno y globalización*. Santiago: EURE, v. 26, n. 79, p. 47-65, dez 2000. Disponível em: http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0250-71612000007900003&lng=es&nrm=isso. Acesso em: 23 jan. 2006.

VERGARA, Sylvia Constant. Tipos de Pesquisa em Administração. *Cadernos EBAP*, Rio de Janeiro, n. 52, jun 1990.

VIEIRA, Amanda. *Articulação é necessária para acelerar o desenvolvimento social*. Cidadania-e, 28 fev. 2005. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/folha/dimenstein/noticias/gd280205c.htm>. Acesso em: 2 jun. 2005.

WEISS, Heather; COFFMAN, Julia; BOHAN-BAKER, Marielle. *Evaluation's Role in Supporting Initiative Sustainability*. Prepared for the fifth biannual meeting of the Urban Seminar Series on Children's Health and Safety at Harvard University, Cambridge, 2002.

WOLFF, Tom. Sustainability Of Coalitions. *Building coalitions tips*, 1994. Disponível em: http://www.tomwolff.com/resources/cb_sustainability.pdf. Acesso em: 2 jun. 2005.

WORTHEN, Blaine; SANDERS, James e FITZPATRICK, Jody. *Avaliação de programas: concepções e práticas*. São Paulo: Edusp, 2004.

YIN, Robert K. *Estudo de caso: planejamento e métodos*. Porto Alegre: Bookman, 2005.

ZANOTTI, Silvia J. S. *A Participação popular na ampliação da esfera pública: o caso do Programa UNI: uma nova iniciativa na formação dos profissionais de saúde*. 2003. 128 f. Dissertação de Mestrado apresentada à Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2003.

8. APÊNDICE A – LISTA DE ENTREVISTADOS NA PESQUISA DE CAMPO

Nome	Caso	Posição	Data da Entrevista
Adeli Sell	Portosol	Vereador de Porto Alegre	29.11.05
Alecsandra Pimentel	Embu	Equipe da SMA – responsável pelo contato direto com a cooperativa	23.11.05
Ana Gonzato	Embu	Antiga responsável pelo programa de coleta seletiva de lixo	21.12.05
Andrea	Embu	Vice-Presidente da Coopermape	23.11.05
Ary Burger	Portosol	Ex-Presidente do Conselho da Portosol	29.11.05
Carlos Alberto Neves (Charlinho)	Portosol	Técnico da Caixa RS	28.11.05
Célia Marques	Jundiaí	Diretora do depto. de ação social	27.12.05
Cristiano Mross	Portosol	Diretor Executivo da Portosol	02.12.05
Daniel Iochpe	Portosol	Conselheiro da Portosol e Representante da FEDERASUL	29.11.05
Edson Joaquim dos Santos	Jundiaí	Líder comunitário do bairro de Voturuaia	07.12.05
Eduardo Maldonado	Portosol	Conselheiro da Portosol e Professor da UFRGS	02.12.05
Evanda Burtet Kwitko	Portosol	Consultora em Microcrédito	30.11.05
Fernando Ferrari	Portosol	Presidente do Conselho e prof ^o da UFRGS	02.11.05
Gina Rizpah Bessen	Embu	ex-secretária de meio ambiente	21.10.05
Gustavo Úngaro	Jundiaí	Chefe de Gabinete da Prefeitura de Jundiaí	13.12.05
Hilcer Kaldi Balsi	Embu	Assessora da SMA	24.11.05
João Ramos	Embu	Atual Secretário do Meio Ambiente	24.11.05
Krishna Karina	Portosol	Conselheira da Portosol e assessora da CAPTARE	29.11.05
Laura Nascimento dos Santos	Jundiaí	Cozinheira e beneficiária do Programa de Renda Mínima	07.12.05
Leni Bueno Monteiro	Embu	Coordenadora de Educação Ambiental e Gestão de Coleta Seletiva de Lixo	18.11.05
Letícia Marin	Portosol	Conselheira da Portosol e assessora da SMIC	30.11.05

Nome	Caso	Posição	Data da Entrevista
Magali Fonseca	Jundiaí	Coordenadora do PAGRM	08.11.05
Marialice Fossen	Jundiaí	Secretária de Inclusão Social	13.12.05
Marisa Roden	Portosol	Consultora em Planejamento Estratégico	02.12.05
Neide Benassi	Jundiaí	ex-secretária da SEMIS	07.12.05
Pedro Armando Furtado Volkmann	Portosol	Conselheiro da Portosol e Representante da AJEPOA	28.11.05
Roberta dos Santos	Embu	Coordenadora da incubadora de cooperativas de Embu	24.11.05
Sérgio Luffing Antunes	Portosol	Cliente da Portosol - produtor de guitarras	30.11.05
Sonia Maria Ferraz	Jundiaí	Técnica da SEMIS	06.12.05
Tiago Simon	Portosol	Conselheiro da Portosol e Representante do Gov do Estado	30.11.05
Vitor Hugo Cunha	Portosol	Agente de Crédito da Portosol	29.11.05