

RESUMO

Descontinuidade administrativa, ou o rompimento de atividades e programas na troca de governos e autoridades federais, estaduais e municipais, tem sido tópico constante de comentário e elemento central da imagem da área pública Brasileira presente na conversa cotidiana. Curiosamente, são poucos os estudos empíricos sobre a questão como também são poucas as reflexões sobre os fatores que podem contribuir para a continuidade. O estudo busca contribuir nos dois eixos a partir da análise de ações governamentais em 89 prefeituras no período de 1995 a 1997.

PALAVRAS-CHAVE

Descontinuidade; Governo local; Programas exitosos; Brasil.

ABSTRACT

Administrative discontinuity, or the rupture of activities and programs from one federal, state or municipal government to the next has been a constant topic of comment and a central element of the Brazilian public sector's image as it appears in everyday conversations. At the same time, there are very few empirical studies of discontinuity and a lack of conjecture as to the factors that could contribute to continuity. This study seeks to contribute on both these dimensions through the analysis of governmental action in 89 municipalities in the 1995- 1997 period.

KEY WORDS

Discontinuity; Local government; Successful programs; Brazil.

SUMÁRIO

I.	Introdução e objetivo	4
	1. O Programa Gestão Pública e Cidadania.....	4
	2. As origens da pesquisa.....	9
	3. Objetivo.....	11
II.	Descontinuidade administrativa.....	12
III.	Descentralização como contexto.....	18
IV.	Sobre o método.....	26
V.	Os caminhos da investigação	27
VI.	Resultados	32
	1. Continuidade ou descontinuidade	32
	2. Colaboração e parceria	38
VII.	Discussão	46
VIII.	Bibliografia	51
IX.	Anexos	55
	1. Ficha de inscrição para o Programa Gestão Pública e Cidadania, ciclo 1996	56
	2. Guia de entrevista-conversa telefônica (módulos 1, 2, 3 e 4)	58
	3. Carta enviada, quando requisitada, para solicitar entrevista	62

**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**

**(ADMINISTRATIVE CONTINUITY AND
DISCONTINUITY: AN ANALYSIS OF THE FACTORS
THAT CONTRIBUTE TO THE MAINTENANCE OF
SUCCESSFUL PROGRAMS, PROJECTS AND PUBLIC
ACTIVITIES IN BRAZILIAN LOCAL GOVERNMENT)**

*Peter Spink**

Roberta Clemente

Rosane Keppke

* Este projeto do NPP foi realizado sob a responsabilidade do Prof. Peter Spink.

I. INTRODUÇÃO E OBJETIVO

1. O PROGRAMA GESTÃO PÚBLICA E CIDADANIA

Gestão Pública e Cidadania é um programa voltado à disseminação e à premiação de práticas públicas inovadoras de governos subnacionais, fruto de iniciativa conjunta da Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getulio Vargas e da Fundação Ford. Os objetivos do Programa são: encorajar estados, municípios e organizações próprias dos povos indígenas a compartilhar entre si as abordagens por eles usadas na solução de questões públicas e na resposta às necessidades sociais; avaliar e identificar as características-chave dessas inovações, e criar mecanismos para a ampla disseminação de práticas efetivas de governo.

O programa recebeu seu nome com o intuito de chamar atenção para um problema freqüente em países em desenvolvimento: as conseqüências da exclusão e da desigualdade na construção histórica da cidadania. Ao adotar uma abordagem do agir público dentro da perspectiva dos direitos – ao invés de entender estes simplesmente como resultado eventual de um serviço – procura-se forçar o reconhecimento das implicações mais amplas das práticas públicas e seu papel no processo de significação social.

O foco são programas, projetos ou atividades de gestão pública nas esferas estadual, interestadual, municipal, intermunicipal e dos governos, próprias dos povos indígenas, incluindo aqueles implementados em parceria com outras organizações (tais como organizações não-governamentais, associações comunitárias, igrejas e empresas) que tenham pelo menos um ano de operação efetiva e que possam demonstrar claros resultados de inovação em estratégias organizacionais ou técnicas para o atendimento de necessidades comunitárias ou sociais, de maneira a:

- representar mudança substancial – em qualidade ou quantidade – em práticas ou estratégias anteriores, relativamente a uma determinada área geográfica ou temática, seja através da implantação de um novo programa ou conjunto de atividades, seja por meio de um significativo aprimoramento de atividades ou programas existentes;
- ser passível de reprodução ou de transferência para outras regiões ou administrações;
- ampliar ou consolidar formas de acesso e diálogo entre a sociedade e suas agências públicas, elevando a qualidade das práticas político-institucionais;
- utilizar recursos locais e oportunidades nacionais ou internacionais na perspectiva do desenvolvimento responsável, estimulando – sempre que possível – práticas autônomas e autóctones, que possam tornar-se auto-sustentáveis.

O Programa não procura identificar as “melhores práticas”. Seu papel é demonstrar e divulgar a variedade de idéias e soluções alternativas utilizadas pelos governos subnacionais ao enfrentar problemas e necessidades, assim permitindo que outros possam julgar aquilo que é mais relevante para suas necessidades. A ênfase está na criação de um colégio invisível, que reconheça a possibilidade da inovação e no qual administradores, técnicos, líderes comunitários, políticos e acadêmicos possam procurar idéias, debate e companheirismo.

A pergunta sobre se determinada iniciativa merece ser considerada uma inovação é sempre respondida da mesma forma. Se aqueles diretamente envolvidos consideram seu programa, projeto ou atividade inovador, o Programa não cria barreiras a sua inscrição. Assim, todas são incluídas em um banco de dados de acesso público e passam a estar disponíveis aos interessados.

Um ponto comum une o programa brasileiro aos cinco programas análogos, também financiados pela Fundação Ford: dois deles nos Estados Unidos, e os demais nas Filipinas, África do Sul e Chile. Os cinco programas assumem que, ao focalizar aquilo que está indo bem na esfera pública, também estão reconhecendo que a administração pública existe e tem um papel central no modelo de governo democrático. Buscar uma visão mais equilibrada da administração pública como um todo é oferecer um embasamento empírico para a discussão de estratégias de ação, seja na comunidade, na sede de governo ou em sala de aula.

Inevitavelmente, ao focalizar aquilo que vai bem, o resultado não pode ser considerado como necessariamente representativo das administrações e governos subnacionais brasileiros em geral. Entretanto, representa uma amostra daquelas jurisdições, prefeitos, secretários, governadores e pessoal técnico-administrativo que estão buscando agir com maior impacto social.

Nos quatro primeiros anos do Programa (1996, 1997, 1998 e 1999), a pergunta sobre a possibilidade de se considerar de forma simultânea a gestão pública e da cidadania foi respondida por quase 2.500 inscrições vindas de diversos pontos do território nacional, sinalizando a existência efetiva de um movimento de busca de soluções para os graves problemas que atingem os cidadãos em seu cotidiano. A participação das diversas regiões tem sido expressiva, especialmente quando se leva em consideração o número reduzido de jurisdições subnacionais no Norte do país (ver tabela 1).

Tabela 1**Distribuição de Inscrições por Região**

Região	1996	1997	1998	1999	Total
Norte	2,7	2,7	4,1	4,3	3,6
Nordeste	11,1	20,5	9,5	13,1	12,6
Sudeste	61,1	40,4	51,4	51,0	52,4
Sul	21,3	20,9	26,6	29,6	25,6
Centro-Oeste	3,8	15,5	8,4	2,0	5,8
Total	100	100	100	100	100

Há iniciativas sendo apresentadas nas mais diversas áreas de ação governamental, destacando-se as áreas de educação; saúde; infância e adolescência; cultura e patrimônio histórico e artístico; desenvolvimento regional e local; formação de mão-de-obra, geração de emprego e renda; e formas de gestão e planejamento.

As inscrições ocorrem durante os primeiros meses do primeiro semestre. Um documento descrevendo o programa, os resultados dos anos anteriores e seu regulamento, acompanhado da folha de inscrição, é enviado via mala-direta a aproximadamente vinte mil pessoas e instituições. Estão incluídas todas as jurisdições subnacionais e suas diversas secretarias e agências; deputados, assembleias legislativas e órgãos do judiciário; partidos políticos, associações temáticas e organizações não governamentais, entre muitos outros. Uma versão específica é enviada para os territórios indígenas, sendo que áreas temáticas menos presentes são sempre destacadas para atenção mais dirigida. Busca-se tornar o processo de inscrição claro e amigável a partir de três questões abertas, a saber: quais os objetivos do programa, projeto ou atividade; quais suas características e público-alvo, e por que é considerado inovador?

A seleção dos inscritos é feita em três fases. Para começar, membros do Comitê Técnico do Programa – auxiliados por alunos do programa de mestrado em administração pública e por outros professores da Fundação Getulio Vargas – escolhem cem dos participantes como semifinalistas. Os semifinalistas são convidados a fornecer mais detalhes sobre suas atividades, usando um roteiro de perguntas elaborado para ajudar a comunicação da inovação para outros. Cerca de vinte e cinco especialistas, com considerável experiência prática em diversos campos de administração pública e de políticas públicas, reúnem-se para selecionar os vinte finalistas, examinando os semifinalistas tanto sob o ponto de vista de sua temática específica como sob a perspectiva mais geral da gestão pública e cidadania como um todo.

Na segunda fase, pesquisadores, professores e consultores na área pública realizam visitas de campo a cada um dos finalistas, com duração de dois ou três dias. Na terceira fase, representantes dos vinte finalistas se encontram para apresentar oralmente seus projetos e respondem às questões formuladas por uma banca julgadora, integrada por membros de diferentes áreas da sociedade civil, que também estudaram os relatórios de visita de campo. Ao final do dia, cinco dos vinte finalistas são escolhidos como destaques do ano. Todos os finalistas recebem prêmios em dinheiro (R\$ 3.000,00 para cada finalista e R\$ 10.000,00 para os destaques). O valor recebido deve ser utilizado em atividades relacionadas ao trabalho inscrito, tais como publicações, compra de equipamentos, viagens de estudo, organização de seminários. Os conceitos fundantes do Programa são os de inclusão e participação, não o de premiação. A posição adotada é que os cinco destaques representam os vinte finalistas, que por sua vez representam os cem semifinalistas, que a seu turno representam todos os inscritos.

Nos processos de avaliação, a orientação dada é sempre a mesma: as inscrições representam uma amostra daquilo que está acontecendo no país e cada um está buscando fazer algo diferente por alguma razão e em alguma direção. O papel dos avaliadores é o de buscar destacar as dimensões que parecem mais importantes – por

razões que podem ser as mais diversas. Em cada etapa, o processo de seleção é orientado pelo mote do programa: gestão pública e cidadania. Vale dizer que os programas, projetos e atividades inscritos devem dar mostras não só de eficiência e eficácia na provisão de serviços, mas também de que contribuem para a construção da cidadania, tanto por ensejarem um novo perfil da relação Estado e sociedade civil como por se dirigirem a clientelas que costumam ser excluídas das políticas públicas. Central ao processo de seleção e ao próprio desenvolvimento do programa é o Comitê Técnico, composto de acadêmicos, profissionais e ativistas do campo da gestão pública e da cidadania.

A avaliação e seleção de semifinalistas, finalistas e destaques é o eixo básico do programa, a partir do qual as demais atividades são elaboradas. Todas as inscrições recebidas são registradas em um banco de dados que está permanentemente aberto ao público, juntamente com outros materiais de consulta (vídeos, documentos, publicações etc.), que tenham sido enviados pelos concorrentes. O banco de dados também está disponível de modo interativo via Internet (<http://inovando.fgvsp.br>). A premissa básica do Programa, no que concerne a informação e contatos, é a de domínio público: conhecimento, idéias e experiências devem ser acessíveis a todos para que cada um faça seu próprio julgamento sobre o que lhe pareça importante.

Foi das discussões e conversas com os pesquisadores, acadêmicos e técnicos envolvidos no processo de avaliação e de seus comentários sobre os projetos apresentados que se originou a presente pesquisa.

2. AS ORIGENS DA PESQUISA

O programa de Gestão Pública e Cidadania teve início em 1996, durante o último ano dos mandatos municipais anteriores às eleições. Cerca de 600 experiências foram recebidas, muitas das quais provenientes dos governos locais. Como esse era apenas o início do segundo ano dos mandatos de nível estadual, que correm de

forma alternada com os mandatos municipais, a discussão informal sobre os resultados tendia a interpretar as diferenças como consistentes com uma visão convencional sobre ação governamental. Os governos municipais no último ano de mandato teriam muito a mostrar, enquanto os níveis estaduais, em início de mandato, teriam pouco. Ou seja, presumiu-se que, quando mudam os governos, muitas ações – em especial as mais visíveis – tendem a ser interrompidas; ou diretamente por um desejo político de iniciar a gestão sem traços do anterior, ou indiretamente por mudanças nos cargos dos envolvidos. Um fenômeno freqüentemente chamado de *descontinuidade administrativa*.

Dentro desse raciocínio, no segundo ano do programa o inverso deveria ocorrer. Pois era agora o terceiro ano dos governos estaduais, e apenas os primeiros meses dos novos governos municipais. Surpreendentemente, a distribuição entre jurisdições permaneceu relativamente constante. Houve menos inscrições em geral – em parte uma consequência das jurisdições envolvidas terem feito um número menor e mais seletivo de inscrições — mas novamente os municípios tiveram presença mais marcante do que os estados. Tanto em termos gerais quanto dentro do grupo mais restrito dos semifinalistas, os programas, projetos e atividades municipais continuaram a se destacar. A tabela 2 demonstra a distribuição dos programas, projetos e atividades nos primeiros quatro anos do programa, e a tabela 3, a distribuição dos semifinalistas nos três primeiros anos.

Tabela 2

Número de Inscrições nos Primeiros Quatro Anos

Jurisdição	1996	1997	1998	1999	Total	Total %
Estadual	134	122	224	157	637	26,1
Municipal (*)	488	174	400	721	1783	72,9
Indígena	7	1	7	10	25	1,0
Total	629	297	631	888	2445	100

(*) incluindo inter-municipal

Tabela 3**Distribuição dos 100 Semifinalistas nos Primeiros Quatro Anos**

Ano	Municipal	Indígena	Inter-municipal	Estadual	Total
1996	80	4	4	12	100
1997	66	1	3	30	100
1998	63	5	10	22	100
1999	74	3	4	20	100

Houve, sem dúvida, uma queda nas inscrições no segundo ano, mas mesmo assim a distribuição das inscrições continuou a favorecer os municípios, numa relação de 60%. Outros dados colhidos a partir do ciclo de 1997 demonstraram que, independentemente de tipo de jurisdição, pelo menos 50% dos projetos, programas e atividades inscritos tiveram origem em gestões anteriores. Em face de uma possível contradição entre as explicações dadas na informalidade da discussão técnica, refletindo, sem dúvida, o campo mais amplo de visões do mundo sobre área pública e as indicações de uma certa presença constante de inscrição no nível local, o presente estudo foi formulado como trabalho essencialmente exploratório. 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?

3. OBJETIVO

Aprofundar a compreensão do fenômeno de continuidade e descontinuidade administrativa num universo de municípios brasileiros, buscando identificar os

fatores que contribuíram para a continuidade de programas, projetos e atividades de serviço público de um período de gestão para o seguinte.

II. DESCONTINUIDADE ADMINISTRATIVA

Descontinuidade administrativa é uma expressão com duplo sentido, derivada de palavras de uso diário, mas sem a característica mais aprofundada de uma noção ou um conceito, muito menos uma teoria.

De um lado se refere a um aspecto perfeitamente normal de qualquer modelo de governo democrático: a mudança de políticas e práticas públicas decorrentes das eleições e das mudanças de Legislativo ou Executivo. Dentro dessa perspectiva, seria esperado que o “New Deal” de F.D. Roosevelt representaria um rompimento com certas práticas anteriores, do contrário não seria “New”. Numa outra direção política, seria de imaginar que, após a eleição majoritária do partido conservador na Inglaterra, liderado por Margareth Thatcher, haveria um retrocesso no envolvimento dos sindicatos no processo de planejamento nacional. Atualmente, no Peru, inicia-se um novo governo com a expectativa de que será certamente diferente do governo anterior.

No nível de repartições, agências e outras organizações, tais mudanças de política pública sem dúvida implicam em mudanças em ministérios e nas chefias de agências. Dependendo do país, também estão implicados postos de menor escalão. Novas unidades organizacionais foram criadas (por exemplo, o Tennessee Valley Authority ou TVA de Roosevelt, que muito influenciaria o restante da América Latina) e outras foram extintas (por exemplo, no extenso programa de privatização do governo Thatcher). Entretanto, nesses países, poucas seriam as pessoas para as quais essas mudanças seriam problemáticas em si (podem não ter gostado da troca de governo – mas isso é uma outra questão). Visto por essa perspectiva, a descontinuidade administrativa seria considerada normal e necessária, uma

expressão descritiva utilizando palavras de uso comum para se referir ao processo de mudança dentro de um modelo de governo democrático.

O segundo uso da expressão já adquire uma tonalidade mais problemática. Ela aparece quando pessoas se referem ao mesmo fenômeno, só que às suas manifestações mais exageradas. Voltando aos mesmos exemplos; nos governos de Roosevelt e Thatcher muitas outras atividades e programas não foram alterados e continuaram da mesma maneira de antes, compondo parte do processo geral de fornecimento de serviços necessários para a população e também da manutenção de mecanismos de regulação necessários para a vida social e comercial. Havia descontinuidade, mas também continuidade; tanto os eleitores quanto os eleitos entendiam que uma mudança de governo é essencialmente uma mudança de ênfase de governo (mesmo que às vezes até radical) e não uma cisão histórica. É essa dimensão de cisão que gera o segundo uso da expressão, muito presente no âmbito político e no cotidiano discursivo brasileiro.

Descontinuidade é vista como uma marca distintiva, separada e sem nenhuma obrigação de continuidade. A troca de governo, ou de gestor, é vista como um momento em que naturalmente tudo vai mudar, e atividades e programas serão rompidos, independentemente de política pública, partido ou sua efetividade anterior. Nas entrelinhas desse uso da expressão, o pressuposto é que o novo é novo e o anterior é passado; para o novo se estabelecer é necessário ignorar o anterior; o passado já passou. Conseqüentemente, o novo se concebe virando a página para começar com uma página em branco; os demais esperam para ver as novas direções – aceitando a autoridade máxima do novo mandatário. Nessa segunda vertente, a palavra tem uso constante entre os diversos atores que compõem e que definem a administração pública no Brasil, especialmente na sua relação com os governos do momento e a troca de seus gestores.

De maneira mais branda, se reflete uma visão sobre autoridade executiva vista como posse de poderes amplos, numa posição em que a distância entre os que têm e não

têm poderes precisa ser marcada claramente. É uma visão que traz elementos do fenômeno de “a casa e a rua” (da Matta, 1991) e do exercício do poder organizacional (Hofstede, 1980).

Quando essa visão de mundo sobre os limites amplos e pessoais da autoridade do posto público está presente em entidades públicas em que um número exagerado de cargos de direção, chefia e assessoria é trocado por serem considerados cargos de confiança, pode-se imaginar que o resultado será, no mínimo, uma fase de confusão, até que todos os novos ocupantes dos postos se encontrem enraizados. Mas quando, além disso, há problemas com a qualidade da prestação dos serviços (como há em quase todas as áreas dos serviços públicos no Brasil), críticas às práticas da gestão anterior e falta de clareza institucional sobre as estratégias a serem desenvolvidas, a tendência de perda de rumo organizacional é maior ainda. Somando a esperança inevitável sobre o novo à visão de processos históricos como páginas viradas e à perda da memória institucional estimulada pelo rodízio de cargos, o resultado é uma cisão, proposital ou não, em boa parte das atividades operacionais. É essa situação que, para os servidores públicos e técnicos da área, é conhecida como descontinuidade administrativa.

Neste segundo uso, descontinuidade administrativa se apresenta na fala cotidiana dos servidores, técnicos, assessores e representantes de comunidades e outros atores sociais para se referir à quase certeza de que uma mudança de governo, uma mudança de secretário ou até de coordenador ou gestor, vai gerar um rompimento em atividades existentes. Parece não importar se às vezes a descontinuidade acontece por azar ou até pela redistribuição de prioridades, o resultado é o mesmo e, na sua expectativa, os últimos seis meses de um governo e os primeiros seis meses do próximo são gastos esperando para ver quais serão as mudanças e quando acontecerão. (Lembrando que cada governo tem um mandato de quatro anos, o resultado, nos dizeres dos corredores e copas da administração pública, é que a duração eficaz é no máximo três anos.)

Junto com as conversas diárias, também são freqüentes os artigos da imprensa na época da troca de governos alertando que vários projetos importantes foram encerrados ou deixaram de ter prioridade, ou relatando os comentários de técnicos e assessores sobre o número de atividades congeladas ou cujos gestores ou técnicos foram dispensados, levando à extinção do programa. No imaginário social dos servidores, técnicos, assessores e demais atores do terreno público, corre a impressão de que a cada quatro anos, ou mesmo a cada troca de dirigente, toda a ação pública se encerra para ser reformulada e iniciada de novo. Independentemente de ser ou não uma descrição adequada do que acontece, virou uma expressão popular do agir público, uma versão do seu jeito de ser, que se manifesta na polissemia de suas práticas discursivas (Spink, MJP 1999). Seja ela concreta ou não, já virou, para todos os efeitos, um fato.

Por isso, era tido como natural o grande número de inscrições municipais no primeiro ano do programa (último ano do mandato municipal) em relação às inscrições estaduais (início do segundo ano de mandato). A aparente diminuição de inscrições no segundo ano era também tida como natural – pelo menos até que a pergunta da continuidade fosse levantada. Descontinuidade administrativa, enquanto microteoria do cotidiano, parte da etnometodologia (Garfinkel, 1976) organizacional do agir público, explica, aparentemente, tudo.

É essa inserção como elemento ubíquo e todo-explicativo, ou para usar a expressão de Garfinkel, “presumido-como-fato-dado”, que talvez explique porque são poucos os estudos empíricos que têm buscado aprofundar a compreensão da descontinuidade no contexto brasileiro. Fora do Brasil, há uma produção constante de estudos sobre a temática da continuidade de políticas públicas através da ação de grupos de interesse ou *advocacy coalitions* (Sabatier 1988). Verifica-se também uma discussão constante sobre o poder estamental dos altos funcionários públicos franceses e ingleses (os “mandarins” modernos) e as alternativas de formas de supervisão e prestação de serviços públicos (ver Bresser Pereira & Spink, 1998). Há estudos sobre os diferentes modelos de administração de pessoal (por exemplo, de

Auer, Demmke e Polet, 1996, sobre os países da Comunidade Européia) e também uma discussão específica sobre os problemas do sistema de “*spoils*” – para utilizar o termo de referência nos Estados Unidos da América à prática de distribuição de cargos para o ganhador, prática similar aos cargos de confiança no Brasil. Na maioria dos casos, as reflexões são inseridas no contexto dos processos de governo e do desenvolvimento da democracia. Recentemente, há até uma retomada da questão de “*spoils*” a partir de um artigo polemico de Robert Maranto, do Escritório de Gestão de Pessoal do Governo dos Estados Unidos – equivalente à Secretaria de Administração Federal, o antigo Dasp –, no qual argumenta contra a manutenção de sistemas de mérito e de continuidade (ver Maranto, 1998, com comentários de Durant, 1998, e Goodsell, 1998).

Entre os poucos trabalhos empíricos feitos no Brasil, uma pesquisa anterior deste autor analisou as mudanças de presidência, diretoria e modelo de atuação de uma agência federal durante um período de quase vinte anos anotando que a entidade continuou seu trabalho de forma relativamente constante, independentemente da troca de presidente, diretoria e modelo de operação (Spink, 1987). Seguindo a mesma linha de estudos de caso, Arosemena (1990), na sua dissertação de mestrado na EAESP estudou a Autoridade Portuária Nacional do Panamá no período preparatório do retorno do Canal do Panamá à gestão Panamenha, e Kfoury (1992), numa outra dissertação na EAESP, apontou a tendência dos atores públicos brasileiros de se manterem num espaço de carreira público, mesmo que mudando de organização para organização e da área administrativa para a área executiva. Nos três estudos, dúvidas foram levantadas sobre até que ponto o “fenômeno” da descontinuidade era de fato a base da questão, ou se esse conceito deveria ser reformulado para incluir os processos sociais a partir dos quais sua significação como “fenômeno” foi construída.

Em todos os casos havia continuidade. Entretanto, isso foi produto de uma inserção mais ampla dos atores no espaço público. Mas igualmente, em todos os casos, o problema da “descontinuidade” foi citado como algo que dificultava o andamento de

projetos, que levava à perda de memória institucional e que brecava desnecessariamente o andamento das atividades. Havia, em outras palavras, tanto continuidade quanto descontinuidade nos processos públicos enquanto eventos diários. Entretanto, é a idéia de “descontinuidade” que continua circulando nas falas e que pode também ser encontrada nos estudos estrangeiros sobre estado e governo na América Latina e, ainda, nos comentários de agências multilaterais sobre os dilemas administrativos da América Latina (ver Spink, 1998a).

Claramente, se comprovado que a “descontinuidade” é o modelo dominante da gestão pública brasileira, a preocupação passaria a ser a discussão sobre sua validade enquanto prática democrática, sobre o desenvolvimento de práticas administrativas que podem acomodar adequadamente sua presença e talvez sobre formas de aumentar a continuidade. Há um número significativo de países nos quais desenvolvimento socioeconômico e “descontinuidade administrativa” andam juntos.

Se a “descontinuidade” não é dominante, cabe refletir também no porquê. Será que se trata de algo em mudança, uma aceitação pragmática da necessidade de continuidade nas práticas públicas? Ou talvez algo que nunca realmente existiu na forma que o imaginário lhe deu? Nessa direção, a proposição de que a descontinuidade seja considerada como algo que, por ter presença ubíqua na fala do cotidiano, acaba adquirindo o status de um conceito concreto e descritivo sobre a administração pública brasileira permite entender porque há tão poucos estudos sobre a sua natureza. Sendo concebida com um fato, sua existência é pré-presumida na comunidade de técnicos, acadêmicos e funcionários.

Postulando que talvez o “fato” nada mais seja do que uma construção social (Berger & Luckman, 1966), 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).

É importante lembrar que a questão levantada não é se a administração pública sub-nacional brasileira é um terreno de “continuidade” ou de “descontinuidade”; ao contrário, pode-se imaginar desde já que é composto de ambas as práticas. A questão tem a ver com o “porquê” da hegemonia da descontinuidade nas explicações cotidianas sobre o agir público. A descontinuidade é de fato um modo dominante de gestão? Quando acontece a continuidade, quais fatores são envolvidos? Se a descontinuidade não é dominante, quais explicações são possíveis? O estudo empírico de um universo amplo de casos talvez permita buscar uma resposta inicial a essas perguntas, e atividades com alguma eficácia na resolução de problemas sociais e econômicos no âmbito local são um bom lugar para começar.

Essas dúvidas levantadas sobre o fenômeno da “descontinuidade” seriam suficientes em si para justificar o estudo como preocupação acadêmica de compreensão do espaço público, dos processos do agir político e do fortalecimento da democracia no Brasil. Entretanto, eventos recentes têm revestido a temática de uma importância e de uma urgência maiores e bastante práticas.

Desde a constituição de 1988, cresceu a transferência direta ou indireta, conscientemente ou por omissão, de serviços públicos brasileiros do nível federal ou estadual para o nível municipal. O resultado é uma pressão cada vez mais intensa para que as jurisdições municipais assumam um leque grande de atividades necessárias para o dia-a-dia do cidadão. Nessas circunstâncias, a questão da continuidade ou descontinuidade emerge com um elemento crucial na operacionalização da ação política, seja na compreensão da formulação de políticas públicas seja no direcionamento prático das atividades diárias.

III. DESCENTRALIZAÇÃO COMO CONTEXTO

Nos últimos vinte ou mais anos, a América Latina como um todo tem presenciado uma mudança significativa de seus habitantes para as cidades. Hoje, uma média de

74% da sua população pode ser caracterizada como urbana. No Brasil, dados do IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística) põem esse número na casa de 78%, e somente Venezuela, Argentina e Chile têm porcentagens maiores. Entretanto, no Brasil, como nos demais países, o termo “urbano” precisa ser tratado com algum cuidado e uma certa elasticidade. Para o IBGE, todas as sedes municipais e distritais são consideradas urbanas, e há mais de 1.000 dos 5.500 municípios brasileiros com populações urbanas de menos de 5.000 habitantes, e uns 3.500 (64%) com menos de 20.000. Tirando, portanto, os municípios considerados realmente de grande porte e aqueles nitidamente urbanos, o perfil mais comum é de um espaço misto urbano-rural, com todas as suas implicações em termos de renda, atividade e estrutura de poder. O importante, porém, é notar que essa mudança de perfil afeta a localização, a distribuição e o tipo de serviço público necessário; alternando prioridades e gerando novos desafios em áreas em que talvez a competência acumulada seja pouca.

Na área rural, o mesmo IBGE anota uma evasão de trabalhadores rurais de 23% durante os últimos dez anos, acompanhada pelo aumento da concentração de terras em grandes latifúndios. Enquanto as grandes propriedades empregam somente 4,2% da população rural economicamente ativa, são os estabelecimentos menores, de menos de cem hectares, que respondem por 79,6% dos empregos no campo (Censo Agropecuário 1995-1996).

Nesse cenário, também é importante nunca esquecer que o Brasil é um país em que 20% da população têm 67,5% da renda (só a Guatemala chega perto) e outros 20% têm somente 2% da renda (só o Panamá e a Guiné Bissau conseguem porcentagem pior).

A constituição de 1988, independentemente de sua falta de efetividade operacional em muitos campos, sinalizou um claro desejo do país de pôr em ação uma reconfiguração das relações entre as três esferas de jurisdição: a federal, a estadual e a municipal. Buscou-se apoiar e estimular um poder local pelo menos parcialmente

enraizado num município institucional – e não simplesmente territorial – e uma cidadania cada vez mais ativa (ver os diversos depoimentos colecionados em Fischer, 1993). A construção do poder local é um processo contínuo e sócio-histórico de disputa, conquista e ressignificação de uma noção do local como espaço subnacional. Às vezes municipal, às vezes intermunicipal ou metropolitano, às vezes regional ou estadual e às vezes incluindo elementos de todos, o local é resultado de um processo caótico, cacofônico, com sucessos parciais, fracassos, inovações e confusões. As demandas e os problemas a serem enfrentados são imensos, e as decisões muitas vezes angustiantes – especialmente diante do fracasso do atual modelo econômico em relação às demandas sociais.

Parte desse processo a constituição buscou clarificar: a distribuição de impostos e transferências, tornando-os mais visíveis e previsíveis. Não é tão distante o tempo em que um prefeito eleito por um partido diferente daquele do governador sabia que sua vida seria um calvário pela pouca esmola que restaria após o governador cuidar de seus colegas partidários. A importância da fixação e especificação das transferências pode ser vista na tabela 4.

Tabela 4

Gastos Totais por Nível de Governo

País	Ano	Federal	Estadual	Local
Canadá	1992	41,3	40,3	18,4
EUA	1992	60,3	17,3	22,4
Áustria	1992	70,4	13,7	16,9
Austrália	1992	52,9	40,4	6,8
Brasil	1987	65,8	24,5	9,6
Brasil	1992	56,0	28,0	16,0

Fonte: Souza, 1996

Infelizmente, a mesma constituição, complexa e às vezes contraditória, deixou menos clara a responsabilidade por saúde, educação, saneamento, ambiente, habitação e outras áreas da política e ação pública com impacto na pobreza e que, direta ou indiretamente, configuram o social. Há uma justaposição não muito clara entre o princípio da subsidiaridade e os múltiplos programas federais que alocam recursos em prol de certas práticas julgadas importantes ou corretas. Quem faz o quê, e onde, continua sendo um espaço de incerteza, tornado mais difícil ainda pelas restrições orçamentárias atuais e outras que, sem dúvida, estão por vir.

Souza (1996) confirmou esse cenário de incerteza ao analisar, a partir de dados disponíveis, processos de descentralização para o nível estadual. Ela apontou que, enquanto 44% da receita pública eram retidos pelos estados para posterior distribuição, esse valor variava muito de Estado para Estado. Em 1994, sete estados coletavam menos de 0,5% do total de ICMS coletado no país, e mais de 200 municípios no Nordeste não tinham nenhuma atividade econômica. As despesas no nível estadual cresceram de 1981 a 1991, mas sem alterar os padrões anteriores de provisão de serviços sociais. Ao contrário, parece que o nível de investimento se mantém – sem mudança de perfil – com os estados investindo mais e o nível federal menos. Mas, confirmando a visão de um processo de articulação ela comenta:

“Os dados apresentados até o momento sugerem que há uma transferência não planejada, não coordenada e lenta de responsabilidade para os estados. A transferência, entretanto, tem tido pouco efeito nos resultados de políticas, e é sujeita a distorções. [...] A decisão de descentralizar foi tomada pelos autores da constituição de 1988 sem um consenso social sobre aquilo que resultará.”
(Souza, 1996, p.500)

Se é difícil caracterizar o processo atual como sendo de descentralização – entendendo isso como processo claro de transferência e transição na alocação de serviços, recursos e autoridade do nível nacional para o subnacional ou local –, é ao mesmo tempo necessário reconhecer que mudanças estão ocorrendo. Querendo ou não, muitos governos municipais se encontram sem outra opção a não ser assumir a iniciativa de agir num local extremamente problemático, tendo seu papel como agente, inclusive, drasticamente ressignificado por seus municípios.

Para dar uma idéia do que esse desafio implica na prática, a tabela 5 mostra, a partir de dados do Ministério de Fazenda de 1995, com valores atualizados, a receita anual disponível per capita em diferentes municípios. Estão incluídas as receitas tributárias, patrimoniais, industriais, transferências correntes, operações de crédito, de alienação de bens e de transferências de capital – ou seja, aquilo que o município recebe antes de se envolver em programas especiais. Como pode ser imaginado, o grau de autonomia e os valores disponíveis variam imensamente.

Tabela 5**Renda Anual per capita de Alguns Municípios Brasileiros**

Município	População	População rural %	Renda anual per capita (R\$)
Niterói – RJ	139.390	0	1.494,98
S. Bernardo – SP	660.396	2,9	1.032,67
Santos – SP	412.243	0,4	896,74
São Paulo – SP	9.839.436	4,6	876,84
Ipatinga – MG	195.793	0,7	645,47
Teodoro Sampaio – SP	19.503	14,8	576,37
Santo André – SP	625.564	0	515,29
Porto Alegre – RS	1.288.879	2,6	445,58
Tejuçuoca – CE	11.286	73,4	239,17
Teresina – PI	655.473	6,4	226,56
Campina Grande – PB	344.730	5,4	166,49
Canudos – BA	17.256	64	120,16
Santa Luzia – MA	121.823	84	78,30
Roseira – SP	7.382	11,6	49,37

Fonte: Ministério da Fazenda – 1995

Enquanto a descentralização forma um contexto para o estudo da descontinuidade e, como já mencionado, dá a esta uma relevância prática, as observações de que a descentralização brasileira em si também se encontra menos clara enquanto processo, inevitavelmente faz com que as interpretações dos resultados da investigação tenham que levar em consideração as contribuições possíveis para as duas temáticas – a descontinuidade e a descentralização – e a interação entre elas.

Infelizmente isso acontece num momento em que, no âmbito internacional, dúvidas começam a ser levantadas sobre a validade da descentralização como conceito e como discurso. Termo que pode abrigar múltiplos sentidos (Smith, 1985), a descentralização foi rapidamente trazida para dentro do campo dos estudos de desenvolvimento. Primeiro, no período pós-guerra, foi vista pelos técnicos de

governos coloniais como uma etapa necessária na transição para a independência (Conyers, 1986). Depois, Seguiu-se um período mais centralizador, de ênfase no planejamento econômico e na construção das novas nações – também presente na América Latina a partir dos Planos Nacionais de Desenvolvimento e Programas de Reforma Administrativa (Spink, 1998b) – e voltou no final da década de 1970 e início da década de 1980 com forte apoio das agências internacionais de ajuda ao desenvolvimento. Nos seus dois períodos, o anterior e o atual, a descentralização foi vista como objeto altamente desejável, mas sem nenhuma análise da centralização que a acompanhou em muitas áreas, conforme Conyers (1986) aponta.

Na sua revisão de experiências feitas em 1983, Cheema e Rondinelli anotam que as estratégias de descentralização, desde a territorial, a organizacional e até a burocrática, bem como as motivações para as ações foram bastante variadas. Entretanto, a lacuna entre os objetivos e resultados foi, em todos os casos, grande. Enquanto em alguns países as razões da descentralização foram enraizadas no fortalecimento da democracia e na representatividade de povos diferentes, em outros foi “uma maneira conveniente para líderes nacionais se livrarem da responsabilidade por problemas de desenvolvimento regional e local, transferindo-a para unidades de governo local ou organizações privadas” (Cheema e Rondinelli, 1983 p. 296). (Nota-se que nesse período recente de ênfase na descentralização, a palavra é também utilizada para se referir à transferência de atividades não só para outros níveis de governo ou outras jurisdições, mas também para fora da área pública). No mesmo volume, o trabalho de Harris sobre América Latina anota o uso de múltiplos tipos de agências autônomas (institutos, fundações e outras agências) em processos que focalizam a setorialização, regionalização, centralização e descentralização de maneiras diversas. A proliferação dessas “entidades descentralizadas”, como foram chamadas em muitos países, será utilizada, na década de 1990, como parte da justificativa para a redução do tamanho do Estado e as privatizações do período das reformas neo-liberais.

Há também autores críticos da possibilidade de descentralização ou de seu uso como panacéia desenvolvimentista. Werlin (1992), por exemplo, aponta para o papel crucial da centralização em mecanismos de transferência e ajuste entre regiões politicamente pobres ou fracas e aquelas ricas ou fortes. Spink, Clemente e Keppke (1999) discutem o jogo simbólico a partir do qual o fortalecimento da descentralização também sustenta a manutenção do centro como conceito chave. Outros ainda, como por exemplo Slater (1989) e Schuurman (1997), questionam o discurso e a tendência da descentralização apontando para uma visão mais complexa do Estado, como poder territorial e como processo hegemônico, anotando o sutil enfraquecimento dos movimentos da sociedade civil quando a atenção destes é transferida a um Estado visto como local e acessível; deixando de lado um estado nacional cada vez mais a serviço de interesses do capital global.

Um bom exemplo do foco dessas críticas pode ser encontrado numa análise recente de Peterson (1997), publicada pelo Banco Mundial, na qual comenta sobre os aspectos que considera característicos das iniciativas atuais de descentralização da América Latina. Entre estes são incluídos a ênfase nos mecanismos eficazes de entrega de serviços, a divisão de trabalho entre o papel nacional de planejamento macroeconômico, a estabilidade fiscal, a responsabilidade subnacional por serviços e o aumento do envolvimento e participação de cidadãos nos processos cívicos locais. Vistas dentro de uma ótica socioliberal tais mudanças podem representar uma melhora na forma de governança; vistas dentro de uma ótica marxista seria o oposto. O importante, portanto, neste momento, é reconhecer que esses diferentes pontos de vista existem e, se no dia-a-dia do Brasil após a constituição de 1988, o cenário dos reajustes entre os níveis federal, estadual e municipal parece menos claro na prática do que na teoria, o inverso se aplica à discussão da descentralização no campo dos estudos do desenvolvimento e nos seminários e congressos das agências multilaterais; lá, a teoria é que é menos clara do que a prática.

IV. SOBRE O MÉTODO

São poucos os estudos exploratórios que no início do século vinte e um podem se considerar como tais de maneira natural e sem justificação. Que podem argüir simplesmente que se trata de um território de investigação nova em que ninguém ou poucos têm se aventurado. Certamente, e mesmo com os poucos trabalhos empíricos publicados no Brasil, a presença da “descontinuidade” e da “descentralização” nas entrelinhas da discussão nas ciências sociais sobre a consolidação democrática e nos estudos sobre reforma administrativa já torna o campo um espaço povoado – pelo menos com idéias, sugestões e explicações.

Entretanto, há uma razão que talvez justifique a opção pelo termo “exploratório”. Esta se relaciona à dificuldade de especificar claras questões de pesquisa a partir de uma base dedutiva. Como foi demonstrado na discussão anterior, tanto o campo da descontinuidade quanto sua inserção no campo da descentralização geram uma série de dúvidas e contradições profundas. Não há opinião acadêmica formada; ao contrário, há explicações para todos os gostos. Nessas circunstâncias, a opção por um estilo mais indutivo – independente de preferência pessoal ou de convicção epistemológica – oferece maiores possibilidades de reflexão e contraste entre os diversos elementos e, mais importante, a possibilidade de uma construção teórica que tem como ponto de partida o campo em si.

Foram Glaser & Strauss (1967) os autores que fizeram da distinção entre uma teoria produzida pelas “deduções lógicas a partir de pressupostos *a priori*” e o que eles chamaram de uma “teoria gerada a partir do campo” (grounded theory) o ponto de partida para uma ótica de pesquisa que acabaria também transformando as distinções entre pesquisa qualitativa e quantitativa ao focalizar, não a natureza dos dados, mas sua forma de análise (cf. Strauss 1987).

Essa é a abordagem geral que orienta este estudo; uma tentativa de ir além dos diversos elementos explicativos que circulam no campo da descontinuidade para o

encontro com o campo em si e para a busca das noções e conceitos que emergem da sua análise. Serão utilizados vários métodos de coleta de material buscando aprofundar vários dos elementos que configuram a temática da descontinuidade. Não se assume de antemão que essa temática existe – a não ser na medida em que compõe um elemento chave das narrativas sobre o agir público. Assume-se, sim, a presença das narrativas, como também dos seus múltiplos componentes: a importância da continuidade e descontinuidade política ou partidária; a importância da burocracia e a importância da sociedade civil. Busca-se um diálogo entre o campo e as versões que circulam sobre ele; porque todos, em última análise, são parte do campo.

V. OS CAMINHOS DA INVESTIGAÇÃO

Dois pontos de partida foram possíveis para o estudo: os programas municipais de 1997 e os de 1996. No caso do primeiro grupo, e com a regra de um ano de efetiva implantação, todos poderiam ser considerados exemplos de continuidade. Com eles, seria possível aprofundar visões sobre os fatores de continuidade; entretanto, não haveria a possibilidade de contraste com programas que foram descontinuados. No caso do segundo grupo, e com a pesquisa sendo programada para 1997/8, haveria casos em ambas as situações, assim fornecendo uma visão mais ampla da questão da descontinuidade e da continuidade. Optou-se pelo grupo de 1996, reservando a possibilidade de utilizar o grupo de 1997, caso necessário. Assim, o grupo de programas inscritos em 1997 seria chave, por esse ser um grupo que por definição teve continuidade. Conseqüentemente, o ponto de partida para o estudo foram os 629 programas, projetos e atividades inscritos em 1996. A distribuição geral das inscrições é demonstrada na tabela 6:

Tabela 6**Distribuição das Inscrições entre Níveis de Jurisdição**

Nível de jurisdição	Projetos inscritos
Municipal	482
Estadual	135
Intermunicipal/ Regional Interestadual	7
Povos Indígenas	5
Total	629

Todos preencheram uma ficha de inscrição (anexo 1) contendo os dados básicos do programa e das organizações envolvidas. Com base na ficha, foram separados os programas, projetos e atividades de origem e coordenação municipal. Dado que é permitido enviar mais de uma atividade por jurisdição, o número de atividades e projetos foi maior do que o número de prefeituras. O número total de municipalidades envolvidas foi 131.

Decidiu-se cedo na pesquisa evitar o uso de questionários enviados por correio. Esse método normalmente produz uma resposta baixa (entre 10 e 15%) e, provavelmente, favoreceria os programas que continuaram, uma vez que os demais sequer responderiam. A abordagem adotada foi uma entrevista por telefone marcada antecipadamente por um primeiro contato telefônico que poderia ser seguido por uma carta se necessário. Uma guia de entrevista foi elaborada (anexo 2) para fornecer orientação para a discussão e padronizar certas questões. Mas havia liberdade de seguir um caminho mais adequado para cada entrevista. Em alguns casos, os entrevistados solicitaram a guia antecipadamente, ou para estudar e mostrar para colegas ou para preencher certas informações. O anexo 3 mostra a carta que foi enviada nesses casos.

A entrevista-conversa mostrou ser um método bastante útil e efetivo. Primeiro porque permitiu um reencontro entre a atividade e o Programa Gestão Pública e Cidadania. Segundo porque na grande maioria dos casos foi possível conversar diretamente com o responsável pelo programa, projeto e atividade, de forma franca e aberta. A abordagem gradual, de primeiro entrar em contato para explicar e estabelecer a concordância em participar e marcar a hora da entrevista e depois entrar de novo em contato para a conversa em si, evitou muitos das dificuldades normais com pesquisa telefônica, quando ninguém sabe exatamente quem é quem. A expressão entrevista-conversa descreve o estilo adotado; menos uma abordagem de pergunta após pergunta e mais um clima de curiosidade e interesse.

Entretanto, é um método que requer bastante tempo e disposição para ir atrás das pessoas e fazer isso de maneira insistente e ao mesmo tempo cortês. O tempo de cada entrevista também é longo e requer bastante concentração para criar uma relação de trabalho e, ao mesmo tempo, anotar as respostas.

Com a experiência das primeiras entrevistas, a estratégia elaborada foi circular entre os programas identificados, buscando entrar em contato com o maior número de municípios e programas diferentes. Os dados foram tabulados semanalmente e, após cinco meses de trabalho de campo, 278 entrevistas de projeto tinham sido realizadas, 58% de um total possível de 482. Desses projetos, foram eliminados trinta e três. Vinte e um eram projetos da sociedade civil sem envolvimento público e dois eram projetos terceirizados; em seis casos não foi possível obter dados suficientes, e em quatro casos os programas nunca tinham sido implantados. Dado que a aceitação da inscrição no programa é uma questão de boa fé, esses resultados podem ser considerados bastante positivos.

Um retorno de 58% em termos de pesquisa social é um nível excelente e, dada a estratégia de circular entre os programas, projetos e atividades, pode ser considerado relativamente representativo da população de inscrições. Se a pesquisa tivesse sido feita usando questionários enviados pelo correio, o nível de resposta

teria sido bem menor. A decisão de encerrar a busca por mais entrevistas foi tomada essencialmente por razões de custo e tempo e não pela dificuldade de encontrar os responsáveis. No momento da decisão, e com o número de entrevistas feitas, a distribuição dos dados entre diversas das categorias de análise já estava se mostrando bastante estável e a distribuição dos municípios e projetos, bastante ampla.

Do total de 131 municípios que participaram no ciclo de 1996, 106 (81%) foram contatados e as entrevistas realizadas. Os trinta e três projetos eliminados do estudo vieram de 17 desses municípios. Portanto, a amostra final representou programas, projetos e atividades em 89 jurisdições locais diferentes. A distribuição estadual é demonstrada na tabela 7.

Tabela 7

Distribuição de Municípios na Pesquisa e entre os Inscritos no Programa em 1996

Estado	Pesquisa	Inscritos em 1996
Acre	1	1
Alagoas	-	1
Amapá	-	1
Bahia	1	3
Ceará	4	8
Espírito Santo	1	1
Goiás	2	4
Maranhão	-	2
Mato Grosso	3	5
Mato Grosso do Sul	1	1
Minas Gerais	14	20
Pará	1	1

Estado	Pesquisa	Inscritos em 1996
Paraíba	2	3
Pernambuco	3	5
Paraná	10	13
Piauí	1	1
Rio de Janeiro	5	5
Rio Grande do Sul	16	20
Santa Catarina	4	7
São Paulo	20	29
Total	89	131

A tabela 7 demonstra que a distribuição dos entrevistados acompanha relativamente bem a distribuição dos inscritos em geral. Padrão similar é visto em relação às áreas de atuação. Para fins de registro no banco de dados, o programa utiliza uma identificação de áreas e sub-áreas. As grandes categorias são: 1) administração e governo; 2) infra-estrutura e meio ambiente; 3) serviços públicos; 4) cidadania e direitos humanos; 5) desenvolvimento econômico e social; 6) legislativo; 7) judiciário; 8) outros. As categorias 1 a 5 foram responsáveis por 99% das inscrições e pela totalidade das entrevistas. A distribuição entre os projetos entrevistados e os projetos inscritos foi bastante similar. No caso dos projetos entrevistados, a distribuição por ordem de categoria (1 a 5) foi 20%, 10%, 37%, 18% e 15% respectivamente, e, no total de inscritos, 17%, 10%, 45%, 17% e 10%. Em relação à distribuição de programas entrevistados entre finalistas, semifinalistas e inscritos, as porcentagens foram de: 88% dos finalistas, 72% dos semifinalistas e 46% dos inscritos, de novo uma distribuição aceitável e relativamente representativa do universo dos programas, projetos e atividades inscritos.

Os programas que compõem a amostra estudada têm focos variados em termos de amplitude. Em 38% dos casos, as atividades desenvolvidas atendem a população em geral; em 45%, um grupo ou segmento específico e, em 17% dos casos, o foco é misto. Entretanto, quando discutem o impacto dos programas, tendem a se referir

principalmente ao público ou à sociedade como um todo. Na maioria dos casos, 62%, o principal responsável pela execução técnica foi nomeado ou eleito (uma referência clara aos prefeitos e secretarias) e, em 38% de casos, a pessoa responsável é um técnico ou administrador de carreira. Quarenta e oito por cento dos programas, projetos e atividades na amostra têm também voluntários presentes e, no grupo com um todo, o tamanho de equipe varia bastante (tabela 8).

Tabela 8

Número de Pessoas Envolvidas nos Programas, Projetos e Atividades Entrevistados

	%
Menos de 10	50%
Entre 10 – 20	35%
Entre 20 – 50	15%
Mais de 50	18%
TOTAL	118%

(N = 209; sem dados: 34 casos)

VI. RESULTADOS

1. CONTINUIDADE OU DESCONTINUIDADE

A definição de continuidade ou descontinuidade de um programa é relativamente simples: continua existindo ou não, foi mantido ou não. Às vezes pode haver alteração de rumo ou foco, ou até a incorporação em outras atividades e, nesses

casos decidiu-se respeitar o ponto de vista do entrevistado. A questão da continuidade ou descontinuidade política, por outro lado, é mais complexa. Será que continuidade política se refere ao mesmo partido ou à continuidade de uma linha de atuação? Certamente o primeiro é o mais fácil; entretanto, com a ausência de fidelidade partidária que marca o cenário político brasileiro, o segundo é também possível e há momentos em que equipes inteiras mudam de partido seguindo a liderança local. Aqui também optou-se por seguir o ponto de vista do entrevistado. A opção se mostrou adequada; em diversos momentos, os respondentes comentavam que “havia mudado de partido, mas não se pode falar em descontinuidade porque de fato eram as mesmas pessoas ou o mesmo grupo”. Igualmente havia o inverso, com grupos antagônicos e tradicionalmente em conflito compartilhando a mesma legenda.

Usando esse critério na discussão com os entrevistados, é possível ver que a descontinuidade política é bastante comum. Nos municípios dos projetos pesquisados, 54% tiveram descontinuidade política e 46% continuidade. Entretanto, em relação aos programas, projetos e atividades, a equipe de pesquisa teve uma surpresa considerável, especialmente levando em consideração a ubiquidade da narrativa de descontinuidade: dos 245 programas, projetos e atividades entrevistados nada menos que 88% continuaram. A relação entre a continuidade de programas e a continuidade política é apresentada na tabela 9.

Tabela 9**Continuidade Política e Continuidade dos Programas, Projetos e Atividades Entrevistados**

	Continuidade política	Descontinuidade política	Total (política)
Continuidade do programa	93 (38%)	123 (50%)	216 (88%)
Descontinuidade do programa	5 (2%)	24 (10%)	29 (12%)
Total (programas)	98 (40%)	147 (60%)	N = 245 (100%)

Como pode ser visto na tabela 9, em 38% dos casos houve continuidade do programa e continuidade política; em 50% dos casos houve continuidade do programa sem continuidade política; em 2% dos casos houve descontinuidade do programa com continuidade política e em 10% dos casos houve descontinuidade do programa com descontinuidade política. Em outras palavras, de todos os projetos, programas e atividades entrevistados, 88% continuaram após as eleições municipais, mesmo havendo descontinuidade política na maioria dos casos.

A presença de uma forte continuidade de programa e projeto torna a análise dos efeitos da continuidade política mais difícil e certamente de ordem secundária. A primeira é o fator marcante. Entretanto, dos 147 programas que passaram por situações de descontinuidade política, 123 (84%) sobreviveram, enquanto dos 98 programas que passaram por continuidade política, 93 (95%) foram mantidos. Essa diferença, embora sutil, é significativa ($X^2 = 6.1, 0.05 > p$).

As razões dadas nas entrevistas para a continuidade podem ser agrupadas em 5 grandes blocos: fatores políticos (compromisso de campanha, parte de uma

plataforma específica); fatores técnicos (apoio da administração pública, competência técnica, resultados); parcerias com outras organizações; impacto positivo do próprio programa e pressão de grupos locais. Nas respostas, diferentes combinações foram normalmente dadas. A tabela 10 demonstra essas diferentes distribuições.

Tabela 10

Principais Fatores que Contribuíram para a Continuidade ou Descontinuidade dos Projetos (respostas múltiplas)

Fatores	Projetos com Continuidade	% (n=209) (*)	Projetos com Des - continuidade	% (n=27) (*)
Políticos	166	79	16	59
Técnicos	127	61	14	52
Parceria	81	39	5	19
Impacto	84	40	8	30
Pressão de grupos	84	40	2	7
Orçamento	0	0	5	19
Número total de razões	542	(2.6)	50	(1.8)

(*) Na tabela 10 e nas tabelas a seguir, há pequenas variações de número de projetos por causa da ausência de algumas informações.

Conforme mostra a tabela 10, fatores políticos e técnicos são igualmente presentes nos casos de continuidade e descontinuidade. Em segundo lugar estão os impactos do programa – ou a falta deles – e o engajamento de parceiros e grupos de pressão. A tabela 11 mostra a distribuição das respostas múltiplas para os casos de continuidade e descontinuidade de projeto.

Tabela 11

As Razões da Continuidade – a Distribuição das Respostas Múltiplas para os Programas com Continuidade, Separadas entre os Programas com e sem Continuidade Política

Razões dadas para a continuidade					cont. política	descont. política
políticas					25%	15%
políticas	técnicas	parceria	impacto	pr.grupo	17%	13%
políticas	técnicas				12%	8%
impacto					4%	2%
políticas	técnicas	parceria	impacto		4%	3%
políticas	técnicas	impacto	pr. grupo		4%	3%
políticas	pr. grupo				4%	2%
técnicas					3%	3%
políticas	técnicas	parceria	pr. grupo		3%	3%
políticas	técnicas	pr. grupo			3%	3%
políticas	técnicas	impacto			3%	4%
técnicas	pr. grupo				3%	4%
políticas	parceria				2%	2%
políticas	técnicas	parceria			1%	9%
políticas	parceria	impacto			1%	1%
políticas	parceria	pr. grupo			1%	3%
políticas	impacto				1%	4%
políticas	impacto	pr. grupo			1%	2%
técnicas	parceria	pr. grupo			1%	1%
técnicas	impacto	pr. grupo			1%	1%
impacto	pr. grupo				1%	3%
parceria					0%	3%
pr. grupo					0%	3%
técnicas	parceria				0%	2%
técnicas	parceria	impacto			0%	2%
técnicas	parceria	impacto	pr. grupo		0%	2%
técnicas	impacto				0%	2%
					N = 89	N = 120

Como pode ser visto na tabela 11, com poucas exceções as distribuições são bastante parecidas. No lado da continuidade política as diferenças estão na área das razões especificamente políticas e, no lado da descontinuidade política, na maior importância atribuída à presença de parcerias, aspecto que será comentado mais tarde.

Em relação aos projetos que não continuaram, os poucos dados disponíveis não permitem muita elaboração, mas nos relatos a tendência foi de enfatizar elementos políticos e técnicos juntos e raramente o elemento político sozinho. Os projetos terminam porque não são julgados eficazes ou porque também não fazem parte de uma redefinição de políticas públicas. Raros foram os casos de um corte radical simplesmente por causa da mudança de gestão.

Nos programas que continuaram, 44% comentaram que houve um compromisso de continuidade de todos os principais partidos nas eleições (compromisso apartidário), em 23% o compromisso foi partidário e em 20% não houve menção da questão durante a campanha política (13% sem informação). Em relação aos programas descontinuados, a interpretação se torna difícil pela ausência de dados em 18 dos 29 casos. Entretanto, a distribuição entre as três categorias é relativamente igual (3 casos de compromisso apartidário, 4 de compromisso partidário e 4 sem menção nas eleições). Outros fatores presentes no contorno da visibilidade dos programas foram a aprovação parlamentar, explícita ou implícita, mencionada em 40% dos casos, e a aprovação da mídia (em grande parte local) em 80% dos casos.

Finalmente, dos programas que continuaram, somente 7% os entrevistados relataram que o programa, projeto ou atividade estava em declínio. Nos outros casos, o projeto ou estava crescendo em dimensões (50%) ou estável (43%). Infelizmente só foi possível obter dados sobre orçamento na metade dos casos, e aqui 55% relataram que o orçamento foi maior e 45% igual ou menor do que o anterior.

2. COLABORAÇÃO E PARCERIA

Durante todos os ciclos do Programa de Gestão Pública e Cidadania, a questão da colaboração e da parceria na gestão de serviços tinha se manifestado de forma relativamente constante. A tabela 12 mostra a presença de diferentes parcerias ou alianças entre os programas inscritos nos primeiros quatro ciclos.

Tabela 12

Formas de Parceria entre os Programas Inscritos nos Anos 1996-1999

Parceria com outra agência ou nível de governo	Parceria com organizações da sociedade civil	1996	1997	1998	1998
Não	Não	19	24	19	20
Sim	Não	27	18	17	19
Não	Sim	16	13	13	14
Sim	Sim	38	45	51	47
		(100%)	(100%)	(100%)	(100%)

Como pode ser visto na tabela 12, são claramente minoritários os programas sendo desenvolvidos independentemente por uma só entidade pública. Mais comuns são as atividades desenvolvidas junto com outras agências ou níveis de governo, com organizações da sociedade civil ou com ambos.

Nesse contexto geral, portanto, a presença de alianças e parcerias nos programas, projetos e atividades pesquisados não foi supressa e era de certa forma esperada. Não se trata aqui de argüir antecipadamente, como têm feito certas agências

internacionais, que a “pareceria” é a solução para a crise do estado, mas, ao contrário, de buscar entender melhor por que, pelo menos entre as organizações públicas que estão buscando soluções para questões públicas agudas e se inscreveram no Programa Gestão Pública e Cidadania, formas de aliança e colaboração com outras agências e organizações têm um papel significativo e qual(is) o(s) conteúdo(s) desse papel. Para esse fim, algumas perguntas foram formuladas.

Tendo como base os programas pesquisados e as entrevistas feitas, parece que as alianças tendem a emergir ao longo do processo de trabalho e não no início. Em 79% dos casos a origem da idéia veio da área pública em si, em 14% a partir de pressão popular, com ou sem o apoio da administração pública, e somente em 7% a partir de organizações da sociedade civil. É na implantação dos programas e projetos que o engajamento de outros tende a aumentar (tabela 13).

Tabela 13

Atores Envolvidos na Implantação dos 245 Programas, Projetos e Atividades Pesquisados

Atores	%
Políticos (prefeitos, secretários)	25
Administração pública (técnicos)	30
Sociedade civil	4
subtotal	(59)

Atores	%
Atores políticos + administração pública	19
subtotal	(19)
Políticos + administração pública + sociedade civil	14
Políticos + sociedade civil	4
Administração pública + sociedade civil	4
subtotal	(22)
	(100%)

Em 22% dos casos, conforme pode ser visto na tabela 13, a implantação foi feita por conjuntos de atores de diferentes setores, incluindo a sociedade civil, e, em 59%, por um grupo único de atores. Mesmo a área política e a área da administração pública sendo componentes da gestão municipal, a menção de sua ação conjunta em 19% dos casos pode apontar para uma percepção da complementaridade entre a competência técnica instalada de maneira permanente (os saberes de como e por que fazer) e o direcionamento da política pública. Interessante também é perceber o espaço de implantação da própria área técnica (30% dos casos) e também a pequena, entretanto significativa, presença de programas cujos primeiros passos foram dados por organizações da sociedade civil – sendo posteriormente incorporados pela área pública.

A base financeira dos programas entrevistados é essencialmente municipal. A grande maioria dos programas e projetos foi financiada pelos próprios municípios (86%) e em 63% dos casos esse financiamento foi dos municípios sozinhos. Em 9% a fonte dominante de financiamento foram as transferências do governo estadual ou federal; em 4% o financiamento era predominantemente privado, em 2% foi o próprio projeto que se sustentou e em outros 2% o programa projeto ou atividade foi financiado com o apoio de ongs ou organismos internacionais. Em termos de múltiplas respostas, o mais comum foi a justaposição do município com a transferência (12% dos casos), seguido pelo município com o financiamento

privado, ou o município com o financiamento de ongs ou organismos internacionais (3% cada). Dada essa predominância do financiamento local, não é surpresa que na grande maioria dos casos (93%), a direção geral ou final do projeto foi entendida pelos entrevistados como sendo do governo municipal e, em poucos casos (7%), como compartilhado com outros.

A direção geral ou final de um programa, projeto ou atividade é, entretanto, bastante diferente da direção do dia-a-dia. Aqui, alianças e parcerias de todos os tipos se fizeram bastante presentes; tanto que o modelo de gestão menos encontrado foi o modelo clássico de uma secretaria ou agência municipal agindo sozinha (18 casos – 10% – das 184 experiências das quais foi possível obter dados). Colaboração intersetorial no nível municipal esteve presente em 28% dos casos, um terço dos quais também com organizações da sociedade civil. Em 25% havia colaboração com governos estaduais, em 20% com o governo federal e em 17% com ambos. Aqui também a presença de organizações da sociedade civil foi marcante.

Ao todo, ONGs ou outras organizações da sociedade civil estiveram presentes em 63% dos casos, organizações comunitárias em 80%, organizações internacionais em 15% e o setor privado em 28%. O papel das organizações do setor privado foi visto como sendo eventual em um terço desses casos e permanente nos demais. A alta presença de organizações comunitárias é também refletida nos 219 casos em que foi possível averiguar o papel da participação popular nos programas, projetos e atividades. Somente em 26% foi relatado pouco envolvimento; nos demais 74% houve envolvimento ativo e processos de consulta com a população envolvida.

Essas diferentes organizações, freqüentemente classificadas de forma homogênea, como se fossem todas de um tipo só são todas organizações da sociedade civil. São de fato bastante diferentes entre si e representam uma mescla de atores novos e atores tradicionais, aprofundando suas dimensões cívicas e também introduzindo novos papéis para os atores gremiais, filantrópicos e de classe. Alguns desses são elencados na tabela 14.

Tabela 14

Alguns Exemplos das Organizações Colaborando na Gestão de Serviços

Apae e similares	Associações de Pais e Mestres
Associações beneficentes	Associações de moradores
Associações profissionais	Bancos
Câmaras de comércio	Centros de defesa de direitos
Centros de pesquisa	Clubes atléticos e esportivos
Clubes de mãe	Comércio local
Comitês de vizinhança	Companhias de seguros
Companhias de transporte	Conselhos da criança
Conselhos da comunidade	Conselhos da mulher
Cooperativas	Creches voluntárias
Empresas locais	Grupos de usuários de serviços
Igrejas locais	Lions e Rotary Clubs
Movimentos ecológicos	Movimentos sociais (vários)
Ongs de assessoria	Ongs internacionais
Organizações rurais	Organizações Internacionais
Organizações Multilaterais	Organizações voluntárias
Pastorais da igreja	Produtores rurais
Sindicatos (urbanos/rurais)	Universidades

Se a presença de outros níveis de governo (estadual e federal), outras agências municipais e diferentes tipos de organizações da sociedade mais ampla representam uma riqueza potencial de contribuições, também é interessante perceber que o papel exercido e os usos que são feitos dessas diferentes possibilidades de aliança são diferentes. É nesse sentido que os resultados tendem a demonstrar muito menos um esforço consciente de criação de um novo modelo de serviço *a priori* e muito mais um processo de agregação contínua de atores diferentes, sem perder de vista o papel claramente central do direcionamento público fornecido pela gestão local. A tabela 15 demonstra isso de forma bastante clara nos 126 casos de parcerias governamentais e nos 154 casos de parcerias não governamentais em que foi

possível aprofundar essa questão. A ordem de importância das contribuições dos atores governamentais e não governamentais é inversa, gerando complementaridade de competências e não superposição, substituição ou transferência.

Tabela 15

Tipos de Colaboração e Parceria

Organizações governamentais		Organizações não governamentais	
Financeira	60%	Operacional	61%
Técnico – logística	53%	Co-implementação	47%
Co-implementação	48%	Co-gestão	36%
Operacional	29%	Técnico-logística	34%
Co-gestão	17%	Financeira	30%

Finalmente, cabe perguntar se há indicações complementares nas entrevistas sobre se as parcerias e as alianças são vistas pelos responsáveis pelos programas, projetos e atividades como um fator na sua continuidade. Considerando a soma de diversas tendências, a resposta a essa questão parece ser sim, tudo indica que as alianças e parcerias fazem diferença na continuidade. Entretanto, cabe aqui uma dúvida de causalidade que precisa ser reconhecida. Se os programas que continuam são, pela análise anterior, programas com algum grau de competência e impacto, isso é resultado das alianças e parcerias ou serve de fator para atraí-las. Para responder a essa indagação, seria necessário aprofundar a história específica de cada programa e isso, infelizmente, não foi possível fazer no tempo disponível.

As diversas tendências que juntas levam à conclusão de que alianças e parcerias fazem sua parte no processo de continuidade, começam com o envolvimento de outros níveis de governo. Contrastando os programas que têm pelo menos um outro ator público de outro nível de governo com os programas que têm somente o envolvimento de entidades públicas municipais e usando somente os casos sobre os

quais há dados completos é possível apontar que, enquanto dos primeiros 96% continuam, dos segundos o índice cai para 90%. Similarmente, a presença de trabalho municipal intersetorial tende a fazer parte da mesma ótica de continuidade. Dos 27 programas nos quais houve trabalho intersetorial, houve somente um caso de descontinuidade (4%) em contraste com 12% na amostra como um todo.

Em relação ao envolvimento de organizações não públicas, a tendência é a mesma. Dois terços dos projetos que não sobreviveram não contavam com nenhuma organização da sociedade civil envolvida, enquanto dos projetos com continuidade sobreviveu a metade (X^2 2.23; $0.1 > p$). Um padrão similar emergiu em relação às organizações do setor privado. Nos 51 casos nos quais o setor privado estava presente, somente um caso foi descontinuado (2%) em contraste com 9% nos casos em que o setor privado não estava presente. Havia somente 28 casos com organizações internacionais presentes e em nenhum caso elas estavam sozinhas (normalmente se encontravam junto com ongs, comunidade e organizações privadas). Mas, de novo, houve somente um caso de descontinuidade.

Aqui, entretanto, é importante lembrar que mesmo sugerindo algumas tendências, é preciso levar em consideração que o quadro maior é de um grande número de projetos com continuidade. As distinções estatísticas são dificultadas tanto por essa separação da maioria como pela falta de dados em alguns casos. A tabela 16 mostra a distribuição de alianças e parcerias nos casos entrevistados em que dados sobre alianças estavam disponíveis.

Tabela 16**Frequência de Parcerias e Alianças com Organizações não Governamentais**

Tipo de aliança ou parceria	Frequência em % (respostas múltiplas)
Comunidade	88%
Ongs	63%
Setor Privado	28%
Orgs. Internacionais	15%

(N = 184 respostas múltiplas)

Como pode ser visto, as organizações comunitárias foram as mais constantes nos casos entrevistados, seguidas por ongs, organizações do setor privado e organizações internacionais. As ongs são dos mais variados tipos, desde as ongs de assessoria e militância até as organizações locais típicas da tabela 14, tais como Rotary e Lions. Na linguagem cotidiana e nas conversas dos técnicos e responsáveis pelos programas, a palavra já foi absorvida para se referir a todas as organizações não públicas atuando no interesse público. O cálculo de tipos diferentes de aliança por programa demonstra que os programas que continuaram tinham em média 2,0 tipos diferentes de aliança, enquanto os que terminaram tinha em média 1,4 tipo de aliança. Dos programas em parceria com organizações não governamentais, a regra parece ser: quanto mais variado os tipos, melhor. Nos 12 casos de descontinuidade com dados completos nessa área, havia um ou dois tipos de parceiros não governamentais. Nos casos de programas e projetos com três ou quatro tipos diferentes de parceiros não governamentais (entre comunidade, ongs, setor privado e organismos Internacionais) nenhum foi descontinuado (X^2 6.09; $0.01 > p$).

VII. DISCUSSÃO

Sem dúvida, os resultados das entrevistas com os programas, projetos e atividades contatados demonstram – pelo menos nesse universo de ações públicas – que a continuidade é mais comum do que a descontinuidade. Cabem, entretanto, as perguntas de praxe: será que esses resultados refletem somente a parte dos inscritos que foram contatados? até que ponto as inscrições no programa Gestão Pública e Cidadania representam a totalidade dos municípios e estados brasileiros?

Em relação à primeira pergunta, é importante lembrar que a estratégia de contato foi a de buscar a variedade dentro do universo de inscritos e, ao entrar em contato, continuar até que a entrevista fosse realizada ou pelo menos alguma informação sobre o programa tivesse sido transmitida. A escolha de onde começar era aleatória e a escolha dos próximos a serem contatados também. Os programas, projetos e atividades não ouvidos foram simplesmente os que não haviam sido contatados quando o prazo para o projeto expirou. Conseqüentemente, é possível argüir com uma certa confiança que a tendência maior é de continuidade.

Essa conclusão sobre a predominância da continuidade entre os programas, projetos e atividades inscrito no Programa Gestão Pública e Cidadania é também confirmada pelas análises feitas nos ciclos posteriores do Programa sobre o ano de início dos trabalhos inscritos. Usando as inscrições para 1997, 1998, e 1999 – um total de 1.798 inscrições estaduais e municipais – algo em torno de 52% foram iniciados no período de gestão do governo atual; 34% no governo anterior e 14% em governos anteriores a esse. As distribuições para projetos estaduais e municipais são muito similares. Dada a tendência natural de qualquer jurisdição de inscrever programas, projetos e atividades iniciados pelo governo do momento, qualquer viés na distribuição seria contra os projetos de governos anteriores. Portanto, a presença de 48% de projetos de governos anteriores também sustenta a tendência de continuidade, pelo menos nesse universo de jurisdições, atores e áreas de atuação.

A resposta da questão “por que a continuidade?” parece ser de base pragmática: “por que não?”. Os programas, projetos e atividades estão funcionando, trazendo resultados e sendo úteis. Pode ser que o nome mude ou a atividade seja agregada a uma nova política pública, mas se demonstra resultados e contribui para a resolução de problemas e para a qualidade de vida da população alvo, por que desativar? Continuamente, durante as entrevistas, a mesma frase foi ouvida em relação à questão da continuidade: o mérito do programa.

Também entre os projetos desativados, as mesmas razões foram encontradas: inviabilidade custo/benefício, conseqüências negativas para os envolvidos, outras estratégias melhores. Foram raros os casos de retaliação pura e simples. É aqui que talvez entre a segunda conclusão do estudo: são fundamentais a presença das alianças e o envolvimento de outros grupos na gestão e operação dos projetos, bem como a postura dos técnicos e administradores envolvidos em explicar e defender os programas perante a nova gestão. 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.

Competência, impacto, envolvimento de outras agências e níveis de governo, participação da comunidade, aprovação do legislativo e da mídia local são todos aspectos do programas vistos como eficazes. Se por serem eficazes atraem esses elementos ou se são eficazes por causa desses elementos é, conforme mencionado, uma outra questão. Entretanto, seja qual for a direção da relação de causa, o sinal do processo parece em geral positivo. Há mudanças na área pública que sugerem, pelo menos no universo limitado desse estudo, algum grau de otimismo.

Mas, retornando à segunda questão, será que os programas, projetos e atividades inscritos no programa Gestão Pública e Cidadania são representativos do universo maior de estados e municípios do país? Se a situação for vista de maneira estática, a

resposta mais simples será, provavelmente, não. Entretanto, se vista de maneira dinâmica e processual a resposta é, em potencial, sim.

Inscovem-se no Programa, anualmente, programas vindos de algo em torno de 1 a 5% dos municípios do país e de vários estados. Além disso, a presença de um projeto de um município ou de uma secretaria de estado não quer dizer que o município inteiro é organizado para inovar na gestão pública ou que o governo estadual é comprometido integralmente com a construção de cidadania. Entretanto, de ano para ano, o número de projetos inscritos vem subindo e o número de jurisdições aumentando para incluir áreas distantes dos focos normalmente associados à inovação pública. Fatores como a possibilidade de reeleição, as leis de responsabilidade fiscal, a terrível e catastrófica política econômica (que é também uma política social) e o próprio processo de democratização e conquista de cidadania estão entre os múltiplos estímulos para ajudar e exigir que governos subnacionais pensem na provisão de serviços.

Pensar na provisão e providenciar a provisão são, todavia, ações distintas, mesmo que ligadas pela causalidade. Talvez o fator mais importante no processo seja aquilo que mais foi denegado nesses anos todos: a administração pública, seus técnicos, gerentes e servidores. Uma nova leva de prefeitos e secretários, muitos com formação profissional ou com experiência de organizações de massa em que a habilidade de articular as competências dos outros em direção a metas comuns é vital, está, em muitos casos, dando mostras daquilo que é possível. O estudo de Tendler (1997) sobre o Estado do Ceará confirma essa observação: se as pessoas recebem apoio, espaços e encorajamento para trabalhar em busca de soluções viáveis, normalmente elas as encontram. Os diferentes atores presentes nos programas, projetos e atividades são – sem dúvida – pioneiros, mas são parte de um processo mais amplo que se alimenta pela própria possibilidade de ação e da disseminação de seus resultados.

Finalmente, vale uma reflexão sobre as implicações do estudo para a discussão dos governos subnacionais no país dentro da ótica de descentralização. Um estudo feito pelo jornal *O Estado de S.Paulo*, em março de 1998, demonstrou que para a maioria dos entrevistados o governo municipal é que fornece e deve fornecer os melhores serviços, é o mais importante no dia-a-dia e deve receber a maior parte dos fundos públicos. Cabe perguntar se isso é uma consequência da discussão sobre a descentralização ou se é o reflexo de uma situação em que o município é a última esperança. Apesar de cada metro quadrado de chão público ser ao mesmo tempo municipal, estadual e federal, é o nível municipal que acaba sendo o responsável por ele.

Ao mesmo tempo, deve-se evitar interpretar idealisticamente os exemplos dados sobre alianças e parceria ou concluir que se trata de um processo harmonioso de apoio social generalizado – um novo comunitarismo com contornos de ampla solidariedade. Há necessidade de retomar urgentemente as discussões sobre a sociedade civil e os debates sobre capital social (Avritzer, 1994; Cohen & Arato, 1992; Habermas, 1996; Hall, 1995 e Putnam, 1993). As ações estão se desenvolvendo e pessoas estão se envolvendo, mas os governos locais estão trocando de mãos e os líderes sendo criticados. Organizações cívicas podem também assumir explícita ou implicitamente o papel de organizações de classe, envolvidas simbolicamente na luta por hegemonia na sociedade civil; e a virtude cívica é também mais complexa vista à luz tanto da exclusão quanto da solidariedade social. Entretanto, pode-se argüir que mais pessoas parecem estar dando voz às suas opiniões, e mais pessoas parecem estar tentando chegar a uma solução; pode não ser muita coisa, especialmente considerando as mais de cinco mil municipalidades do Brasil, mas é um passo em alguma direção.

Surge, porém, a pergunta – em qual direção? São esses processos meramente representativos de uma descentralização a esmo ou será que estão ocorrendo transformações institucionais mais sutis? Estará o Estado, esvaziado da economia global, consequência da desconstrução do modelo westphaliano (McGrew, 1997),

sendo sutilmente trocado, não por um modelo descentralizado, mas por uma estrutura institucional multifocal em que o local se torna um conjunto de parcerias e arranjos de médio alcance? Podem os vários exemplos representar o que pode ser descrito como uma recentralização de diferentes alianças dentro da estrutura cívica, a que diz respeito às pessoas das comunidades, suas responsabilidades uns para como os outros e também seus conflitos? Com certeza os exemplos não apontam para um processo estratégico ou pelo menos planejado de ações visando à descentralização. Ao contrário, apontam para um conjunto simultâneo de transformações sutis em diferentes níveis.

Cabe aqui lembrar que o estado-nação, como construção social, não foi necessariamente o sucessor natural e racional dos modelos políticos anteriores. Havia outros modelos que de alguma maneira competiam no imaginário medieval e cujas raízes permanecem hoje nas palavras de ordem pública e política (Black, 1992; Biersteker & Weber, 1996). A descentralização como narrativa pode, no futuro, mostrar ter servido apenas para confirmar o centro, criando tensão entre os níveis de governo que sustém, enquanto aparenta mudar o estado-nação. Os processos que começam a emergir no Brasil e nos outros países latino-americanos podem, com o passar do tempo, apontar algumas direções muito diferentes para a materialização da democracia e para novos padrões de governança, entendidas como processos consolidados a partir dos quais um conjunto social se orienta para prover segurança, prosperidade, coerência e continuidade, sem prescindir da presença necessária de hierarquia e dos mecanismos de controle e comunicação que o sustentam (Rosenau, 1995).

VIII. BIBLIOGRAFIA

- AROSEMENA, A. *Descontinuidade Administrativa e Cultura Organizacional: o caso da autoridade portuária nacional do Panamá*. Dissertação de Mestrado FGV-EAESP 1990.
- AUER A, DEMMKE C. & POLET R. *Civil Services in the Europe of Fifteen: current situation and prospects*. Maastricht: European Institute of Public Administration, 1996.
- AVRITZER L. (org.) *Sociedade Civil e Democratização*. Belo Horizonte, Editora Del Rey, 1994.
- BERGER, P. L. & LUCKMAN, T. *The social construction of reality*. New York: Doubleday, 1966.
- BIERSTEKER T.J. & WEBER C. (orgs.) *State sovereignty as social construct*. Cambridge: Cambridge University Press, 1996.
- BLACK A. *Politica thought in Europe: 1250-1450*. Cambridge: Cambridge University Press, 1992.
- BRESSER PEREIRA, L.C. & SPINK, P.K. (orgs.) *Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial*. Rio de Janeiro, Editora da Fundação Getulio Vargas, 1998.
- CHEEMA, G.S. & RONDINELLI, D.A. (org) *Decentralization & Development: Policy Implementation in Developing Countries*. Beverley Hills: Sage Publications, 1983.
- COHEN, J.L. & ARATO, A. *Civil Society and Political Theory*. Cambridge Mass., MIT Press, 1992.

- DA MATTA, R. *A Casa e a Rua*. Rio de Janeiro: Guanabara Koogan, 1991.
- DURANT, R.F. Rethinking the unthinkable: a cautionary note. *Administration & Society* 29, 6, 643-652, 1998.
- FISCHER, T. *Poder Local: governo e cidadania*. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getulio Vargas, 1993.
- GARFINKEL, H. *Studies in Ethnomethodology*. New York: Prentice Hall, 1976.
- GIDDENS, A. *Central problems in social theory*. London: Macmillan Press, 1979.
- GLASER, B.G. & STRAUSS, A.L. *The Discovery of Grounded Theory*. New York: De Gruyter, 1967.
- GOODSELL, C.T. A radical idea welcomed – but with some buts. *Administration & Society* 29, 6, 653-659, 1998.
- HABERMAS, J. *Between Facts and norms: Contributions to a Discourse Theory of Law and Democracy*. Cambridge, Polity Press, 1996.
- HALL J.A. (ed) *Civil Society: theory, history, comparison*. Cambridge: Polity Press, 1995.
- HARRIS, R.L. Centralization and Decentralization in Latin America. (em) CHEEMA, G.S. & RONDINELLI, D.A. (org.) *Decentralization & Development: Policy Implementation in Developing Countries*. Beverley Hills: Sage Publications, 1983.
- HOFSTEDE, G. *Cultures Consequences: international differences in work related values*. Beverley Hills: Sage Publications, 1980.

- KFOURI, B. M. B. *Carreiras Gerenciais no Serviço Público: caminhos num espaço sem caminho*. Dissertação de Mestrado, FGV-EAESP 1992.
- MARANTO, R. Thinking the unthinkable in public administration: a case for spoils in the federal bureaucracy *Administration & Society* 29, 6, 623-642, 1998.
- MCGREW, A. (org.) *The transformation of democracy*. Cambridge: Polity Press and Open University Press, 1997.
- PETERSON, G.E. *Decentralization in Latin America: Learning through Experience*. World Bank Latin American and Caribbean Studies, Washington D.C.: The World Bank, 1997.
- PUTMAN, R.D. *Making Democracy Work: Civic traditions in modern Italy*. Princeton, Princeton University Press, 1993.
- ROSENAU, J.N. Governance in the twenty-first century. *Global Governance*. v.1,n.1,p13-43, 1995.
- SABATIER, P. An advocacy coalition framework of policy change & the role of policy-oriented learning therein. *Policy Sciences* 21, 2-3, 129-168, 1988.
- SCHUURMAN, F.J. The Decentralisation discourse: Post-Fordist Paradigm or Neo-liberal Cul-de-Sac. *European Journal of Development Research* 9, 1, 150-166, 1997.
- SLATER, D. Territorial Power and the Peripheral State: The Issue of Decentralization *Development and Change* 20,3,501-531, 1989.
- SMITH, B.C. *Decentralization: the territorial dimension of the state*. London: George Allen and Unwin, 1985.

SOUZA, C. Redemocratization and Decentralization in Brazil: the Strength of the Member States *Development and Change* 27, 3, 529 – 555, 1996.

SPINK, M.J.P. (org.) *Práticas Discursivas e a Produção de Sentidos*. São Paulo: Cortez, 1999.

SPINK P.K. Continuidade e Discontinuidade em Organizações Públicas: um paradoxo democrático. *Cadernos Fundap*, 7,13, 1987.

SPINK, P.K Possibilidades técnicas e imperativos políticos em 70 anos de reforma administrativa. Em BRESSER PEREIRA, L.C. & SPINK, P.K. (orgs.) *Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial*. Rio de Janeiro, Editora da Fundação Getulio Vargas, 1998 (a).

SPINK, P.K. *Reforming the reformers: the saga of Public Administration Reform in Latin America, 1925 – 1995*. Stockholm: Swedish International Development Cooperation Agency and São Paulo: Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getulio Vargas, 1998 (b).

SPINK P.K., CLEMENTE, R. & KEPPKE, R. Governo Local: o mito da descentralização e as novas práticas de governança. *Revista de Administração*, São Paulo, 34, 1, 61-69, 1999.

STRAUSS A.L. *Qualitative Analysis for Social Scientists*. Cambridge: Cambridge University Press, 1987.

TENDLER J. *Good Government in the Tropics*. Baltimore, Johns Hopkins Press, 1997.

IX. ANEXOS

1. Ficha de inscrição para o Programa Gestão Pública e Cidadania, ciclo 1996;
2. Guia de entrevista-conversa telefônica (módulos 1, 2, 3 e 4);
3. Carta enviada, quando requisitada, para solicitar entrevista.

1. FICHA DE INSCRIÇÃO PARA O PROGRAMA GESTÃO PÚBLICA E CIDADANIA, CICLO 1996

FICHA DE INSCRIÇÃO

Nº _____

* preenchimento pela Coordenação do Programa

INSTRUÇÕES PARA O PREENCHIMENTO

- . Preencha todos os campos em letra de forma.
- . Anexe uma folha com uma breve descrição do projeto, programa ou atividade (limite: 20 linhas datilografadas).
- . Sinta-se à vontade para anexar qualquer outro material relativo ao projeto, programa ou atividade (prospectos, relatórios, matérias jornalísticas etc.).
- . É permitido tirar xerox desta ficha para mais de uma inscrição.
- . **IMPORTANTE:** para que sua inscrição seja válida, esta ficha deve estar assinada pela autoridade, à qual esteja subordinado pelo menos um dos órgãos responsáveis pelo projeto, programa ou atividade inscrita (vide regulamento).

INFORMAÇÕES NECESSÁRIAS

- 1 - nome do projeto, programa ou atividade: _____
- 2 - área (códigos no verso): _____ especifique: _____
- 3 - órgão(s) público(s) responsável(is): _____
- 4 - pessoa responsável pela atividade ou programa: (nome) _____
(cargo) _____
(endereço) _____
(tel) _____ (fax) _____ (email) _____
- 5 - entidade(s) do governo subnacional envolvida(s) - (organizações estaduais, interestaduais, municipais, intermunicipais, regionais, indígenas): _____
- 6 - outra(s) organização(ões) envolvida(s) - (órgãos federais, empresas privadas, associações, ONGs, partidos políticos etc.): _____
- 7 - local(is) de implantação: _____
- 8 - objetivo(s) do projeto, programa ou atividade: _____
- 9 - identificação do público diretamente beneficiado: _____
- 10 - que é inovador no projeto, programa ou atividade? _____
- 11 - data de início do projeto, programa ou atividade: _____

IMPORTANTE - Não esquecer de preencher o campo "Autorização para Inscrição", no verso.

LISTA DOS CÓDIGOS DE ÁREA. ESCOLHA AQUELE QUE MAIS SE ADAPTE AO PROJETO, PROGRAMA OU ATIVIDADE.

1. ADMINISTRAÇÃO E GOVERNO	2. INFRA-ESTRUTURA E MEIO AMBIENTE
1.1 Formas de Gestão e Planejamento	2.1 Saneamento (água e esgoto)
1.2 Relações Intergovernamentais	2.2 Energia e Recursos Minerais
1.3 Relações Intragovernamentais	2.3 Trânsito e Vias Públicas
1.4 Patrimônio Público	2.4 Telecomunicações
1.5 Orçamento Público	2.5 Urbanismo
1.6 Finanças Públicas	2.6 Desenvolvimento Sustentável
1.7 Sistemas de Informação	2.7 Recursos Hídricos, Irrigação e Drenagem
1.8 Consórcios Intermunicipais	2.8 Controle de Poluição
1.9 Participação Popular	2.9 Destinação Final e Tratamento do Lixo Urbano
1.10 Recursos Humanos e Relações de Trabalho	2.10 Preservação de Ecossistemas e Reflorestamento
3. SERVIÇOS PÚBLICOS	4. CIDADANIA E DIREITOS HUMANOS
3.1 Educação	4.1 Criança e Adolescente
3.2 Saúde	4.2 Idoso
3.3 Habitação	4.3 Negro
3.4 Transporte Público	4.4 Mulher
3.5 Cultura, Lazer e Esporte	4.5 Deficiente
3.6 Limpeza Pública	4.6 Consumidor
3.7 Segurança Pública	4.7 Minorias
3.8 Assistência Social	6. LEGISLATIVO
3.9 Previdência Social	7. JUDICIÁRIO
5. DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL	8. OUTROS (especifique)
5.1 Ciência e Tecnologia	_____
5.2 Indústria, Comércio, Serviços	
5.3 Agropecuária e Pesca	
5.4 Desenvolvimento Regional e Local	
5.5 Geração de Empregos e Treinamento para o Trabalho	
5.6 Reforma Agrária	

AUTORIZAÇÃO PARA INSCRIÇÃO

12- Confirmo as informações e autorizo a inscrição no Programa GESTÃO PÚBLICA E CIDADANIA.

nome: _____


cargo: _____

data: ___/___/___

assinatura*: _____

* assinatura da autoridade responsável (vide regulamento)

2. GUIA DE ENTREVISTA-CONVERSA TELEFÔNICA (MÓDULOS 1, 2, 3 E 4)



**FUNDAÇÃO
GETULIO VARGAS**

EAESP
Escola de Administração
de Empresas de São
Paulo

**QUESTIONÁRIO GERAL
MÓDULO 1**

Cidade	uf	No.inscrição	ano	Fundação Ford

data do preenchimento:

DADOS DESCRITIVOS DO PROGRAMA	
nome do Programa	
área de atividade	
número de Projetos do Município	
responsável	
cargo do responsável	
telefone	
fax	
código do Banco de Dados	
pasta código	

Obs.: os espaços hachurados serão preenchidos pelo centro de pesquisa

- 1. Suporte financeiro predominante:**
 - dotações orçamentárias próprias
 - transferências de outros níveis do governo
 - doações
 - outro. Qual?.....
- 2. O maior responsável pela execução técnica do programa é:**
 - cargo de confiança
 - funcionário de carreira
- 3. Quantos funcionários trabalham diretamente no programa?**
 - menos de 10 funcionários
 - entre 10 e 20
 - entre 20 e 50
 - mais de 50
- 4. Há voluntários não remunerados dedicando-se ao programa?**
 - não
 - sim
- 5. Quantas pessoas ao ano são diretamente beneficiadas pelo programa?**

Av. 9 de Julho 2029 Sala 1059
01313-902 São Paulo SP Brasil
Tel. (011) 281-7904 e 281-7905
Fax (011) 287-5095
Internet www.fgvsp.br



FUNDAÇÃO
GETULIO VARGAS

PARA OS INSCRITOS EM 96
MÓDULO 2
CONTINUIDADE OU DESCONTINUIDADE

1. O programa foi afetado pela mudança de governo municipal? sim não

Se a resposta for afirmativa, escolher a opção A ou B:

A. O programa continua? Não. Por quê?

- já resolveu definitivamente o problema
- a nova gestão priorizou outras carências
- o corpo burocrático o "emperrou"
- os parceiros desistiram
- não causou impacto significativo na sociedade
- o público-alvo mostrou-se apático
- os resultados foram insuficientes (quantitativa ou qualitativamente)
- houve corte na transferência de receitas
- outro motivo. Qual?.....

B. O programa continua? Sim. Por quê?

- a nova gestão reconheceu sua importância
- o corpo técnico-burocrático esforçou-se pela continuidade
- a força dada pelos parceiros
- houve significativa repercussão na sociedade
- o público-alvo reivindicou que continuasse
- outro motivo. Qual?.....

2. Algo mudou desde 1996 para cá?

	maior	menor	igual
prestígio junto à nova gestão municipal			
prestígio junto à sociedade			
orçamento			
número de funcionários envolvidos			
quantidade de atendidos			
outro*			
	muitas alterações	poucas alterações	igual
público-alvo			
diretores técnicos/burocráticos			
parcerias			
outro*			

(*) Especificar, caso escolhida essa opção.



FUNDAÇÃO
GETULIO VARGAS

MÓDULO 3
INSERÇÃO POLÍTICA DO PROGRAMA

1. O que deu o impulso inicial ao projeto?

- uma pressão popular uma visão do governo
(políticos ou técnicos) outro. Qual?.....

2. Quem executou a idéia?

- o corpo político do governo
 o corpo burocrático (funcionários)
 o setor privado
 organização da sociedade civil
 a comunidade (movimentos)

3. Como os parlamentares reagiram durante a tramitação na Câmara?

- não passou pela Câmara
 reação positiva reação negativa

4. O programa teve prestígio (político) junto à sociedade?

- pelas comunidades (público-alvo)
 pelas organizações da sociedade civil
 por toda a sociedade

5. Os meios de comunicação fizeram menção ao projeto?

- não
 sim, favorável sim, crítica

6. Alguém pôs obstáculos à implantação do programa?

- não
 sim, a burocracia sim, os políticos da sim, grupos de pressão
oposição
 outro. Qual?.....

7. Durante a campanha política, foi levantada a importância da continuidade do programa?

- não
 sim, como questão partidária sim, como questão apartidária



FUNDAÇÃO
GETULIO VARGAS

MÓDULO 4

PARCERIAS

1. Como são as relações de parceria? Listar os parceiros identificando o tipo de organização de cada um (sugestões no menu de opções ORGANIZAÇÕES). Descrever o papel desempenhado no programa por cada um deles, conforme o menu de opções PAPÉIS

ORGANIZAÇÕES

- 1) governo municipal (adm. direta)
- 2) governo municipal (adm. indireta)
- 3) governo estadual (adm. direta)
- 4) governo estadual (adm. indireta)
- 5) governo federal (adm. direta)
- 6) governo federal (adm. indireta)
- 7) comunidade local
- 8) ONG local
- 9) ONG nacional
- 10) ONG internacional
- 11) Organismo internacional

PAPÉIS

- a) implementação e direção do programa
- b) co-implementação
- c) suporte técnico/consultivo
- d) suporte logístico
- e) suporte financeiro
- f) suporte de distribuição
- g) divulgação
- h) avaliação
- i) lobby
- j) reivindicação
- k) determinação de prioridades
- l) co-autoria do projeto
- m) co-gestão do programa
- n) seleção dos beneficiários
- o) acompanhamento e qualidade
- p) trabalho voluntário
- q) mutirante ou afins

3. CARTA ENVIADA, QUANDO REQUISITADA, PARA SOLICITAR ENTREVISTA



FUNDAÇÃO
GETULIO VARGAS

EAESP
Escola de Administração
de Empresas de São Paulo

25 de novembro de 1997

À
PREFEITURA MUNICIPAL DE BETIM
Secretaria Municipal de Administração
Coordenadoria de Recursos Humanos
Programa Rever
At. Sra. Maria da Consolação Gomes de Castro
R. Prof. Osvaldo Franco, 55 • Betim • MG • CEP 32510-050
Tel.: (031) 539-2108
Fax: (031) 531-2643

Prezada Senhora:

Conforme explicado ao telefone, estamos desenvolvendo o projeto de pesquisa *Continuidade Administrativa: Uma Análise de Fatores que Contribuem para a Manutenção de Programas, Projetos e Atividades Públicas de Êxito*. Nossa amostragem envolve 204 municípios brasileiros, os quais inscreveram programas para o ciclo de premiação anual da Fundação Ford - Gestão Pública e Cidadania em parceria com a Fundação Getúlio Vargas.

O documento anexo é uma versão escrita do questionário concebido para a entrevista telefônica e esperamos que seja claro. É composto por 4 partes: 1) dados descritivos gerais; 2) informações sobre a continuidade ou descontinuidade do programa; 3) informações sobre a inserção política do programa; 4) informações sobre as parcerias. Predomina o formato de múltipla escolha. Pede-se assinalar apenas uma alternativa - abre-se exceção somente para as situações em que é imprescindível à compreensão citar mais de uma. Se conveniente, acrescente comentários.

Qualquer dúvida, entrar em contato com as pesquisadoras Roberta Clemente ou Rosane Keppke, pelos telefones (011) 281-7904 e 281-7905, fax 287-5095.

Suas informações serão de grande interesse para esse centro de pesquisa e para a academia como um todo. Oportunamente lhes colocaremos a par dos resultados.

Gratos pela colaboração.

Atenciosamente,

Prof. Peter Kevin Spink
Diretor do Centro de Pesquisas em Administração Pública

Av. 9 de Julho 2029 Sala 1059
01313-902 São Paulo SP Brasil
Tel. (011) 281-7904 e 281-7905
Fax (011) 287-5095
Internet www.fgvsp.br