

**FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO DE EMPRESAS DE SÃO PAULO**

EDSON SADAO IIZUKA

**Fluxos de ações e processos decisórios na gestão pública local:
estudos de casos de projetos e programas inovadores em municípios de
pequeno porte populacional**

SÃO PAULO

2008

Livros Grátis

<http://www.livrosgratis.com.br>

Milhares de livros grátis para download.

EDSON SADAÓ IIZUKA

**Fluxos de ações e processos decisórios na gestão pública local:
estudos de casos de projetos e programas inovadores em municípios de
pequeno porte populacional**

Tese apresentada à Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, como requisito para obtenção do título de Doutor em Administração Pública e Governo.

Campo de Conhecimento:
Governo e Sociedade Civil em Contexto Subnacional

Orientador: Prof. Dr. Peter Kevin Spink

SÃO PAULO

2008

EDSON SADA O IIZUKA

**Fluxos de ações e processos decisórios na gestão pública local:
estudos de casos de projetos e programas inovadores em municípios de
pequeno porte populacional**

Tese apresentada à Escola de Administração de
Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio
Vargas, como requisito para obtenção do título
de Doutor em Administração Pública e Governo

Campo de Conhecimento:
Governo e Sociedade Civil em Contexto
Subnacional

Data de aprovação: ____/____/____

Banca examinadora:

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

Prof. Dr. Marco Antônio Carvalho Teixeira
FGV-EAESP

Prof. Dr. Mário Aquino Alves
FGV-EAESP

Prof. Dr. Franklin Dias Coelho
UFF - Universidade Federal Fluminense

Prof. Dr. João Luiz Passador
FEA-USP/Ribeirão Preto

SÃO PAULO

2008

Iizuka, Edson Sadao.

Fluxos de ações e processos decisórios na gestão pública local: estudos de casos de projetos e programas inovadores em municípios de pequeno porte populacional / Edson Sadao Iizuka. - 2008.

288 f.

Orientador: Peter Kevin Spink.

Tese (doutorado) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo.

1. Políticas públicas – Processo decisório. 2. Administração local – Processo decisório. 3. Projetos de desenvolvimento. 4. Administração local – Inovações tecnológicas. I. Spink, Peter K. II. Tese (doutorado) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo. III. Título.

CDU 352

Agradecimentos

Diversas pessoas apoiaram-me ao longo do meu doutorado. Algumas delas foram cruciais no início; outras me apoiaram durante o desenvolvimento da tese; determinadas pessoas foram primordiais na etapa final da pesquisa. Incontáveis conversas, sugestões e idéias foram emergindo durante os trabalhos e pesquisas. Sinto-me honrado de ter chegado até aqui, mas reconheço que seria pouco provável percorrer toda essa trajetória sem o apoio de amigos, colegas, professores, pesquisadores e gestores públicos.

Em primeiro lugar, gostaria de agradecer ao meu querido orientador, que me acompanhou desde os primeiros passos no mestrado, professor Peter Kevin Spink. Sua visão de mundo, suas concepções teóricas, suas palavras carinhosas e encorajadoras foram fundamentais em todas as fases do trabalho. Agradeço ao professor Peter não apenas pela conclusão do doutorado, mas, sobretudo, pela sua inestimável contribuição na minha formação como pessoa e pesquisador.

Outros professores da FGV-EAESP acompanharam-me e apoiaram-me ao longo dos meus 16 anos nesta Escola, sejam nas aulas, sejam em conversas num simples café, em particular agradeço: Marta Ferreira Santos Farah, Marcos Fernandes Gonçalves da Silva, Luiz Fernando Abrucio, Abraham Laredo Sicsú, Alain Florent Stempfer, Marcos Augusto de Vasconcellos, Maria Ester de Freitas, Maria José Toneli e Wilton de Oliveira Bussab.

Ao professor Mário Aquino Alves dedico um agradecimento especial, pois foi uma das pessoas mais importantes na minha trajetória acadêmica. Ele sempre esteve presente: desde a graduação, passando pelo mestrado e doutorado, foram diversas sugestões de leitura, conversas, chegando até mesmo a contribuir na formação da minha banca de doutorado! Com alegria e irreverência, encorajou-me e ofereceu-me apoio nos momentos cruciais.

Ao professor Marco Antonio Carvalho Teixeira agradeço pela gentileza de ouvir-me, indicar-me caminhos e compartilhar os sentimentos de um doutorando que, em determinados momentos, duvidou da importância do trabalho que desenvolvia.

Agradeço a todos os entrevistados que ofereceram, com entusiasmo, seu tempo, experiência e conhecimento. Ao prefeito Roberto Fuglini, à Secretária de Assistência Social Cida Santos, aos funcionários da Creche Noturna, às mulheres catadoras de frango de Laranjal Paulista meus agradecimentos pela cordialidade e atenção recebida. Ao ex-prefeito Luís Fernando Souza “Pezão”, ao Coordenador do Programa Piraí Digital, Franklin Coelho, à Secretária de Meio Ambiente, Sheila dos Santos Valle, ao gerente de informática André Macara, à Irmã Elizabeth, ao Secretário de Desenvolvimento Econômico, Miguel Barbosa de Freitas e aos funcionários e colaboradores dos programas de desenvolvimento local e inclusão digital meus agradecimentos pelo acolhimento durante as minhas visitas à Piraí e pelas lições práticas de gestão pública. Ao Coordenador do Programa de Manejo do Rio Almada, Marcos Luedy, ao Presidente da Associação dos Produtores de Cacau, Wallace, ao Joel Pimenta do Sindicato dos pequenos produtores rurais, ao Evaldo da ONG Grama e aos moradores da nascente do Almada, Dú, João e Cleide meus agradecimentos por toda a atenção recebida e por compartilharem suas experiências. Ao ex-prefeito de Ilha Comprida, Décio Ventura, ao vice-prefeito, Nezinho, ao representante do IBAMA, Wilson de Almeida Lima, ao funcionário do DEPRN, Márcio José Lúcio, aos funcionários da prefeitura e aos extratores de samambaia meus agradecimentos pelo carinho, às lições de solidariedade e aos aprendizados.

Agradeço à equipe do Programa Gestão Pública e Cidadania: Marlei, Fabi, Rosinha, Carla, Jaque, Otávio, Fernando Burgos, Leila, Júlia e Cibele por todo o apoio e estímulo durante o desenvolvimento da tese, assim como pelos momentos descontraídos que tivemos.

À equipe do GVpesquisa, Daniela, Elaine, Isolete e Luciana, agradeço por todo o carinho e amizade. Os cafés, as conversas e os momentos de descontração foram marcantes e jamais serão esquecidos!

Ao pessoal da biblioteca: Dionísio, Roberto, Júlio, Luana, seu “Belezinha” (*in memoriam*), seu Oswaldo e equipe de apoio que me auxiliaram na busca de livros, teses, artigos e relatórios. E agradeço também pelas ricas conversas que tivemos ao longo dos últimos anos.

Aos meus amigos, amigas e colegas, Fábio Storino, Hironobu Sano, Patrícia Mendonça, Antônio Olenski, Fernando Coelho, Cecília Olivieri, Renata Oliveira, Rodolfo Marino, Roberta Clemente, Roberta Souza, Cristina Bressan, Cristiane Benetti, Mirna Machado da Silva, Mel Corá, Flávio Calife, que compartilharam diversos momentos alegres e também de angústias ao longo do doutorado.

Ao meu melhor amigo, Henrique Heidtman Neto, gostaria de oferecer os meus agradecimentos por todos os momentos de alegria que tivemos desde o movimento estudantil. Sua alegria contagiante e autenticidade foram importantes para mim, assim como para todos os que tiveram a oportunidade de contar com a sua amizade.

Registro um agradecimento especial aos amigos e amigas que leram as versões parciais da tese e contribuíram com sugestões e críticas: Fernando do Amaral Nogueira, Adriana Gomes de Freitas, Márcio Shoiti Kuniyoshi e, principalmente, Paula Chies Schommer, por todo o seu amor e carinho ao longo dos anos.

Agradeço aos colegas e amigos da FECAP - Taiguara, Edison, Marizilda, Jaime Oliveira, Delmo Alves, Roberto Uchôa, Luiz Guilherme, Cynthia Fischer, Ary Rocco, Sandra Terciotti, Jésus, Almir Zampolo, Vânia Choi - que me incentivaram com palavras amigas nos momentos mais intensos do doutorado e que exigiram noites em claro.

Aos meus alunos e ex-alunos da FECAP e PUC meu profundo agradecimento pelos gestos e recados de incentivo. Foi nos momentos mais difíceis que me lembrei de vocês para encontrar sentido no que estava fazendo.

À FGV-EAESP pelo apoio institucional na participação de congressos e seminários. Agradeço também ao GVpesquisa pela bolsa concedida, sem a qual dificilmente poderia ter prosseguido em meus estudos e pesquisas.

Gostaria de agradecer à Loreni Valdez e à Ângela Lanuez, respectivamente, pelo trabalho de revisão do texto e transcrição das entrevistas.

Finalmente, agradeço à minha família que tanto acreditou em mim ao longo da minha vida. E mesmo sem compreender o que fazia ao passar madrugadas em claro lendo e escrevendo, incentivou-me sempre a seguir os meus sonhos e convicções, com humildade e respeito às pessoas. E, em especial, agradeço ao meu irmão Lincoln que ao ter adoecido nos últimos meses nos uniu ainda mais e mostrou que a tese, ainda que importante, é secundária perante o amor e a luta pela vida.

Resumo

O ponto de partida para este estudo foi o contraste entre a provável centralidade da decisão, defendida em boa parte da literatura administrativa, e a experiência de inclusão digital bem sucedida implantada na pequena cidade de Piraí-RJ. A originalidade desse programa e a sua maneira aparentemente caótica de encaminhamento foram inquietações que impulsionaram o retorno deste pesquisador às teorias sobre o processo decisório e a formulação e implantação de políticas públicas.

Neste trabalho, busca-se contribuir com o debate sobre a decisão e o processo decisório a partir de duas questões de pesquisa: qual a centralidade dos processos decisórios para os resultados alcançados nas experiências consideradas inovadoras em municípios de pequeno porte populacional (abaixo de 30 mil habitantes)? E como caracterizar esses processos em relação à literatura acadêmica sobre a temática? O foco do trabalho é a área pública, na qual a abordagem teórica da decisão tem forte intersecção com a da formulação e implementação das políticas públicas. Escolheu-se a análise dos fluxos de ações nas iniciativas inovadoras ocorridas em municípios de pequeno porte populacional, que correspondem a mais de 80% do total de municípios no Brasil. As limitações desse estudo estão relacionadas à área pesquisada, ao tipo de município selecionado e aos projetos e programas analisados.

As referências teóricas utilizadas neste trabalho são as seguintes: Escolha Racional, Racionalidade Limitada, Agenda de Políticas Públicas, Incrementalismo, *Garbage Can*, *Sensemaking* e *Groping Along*. Para efeito da articulação entre essas teorias e os casos estudados, utilizaram-se a lógica subjacente de cada teoria e a sua relação com o processo relatado pelos participantes.

O estudo foi desenvolvido em três fases. Na primeira, após as questões iniciais que emergiram da experiência de inclusão digital em Piraí, fez-se uma revisão bibliográfica da literatura relativa ao processo decisório. A partir disso, fez-se uma análise de documentos e relatos feitos por gestores e técnicos de 34 diferentes experiências inovadoras premiadas pelo Programa Gestão Pública e Cidadania, entre 1996 e 2005, na qual se buscou captar os fluxos de ações que permearam os projetos e os programas. Na terceira parte, procedeu-se uma pesquisa em profundidade em quatro estudos de caso nos estados da Bahia, Rio de Janeiro e São Paulo, utilizando-se técnicas da história oral e análise de documentos. Os casos estudados foram: Creche Noturna em Laranjal Paulista-SP, Desenvolvimento Local e Inclusão Digital em Piraí-RJ, Desenvolvimento Local Agroambiental em Almadina-BA e Manejo da Samambaia Silvestre em Ilha Comprida-SP.

Os resultados obtidos contrastam com a literatura acadêmica, cuja lógica subjacente é predominantemente linear, na qual há valorização da centralidade e da importância da decisão na obtenção de resultados maximizadores. As pesquisas sugerem, ainda, que são as proposições dos processos decisórios menos lineares e as abordagens de formulação de políticas públicas que enfocam as práticas cotidianas dos gestores – permeadas pelas imperfeições e deselegâncias do dia-a-dia – que melhor contribuem para sua compreensão.

Palavras-chave: 1. Processo Decisório 2. Políticas Públicas – Projetos e Programas Inovadores 3. Municípios de Pequeno Porte Populacional.

Abstract

The starting point for this study was the contrast between the likely centrality of the decision, held in much of the administrative literature, and the successful experience of digital inclusion implanted in the small town of Pirai-RJ. The originality of this program and its seemingly chaotic way for referral were concerns that propelled the return of the researcher to theories about the decision-making process and the formulation and implementation of public policies.

This research focus on the contribution to the debate about the decision and the decision making process from the two questions of the research: what is the centrality of decision making processes for the results achieved in the experiments considered innovative in municipalities of small population (below 30 thousand inhabitants)? And how is it possible to characterize these processes in relation to the academic literature about the subject? The focus of this work is the public area in which the subject of the decision has strong intersection with the theme of the formulation and implementation of public policies. The analysis of the flows of innovative actions in the actions that occurred in municipalities of small population was chosen since it corresponds to more than 80% of all municipalities in Brazil. The limitations of the research are related to the searched area, the type of municipality selected and the projects and programs analyzed.

The theoretical references used in this work are as follows: Rational Choice, Limited Rationality, Agenda for Public Policy, Incrementalism, Garbage Can, Sensemaking and, finally, Groping Along. For the linking purpose between these theories and case studies, it was used the logic of each theory and its relation to the process of the experiences reported by the selected participants.

The study was conducted in three phases. At first, after the initial issues that emerged from the experience of digital inclusion in Pirai, a bibliographic review of the literature on the decision-making process was made. From this study, an analysis of documents and reports made by managers and technicians from 34 different innovative experiences which were awarded by the Programa Gestão Pública e Cidadania, between 1996 and 2005, which sought to capture the flow of actions that permeated the projects and programs. In the third part, it was taken an in-depth research in four case studies in the states of Bahia, Rio de Janeiro and Sao Paulo, using techniques of oral history and analysis of documents. The cases studied were: Creche Noturna in Laranjal Paulista-SP, Desenvolvimento Local and Inclusão Digital in Pirai-RJ, Desenvolvimento Local Agroambiental in Almadina-BA and finally Manejo da Samambaia Silvestre in Ilha Comprida-SP.

The results contrast with the academic literature which logic is predominantly linear and argues that the centrality and importance of the decision in order to get maximum results, and suggest that the propositions of less linear decision making processes and the processes of formulation of public policies that seek to capture the everyday practice of managers – including daily diselegances and imperfections - that best contribute to your understanding.

Keywords: 1. Decision Making - 2. Public Policies - Innovative Programs and Projects - 3. Municipalities of Small Population.

Lista de Quadros, Figuras, Tabelas e Gráficos

Quadros		Página
	Quadro 3.1 - Abordagem Racional e da Racionalidade Limitada	53
	Quadro 3.2 - Abordagem Racional e Abordagem Incremental	55
	Quadro 3.3 - Processo, Ação Governamental e Atores	63
	Quadro 3.4 - Síntese das Abordagens Teóricas	75
	Quadro 3.5 - Abordagens e Características dos Processos Decisórios	76
	Quadro 5.1 - Abordagens e Referências Utilizadas para Análise	96
	Quadro 5.2 – Projetos e Programas e Processo	113
	Quadro 6.1 - Teorias e Modelos de Processo Decisório – Laranjal Paulista-SP	133
	Quadro 6.2 - Teorias e Modelos de Processo Decisório – Pirai-RJ	160
	Quadro 6.3 - Teorias e Modelos de Processo Decisório – Almadina-BA	190
	Quadro 6.4 - Teorias e Modelos de Processo Decisório – Ilha Comprida-SP	210
	Quadro 6.5 - Síntese – Projetos e Programas e Modelos e Teorias sobre o Processo Decisório	212
Figuras		
	Figura 3.1 - Visões Elitistas e Pluralistas	60
	Figura 6.1 - Localização do Município de Laranjal Paulista-SP	122
	Figura 6.2 - Localização do Município de Pirai-RJ	135
	Figura 6.3 - Localização do Município de Almadina-BA	164
	Figura 6.4 - Localização do Município de Ilha Comprida-SP	192
Tabelas		
	Tabela 5.1 – Programas e Projetos Inovadores - Pequenos Municípios Premiados pelo GPC	91
	Tabela 5.2 – Pequenos Municípios Premiados ano a ano	94
	Tabela 5.3 – Pequenos Municípios Premiados por Região	94
	Tabela 5.4 – Pequenos Municípios Premiados por Área	95
	Tabela 5.5 – Fluxos de Ações e Processos Decisórios	105
	Tabela 5.6 – Processos – Projetos e Programas	116
Gráficos		
	Gráfico 5.1 - Fluxo de Ações e aproximações com as lógicas subjacentes aos modelos e teorias de Processo Decisório	109
	Gráfico 5.2 - Fluxos de Ações com outros fatores – ausentes ou pouco destacados nos modelos e teorias de Processo Decisório	109

Lista de Siglas e Abreviaturas

AL	Estado de Alagoas
AM	Estado do Amazonas
AMPIC	Associação dos Manejadores das Plantas Nativas da Ilha Comprida
ANPAD	Associação Nacional de Pós-graduação e Pesquisa em Administração
APA	Área de Proteção Ambiental
BA	Estado da Bahia
BIRD	Banco Mundial
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
CAPG	Centro de Estudos em Administração Pública e Governo
CDI	Comitê para Democratização da Informática
CE	Estado do Ceará
CEASA	Central Estadual de Abastecimento
CEPLAC	Comissão Executiva do Plano da Lavoura Cacaueira
CLAD	Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo
CNPC	Central Nacional dos Produtores de Cacau
CO	Região Centro-Oeste
DEPRN	Departamento Estadual de Proteção aos Recursos Naturais
EBAP	Escola Brasileira de Administração Pública da Fundação Getulio Vargas
ECO-92	Cúpula ou Cimeira da Terra ocorrida em 1992 na cidade do Rio de Janeiro
ENAPG	Encontro de Administração Pública e Governança
ES	Estado do Espírito Santo
FAT	Fundo de Amparo ao Trabalhador
FEA-USP	Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de São Paulo
FENEAD	Federação Nacional dos Estudantes de Administração
FGV	Fundação Getulio Vargas
FGV-EAESP	Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getulio Vargas
FGV-EBAPE	Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas da Fundação Getulio Vargas
GO	Estado de Goiás
GPC	Programa Gestão Pública e Cidadania
GRAMA	Grupo de Resistência às Agressões do Meio Ambiente
IAG-PUC-RJ	Escola de Negócios da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro
IBAMA	Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
IDH-M	Índice de Desenvolvimento Humano Municipal
IPEADATA	Base de Dados do Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas
IPTU	Imposto Predial e Territorial Urbano
ISS	Imposto sobre Serviços
JSTOR	<i>The Scholarly Journal Archive</i>

MA	Estado do Maranhão
MEC	Ministério da Educação
MG	Estado de Minas Gerais
MT	Estado do Mato Grosso
NE	Região Nordeste
OCDE	Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico
PB	Estado da Paraíba
PE	Estado de Pernambuco
PI	Estado do Piauí
PIB	Produto Interno Bruto
PMAT	Programa de Modernização da Arrecadação Tributária
PNMA/PED	Programa Nacional de Meio Ambiente/Projetos de Execução Descentralizada
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PR	Estado do Paraná
PROGER	Programa de Geração de Emprego e Renda
PRONAF	Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar
RFFSA	Rede Ferroviária Federal S.A.
RJ	Estado do Rio de Janeiro
RN	Estado do Rio Grande do Norte
RS	Estado do Rio Grande do Sul
SC	Estado de Santa Catarina
SE	Estado do Sergipe
SE	Região Sudeste
SEBRAE	Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas
SHSW	Sistema Híbrido com Suporte <i>Wireless</i>
SP	Estado de São Paulo
SUL	Região Sul
TO	Estado de Tocantins
UFBA	Universidade Federal da Bahia
UFF	Universidade Federal Fluminense
UFMG	Universidade Federal de Minas Gerais
UFRGS	Universidade Federal do Rio Grande do Sul
UFSC	Universidade Federal de Santa Catarina
UNB	Universidade de Brasília
UNESCO	Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura
UNESP	Universidade Estadual Paulista
UNICAMP	Universidade Estadual de Campinas
UNICEF	Fundo das Nações Unidas para a Infância
USP	Universidade de São Paulo
<i>Wikipédia</i>	Enciclopédia Livre

Sumário

1. PRÓLOGO	13
2. INTRODUÇÃO.....	18
3. PROCESSO DECISÓRIO.....	42
3.1 Modelo da Escolha Racional	44
3.2 Racionalidade Limitada - Perspectiva Comportamental	49
3.3 Incrementalismo- <i>Muddling Through</i>	53
3.4 Perspectiva Política e a Construção da Agenda de Políticas Públicas	59
O debate sobre o poder	59
A Construção da Agenda de Políticas Públicas.....	61
3.5 Modelo da “lata do lixo” – <i>Garbage Can Model</i>	64
3.6 <i>Sensemaking</i>	66
3.7 <i>Groping Along</i>	71
Síntese das abordagens teóricas.....	74
4. PROPOSTA DE ESTUDO, MATERIAIS E MÉTODO	77
O processo de escolha dos estudos de caso	87
5. SÍNTESE DOS FLUXOS DE AÇÕES E PROCESSOS DECISÓRIOS NOS PROGRAMAS E PROJETOS FINALISTAS E DESTAQUES A PARTIR DO PROGRAMA GESTÃO PÚBLICA E CIDADANIA (1996 A 2005).....	90
Descrição dos programas e projetos inovadores em pequenos municípios premiados pelo GPC	91
Os fluxos de ações e os processos decisórios presentes nas respostas	96
a) Dialogismo e Participação da População	98
b) Incrementalismo Disjunto - Pequenos Passos.....	99
c) Tatear possibilidades	100
d) Sentidos criados ao longo do processo.....	101
e) Relação com outras instâncias governamentais	102
f) Informalidade e Fluidez nas idéias e ações.....	103
g) Racionalidade Limitada – Utilização do planejamento formal e informações existentes	104
h) Reunião de diferentes saberes	105
i) Soluções surgidas a partir da comunidade	106
j) Agenda de Políticas Públicas – Relação Executivo e Legislativo	107
k) <i>Garbage Can</i> – soluções procurando problemas	107
Análise dos resultados	108
6. ESTUDOS DE CASO	119
Introdução.....	119
Estudo de Caso 1 – Creche Noturna Brasília Ferrari dos Santos - Laranjal Paulista-SP	122

O projeto empreendido	125
O contexto em que foi desenvolvido	126
O fluxo de ações e o processo decisório.....	127
Conclusões.....	131
Estudo de Caso 2 – Programas de Desenvolvimento Local e Inclusão Digital - Pirai-RJ	135
Os Programas Empreendidos	138
O contexto em que foi desenvolvido	141
O fluxo de ações e o processo decisório.....	146
Conclusões.....	158
Estudo de Caso 3 - Programa de Manejo Integrado da Bacia do Rio Almada - Almadina-BA	163
O contexto em que foi desenvolvido	166
O Programa Empreendido	172
O fluxo de ações e o processo decisório.....	174
Conclusões.....	187
Estudo de Caso 4 – Extração da Samambaia Silvestre - Ilha Comprida-SP	192
O Projeto Empreendido	194
O contexto em que foi desenvolvido	197
O fluxo de ações e o processo decisório.....	199
Conclusões.....	208
7. CONCLUSÕES ESPECÍFICAS A PARTIR DOS ESTUDOS DE CASO	213
Aspectos convergentes entre os casos	213
Aspectos que distinguem os casos.....	215
De que forma contribuiu para compreensão:.....	216
a) Centralidade da decisão em relação aos resultados alcançados	216
b) Como caracterizar esses processos em relação à literatura acadêmica sobre a temática.....	216
Conclusão para a análise dos casos	217
Aspectos que ficaram em aberto.....	218
8. CONCLUSÕES GERAIS	219
Reflexões para o campo da decisão.....	225
Contribuições e implicações do estudo	226
Fragilidades e limitações do estudo.....	227
Sugestões de temas para pesquisas futuras.....	228
9. REFERÊNCIAS	231
10. APÊNDICES	246

1. PRÓLOGO

No final de 2004, este pesquisador conheceu o programa de inclusão digital chamado Pirai Digital que, naquele momento, era um dos 30 semifinalistas do Programa Gestão Pública e Cidadania¹ (GPC). A iniciativa de inclusão digital da pequena cidade de Pirai-RJ era uma das propostas inovadoras² em gestão pública subnacional, selecionadas durante o ciclo de premiação anual do GPC, evento que é promovido pela FGV-EAESP em conjunto com a Fundação Ford e com o apoio do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES). Como um dos avaliadores desse programa e responsável pela visita técnica dessa experiência, fez-se a leitura dos documentos enviados pelos gestores dessa iniciativa ao GPC e, além disso, observaram-se outros programas de inclusão digital em curso, para buscar uma melhor compreensão sobre a extensão, a importância e a inovação do programa Pirai Digital.

Outros programas de inclusão digital no Brasil, tais como o “Comitê para Democratização da Informática” – CDI³; o “Sampa.org⁴”, do Instituto Florestan Fernandes, apoiado durante a sua criação pela Prefeitura de São Paulo; e o “Acessa São Paulo⁵”, do Governo do Estado de São Paulo, têm o seu foco de ação nas camadas mais pobres da população. Esses programas funcionam por meio de telecentros comunitários, ou seja, locais com computadores e acesso à internet, localizados em favelas e regiões pobres⁶ da cidade. Outras iniciativas que visam à inclusão digital estão em curso no âmbito da sociedade civil, governos e empresas, como, por

¹ O Programa Gestão Pública e Cidadania, lançado em 1996, é a principal iniciativa do Centro de Estudos em Administração Pública e Governo (CAPG) da FGV-EAESP, a qual consiste num conjunto articulado de atividades, orientado a identificar, premiar, disseminar e analisar experiências inovadoras de governos estaduais, municipais e de organizações indígenas no Brasil. Seu objetivo é enriquecer o conhecimento e estimular o debate e a reflexão crítica sobre processos de transformação em andamento na gestão pública subnacional no Brasil (site do Programa Gestão Pública e Cidadania). Para obter mais informações, acessar: <http://inovando.fgvsp.br>. Acesso em: 24 mar. 2005.

² Há diversas definições sobre inovação nas áreas pública e privada. O conceito de “destruição criativa”, de Schumpeter, é um dos mais utilizados. É frequente a associação entre “inovação” e “melhores práticas”. O sentido que se utiliza neste trabalho não se refere ao “caminho correto”, nem tão pouco a uma série de critérios sobre o que é “melhor”. A inovação aqui é vista sob o ponto de vista dos inovadores que construíram, segundo sua ótica, argumentos válidos (HABERMAS, 1987). Para saber mais sobre esse debate, ver Spink (2004).

³ O Comitê para Democratização da Informática (CDI), criado em 1995, é uma organização não-governamental, sem fins lucrativos, que desenvolve o trabalho de promover inclusão social, utilizando a tecnologia da informação como um instrumento para a construção e o exercício da cidadania (site do CDI). Outras informações sobre o CDI podem ser obtidas no site: www.cdi.org.br. Acesso em: 24 mar. 2005.

⁴ O Sampa.org foi inaugurado em 2000, pelo Instituto Florestan Fernandes, ligado ao Partido dos Trabalhadores (PT), tendo recebido apoio da Prefeitura de São Paulo durante a gestão Marta Suplicy (2000-2004). O projeto municipal transformou-se numa ONG independente e pluripartidária a partir de 2002. Outras informações podem ser obtidas no site: <http://www.sampa.org/sgc/casca.asp>. Acesso em: 24 mar. 2005.

⁵ Instituído em 2000, o Acessa São Paulo é o Programa de Inclusão Digital do Governo de São Paulo. Mais informações podem ser obtidas no site: www.acessasp.sp.gov.br. Acesso em: 24 mar. 2005.

⁶ O Sampa.org e o Acessa São Paulo, da Prefeitura e do Governo do Estado de São Paulo, respectivamente, utilizaram o IDH como referência para a instalação de telecentros comunitários. As regiões com menor IDH foram as primeiras a terem esses telecentros.

exemplo, a recente iniciativa do Governo Federal que lançou o chamado “computador para todos”. Os equipamentos seriam destinados, em princípio, para que as pessoas de menor renda⁷ tivessem acesso às novas tecnologias de comunicação e informação.

Com raras exceções, tais iniciativas se apresentam como uma alternativa para a capacitação técnica dos usuários, ou seja, os esforços dessas ações estão voltados principalmente ao uso dos computadores, da internet, assim como a utilização dos principais softwares disponíveis no mercado, com o objetivo de melhorar a “empregabilidade” e, assim, ampliar as chances de inserção profissional.

Com este pano de fundo, esperava-se que a inclusão digital em Pirai fosse direcionada ao segmento mais pobre desse município, seguindo outros programas congêneres. Essa priorização era esperada na medida em que os recursos financeiros, técnicos e materiais disponíveis no município eram insuficientes para uma proposta que pudesse beneficiar a todos os cidadãos. Imaginava-se que a inclusão digital em Pirai fosse delimitada não apenas pelas estratégias adotadas por outros programas, mas pelas suas próprias limitações⁸. Esperava-se, além disso, que a iniciativa de Pirai estivesse atrelada de alguma forma ao ingresso no mercado de trabalho dos seus moradores, pois esse é um propósito comum a todas as iniciativas de inclusão digital que se teve contato.

De fato, o município de Pirai não adotou um modelo “tradicional” e único de inclusão digital. Além disso, possibilitou a participação de diferentes atores no desenho e implantação do programa, como, por exemplo: cada escola do município, que tivesse aderido à proposta de inclusão digital, decidia a configuração tecnológica mais adequada às suas necessidades pedagógicas. Os telecentros comunitários foram planejados e construídos a partir das características e necessidades dos moradores dos diferentes distritos. A infra-estrutura tecnológica adotada por Pirai tinha a flexibilidade necessária para atender a todos os moradores e foi concebida por uma equipe de técnicos do governo e um engenheiro de sistemas de uma empresa privada local.

⁷ A despeito das intenções iniciais do Governo Federal em disponibilizar o “computador para todos”, um estudo divulgado pelo jornal Valor Econômico, de 28 de novembro de 2005, revelou que os mais pobres não eram os reais beneficiários dessa iniciativa (artigo disponível em: www.valor.com.br). Disponível também em: <http://portal.softwarelivre.org/news/5115>. Acesso em: 20 dez. 2007.

⁸ Para saber mais sobre as limitações e restrições à autonomia política local, ver Souza (1998).

O caminho percorrido para essa forma de trabalhar a inclusão digital, porém, não foi isento de problemas. O então prefeito de Pirai encontrou sérias dificuldades para angariar recursos junto ao BNDES, pois, até aquele momento, os técnicos do Banco sequer consideravam a hipótese de uma pequena cidade demandar novas tecnologias de informação e comunicação e um plano diretor de informática. Após diversas negociações e conversas, Pirai foi o primeiro município brasileiro de pequeno porte a conseguir recursos do BNDES para sua proposta de modernização tecnológica e inclusão digital.

O direito à informação, utilizando a tecnologia como um meio, de acordo com os seus gestores, foi visto como fundamental para todos, o que não era algo trivial de realizar, pois, entre outros desafios, a topografia do município não favorecia a adoção de uma mesma tecnologia em todo o seu território, e a população rural encontrava-se em regiões limítrofes de Pirai. O uso da internet nesse município ocorria sem restrições, ou seja, inclusive para fins cotidianos – ler e-mails, verificar cotações de preços, buscar oportunidades de emprego e concursos públicos, acessar resumos de novelas, observar o horóscopo do dia etc. Em outros programas de inclusão digital, as pessoas costumam ficar limitadas a funções e ações pré-definidas como relevantes: aprender a manusear o computador, operar os principais programas, elaborar currículos e, em alguns poucos casos, construir um jornal ou informativo para a comunidade. Esse pressuposto defendido em Pirai – o direito à informação a todos com liberdade no uso das novas tecnologias de informação e comunicação – é muito diferente do que ocorre em outros programas de inclusão digital.

O enfoque do programa Pirai Digital não era ajudar os mais pobres a terem acesso às novas tecnologias e, dessa forma, conseguir um bom emprego. O principal desafio de Pirai não era definir um programa único e eficiente para todos, mas que as próprias pessoas pudessem definir se utilizariam ou não essas tecnologias, da mesma forma que decidiriam o uso e usufruto segundo as suas necessidades. As pessoas foram vistas como suficientemente capazes, conforme conceito proposto pelo economista Amartya Sen (2000), para buscar as alternativas no uso das novas tecnologias que fizessem sentido ao seu cotidiano.

Se Pirai tivesse se inspirado em outras experiências de inclusão digital, possivelmente teria limitado as escolhas realizadas, ou seja, os resultados dessa iniciativa ficariam aquém, provavelmente, do que de fato atingiu com a configuração construída no município. Assumir de antemão que não é possível fazer mais e melhor, diante das limitações de recursos, pode

ser útil em determinadas políticas e contextos, mas, ao mesmo tempo, pode limitar os resultados, porque se assumiu, previamente, o raciocínio de que “era para ser assim” ou “foi o melhor que se poderia fazer” diante das restrições existentes.

Na medida em que esse programa se apresentou como distinto diante das demais iniciativas governamentais de inclusão digital, as informações sobre tais iniciativas, citadas anteriormente, não foram consideradas ou foram até mesmo ignoradas. A construção do Piráí Digital foi baseada em diálogos e negociações contínuos, desde a sua concepção, elaboração e implantação, sem a rigidez típica de boa parte dos planejamentos governamentais, e as idéias iniciais foram transformadas ao longo do seu curso pelos diversos atores, permitindo um modelo híbrido, tanto pelo aspecto tecnológico, como político e social, algo pouco comum na esfera pública brasileira.

E por que será que se assumiu tal postura inovadora? Quais fatores influenciaram para que Piráí decidisse por um caminho distinto de inclusão digital? Como foi o processo que antecedeu a concepção e a criação desse programa? Por que as limitações financeiras, técnicas, materiais e políticas desse município foram insuficientes para limitar as intenções desse programa? Por que a equipe de técnicos e gestores de Piráí ignorou boa parte das lições convencionais de planejamento e decisão?

Nesse contexto, pergunta-se: será que a política de inclusão digital em Piráí é uma exceção diante dos demais programas e projetos inovadores em municípios brasileiros, em particular nos de pequeno porte populacional?

Pelo que se pôde compreender, a partir dos primeiros contatos com essa experiência, as relações estabelecidas entre os gestores, atores e a população na construção do Programa Piráí Digital foram baseadas num diálogo permanente, o que deve ter influenciado o formato plural da iniciativa, assim como influenciou essas pessoas ao longo do processo pelo qual se concebeu tal programa. Além disso, observaram-se, a partir das visitas realizadas nesse município, que as limitações de recursos financeiros, materiais, humanos e tecnológicos, assim como o acesso limitado às informações e conhecimentos, não cercearam a possibilidade de fazer mais com menos. A disposição ética para agir, crescer e transformar uma determinada realidade foram preponderantes no sentido de reverter um quadro de exclusão digital, considerada como inaceitável pelos gestores públicos, sociedade civil e demais atores.

Assim, Pirai constituiu-se como um caso de prática pública distinta em relação aos programas e projetos públicos considerados tradicionais que, mesmo sem intuito ou percepção, reproduz elementos de uma dinâmica complexa de discriminação e marginalização no cotidiano.

Portanto, conhecer o Programa Pirai Digital remeteu este pesquisador a questões que extrapolaram o assunto da inclusão digital. Pirai, assim, constituiu-se como o ponto de partida para que se tivesse o desejo de investigar mais sobre os pequenos municípios brasileiros, especificamente os caminhos trilhados na concepção e construção dos seus programas e projetos inovadores.

2. INTRODUÇÃO

Esta tese foi desenvolvida no âmbito da linha de pesquisa Governo e Sociedade Civil em Contexto Local do programa de doutorado em Administração Pública e Governo da FGV-EAESP. As experiências, pesquisas e trabalhos desenvolvidos a partir do Centro de Estudos em Administração Pública e Governo, especificamente o Programa Gestão Pública e Cidadania da FGV-EAESP, constituíram-se como a base principal para o trabalho.

A pesquisa aborda o fluxo de ações⁹ e o processo decisório em projetos e programas inovadores em municípios de pequeno porte populacional¹⁰. Opta-se por observar e analisar o fluxo de ações, no qual se encontram as decisões e o processo decisório, assim possibilita-se perceber os diversos fatores que se interpenetram e contribuem para uma decisão e não à outra, para uma determinada ação e não à outra, a uma maneira de fazer e não à outra. O ponto inicial desta tese foi o conhecimento do Projeto de Inclusão Digital no pequeno município de Piraí-RJ, ocorrido no início dos anos 2000, em que este pesquisador percebeu que o processo decisório verificado era distinto do que havia conhecido até aquele momento. Como os resultados eram expressivos, indicava que valeria a pena conhecer mais sobre o processo de construção dessa iniciativa.

Assim, ainda que o processo decisório seja um tema tradicional no campo administrativo, considera-se necessário um estudo que aborde as práticas dos gestores públicos e demais pessoas envolvidas no processo de construção e implantação de políticas públicas tendo em vista que os estudos e pesquisas nesse tipo de município são incipientes¹¹ no país. Busca-se

⁹ Na literatura administrativa, Mintzberg (1978) foi um dos autores que se utilizou da noção do fluxo de ações para discorrer sobre a formação da estratégia numa organização. Para ele, quando uma seqüência de decisões exibe uma consistência ao longo do tempo, a estratégia será considerada como realizada. Contudo, a noção que se utiliza nesta tese refere-se, por um lado, a sermos partícipes ao pesquisar *no* cotidiano, conforme argumentou Spink (2007, p. 1): “(...) fazemos parte do fluxo de ações; somos parte dessa comunidade e compartilhos de normas e expectativas que nos permitem pressupor uma compreensão compartilhada dessas interações. Por outro, refere-se à micro-causalidade das cadeias ou canais do fluxo de ações e atividades que intervêm nas ações do fluxo de eventos cotidianos”. Conforme palavras de Spink (1999, p. 2): “(...) abrindo e fechando portas para abrir e fechar opções e acessos, permitindo que certos fluxos continuem e fazendo com que outros parem”.

¹⁰ Para efeito desta tese, considera-se que um pequeno município seja aquele que tem menos de 30 mil habitantes. Não existe uma definição oficial para o que seja um pequeno município. Em pesquisas, a prática freqüente é considerar os municípios que tenham até 20 mil habitantes como pequenos. Esse aspecto será explicado na parte referente à proposta de estudo, materiais e método.

¹¹ O Ministério da Educação, desde 2004, disponibiliza um site denominado “Domínio Público” em que boa parte das teses e dissertações produzidas no país fica disponível para consulta. Essa prática tem se disseminado nas principais universidades brasileiras, tais como a USP, UNICAMP, UNESP, UFRGS, UFBA, UFMG, FGV, entre outras. Feito uma busca nesse mecanismo, constatou-se que os pequenos municípios brasileiros não tinham sido escolhidos pelos pesquisadores em suas teses.

contribuir com debate sobre o processo decisório a partir do estudo de programas e projetos inovadores em municípios de pequeno porte populacional.

Essa escolha deve-se aos seguintes motivos: por um lado, pretende-se colaborar para um avanço no campo teórico da decisão, na medida em que se busca debater a base quase axiomática nesse campo; por outro lado, evidenciar alguns casos concretos em pequenos municípios que obtiveram êxito em suas iniciativas, ainda que sejam exceções no conjunto de municípios brasileiros. Constitui-se numa pesquisa cuja perspectiva foi pouco explorada e que pode contribuir no avanço prático de quem está envolvido na gestão dos governos locais. Defende-se que os pequenos municípios não têm apenas dificuldades, mas também lições e aprendizados que são úteis¹² aos outros municípios ou mesmo para os outros níveis de governo.

As teorias relativas ao processo decisório, ainda que sejam distintas entre si, buscaram¹³, em sua maioria, a otimização (ou mesmo a maximização) dos resultados obtidos. Nesse sentido, escolher os pequenos municípios que obtiveram resultados expressivos em suas iniciativas a partir de projetos e programas inovadores possibilita investigar em que medida as teorias relativas ao processo decisório contribuem para o entendimento e a descrição de tais resultados.

Além disso, um recorte bem delimitado de estudo demonstrou-se relevante para a criação de novas teorias (esse é o exemplo do *Garbage Can*, que foi desenvolvido mediante de um estudo de caso feito numa Universidade no qual se chegou ao resultado das “anarquias organizadas”), assim como novas reflexões sobre o processo decisório [esse é o caso da pesquisa feita por Leitão (1993) que ampliou as percepções sobre os limites dos modelos lineares a partir das ações ocorridas também em uma Universidade]. Nessa direção, Eisenhardt e Zbaracki (1992) fizeram um estudo com diferentes autores e métodos, mas todos

¹² A iniciativa desenvolvida em Piraí-RJ, pequeno município fluminense, por exemplo, é a principal referência de inclusão digital no Brasil na atualidade. O governo Federal, assim como diversos municípios brasileiros, têm utilizado os aprendizados, os erros e os acertos de Piraí, para aperfeiçoarem e disseminarem projetos e programas de inclusão digital.

¹³ A busca pela maximização de resultados é fundamentada pela Teoria da Escolha Racional, ou simplesmente Escolha Racional; a busca pelos resultados satisfatórios, por sua vez, é derivada da Teoria da Racionalidade Limitada (SIMON, 1965). As teorias do *Garbage Can* (COHEN; MARCH; OLSEN, 1972), *Sensemaking* (WEICK, 1995) e Incrementalismo Disjunto (LINDBLOM, 1959; 1979) buscam descrever o processo decisório, não tendo como ênfase a maximização ou mesmo a obtenção de resultados satisfatórios.

tinham um ponto em comum: foco específico de análise como meio de contribuir para o campo de conhecimento acerca do processo decisório.

As teorias clássicas em processo decisório, especificamente as que têm as suas bases na escola neoclássica da economia, pressupõem um caminho linear e centrado num indivíduo, concebido como o *homo economicus*. Nesse existiria a possibilidade de reconhecer um problema ou uma oportunidade, levantar todas as informações pertinentes, elencar alternativas, selecionar a melhor alternativa, a partir do qual se trabalharia a implantação, passando-se para a mensuração dos resultados e as devidas correções e ajustes. A decisão, sob essa ótica, tem sua importância por maximizar a curva de utilidade de cada indivíduo, por meio de ótimas escolhas, calculadas a partir da seleção de variáveis presentes em cestas de alternativas conhecidas previamente pelos indivíduos.

O pressuposto teórico, portanto, é de que os seres humanos são guiados por interesses homogêneos e bem definidos, num processo decisório em etapas claras e previamente estabelecido. Trata-se de uma visão simplificadora do ser humano e do ambiente, pois os assumem como homogêneos, sem diversidade de interesses, guiado por uma única razão e não sujeito às influências externas. Além da crítica feita à concepção humana que sustenta essa linha teórica, diversas outras críticas foram apresentadas pela literatura: existe assimetria no acesso e uso das informações e, além disso, é improvável ter acesso a todas as informações; questiona-se a capacidade de escolha da “melhor” alternativa, feita por um único indivíduo, sem qualquer influência de emoções e intuições (SIMON, 1959, 1965, 1978; MOTTA, 1988; LEITÃO, 1993, 1996; VERGARA, 1993).

Por outro lado, algumas interpretações persistem no imaginário social, associando a decisão e o processo decisório a um ato individual. Sob essa ótica, o decisor conseguiria reunir características pessoais que o distinguiriam das outras pessoas, seu perfil tenderia a ser valorizado entre os gestores e os administradores. Essa abordagem individual, que costuma estar presente nos modelos e teorias relacionados à racionalidade econômica, parece desconsiderar as múltiplas variáveis sociais, políticas e econômicas que interagem e fazem parte do cotidiano das pessoas. Assim, reconhecer que a ótica individualista e racional não é capaz de explicar a decisão e o processo decisório, quando se busca a compreensão prática, mais do que teórica, parece ser algo necessário.

Essa perspectiva, individualista e de maximização da utilidade, não parece explicar, por exemplo, a mobilização social ocorrida no Jardim Ângela¹⁴, que era um dos bairros mais violentos da cidade de São Paulo. Proprietários de pequenos comércios, padres, trabalhadores, donas de casa, estudantes e outras pessoas se reuniram para encontrar alternativas que diminuíssem a violência e, ao mesmo tempo, melhorassem as condições de vida nesse bairro paulistano. Os donos de bares do Jardim Ângela concordaram em fechar seus estabelecimentos mais cedo, ainda que diminuíssem seus lucros, pois isso contribuiria na diminuição da violência. Esse exemplo bem sucedido de mobilização social, contudo, não é único.

A FGV-EAESP, por intermédio do seu Centro de Estudos de Administração Pública e Governo, que coordena o Programa Gestão Pública e Cidadania, tem localizado e sistematizado experiências inovadoras promovidas por governos estaduais, municipais e de organizações indígenas no Brasil. Da mesma forma que no caso do Jardim Ângela, a abordagem neoclássica da decisão parece não explicar porque boa parte dos programas e projetos inovadores alcançou êxito, na medida em que são as pessoas simples, populares, com partidos ou não, gente do lugar que têm construído, de forma coletiva e autônoma, caminhos alternativos em busca de uma melhor qualidade de vida e também a construção da cidadania.

Foi em busca de uma explicação menos abstrata e mais condizente com a realidade que Herbert Simon (1965) formulou a teoria da racionalidade limitada. Por essa linha teórica, a tomada de decisões ficaria delimitada ao ambiente organizacional, e a decisão seria por uma alternativa satisfatória. Formulou-se uma outra concepção de ser humano: o homem administrativo. As limitações cognitivas foram evidenciadas, ou seja, avançou-se no sentido de reconhecer um ser humano que possui diferentes capacidades para acessar, compreender e utilizar as informações disponíveis. Se por um lado as limitações humanas foram reconhecidas, por outro se manteve o princípio de que as escolhas são tão racionais quanto possíveis.

¹⁴ O Jardim Ângela é um bairro paulistano e já foi classificado pela ONU, Organização das Nações Unidas, como uma das regiões mais violentas do mundo. Entre os anos de 1991 e 2005, houve uma queda de 75% nos casos de homicídios. Pesquisadores e profissionais relacionados à temática da violência urbana têm se dedicado a explicar e descrever esse exemplo de mobilização social e articulação com o poder público. Outras informações podem ser obtidas no trabalho “Entenda a experiência do Jardim Ângela” do jornalista Gilberto Dimenstein: <http://www1.folha.uol.com.br/folha/dimenstein/noticias/gd180806a.htm>.

Para Simon, a principal tarefa dos administradores é tomar decisões. E essa abordagem teórica disseminou-se no campo administrativo. Assumiu-se como possível e desejado um controle sobre o processo de tomada de decisão, e isso influenciou boa parte da literatura administrativa e gerencial.

A perspectiva gerencial tende a reforçar uma linha de raciocínio linear e uma concepção limitada sobre os fenômenos organizacionais. Contudo, os eventos que ocorrem no dia-a-dia não são lineares e previsíveis como desejaria a maioria dos administradores. São permeados de eventos imprevistos, não lineares e difíceis de serem controlados.

Nesse sentido, Spink (1999, p. 1) comenta que os fluxos de ações e atividades que ocorrem no cotidiano são multidirecionais, ou seja:

(...) às vezes um evento estimula o outro, empurra questões e idéias para frente e às vezes é o contrário; as idéias são puxadas pelas exigências do momento. Às vezes uma atividade pára, bloqueada por outras ações, para depois desaparecer ou até ser resgatada.

Em outras palavras, é provável que os contornos nos quais se insiram as decisões não sejam tão claros; ao reconhecer os diferentes atores, situações, movimentos e momentos, pode-se captar uma situação difusa e com limites que não são simples ou evidentes.

Mesmo assim, os fenômenos organizacionais, incluindo-se as decisões e o processo decisório, foram relegados, muitas vezes, a uma falsa racionalidade instrumental¹⁵ e tratados como algo meramente técnico. Ao contrário disso, trata-se de um fenômeno social que expressa as contradições políticas mais amplas e inerentes à ação humana (SPINK, 1989). Parece ser válida a observação feita por Spink (1989, p. 15) sobre a formação do campo gerencial: “ao adentrar na década de 1950, o processo de criação do campo profissional gerencial se consolidava, exigindo um espaço delimitado e ideologicamente legitimável de autoridade e competência”.

¹⁵ O conceito de racionalidade instrumental foi abordado por autores como Ramos (1989) e Serva (1993) e contrapõe-se à racionalidade substantiva. Ainda que as abordagens entre os autores sejam diferenciadas, apresenta-se, de forma resumida, que a racionalidade instrumental, exacerbada pela economia capitalista, refere-se ao cálculo utilitário, materialismo, consumismo e ao interesse individual; a racionalidade substantiva, por seu turno, embute valores e princípios éticos, preocupação com o bem comum e uma avaliação crítica da realidade observada.

É freqüente encontrar na literatura referente à decisão e ao processo decisório o papel do “decisor”, do “empreendedor” e da “pessoa que decide”. Afinal, subte-se que há um líder que tenha formulado uma decisão correta e assumido o comando das ações, pois as pessoas “precisariam” de uma referência para agir. Configura-se uma pessoa com competências especiais e que sabe decidir e comandar. Reforça-se, dessa forma, o imaginário social de que o bom decisor seja alguém a ser admirado e seguido. Assim, não é estranho encontrar um crescente número de revistas, livros, eventos, palestras, seminários e treinamentos que procuram formar um líder capaz de tomar decisões corretas¹⁶.

Contudo, é compreensível querer reduzir a decisão a um ato individual. Ao aceitar que a decisão é algo feito por uma pessoa, facilita-se seu estudo, afinal, bastaria estudar a pessoa que a pratica para compreender, dominar, controlar e gerenciar tal ação.

Spink (1989, p. 5), porém, discorreu sobre uma experiência de moradores de um bairro de Londres, um movimento autóctone, que ilustra uma situação contrária às argumentações sobre “o líder” e a necessidade e importância da sua presença diferente do comum. Conforme suas palavras:

(...) neste processo todo, nunca foi estabelecido um comitê ou grupo organizador. O ritmo era esporádico e, em momentos diferentes, pessoas diferentes decidiram que era a sua vez de fazer algo, reconhecendo assim os argumentos dos outros que diziam “ah eu não tenho tempo... acho que agora é sua vez.

Nessa experiência, os moradores não tinham um foco explícito de decisão, sendo que o movimento ocorreu de forma solta ao mesmo tempo em que era articulado pelas ações de diferentes pessoas, em frentes distintas, onde todos reclamavam os seus direitos sem que

¹⁶ Há diversos exemplos que ilustram essa perspectiva. A HSM *Management*, por exemplo, tem promovido ciclos anuais de palestras com “líderes mundiais” do campo da gestão que buscam ensinar técnicas administrativas que supostamente auxiliariam seus ouvintes a alcançar êxito em suas decisões e ações. A Revista “Você S/A”, além de focar o indivíduo e os passos para o suposto “sucesso”, apresenta artigos que “ensinam” a tomar decisões corretas sobre investimentos, carreira e negócios. Até mesmo fora do campo empresarial encontram-se referências que buscam valorizar “o líder” e a sua capacidade de tomar decisões corretas. O SEBRAE, por exemplo, criou, em 2001, uma premiação anual denominada “o prefeito empreendedor”. A Ashoka Empreendedores Sociais, por sua vez, uma organização não-governamental, e que foi constituída por um executivo chamado Bill Drayton, financia a implantação de projetos sociais, a partir da concessão de bolsas para empreendedora(e)s, reforçando a perspectiva individual do “líder” com capacidades distintas e passíveis de reconhecimento.

houvesse um líder ou coordenador desse movimento. E isso não foi um empecilho para que os moradores londrinos alcançassem seus objetivos.

É um exemplo, entre tantos outros, da variedade de ações e formas que existem no mundo vivido e que, talvez, não sejam reconhecidas ou mesmo suficientemente consideradas. Outras vezes existe até mesmo a indução a uma leitura distorcida da realidade, como demonstrou o estudo do historiador social Gillespie, que analisou cuidadosamente os famosos experimentos de *Hawthorne* e verificou que as entrevistas realizadas eram para satisfazer as necessidades dos trabalhadores se sentirem úteis, mais do que ouvir ou usar o que era dito. Nesse sentido, Gillespie relatou o caso de duas trabalhadoras que tentaram negociar com a gerência melhores salários e condições de trabalho e foram retiradas dos experimentos (SPINK, 1996). Nesse sentido, vale lembrar a crítica que dois filósofos pragmáticos, Charles Pierce e John Dewey, fizeram sobre a distância entre a realidade e o que se diz sobre ela (BURKE, 2003).

Por outro lado, é preciso reconhecer que o relato sobre a realidade não é algo objetivo, mas subjetivo, ou melhor, intersubjetivo (BERGER; LUCKMANN, 2006). As práticas cotidianas nem sempre são consideradas como um conhecimento válido, pois são classificadas, por alguns acadêmicos, como senso comum e, portanto, sem relevância científica. Essa visão “purista” da ciência, isolada do mundo da vida, e isenta dos fenômenos sociais, foi contestada, entre outros, por Latour (1999), que buscou desmistificar a atividade científica. Esse é um debate de longa data e que coloca em questão a existência e a validade de outros saberes, além do científico, ou seja, de outros conhecimentos.

O conhecimento é objeto de estudo e pesquisas desde a história antiga romana e chinesa. Apesar disso, para alguns acadêmicos, vivemos na “sociedade do conhecimento” ou “sociedade da informação” e chegam até mesmo a denominar o período a partir do final do século XX como a “era do conhecimento”, conforme observou Burke (2003), no seu livro sobre a história social do conhecimento. Alguns filósofos e sociólogos, porém, contestam a confiabilidade do conhecimento atual, atribuindo-lhe o caráter de “inventado” ou “construído” (BERGER; LUCKMANN, 2006). Nesse sentido, vale observar o que Ludwick Fleck (citado por BURKE, 2003, p. 11) afirmou: “o que é conhecido sempre parece sistemático, provado, aplicável e evidente para aquele que conhece. Da mesma forma, todo sistema alheio de conhecimento parece contraditório, não provado, inaplicável, irreal ou místico”.

Fleck, portanto, buscou reconhecer ao menos dois tipos de conhecimento: um deles seria o que teria um status de “provado” e “evidente” e o outro “contraditório” e “não provado”. Essa forma de classificação de “tipos de conhecimento” implica um questionamento: afinal, quais são os conhecimentos provados e os não provados? Além disso, quem poderia legitimamente dizer sobre tais classificações?

Na história da humanidade, há exemplos ilustrativos desse debate: Galileu Galilei, ao afirmar que o planeta Terra não era o centro do universo com a defesa da teoria heliocêntrica, foi duramente perseguido pela Igreja Católica e pelos adeptos do geocentrismo de Aristóteles; no período das grandes navegações, no século XVI, os oceanos eram vistos como lugares tenebrosos, com monstros, que em algum momento levariam a um abismo, um lugar obscuro e perigoso, exceto para os piratas e os navegadores; atualmente, os mesmos oceanos são vistos como lugares privilegiados pela natureza, com rara beleza, e são explorados por meio dos cruzeiros marítimos, mergulhos em alto mar e pescarias profissionais.

Na atualidade, em áreas como a administração¹⁷, a sociologia, a ciência política e até mesmo a psicologia, o uso de métodos matemáticos ou modelos econométricos e dedutivos, em sua maioria, tem se tornado cada vez mais presente¹⁸. Cria-se um ambiente em que parece ser obrigatório o uso dos números e da matemática para ser considerado como válido e relevante o conhecimento produzido. As análises qualitativas, assim, ficariam em segundo plano ou até mesmo sem validade científica. Gera-se, portanto, uma “linha divisória” entre o que seja ou não conhecimento, assim como o que seja ou não válido. Apesar de reconhecer a importância e, muitas vezes, a necessidade de se utilizar os métodos quantitativos, pode-se perder a essência do espírito científico em detrimento dos instrumentos gerados para quantificar determinada realidade. A crítica, portanto, não se refere à validade das metodologias

¹⁷ Em junho de 2004, o professor Jorge Ferreira da Silva, Coordenador de Pós-Graduação do IAG – Escola de Negócios da PUC-Rio, escreveu no Boletim da ANPAD: “A pesquisa em administração no Brasil cada vez mais utiliza métodos quantitativos. O charme dos testes empíricos e a disponibilidade de ferramental estatístico sofisticado com interface homem-máquina amigável em computadores pessoais são uma combinação irresistível, que atrai os pesquisadores e é incentivada pelos editores das principais publicações científicas do país”. Disponível em: www.anpad.org.br/publicacoes_informativo_opiniao.php?cod_informativo=3. Acesso em: 23 out. 2007.

¹⁸ De forma semelhante ao que vem ocorrendo na Administração, nas Ciências Sociais, principalmente a partir da segunda metade do século XX, acompanha-se uma disseminação dos métodos quantitativos, conforme argumentou Silva (2003, p. 48): “(...) deu-se uma generalização dos métodos quantitativos às ciências sociais. A economia foi a disciplina em que este desenvolvimento foi simultaneamente mais precoce e mais intenso. A econometria passou a ser uma área fundamental e de investigação de ponta na economia. Porém, os métodos quantitativos generalizaram-se a todas as ciências sociais. De tal forma que a estatística e os métodos quantitativos tornaram-se fortemente especializados para cada disciplina”.

quantitativas, mesmo porque seria gerar uma falsa dicotomia, mas destaca um posicionamento contrário a um único tipo de conhecimento como válido e relevante, ainda que exista uma pressão implícita de determinados espaços acadêmicos nesse sentido.

Parecem ser necessários, assim, os questionamentos: afinal, para quem o conhecimento deve ser válido e útil? Seria possível realizar uma produção científica isenta da realidade vivida pelas pessoas e a sua visão sobre essa realidade? As pesquisas feitas sobre a redução da pobreza são ilustrativas desses questionamentos. Aprender a reconhecer e respeitar os muitos saberes existentes e levar em consideração a importância da solidariedade no cotidiano são elementos-chave que permitiram condições para o êxito dos projetos voltados à redução da pobreza (SPINK, 1999). Essa argumentação não é apenas válida no caso da pobreza, mas também relevante no reconhecimento da existência de outros saberes e conhecimentos, ou seja, como forma de rechaçar, por um lado, a “verdade” ou “conhecimento”, conforme defendido, por exemplo, pelos teóricos da sociologia do conhecimento, especialmente Berger e Luckmann (2006), ao mesmo tempo em que se reconhece o senso comum e as diferentes culturas como um saber que não é negligenciável (GEERTZ, 1989).

Entretanto, há muitos projetos e programas, delineados nas instâncias estaduais e federais, que influenciam os governos locais, mas que são incapazes de criar caminhos que permitam um mínimo de competência dialógica. As regras estabelecidas e, também, a falta de reconhecimento dos múltiplos saberes geram ciclos de produção e reprodução da desigualdade e da exclusão social. São exemplos disso os editais publicados pelas Secretarias e Ministérios, nas mais diversas áreas e setores, em que são definidos parâmetros e regras que nem sempre são compatíveis com a diversidade local, demarcados por distintas características políticas, econômicas, culturais, geográficas, entre outras, submetendo e constringendo, muitas vezes, os gestores municipais a uma “adequação” dos seus projetos em função do que é disponibilizado pelas outras instâncias governamentais. Tendo em vista a necessidade de recursos, principalmente os financeiros, é prática freqüente adaptar as demandas reais e as necessárias aos limites e condições descritos nos editais.

Esse distanciamento entre os formuladores de políticas públicas e os que são responsáveis pela implantação é um desafio considerável. Ou seja, parece haver uma ênfase demasiada nas decisões sobre as políticas a serem executadas, ao mesmo tempo em que não se considera, na maioria das vezes, a diversidade presente nos governos locais, assim como a necessidade de

uma negociação e uma possível adaptação às necessidades do lugar. Isso seria possível por meio de um diálogo entre os formuladores das políticas públicas e os gestores municipais e demais pessoas encarregadas de implantar tais políticas. Essa aproximação, contudo, exigiria mudanças, com dificuldades consideráveis sob o aspecto operacional, mas que poderia melhorar a relação entre os três níveis de governo e, sobretudo, tenderia a aumentar a eficácia e a eficiência nas políticas públicas. A negociação, nesse contexto, é fundamental, pois é a partir dela que se aumenta a possibilidade de que as políticas públicas implantadas nos municípios correspondam, em grande medida, aos anseios e às necessidades da população.

Essa perspectiva negociada ao longo do processo de definição e implantação das políticas públicas foi descrita pelos teóricos, sobretudo da ciência política, adeptos ao processo decisório baseado no incrementalismo, sendo um dos seus principais teóricos Charles Lindblom (1981). Sob essa abordagem teórica, existe a busca de soluções para os problemas mais imediatos e prementes por meio da análise da micropolítica e das experiências anteriores, o que se opõe, em alguma medida, ao método racional compreensivo em que o enfoque recai sobre a macropolítica. Pressupõe-se uma interação entre os decisores, os agentes (burocratas) e demais pessoas envolvidas nas políticas públicas, resultando num jogo político, porque envolve interação, conflito e barganha o tempo todo. Nesse contexto, os conflitos são considerados como algo inerente ao processo, ao contrário da abordagem racional em que se considera o conflito como disfuncional e que, portanto, deveria ser coibido.

Assim como ocorre na linha teórica do incrementalismo, o *sensemaking* (WEICK, 1995) reconheceu a importância das experiências anteriores no processo de decisão, sendo que a compreensão dessas experiências só é possível depois de ocorrido o fato, ou seja, de forma retrospectiva. Trata-se, portanto, de uma construção contínua de sentidos, num processo em que não se pode definir um “começo, meio e fim”. A ênfase, contudo, seria na negociação de sentidos, ou seja, não limitado aos aspectos políticos e institucionais que foram destacados na linha teórica vinculada ao incrementalismo. Numa linha semelhante, Mintzberg (1985) formulou a concepção das “estratégias emergentes”, na qual reconheceu que apenas durante o processo de execução das tarefas é que determinadas estratégias surgem como relevantes, não sendo possível estabelecê-las de forma deliberada.

De forma distinta ao incrementalismo e ao *sensemaking* e as teorias decisórias lineares, o modelo lata do lixo (*garbage can model*) de Cohen, March e Olsen (1972) busca demonstrar um processo decisório como uma “anarquia organizada”, ou seja, um processo randômico, em que ocorreriam encontros casuais, em determinadas circunstâncias, de escolhas, problemas, soluções e decisores. Por essa abordagem teórica, demonstraram-se algumas situações decisórias em que as “soluções buscavam problemas”. Diversas soluções seriam acumuladas na “lata do lixo” e, em algum momento, uma delas seria resgatada, segundo o problema verificado. O aspecto temporal, portanto, demonstrou-se relevante no modelo da lata do lixo.

Há outras teorias e modelos sobre o processo decisório, além dos já mencionados, tais como a Teoria dos Jogos, Coalizões Políticas, Agenda de Políticas Públicas, Lógica Fuzzy, Análise Custo-Benefício, Árvores de Decisão, Modelos de Multiatributos, entre outros¹⁹. Além disso, encontram-se literaturas que buscam analisar a influência da cultura, do contexto, das redes e das complexas relações entre atores e até mesmo das religiões no processo decisório (MORÇÖL, 2007).

A despeito da diversidade dos modelos e teorias, toma-se como “verdade” ou assume-se como relevante a decisão, transformando-se quase num axioma²⁰ no campo administrativo. Além disso, parece que é um assunto sabido, ou seja, a decisão é uma decisão, e todo mundo sabe o que ela é. Entretanto, enquanto se discute o tema no meio acadêmico e empresarial, a decisão, muitas vezes, não tem atrapalhado a vida de ninguém (SPINK, 1989). Os etnometodólogos denominam tal postura como *taken for granted*, isto é, considera-se como dada que a decisão seja importante e não se discute o assunto. Uma desfamiliarização sobre esse quase axioma pode abrir um novo olhar e possibilitar que outros aspectos que se fazem presentes no cotidiano das pessoas sejam considerados. Ao não problematizar a decisão da categoria de análise, pode-se recair num ciclo vicioso, restringindo o olhar e as variáveis de tal forma que

¹⁹ Os pesquisadores Neyland e Surrige (2003), utilizando a ferramenta de busca acadêmica *Jstor*, verificaram 86 abordagens distintas para o processo decisório. No Brasil, os autores Hoppen e Löbler (2004) fizeram uma pesquisa nos principais periódicos em administração no país, entre 1993 e 2002, e verificaram que tal assunto tem se apresentado em diferentes campos do conhecimento, com abordagens desde as matemáticas e econométricas até as sociológicas e psicológicas, implicando, assim, uma grande heterogeneidade de metodologias utilizadas para a análise. Para as abordagens “Análise Custo-benefício”, “Árvores de Decisão” e “Modelos Multicritérios”, ver Carvalho (2005) e Morçöl (2007).

²⁰ A palavra "axioma" origina-se do grego $\alpha\chi\iota\omega\mu\alpha$ (axioma), e possui os seguintes significados: "considerado válido ou adequado" ou "considerado auto-evidente". O “axioma” é derivado de $\alpha\chi\iota\omicron\epsilon\iota\nu$ (axioein), que significa "considerar válido", que por sua vez é derivada de $\alpha\chi\iota\omicron\varsigma$ (axios), que significa "válido". Um "axioma", na terminologia clássica, refere-se a uma hipótese auto-evidente comum a diversos ramos de ciência (Wikipédia, 2007). Disponível em: <http://pt.wikipedia.org/wiki/Axioma>. Acesso em: 13 dez. 2007.

não se permite fazer uma leitura problematizadora desse fenômeno, que é eminentemente social. Ao considerar que a decisão seja uma categoria clara e não problemática²¹, a interpretação dos dados e informações pode ocorrer de forma semelhante. E se tal premissa for falsa? Ou, até que ponto se pode tomar como certo a existência de tal fenômeno sob o ponto de vista discursivo (SPINK, 1989)?

Nesse sentido, pode-se compreender a decisão e o processo decisório pela ótica discursiva, de forma semelhante ao que Spink (1989, p. 14) fez ao analisar a organização:

(...) o que é, afinal, esta tal organização sobre a qual todos parecem estar certos de sua existência enquanto fato real (...) a organização é um pressuposto básico que é tomado como óbvio – afinal organizações existem – para poder ir adiante na investigação da sua forma e natureza (...) mas será que esta crença básica tem validade, quando vista pela ótica de uma psicologia social ativa e investigativa voltada à análise de ação social visto do lado do agente desta ação?

Sob esse prisma, a existência da decisão e do processo decisório, como categorias analíticas, é questionável, pois os olhares das pessoas que estão no cotidiano das ações não estão voltados necessariamente para tais “técnicas e métodos”. Por outro lado, pode-se argumentar que as representações sociais (MOSCOVICI, 2003), a criação e a negociação de sentidos (WEICK, 1995), a subjetividade e a intersubjetividade (BERGER; LUCKMANN, 2006) se fazem presentes no dia-a-dia das pessoas que têm buscado alternativas para uma vida melhor para elas.

Contudo, a literatura estrangeira sobre a inovação governamental tende a focalizar um debate entre processos planejados e os baseados no *groping along* (BEHN, 1988). Numa pesquisa feita com experiências inovadoras, premiadas pela *Harvard University – Kennedy School of Government*, entre 1991 e 1994, o pesquisador canadense Borins (2001) constatou que 59% dos projetos e programas inovadores em âmbito governamental foram conduzidos de maneira planejada, enquanto 30% poderiam ser caracterizados pelo *groping along* e em 7% dos casos utilizou-se sistematicamente o planejamento estratégico. Além disso, Borins (2001) destacou a importância prática do *small wins* (comemorar as “pequenas vitórias”) para o início dos projetos e programas. O autor concluiu seu estudo indicando que os projetos planejados estão

²¹ Nesse sentido, parece ser válida a observação de que, ao mesmo tempo em que os conceitos e as categorias nos ajudam a conceber o mundo, eles também nos impedem de expandir a nossa compreensão além dos limites que a categoria estabelece (WEICK, 1995).

mais relacionados aos altos investimentos, à coordenação compartilhada por diversas organizações, a programas baseadas em teorias; em contraste, o *groping along* esteve presente nos casos em que não havia recursos suficientes, em situações de não coordenação intra e interorganizacional, e sem uma referência teórica. Num estudo similar, Golden (1990) concluiu que os projetos governamentais inovadores em programas de assistência social basearam-se no *groping along* e não em planejamentos. Essas pesquisas parecem trazer à tona um debate sobre a linearidade (planejamento) e não linearidade (*groping along*) nos processos de construção das políticas públicas.

A breve passagem pela literatura sobre o processo decisório, e que será detalhado na parte relativa à revisão teórica, possibilita uma classificação em duas grandes linhas: (i) teorias e modelos lineares vinculados à Escolha Racional (economistas neoclássicos), à Racionalidade Limitada (SIMON, 1959, 1965, 1978), à Agenda de Políticas Públicas (KINGDON, 1984) e demais teorias vinculadas à Ciência Política (especificamente o debate sobre o poder entre os pluralistas e elitistas) e (ii) teorias e modelos não lineares que contêm as abordagens teóricas vinculadas ao Incrementalismo Disjunto (LINDBLOM, 1959, 1979), ao *Garbage Can* (COHEN; MARCH; OLSEN, 1972), ao *Sensemaking* (WEICK, 1995) e ao *Groping Along* (BEHN, 1988).

A centralidade da decisão e do processo decisório nos resultados tem sido mais enfatizada pela abordagem teórica linear. Uma parte das teorias e dos modelos não lineares, por seu turno, mantém a importância da decisão, mas com menos ênfase sobre a centralidade do processo decisório nos resultados. O fluxo de ações (SPINK, 1999) e a construção social da realidade (BERGER; LUCKMANN, 2006) são duas abordagens teóricas²² não lineares que problematizam os saberes codificados e as categorizações, ou seja, não reconhecem, *a priori*, o caráter axiomático da decisão e o processo decisório.

Optou-se pesquisar, como já se disse, o fluxo de ações e os processos decisórios nos programas e projetos inovadores em pequenos municípios brasileiros. Contudo, quais são os municípios de pequeno porte populacional e como eles se encontram em relação aos demais? Quais são os principais debates que se referem aos municípios? Como os pequenos

²² Outras abordagens teóricas seriam possíveis, tais como a Teoria Crítica, vinculada principalmente à Escola de Frankfurt, cujo principal teórico é Jürgen Habermas (1987), e a desconstrução discursiva (CHIA, 1994). Opta-se por não abordar essas e outras teorias, pois não se pretende esgotar tal assunto, mesmo porque isso poderia gerar uma outra tese; busca-se apenas iniciar um debate.

municípios têm sido tratados pela literatura recente? Apresentam-se a seguir, de forma resumida, algumas informações que respondem a esses questionamentos.

De acordo com o IBGE (2004), no Brasil há 5.560 municípios, distribuídos em 26 Estados (excluindo-se o Distrito Federal)²³. O Estado de Minas Gerais é o que apresenta o maior número: 853 municípios, e o Estado de Roraima é o que detém o menor número de municípios: apenas 15. Existe um predomínio dos micro e pequenos municípios²⁴: 1.352 (25,5%) são micro (até 5 mil habitantes), 2.608 (46,9%) têm entre 5 mil e 20 mil habitantes e 586 (10,5% do total de municípios) têm entre 20 mil e 30 mil moradores.

Há, portanto, 4.556 municípios com até 30 mil habitantes, representando 81,2% do universo total de municípios.

O Estado do Tocantins é o que tem maior volume relativo de micros e pequenos municípios (92,1%), sendo que os Estados da Paraíba (87%), Rio Grande do Norte (84,4%), Mato Grosso (83%), Amapá (81,3%), Santa Catarina (80,9%), Goiás (80,5%) e Roraima (80%) são os que possuem a maior parte dos micro e pequenos municípios; os Estados com o menor número de micro e pequenos municípios são o dos Estados do Rio de Janeiro (32,6%) e do Pará (35,7%).

Em termos populacionais, 2,5% de todos os brasileiros moram em micro (até 5 mil habitantes), ou seja, 4,5 milhões de pessoas aproximadamente; 17,7% da população brasileira moram em pequenos municípios (até 20 mil) e 25,5% da população total moram em municípios de até 30 mil habitantes. Os Estados do Tocantins (50,4%), Piauí (44,8%) e Paraíba (40,4%) são os que congregam, em termos percentuais, o maior volume de habitantes; os Estados do Rio de Janeiro (2,5%) e do Pará (9,2%) são os menos populosos, considerando-se apenas os micro e pequenos municípios. Outros indicadores são ilustrativos da diversidade entre os pequenos municípios²⁵.

²³ No Apêndice A, há mais informações a respeito dos municípios brasileiros, com enfoque nos municípios de pequeno porte populacional.

²⁴ Os dez menores municípios brasileiros, em termos populacionais, segundo o IBGE (2004) são os seguintes: Borá (SP) – 818 habitantes, Serra da Saudade (MG) – 884 habitantes, Anhanguera (GO) – 908 habitantes, Lagoa Santa (GO) – 951 habitantes, Oliveira de Fátima (TO) – 1.006 habitantes, Nova Castilho (SP) – 1.020 habitantes, Quixadá (PB) – 1.129 habitantes, André da Rocha (RS) – 1.147 habitantes, Nova Santo Antônio (PI) – 1.171 habitantes e, finalmente, Ipueiras (TO) – 1.177 habitantes.

²⁵ Os dez menores municípios em área geográfica, e que têm menos de 30 mil habitantes, são os seguintes: Santa Cruz de Minas (MG) – 2,9 km², Águas de São Pedro (SP) – 3,7 km², Madre de Deus (BA) – 11,2 km², General Maynard (SE) – 18,1 km², Fernando de Noronha (PE) – 18,4 km², Duas Estradas (PB) – 22,6 km², Senador Georgino Avelino (RN) – 23,2 km², Serra da Raiz (PB) – 27,3 km², Lucrécia (RN) – 27,5 km² e, finalmente, Santa Luzia do Norte (AL) – 28,7 km². Essas informações estão disponíveis no banco de dados que o

Em termos de área geográfica, os pequenos municípios apresentam-se num amplo espectro, pois há municípios como Tapauá (AM) com 89.713 km², Atalaia do Norte (AM) com 76.687 km² e Jutai (AM) com 69.857 km², ou seja, uma diferença próxima a 30 mil vezes entre a maior e a menor área de um pequeno município brasileiro, Santa Cruz de Minas (MG), que tem 2,9 km². Considerando-se apenas os pequenos municípios, 1.383 deles (30,4% do total) foram criados a partir de 1989, ou seja, após a Constituição de 1988, sendo que 10 deles, os mais antigos, foram criados no século XVII²⁶.

Contudo, a definição oficial de município no Brasil não faz distinção entre a grande diversidade dos 5.560 municípios, tal como o grau de urbanização, áreas urbanas e rurais, a sede e os distritos rurais. Em consequência desse tratamento uniforme, as regras aplicadas aos governos locais tendem a ser pouco flexíveis e não estão atreladas à complexidade das tarefas que a eles foram atribuídas. Buscar padrões de gestão local na implementação de políticas públicas não é algo trivial, especialmente a partir do momento que se reconhece a grande heterogeneidade existente no território nacional (SOUZA, 2004).

Apesar da heterogeneidade dos locais e lugares²⁷, uma discussão freqüente sobre os municípios na atualidade refere-se à realidade financeira dos governos locais. A maioria dos estudos sobre os municípios brasileiros procurou evidenciar a baixa sustentabilidade financeira em âmbito local (CARVALHO, 2002). O novo desenho político-institucional, com regras mais flexíveis na criação de novos municípios, teve como um dos seus resultados a geração de diversos municípios sem autonomia orçamentária na condução das suas políticas. A pobreza da população, o baixo dinamismo econômico e, em algumas vezes, a inércia política local (a cobrança de impostos é impopular, e os tributos que cabem aos municípios são quase todos de natureza urbana – ISS e IPTU, por exemplo), impossibilitaram a maior parte dos municípios em constituir fontes de recursos para a sua existência.

pesquisador organizou a partir de fontes secundárias, tais como o IBGE, PNUD, IPEADATA, entre outras. Essas estão disponíveis no Apêndice D.

²⁷ Segundo Spink (1999, p. 5): “a construção do local é um processo contínuo e sócio-histórico de disputa e conquista de espaços e sentidos de longa data. Ela é caótica, com fracassos evidentes, equívocos, mas também sucessos parciais e algumas inovações”. Nesse sentido, complementa a sua argumentação: “lugar reporta-se a um horizonte de ações e ligações, de produção de sentido e de lutas. O lugar emoldura o cotidiano e, enquanto parte, tem o todo dentro dele (...) o lugar é o lugar da gente com cara de gente”. Local e lugar têm conotações distintas e, apesar de ter a mesma origem do latim *locus*, reconhece-se que há muitos lugares no local. No lugar pode incidir ao mesmo tempo o internacional, o nacional, o regional, o local e, dessa maneira, o termo permite, talvez, uma melhor problematização das contradições da globalização.

Nesse contexto, destacou-se a alta dependência desses municípios com o Fundo de Participação dos Municípios, sendo essa fonte de recursos, na maior parte das vezes, a única alternativa para sua sobrevivência. Argumenta-se que a cada novo município criado existe a necessidade de uma prefeitura, um secretariado e uma câmara de vereadores. O aumento significativo de municípios e, ao mesmo tempo, a escassez de recursos tem contribuído para uma espécie de “hobbesianismo municipal”, pois existe uma intensa disputa por investimentos e recursos, já que os pequenos e mais pobres municípios ficam alijados do processo de desenvolvimento social, político e econômico (SOUZA, 1998).

Na medida em que há dificuldades de ordem financeira, por que houve um aumento substancial no número de municípios nos últimos anos? Os principais argumentos empregados na defesa e justificativa para o processo crescente de descentralização e, em alguns casos, também na criação de municípios no Brasil, são os seguintes: facilita a oferta diferenciada de bens e serviços; melhora a identificação das necessidades; amplia a capacidade para executar e controlar; torna mais eficiente a execução das políticas e programas; permite uma maior flexibilidade na ação; fortalece a democratização; e, finalmente, favorece a transparência (CARVALHO, 2002). Além desses fatores, é preciso considerar o desejo das populações locais pela autonomia e independência das suas regiões e distritos.

A despeito dos argumentos favoráveis à criação dos municípios, pesquisas recentes apontam que os governos locais ficam encarregados de implementar políticas sociais, seguindo as diretrizes das outras esferas de governo. (SOUZA, 2004). Por outro lado, há poucas pesquisas que buscam elucidar essa situação. Uma exceção foi uma pesquisa realizada na área da saúde²⁸, nessa buscou-se analisar as relações intergovernamentais, com enfoque no processo decisório dos gestores municipais (GRESCHMAN, 2001). Mediante a leitura dessa pesquisa, observou-se que parece haver uma situação de mais independência em alguns municípios, sobretudo nos que houve casos de inovação.

²⁸ A ausência de outras pesquisas em setores como a educação, segurança, cultura etc., assim como os motivos pelos quais houve uma diferenciação nos casos provenientes da área da saúde, apesar de serem assuntos relevantes, não serão tratados, tendo em vista o foco desta tese.

Segundo Greschman (2001), no campo da saúde municipal, as inovações que ocorreram ao longo do processo, conforme respostas de 93,8% dos entrevistados, partiram de iniciativas da própria gestão municipal, indo além das diretrizes federais/estaduais. Nos outros casos, observou-se que a implantação dos programas restringiu-se às diretrizes dos governos federal e estadual, como uma forma de injetar recursos externos, principalmente do nível federal, no município. O fato é que persiste a pouca nitidez em virtude de aspectos contraditórios que permeiam a política de saúde entre as instâncias governamentais.

Diante desse quadro pouco nítido nas relações intergovernamentais, questionam-se: as políticas públicas, definidas nas esferas estaduais e federal, resultam em decisões locais, de fato, na medida em que boa parte dos municípios, pelo que parece, tem se submetido às diretrizes externas? Ou as decisões locais, construídas nos municípios, transformam-se em políticas públicas? Muitos esforços têm sido empreendidos no sentido de compreender em que medida determinadas políticas públicas influenciam as ações nos governos locais, sobretudo a iniciar da crescente descentralização das políticas de saúde, educação, assistência social, meio ambiente, entre outros (KERBAUY, 2002 e GRESCHMAN, 2001). As atenções estão voltadas, em sua maioria, para verificar se tal política de saúde ou educação foi absorvida, compreendida, assimilada e seguida pelos municípios. De certa forma, isso corresponde à cultura centralizadora na administração pública que predominou no país durante muitos anos. Os municípios eram meros executores das decisões tomadas pelas outras esferas, principalmente a federal.

Estudos e pesquisas sobre os municípios no Brasil têm privilegiado os efeitos das políticas, a partir de incentivos e constrangimentos, e de um novo desenho institucional de relacionamento entre as diferentes instâncias de governo, especialmente na relação entre os governos em âmbito municipal e federal. O caminho inverso, ou seja, a partir dos programas e projetos promovidos pelos municípios, para as outras instâncias governamentais, foi pouco explorado pelos pesquisadores. Exceção a essa situação são os trabalhos referentes ao Orçamento Participativo e ao Programa de Saúde da Família – iniciativas que partiram dos governos locais e não de uma política federal ou estadual ou mesmo de algum órgão de fomento nacional ou internacional.

Além da influência dos outros níveis de governo na condução das políticas públicas, bem como os programas e projetos em âmbito local, cabe lembrar o papel exercido por organismos

internacionais. A influência recebida externamente, sobretudo de órgãos multilaterais e bilaterais, pode estar colaborando com as melhorias das condições sociais e econômicas de determinados municípios, mas, ao mesmo tempo, é possível que os apoios estejam trazendo dificuldades, a despeito do desejo de melhoria das organizações que buscam apoiar os governos locais. Spink (2003, p. 1) argumenta:

Podemos testemunhar um estreitamento e uma crescente homogeneidade no desenvolvimento de abordagens técnicas e um aumento na intolerância em aceitar maneiras um tanto confusas nas quais as pessoas constroem os seus destinos. Cada vez mais, as agências internacionais e as suas equipes de campo parecem estar “certos” do que é necessário, assim como a certeza de como fazer.

Essa ponderação faz ainda mais sentido no contexto brasileiro, pois os municípios estão longe de serem homogêneos entre si. Nesse sentido, pode-se questionar: como resolver problemas distintos, em contextos tão diversificados, de forma homogênea? É preciso considerar que os argumentos dominantes em termos “do que é correto” na gestão pública são sustentados, muitas vezes, por milhões de dólares, ou seja, é preciso muita coragem para construir um conhecimento local coletivo independente e que vá num sentido contrário ao receituário estabelecido (SPINK, 2003).

Por outro lado, é, talvez, constrangedor para um técnico de um organismo internacional verificar que as práticas “um tanto confusas” oriundas dos pequenos municípios brasileiros possam vir a ensinar algo. Entretanto, o “benefício da dúvida” incentiva a entrar em realidades distantes do *main stream* da gestão pública, pois se acredita na possibilidade de aprender e contribuir com um conhecimento útil, trazendo benefícios a diferentes atores envolvidos no processo de desenvolvimento de políticas públicas que buscam a ampliação e o fortalecimento da cidadania no Brasil. É possível que existam outros argumentos em circulação, outras versões para o processo de construção das políticas públicas a partir dos lugares onde as pessoas podem falar mais livremente (SPINK, 2003).

E quais são os outros argumentos e idéias que estão emergindo acerca dos municípios, do poder local e que têm ocupado as discussões no campo acadêmico? Em meio às transformações recentes e em curso, diversas idéias, visões e concepções estão em circulação e em debate. Os enfoques e, portanto, as valorizações a determinados assuntos por vezes têm

destacado a necessidade de uma maior eficiência por meio da profissionalização na gestão²⁹, com pouca ou quase nenhuma importância dada à inclusão de outros atores no cotidiano municipal. Outra linha de argumentação, por sua vez, tem caminhado na direção de valorizar a emancipação democrática na gestão local, ou seja, destacando a participação e a importância de novos atores, deixando em segundo plano as transformações relativas à gestão, relações entre as esferas de governo, novas configurações institucionais, entre outros.

A Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas da Fundação Getúlio Vargas, FGV-EBAPE (2002), no seu marco conceitual sobre a esfera pública, por exemplo, diz que “(...) a ação eficiente envolve um modelo de gestão, ou seja, a seqüência ordenada e racional de tomada de decisões ao interior das organizações”. Prosseguindo, foi abordada a necessidade de participação de novos atores nesse processo, assim como as novas demandas a serem contempladas, novos papéis e antigos atores. Para isso deve-se, de acordo com a FGV-EBAPE, fazer uma mudança no nível social e organizacional por intermédio de inovações tecnológicas e sociais. Nessa definição³⁰, conforme explicitado anteriormente, valorizaram-se a busca pela eficiência nas organizações públicas e a inclusão de novos atores, mas não se buscou a sua emancipação, restringindo-se a sua participação.

Outras idéias se apresentam e formam um pano de fundo teórico nas discussões acerca dos municípios, tais como a da territorialidade, ou seja, a valorização das construções sociais que ocorrem de forma atrelada aos conflitos, história e organizações sociais, destacando simultaneamente a dimensão territorial e sociocultural (ALBAGLI; MACIEL, 2004). Essa vertente vai numa direção oposta àquelas que buscam generalizar as realidades do âmbito local, ou seja, concebendo-as de maneira uniforme, ainda que se saiba que a realidade social, política e econômica nas diferentes regiões brasileiras seja diversa. É freqüente, por exemplo,

²⁹ Profissionalizar a gestão, na maior parte das vezes, busca aproximar a gestão pública dos instrumentos utilizados na área privada, conforme explicitado num documento divulgado pelo CLAD (1998, p. 30): “o governo não pode ser uma empresa, mas pode se tornar mais empresarial”. Outras vezes, profissionalizar assume um caráter gerencial, tal como foi proposto na Reforma Gerencial do Estado em 1995, em substituição a um Estado Burocrático.

³⁰ Numa linha semelhante de argumentação, a OCDE (2003), Organização de Cooperação para o Desenvolvimento Econômico, destacou que há uma crescente escassez de recursos no setor público e isso implicaria uma melhoria no estabelecimento de prioridades e que “escolhas difíceis sejam feitas” por qualquer governo contemporâneo; há uma insuficiência de mecanismos transparentes de informação e de avaliação das questões no processo de formulação das políticas; o processo decisório é guiado por interesses de curto prazo, em geral atrelado aos ciclos eleitorais (4 a 5 anos), sendo que os compromissos deveriam ser de longo prazo; o setor público deve ter uma coerência em razão de que o mercado internacional tem valorizado esse aspecto; o governo está se tornando mais complexo, e isso se deve aos atores envolvidos no processo de formulação de políticas (MARTINS, 2004). Novamente reforça-se a percepção de que cabem aos governos mais foco, eficiência e gestão sintonizada com as demandas do mercado.

que determinadas políticas públicas sejam traçadas a partir do IDH³¹, Índice de Desenvolvimento Humano ou IDH-M, Índice de Desenvolvimento Humano Municipal, ou seja, busca-se priorizar aqueles que têm os menores índices, porém, essa medida mostra-se inadequada para captar as particularidades de cada município, sua história, seu contexto e a sua realidade sociocultural. Apesar de reconhecer a importância e a pertinência desse indicador em determinado contexto, será que um município em Roraima e um outro em Minas Gerais, com o mesmo IDH-M, devem ser vistos como se fossem “iguais”? Ou ainda: será que dois municípios com IDH-M semelhantes no mesmo Estado da Federação podem ser considerados “iguais”?

Para discutir a realidade dos governos locais, assim como as suas perspectivas, diversos conceitos são apresentados, e esses são utilizados para sustentar as diferentes argumentações relativas às perspectivas dos municípios brasileiros. É frequente, por exemplo, encontrar-se, nos artigos, teses e dissertações, o conceito de redes e capital social nas análises sobre as limitações e possibilidades em âmbito local; *accountability* e governança para falar sobre as necessidades na gestão dos governos subnacionais; inovação para discutir sobre as ações e iniciativas em curso etc.

Observa-se que o fator inovação é um dos recortes realizados para efeito desta tese. Essa escolha justifica-se porque, ao inovar, os governos locais se dispuseram a fazer algo diferente do que existia, ou seja, tiveram de tomar uma decisão (ou diversas decisões) nesse sentido. Não se pretende investigar as causas da inovação, nem tampouco buscar uma conceituação definitiva sobre esse assunto, mas apenas aproveitar o fato da sua ocorrência nos pequenos municípios.

A partir da literatura acadêmica sobre inovação, pode-se reconhecer um campo em construção, sendo o seu principal viés teórico Schumpeter (1982) com a proposta baseada na destruição criativa como ponto central no processo de inovação (PINHO, 2000). Contudo, existe um debate³² acerca do que seja ou não inovação, assim como a distinção sobre o

³¹ O IDH foi desenvolvido pelo economista Amartya Sen, prêmio Nobel de economia em 1998, como um contraponto ao PIB *per capita* como índice para o desenvolvimento. Esse índice é obtido a partir da composição sintética (o índice varia de 0 a 1, sendo que quanto maior o valor mais desenvolvimento) de três outros índices: PIB *per capita* corrigido, segundo o poder de compra de cada região ou país; a longevidade e a educação.

³² A palavra “inovação” não é algo novo ou um produto da modernidade. Barbosa e Spink (2002, p. 1), por exemplo, citaram que na língua inglesa pesquisadores do Dicionário Oxford encontraram definições para essa

conceito de mudança. O discurso predominante é o de que seja possível e necessário definir critérios para isso.

Contudo, quando se busca refletir sobre a realidade em municípios e governos locais, o desafio em pensar em um conjunto de critérios sobre o que seja ou não inovação é complexo diante da diversidade nesse nível de governo no Brasil. Ao definir critérios, amplos ou restritos, pode-se excluir inovações potenciais que têm ocorrido no âmbito subnacional. Por essa razão, surgem propostas alternativas em que se busca incluir programas e projetos, que, segundo o olhar dos que têm empreendido, são inovadores (SPINK, 2004).

Essa perspectiva difere substancialmente do *main stream* em inovação, pois busca privilegiar a visão do outro, de quem tem empreendido as ações, em vez de quem tem buscado analisar e pesquisar tais iniciativas e, portanto, gera controvérsias. De qualquer forma, independente da linha adotada sobre inovação, deve-se reconhecer que é um conceito teórico em construção e que há diferentes linhas de argumentação, que são válidas no sentido de buscar compreender tal fenômeno. Para efeito desta tese, emprega-se o conceito utilizado pelo Programa Gestão Pública e Cidadania³³. Após percorrer brevemente as informações acerca dos municípios, em especial os de pequeno porte populacional, explicam-se a seguir os aspectos fundamentais adotados nesta tese.

As questões de pesquisa que guiaram os trabalhos foram as seguintes: qual a centralidade dos processos decisórios para os resultados alcançados nas experiências consideradas inovadoras em municípios de pequeno porte populacional (abaixo de 30 mil habitantes)? E como caracterizar esses processos em relação à literatura acadêmica sobre a temática?

palavra em 1597 e significava “fazer mudanças em algo estabelecido”; e em 1818, “tornar algo novo” e “renovar”.

³³ De acordo com o Programa Gestão Pública e Cidadania, os programas, projetos ou práticas deverão ter pelo menos um ano de operação efetiva. Utilizam-se as seguintes referências para considerá-los como inovador:

- Representa uma mudança substancial, qualitativa ou quantitativa, nas práticas e estratégias anteriores na área geográfica ou temática em foco, mediante a implantação de um novo programa ou conjunto de atividades ou na melhoria significativa das atividades ou programas existentes;
- Permite ou aponta maneiras pelas quais a experiência pode ser repetida por outro e transferida a outras regiões e jurisdição;
- Amplie e consolide formas de acesso e diálogo entre a sociedade e suas agências públicas, aumentando a qualidade da prática política e institucional;
- Utilize recursos locais e/ou nacionais e/ou oportunidades internacionais em uma perspectiva de desenvolvimento responsável e estimule, sempre que possível, práticas autóctones e autônomas que possam tornar-se auto-sustentáveis.

Fonte: <http://inovando.fgvsp.br>. Acesso em: 10 jan. 2008.

A pesquisa foi desenvolvida em três etapas: na primeira, fez-se uma revisão bibliográfica sobre a decisão e o processo decisório; concomitantemente a isso, procedeu-se a análise de documentos referentes aos 34 projetos e programas desenvolvidos em pequenos municípios brasileiros e que foram premiados do Programa Gestão Pública e Cidadania entre os anos de 1996 e 2005, tendo como foco os fluxos de ações. Na terceira etapa, foram selecionadas quatro experiências inovadoras, dentre os programas e projetos analisados anteriormente, levando-se em consideração os seguintes aspectos: o grau de complexidade do projeto ou programa, os fluxos de ações, a localização geográfica dos municípios e a viabilidade de tempo e recursos para a realização da pesquisa.

Utilizou-se a história oral como método de investigação e organizaram-se os dados, as informações e as entrevistas por meio de estudos de casos. Os quatro casos estudados foram: Creche Noturna em Laranjal Paulista-SP, Desenvolvimento Local e Inclusão Digital em Piraí-RJ, Desenvolvimento Local Agroambiental em Almadina-BA e, finalmente, Manejo da Samambaia Silvestre em Ilha Comprida-SP. Uma descrição mais detalhada sobre a metodologia utilizada será apresentada no item referente à proposta de estudo, materiais e métodos.

Considera-se que há três opções possíveis de análise para trabalhar as questões de pesquisa: a primeira seria por uma abordagem objetiva e gerencial, na qual as regras, os processos e comportamentos seriam teoricamente previsíveis e controláveis; a segunda opção vincula-se à primeira, mas agrega o reconhecimento de que as pessoas têm uma tendência a construir seus próprios mundos e, em conseqüência, deve-se relativizar as teorias para levar isso em consideração; uma terceira opção seria por uma abordagem intersubjetiva radical em que os atos de fala, os discursos e a retórica são produtos do cotidiano; nesses ficariam explícitos os conflitos e contradições das narrativas do dia-a-dia, assim como as negociações de sentido (SPINK, 1989).

Visto de outra forma, haveria de um lado um senso de inevitabilidade da lógica mecânica e econômica e, de outro, a força comunicativa dos arranjos sociais e relações entre pessoas numa sociedade em transformação. Em meio a essas duas lógicas, reconhece-se que há ideologias gerenciais, cuja lógica instrumental se faz presente, as quais são formuladas e reformuladas por meio de porta-vozes de determinados grupos sociais que buscam articular o

que eles (os que são considerados porta-vozes do conhecimento gerencial e de gestão) sentem como sendo compreensões compartilhadas (SPINK, 1994).

Esta tese adota a postura intersubjetiva radical por reconhecer, por um lado, a relevância da força comunicativa entre os atores que contribuíram na construção dos projetos e programas inovadores em pequenos municípios e, por outro, a participação e aprendizado do próprio pesquisador ao longo do trabalho. Essa escolha emergiu e se consolidou com o avanço das leituras e análises dos documentos sobre as experiências premiadas pelo Programa Gestão Pública e Cidadania entre os anos de 1996 e 2005. As ações ocorridas nos pequenos municípios, pelo que se percebeu, afastaram-se da abordagem gerencial, ao mesmo tempo em que se aproximaram da prática comunicativa entre pessoas que se engajaram em busca de alternativas que pudessem melhorar as condições de vida, assim como na construção da cidadania.

Para trabalhar as questões de pesquisa e para cumprir com os objetivos inerentes a esses questionamentos, estruturou-se esta tese da seguinte forma:

- 1) Prólogo: apresentaram-se o ponto de partida, uma breve descrição da experiência de inclusão digital em Piraí-RJ e os primeiros questionamentos que emergiram e que contribuíram para o direcionamento inicial da pesquisa.
- 2) Introdução: apresentaram-se o campo de estudo, assim como o foco do estudo, as questões de pesquisa que guiaram os trabalhos, a relevância do estudo e caracterização do estudo, bem como as referências teóricas utilizadas. Além disso, argumentaram-se os procedimentos adotados e as opções de pesquisa.
- 3) Processo Decisório: trabalharam-se as referências teóricas acerca da decisão e do processo decisório, sistematizando-se, ao final, as diferentes abordagens a partir dos objetivos desta tese.
- 4) Proposta de estudo, materiais e método: esse capítulo foi dedicado ao detalhamento da pesquisa, explicitando-se a proposta de estudo, bem como os materiais utilizados e a metodologia adotada.

5) Síntese dos fluxos de ações e processos decisórios: este capítulo foi dedicado à sistematização dos documentos referentes às 34 experiências inovadoras que foram premiadas pelo Programa Gestão Pública e Cidadania entre os anos de 1996 e 2005.

6) Estudos de Casos: neste capítulo foram tratados quatro estudos de casos – Creche Noturna em Laranjal Paulista-SP, Desenvolvimento Local e Inclusão Digital em Pirai-RJ, Desenvolvimento Local Agroambiental em Almadina-BA e, finalmente, Manejo da Samambaia Silvestre em Ilha Comprida-SP.

7. Conclusões dos Casos: buscou-se sistematizar as principais contribuições dos estudos de casos para as discussões inerentes à tese, sintetizando-se os principais aprendizados.

8. Conclusão: retomaram-se as questões de pesquisa e apresentaram-se os resultados alcançados, bem como as limitações da pesquisa. Além disso, apontaram-se algumas possibilidades de estudos futuros.

9. Referências: apresentação de artigos, teses, dissertações, livros e demais documentos utilizados no desenvolvimento da tese.

10. Apêndices: tabelas, documentos, bancos de dados e demais informações complementares utilizados na pesquisa.

3. PROCESSO DECISÓRIO

O processo decisório é um assunto estudado por diferentes campos do conhecimento, tais como a ciência política, a psicologia, a economia, a sociologia, a filosofia, a matemática e a ciência da computação, entre outros. Para uma breve noção dessa diversidade de abordagens, apresenta-se um resumo: a ciência política privilegia uma análise dos conflitos entre diferentes segmentos, os interesses e a influência de atores, os efeitos do poder etc.; a psicologia, por sua vez, tende a observar o comportamento dos indivíduos e o papel desempenhado segundo os diversos perfis; a economia procura sistematizar suas contribuições a partir das distintas concepções humanas: o *homo economicus* (racional e maximizador das suas utilidades), o homem administrativo (que toma decisões otimizadoras e limitadas no âmbito organizacional); a sociologia enfoca os aspectos relacionados aos pequenos grupos, ao tipo de profissão etc.; a filosofia questiona a decisão a partir da ética e da razão humana; a matemática contribui com os modelos probabilísticos e a ciência da computação com o avanço no conhecimento sobre a inteligência artificial.

No Brasil, a introdução da temática do processo decisório deu-se na década de 1960 em meio ao processo de afirmação do campo administrativo no país. Em 1963, a EBAP, Escola Brasileira de Administração Pública da Fundação Getúlio Vargas, foi uma das pioneiras no país na inserção do tema “processo decisório” em seu currículo num curso de graduação. Essa iniciativa da EBAP buscava sintonizar o seu ensino no sentido de buscar modelos explicativos, mais objetivos e práticos, de tal forma a subsidiar os futuros administradores a exercerem suas funções de maneira que pudessem concretizar ações mais eficientes e eficazes nas organizações públicas e privadas.

Naquele momento, além das contribuições da matemática, da estatística e da economia, outros campos do conhecimento começavam a se engajar no estudo do processo decisório, tal como observou Gomes (1965, p. 3): “novas perspectivas vêm sendo dadas ao tema (processo decisório) e as mais modernas são resultado das contribuições recentes da Psicologia e da Sociologia.” Cabia ao administrador conhecer e saber tomar decisões, na medida em que “administrar” e “decidir” eram praticamente sinônimos. Essa maneira de ver a administração, bem como o papel dos administradores, apesar dos mais de 40 anos em que foi destacada, ainda está presente em boa parte da literatura³⁴, acadêmica ou profissional, sem maiores questionamentos.

³⁴ Em praticamente todos os livros de administração na atualidade, assim como em revistas e jornais de negócio, busca-se destacar e reforçar a idéia de que “administrar é decidir” e que o “administrador deve saber decidir”.

Assim como o que foi proposto pela EBAP na década de 1960, ainda hoje persistem cursos e treinamentos que buscam capacitar os administradores para “compreender a importância do processo decisório”, “dominar técnicas peculiares às várias etapas do processo decisório” e, finalmente, “desenvolver habilidades para identificar problemas, obter dados, tomar decisões e avaliar as consequências das mesmas” (GOMES, 1965). Os métodos e os recursos utilizados evoluíram consideravelmente nos últimos anos, mas, pelo que parecem, os princípios empregados há décadas permanecem praticamente os mesmos.

De acordo com Miller, Hickson e Wilson (2004, p. 282), o paradigma do funcionalismo estrutural continua como perspectiva dominante: “vê a administração como fundamentalmente relacionada com a tomada de decisão racional, de tal forma a facilitar a consecução dos objetivos nas organizações modernas, complexas, estrutural e funcionalmente diferenciadas.”

Por outro lado, há um leque de teorias que buscam explicar, analisar e compreender a decisão e o processo decisório. E ainda assim, outras abordagens e perspectivas³⁵ têm emergido, por exemplo, a introdução dos valores religiosos no processo de tomada de decisão, a cultura oriental e a sua influência nos tomadores de decisão (MORÇÖL, 2007). Ainda que tradicionalmente pesquisado, o estudo sobre a decisão e o processo decisório parece estar longe de uma conclusão, ao contrário, se por um lado há uma crescente diversificação de abordagens teóricas nos diferentes campos do conhecimento, inclusive com a combinação de modelos e teorias (ALISSON; ZELIKOW, 1996 e VAS; INGHAM, 2002), por outro há o questionamento sobre a utilidade e a importância do próprio conceito de decisão entendida como ação deliberada e planejada (MILLER; HICKSON; WILSON, 2004 e MINTZBERG; WATERS, 1985).

Além disso, em 26 de novembro de 2007, num encontro sobre o processo decisório na FEA-USP, promovido pelo núcleo de estudos “Decide”, constituído por professores, doutorandos e mestrandos da FEA-USP, acadêmicos da USP, UFRGS, UFF, UFSC e FGV-EAESP foram debatidos as possibilidades e os limites de análise, pesquisa e ação referentes ao processo decisório; apesar das distintas abordagens teóricas (enfoque sobre a Pesquisa Operacional), todos os pesquisadores concordaram sobre a importância dos aspectos cognitivos e sociais, além dos modelos matemáticos e estatísticos, de forma semelhante ao que emergia em meados da década de 1960.

³⁵ Apesar disso, alguns autores argumentam que a maior parte dos trabalhos que são considerados referenciais na área de tomada de decisão assume, de forma implícita, perspectivas estabelecidas pela cultura ocidental acerca do mundo e dos processos administrativos (MILLER; HICKSON; WILSON, 2004).

De qualquer maneira, por mais extensa e competente que fosse a pesquisa, seria praticamente impossível cobrir todas as teorias, contextos e métodos referentes ao processo decisório (MORÇÖL, 2007). Assim, coube ao autor selecionar as teorias, em meio a uma vasta literatura, que contribuíssem para o desenvolvimento do tema desta tese³⁶.

O ponto de partida para a revisão teórica são os estudos feitos no âmbito da Economia, mais especificamente as teorias desenvolvidas pelos economistas neoclássicos, vinculadas à escolha racional. Em seguida, aborda-se a racionalidade limitada (SIMON, 1959, 1965, 1978), que se constituiu numa das principais contribuições teóricas no estudo da decisão. A próxima vertente teórica apresentada foi o incrementalismo (LINDBLÖM, 1959, 1979), que é uma das referências mais tradicionais na área pública. O próximo passo foi apresentar a abordagem vinculada à Ciência Política, especificamente o debate sobre o poder (BACHRACH; BARATZ, 1962; DAHL, 1958; LUKES, 1980; MILLS, 1959) e a formulação da agenda de políticas públicas (KINGDON, 1984; COBB e ELDER, 1971), relevantes na compreensão do aspecto político num processo decisório. Prosseguindo-se, foi abordado o *garbage can* (COHEN; MARCH; OLSEN, 1972), modelo da “lata do lixo”, que contribuiu com uma visão não linear do processo decisório. Um passo adiante foi apresentar o *sensemaking* (WEICK, 1995) com a visão retrospectiva da criação de sentidos. Finalmente, tratou-se o *groping along* (BEHN, 1988) em que os gestores priorizam as ações, tateando as possibilidades rumo aos objetivos pretendidos.

3.1 Modelo da Escolha Racional

O primeiro modelo de processo decisório foi construído pelos economistas neoclássicos. Tinha como pressuposto o *homo economicus*, ou seja, um ser racional que busca maximizar a sua utilidade por meio de escolhas ótimas a partir de cálculos ponderados entre as variáveis contidas nas “cestas” de alternativas que ele conhecesse previamente. O comportamento humano seria guiado pela escolha baseada no auto-interesse, sendo possível identificar um

³⁶ Souza (2006), por exemplo, citou alguns dos principais modelos de formulação e análise de políticas públicas, alguns dos quais não serão tratados nesta tese, pois se distanciam das questões e objetivos deste trabalho, tais como o “tipo de política pública” de Theodor Lowi (1964, 1972). Esse autor busca destacar que cada tipo de política pública vai encontrar diferentes formas de apoio e de rejeição, e que as disputas em torno de sua decisão passam por arenas diferenciadas; “coalizão de defesa”, de Sabatier e Jenkin-Smith (1993). A “coalizão de defesa” advoga que política pública deveria ser concebida como um conjunto de subsistemas relativamente estáveis, que se articulam com os acontecimentos externos, os quais dão os parâmetros para os constrangimentos e os recursos de cada política pública. As “arenas sociais” tratam a política pública como uma iniciativa de empreendedores políticos ou de políticas públicas.

ranking ordenado de suas preferências. As pessoas teriam acesso a todas as informações e alternativas, assim como o controle sobre os resultados das suas decisões, e o processo decisório seria a escolha onisciente da alternativa que gerasse melhor retorno e satisfação. As decisões são atemporais, e as condições em que ocorriam não foram consideradas neste modelo. O modelo da escolha racional pressupõe uma visão linear e ordenada do mundo, passível de controle e uniformização.

As raízes do modelo da escolha racional estão na lógica formal e na matemática. Um dos primeiros filósofos a utilizar a razão como um fator de distinção dos humanos no reino animal foi Aristóteles. Desde então, muitos autores têm dedicado seus trabalhos à compreensão da razão humana. A partir do século XVII, após o período medieval, com a emergência da ciência newtoniana, a metodologia da investigação científica ganhou evidência e serviu de base para a noção do pensamento racional empiricamente verificável. Havia uma visão de mundo que relacionava ciência à racionalidade, intimamente ligada à lógica formal, que por sua vez relacionava-se com a quantificação do conhecimento. No início do século XX, os adeptos da lógica positivista tornam claros os princípios da investigação científica e a inserem numa lógica matemática (MORÇÖL, 2007). A Matemática, a Estatística e a Economia conquistavam, cada vez mais, um espaço privilegiado na busca pelo entendimento da razão humana.

E isso pode ser verificado a partir da investigação realizada pelo professor Robert Nau (2007), da Duke University, sobre as principais correntes teóricas que sustentam a escolha racional, tais como: no campo da teoria da probabilidade – Pascal, Bayes, Laplace e Bernoulli; na teoria utilitarista – Jeremy Bentham; economistas marginalistas e adeptos da teoria da utilidade – Vilfredo Pareto, Carl Menger; teóricos da probabilidade subjetiva e da utilidade esperada – Frank H. Knight, John von Neumann; teoria do equilíbrio geral – Kenneth J. Arrow; teoria dos jogos – John F. Nash; teóricos da escolha social e bem-estar – Paul A. Samuelson, Abram Bergson, Amartya Sen; economia experimental e do comportamento – Herbert Simon; teoria política – Jon Elster.

Um dos principais exemplos da influência da abordagem teórica da escolha racional foi a criação, em 1946, do projeto *RAND*, *Research and Development*, com o objetivo de oferecer pesquisas e análises para as forças armadas norte-americanas. Em 1948, esse projeto

transformou-se na *RAND Corporation*³⁷, uma organização sem fins lucrativos com características de uma *think tank*³⁸, com a seguinte missão: “apoiar o desenvolvimento de políticas por meio de processos decisórios baseados em pesquisas e análises, tendo como valor central a qualidade e a objetividade”. Os profissionais da *RAND Corporation* privilegiam o uso de métodos quantitativos e atuam em áreas diversificadas, tais como o meio ambiente e a energia, a segurança nacional, o desenvolvimento econômico, o planejamento de longo prazo, entre outras.

Os teóricos da escolha racional também influenciaram a formulação do planejamento geral racional que teve grande popularidade a partir da segunda metade do século XX. O planejamento geral racional apresentou-se como a base para o Sistema de Planejamento Central dos regimes estatistas e socialistas durante o século XX, bem como no Sistema Orçamentário e Planejamento Programado dos Estados Unidos, adotado na década de 1960. Havia o raciocínio implícito de que a sociedade poderia ser governada racionalmente por meio do conhecimento científico. Apesar da ligeira distinção do modelo da escolha racional, houve uma aproximação na medida em que o planejamento geral racional assumiu que os decisores são racionais e são capazes de obter todas as informações sobre uma situação problemática e as conseqüências da sua ação. Sob essas perspectivas teóricas, os modelos de decisão são universalmente aplicados, independente do contexto e da particularidade da decisão (MORÇÖL, 2007).

Contudo, Alisson e Zelikow (1996) apresentaram um estudo denominado “*the Cuban missile crisis*”, durante o auge da Guerra Fria, na década de 1960, envolvendo os EUA, a extinta União Soviética e Cuba. Eles observaram as limitações explicativas do modelo racional diante da perspectiva pluralista³⁹, em que diversos grupos de interesse disputam o poder em busca da supremacia. Alisson e Zelikow (1996) analisaram a crise de mísseis em Cuba mediante três modelos de processo decisório: (i) racional, no qual as decisões foram lógicas e racionais, maximizando os resultados governamentais, (ii) processo organizacional, em que há limitações a partir das rotinas organizacionais e capacidades físicas, e (iii) política

³⁷ Outras informações podem ser obtidas a partir do website: www.rand.org. Acesso em: 12 jan. 2008.

³⁸ Uma “*think tank*” pode ser um instituto, corporação ou um grupo de pessoas que conduz pesquisas e se engaja em ações de *advocacy*, ou seja, atividades de caráter coletivo, político e público. As áreas de atuação incluem as políticas sociais, economia, ciência e tecnologia e estratégia política. Fonte: http://en.wikipedia.org/wiki/Think_tank. Acesso em: 12 jan. 2008.

³⁹ A perspectiva pluralista foi desenvolvida no campo da Ciência Política e se contrapõe à perspectiva elitista; elas serão abordadas na parte relativa à perspectiva política e à Agenda de Políticas Públicas.

burocrática, em que os líderes governamentais são vistos como tomadores de decisão, na forma de um jogo competitivo. Os autores demonstraram que os interesses organizacionais e a influência governamental poderiam moldar a análise do processo decisório⁴⁰. Além disso, Alisson e Zelikow (1996) defenderam a tese de que as diferentes interpretações, baseadas em suposições e modos de ver o mundo, influenciariam as explicações para os eventos.

Os teóricos da escolha racional, porém, buscam diminuir incertezas e subjetividades, utilizando, em geral, a computação, a matemática e a estatística. Dois exemplos recentes que ganharam espaço na mídia mundial⁴¹ foram os experimentos com os jogos de xadrez e damas. Esses servem como ilustrações das tentativas que têm sido empreendidas em busca da certeza e da objetividade nos processos decisórios. A vitória do computador *deeper blue*⁴², desenvolvido por técnicos e engenheiros da IBM, sobre o então campeão mundial de xadrez Kasparov, em 1996; e, a apresentação, em julho de 2007, de um programa invencível num jogo de damas, o *chinook*, construído por um pesquisador canadense que trabalhou durante 20 anos para concretizar esse projeto, são demonstrações dos esforços que têm sido empreendidos no sentido de demonstrar a possibilidade de se prever e controlar as decisões humanas.

As experiências com os jogos de xadrez e dama se forem vistas de forma isolada podem ser consideradas como algo de menor importância. Os fundamentos e as intenções que as guiaram, porém, não podem ser negligenciados. Diversos cientistas e profissionais têm se dedicado a entender as decisões racionais das pessoas, buscando antecipar-se de tal forma a prever os comportamentos humanos. Apresentam-se alguns exemplos correntes do uso da escolha racional: a conhecida delação premiada, baseada na teoria dos jogos e no dilema do prisioneiro, tem sido útil na elucidação de alguns crimes. O uso intensivo do cálculo das probabilidades sobre a expectativa de vida é prática corrente entre os governos na definição das suas políticas previdenciárias. Na área privada, por sua vez, utiliza-se o cálculo

⁴⁰ Além disso, parece plausível reconhecer as influências dos valores, da moral (ELSTER, 1985) e da cultura (GEERTZ, 1989), entre outros, sob o comportamento decisório das pessoas. Para os adeptos da escolha racional, seriam obstáculos externos ao modelo, ou seja, apesar de reconhecidos, seriam fatores que constringeriam o comportamento racional.

⁴¹ Ver a notícia sobre o canadense Schaffer, que cria um programa de jogo de damas invencível, o *chinook*, de 19 de julho de 2007, no NYT, The Guardian, Le Monde e no Brasil no Terra Tecnologia, UOL Tecnologia, Globo.com, entre outros sites.

⁴² Outras informações sobre a experiência da IBM com o *deeper blue* estão disponíveis no site: <http://researchweb.watson.ibm.com/deepblue>. Acesso em: 23 out. 2007.

probabilístico para definir as apólices de seguro, assim como para diminuir a inadimplência de um banco.

Portanto, dentro de determinados parâmetros, condições e limites, a escolha racional tem se mostrado como uma alternativa útil para explicar determinados fenômenos e, e em alguns casos específicos, descrever e prescrever as situações decisórias.

A despeito disso, não se pode deixar de apontar que a escolha racional contempla uma visão simplificadora dos seres humanos, conforme se disse anteriormente. E, apesar disso, mantém um espaço privilegiado em diversos campos do conhecimento. Isso ocorre, entre outros fatores, porque há a ausência de modelos alternativos gerais, ainda que ela tenha se mostrado de forma falha e pouco realística. Nesse sentido, Etzioni (1992) afirmou o seguinte: “os pressupostos do homem racional oferecem uma clara, concisa e simples concepção da natureza humana”. Ademais, com o avanço tecnológico, o aumento da capacidade dos computadores e o aperfeiçoamento dos modelos matemáticos proporcionam um ambiente favorável ao desenvolvimento de soluções compatíveis com os princípios e pressupostos apregoados pela escolha racional (MORÇÖL, 2007).

A literatura acadêmica reconheceu outros limites questionadores do modelo da escolha racional: o acesso à informação nunca é perfeito; as pessoas têm capacidade limitada para reconhecer e lidar com as informações; a racionalidade econômica, maximizadora da utilidade, é uma dentre as diversas racionalidades e, finalmente, as condições em que ocorre a decisão não podem ser ignoradas, na medida em que influenciam o processo decisório e podem ser determinantes nos rumos tomados.

Em razão dessas limitações, concorda-se com a afirmação de Morçöl (2007, p. 3): “o modelo geral racional é uma abstração”. Nesse sentido, seria pouco provável o pleno uso dos princípios apregoados pelo modelo geral racional em situações práticas e cotidianas. Possível, talvez, caso houvesse algumas aproximações. Foi em busca de uma alternativa menos abstrata e mais condizente com a realidade que Herbert Simon formulou a Teoria da Racionalidade Limitada a qual será explicada no próximo tópico.

3.2 Racionalidade Limitada - Perspectiva Comportamental

A perspectiva comportamental teve como principal teórico Herbert Simon⁴³, prêmio Nobel de Economia em 1978, que formulou o modelo da racionalidade limitada nos processos decisórios⁴⁴. Esse autor contestou, em parte, os economistas neoclássicos e apresentou uma abordagem em que as pessoas tomavam decisões satisfatórias, ou seja, racionais, mas “imperfeitas”, em que se buscava otimizar as alternativas percebidas e disponíveis no momento da tomada de decisão. Nesse contexto, o autor descreveu o conceito do “homem administrativo”, um ser humano real, com limitações cognitivas, que age sob condições imperfeitas em meio a um ambiente organizacional significativamente caótico.

A proposição básica de Simon foi a de construir um instrumental de trabalho a partir de conceitos e de uma nomenclatura que permitissem descrever simultaneamente a estrutura e o funcionamento das organizações administrativas. Simon (1965) definiu os seguintes conceitos e nomenclaturas: racionalidade limitada, satisfação, homem administrativo ou social, irracionalidade, organização formal e informal, entre outros. Ele buscou construir, por meio dos conceitos e nomenclaturas minuciosamente descritos, uma teoria alternativa que pudesse ser mais próxima ao comportamento humano nas organizações, mais especificamente quanto ao processo de decisão.

A crítica de Simon (1959, p. 254) sobre a teoria da escolha racional foi apresentada da seguinte forma: “(...) para a teoria econômica clássica de mercados com perfeita competição e com agentes racionais é uma teoria dedutiva que praticamente não mantém contato com os dados empíricos e os seus pressupostos são aceitos como dados.” Simon (1959) criticou a

⁴³ Durante toda a sua vida acadêmica, que se iniciou na década de 1930, na Universidade de Chicago, Herbert Simon desenvolveu diversas pesquisas e trabalhos no campo da economia, da psicologia cognitiva, da inteligência artificial, da matemática e da complexidade computacional, da sociologia econômica, filosofia e administração pública. Destacou-se por suas contribuições teóricas a respeito do processo decisório nas organizações.

⁴⁴ Simon (1965) observou que as ciências sociais estavam entre dois extremos, sendo que o viés econômico atribuía ao homem econômico uma onisciência racional demasiada, assim como capaz de saber e controlar um sistema de preferências, maximizando os resultados. Por outro lado, Simon considerava exagerada a linha defendida pela psicologia social em que as pessoas estavam sujeitas às emoções, afetividades, pressões de grupos etc. (Simon, 1965). É entre esses dois extremos que Simon procura desenvolver a sua teoria decisória, buscando, por um lado, admitir os limites da racionalidade humana e, por outro, manter a noção de otimização dos resultados, dentro dos limites possíveis. Nesse sentido, Simon afirmou (1965, XXVI): “a principal preocupação da teoria administrativa reside nos limites entre os aspectos racionais e irracionais do comportamento social dos seres humanos”.

postura dos teóricos racionais que se limitava a estabelecer fórmulas matemáticas, baseados em axiomas, especialmente porque esses teóricos se distanciavam da realidade empírica.

De acordo com Simon (1965), o homem administrativo não considera todas as alternativas para a tomada de decisão, mas valoriza as regras empíricas e relativamente simples que não sobrecarregam a capacidade de pensar. Ademais, Simon (1965, p. 95) apontou outras limitações práticas que estão presentes no processo decisório:

- 1) A racionalidade requer um conhecimento completo e antecipado das conseqüências resultantes de cada opção. Na prática, porém, o conhecimento dessas conseqüências é sempre fragmentário;
- 2) Considerando que essas conseqüências pertencem ao futuro, a imaginação deve suprir a falta de experiência em atribuir-lhes valores, embora essas só possam ser antecipadas de maneira imperfeita;
- 3) A racionalidade pressupõe uma opção entre todos os possíveis comportamentos alternativos. No comportamento real, porém, apenas uma fração de todas essas possíveis alternativas é levada em consideração.

Para evidenciar alguns dos elementos presentes numa decisão, Simon (1965b, p. 35) discorreu:

(...) uma decisão não é simples, um evento único, mas o produto de um complexo processo social geralmente estendendo-se por um considerável período de tempo. Como se sabe, o processo decisório inclui a atenção dirigida ou processos de entendimento que determinam a ocasião da decisão, processos para descobrir e planejar possíveis cursos de ação, processos para avaliar as alternativas e a escolha de uma delas.

O autor buscou destacar os limites cognitivos humanos, ao mesmo tempo, ressaltou a importância de um tratamento racional ao processo decisório, o que o aproxima dos teóricos neoclássicos. E sobre os limites da racionalidade humana, Simon (1965, p. 128) afirmou: “(...) os limites da racionalidade decorrem da incapacidade da mente humana de aplicar a uma decisão todos os aspectos de valor, conhecimento e comportamento que poderiam ter importância para uma decisão.”

O trabalho de Simon pode ser considerado como parte da psicologia cognitiva e comportamental crítica ao modelo da escolha racional. Os pesquisadores da psicologia cognitiva e comportamental foram responsáveis por apontar como as pessoas fazem as suas decisões. O processo decisório, conforme verificado pelos psicólogos, era influenciado por uma multiplicidade de fatores: motivações, normas e valores, capacidade de processar informações e heurística, atitudes e julgamento sobre as pessoas, comparações sociais com outras pessoas, aprendizados a partir de experiências anteriores, fatores emocionais, processos de barganha (regras e instituições) e expectativas (MORÇÖL, 2007).

Além disso, os fatores emocionais incluem necessidade de realização, capacidade para assumir riscos, altruísmo e estilo de vida. Ademais, consideram-se as percepções humanas diante das informações disponíveis e a seletividade da percepção, por exemplo: pessoas que tenham diferentes experiências culturais e crenças políticas podem filtrar e distorcer informações sobre eventos políticos (MORÇÖL, 2007).

Por outro lado, a seleção de uma alternativa num processo decisório, segundo Simon (1965, p. 4-5), é um ato que pode ser consciente e inconsciente, sendo possível, inclusive, atos reflexos, assim como processos mais complexos de planejamento. No âmbito organizacional, porém, o comportamento dos indivíduos seria algo planejado e orientado a alcançar um objetivo, ou seja, haveria a seleção deliberada de alternativas numa organização e, portanto, seria uma ação consciente.

Nesse sentido, em sua argumentação sobre o processo decisório no âmbito organizacional, Simon (1965, p. 10) afirmou o seguinte:

(...) deve-se notar que os processos administrativos são processos decisórios, pois constituem no isolamento de certos elementos nas decisões dos membros da organização, no estabelecimento de rotina para selecionar e determinar esses elementos e na sua comunicação àqueles que por eles possam ser afetados.

Por essa linha de raciocínio, transparece a defesa desse autor em dizer que a administração e a decisão são praticamente sinônimas. Simon não vê a decisão como um ato, mas como um processo, ou seja, enfoca uma racionalidade de procedimento e não uma racionalidade

substantiva relacionando-a a um objetivo. Ou seja, tanto quanto possível, buscava-se uma referência que fosse capaz de contemplar um processo em que os procedimentos fossem definidos previamente, restringindo sua proposição a esse aspecto, ainda que soubesse e reconhecesse outras formas de racionalidade.

Por outro lado, Simon (1965, p. 74) argumentou: “no processo decisório escolhem-se alternativas consideradas como meios adequados para atingir os fins desejados”, o que não é simples de realizar. O autor apresenta as seguintes limitações: as alternativas são freqüentemente expostas de forma incorreta ou incompleta, prejudicando a consideração sobre os fins alternativos; é praticamente impossível separar completamente os meios e os fins num processo decisório; e, finalmente, as terminologias “meios” e “fins” tendem a obscurecer o papel do elemento temporal num processo decisório. Ou seja, apesar da dificuldade analítica inerente ao pleno entendimento dos meios e fins presentes num processo decisório, Simon defendeu o seu uso, desde que de forma precavida e cuidadosa.

A despeito desse posicionamento precavido, Simon (1965, p. 281) fez uma afirmação contundente sobre o comportamento humano no processo de decisão: “duas pessoas confrontadas com as mesmas alternativas, os mesmos valores, o mesmo conhecimento, só podem tomar racionalmente a mesma decisão”. É compreensível tal posicionamento, pois Simon buscou cunhar uma teoria que fosse ao mesmo tempo ampla, precisa e, principalmente, generalizável. Sob esse aspecto, a teoria decisória de Simon aproximava-se dos objetivos da teoria da escolha racional ao não abandonar os princípios centrais de uma visão geral acerca dos seres humanos e do seu comportamento num processo de tomada de decisão.

Apesar de não abandonar os princípios da escolha racional, podem-se reconhecer algumas diferenças entre a abordagem racional e a racionalidade limitada, conforme quadro a seguir:

Abordagem racional-compreensiva	Abordagem racional limitada
Os problemas são bem definidos	Os problemas são ambíguos e pouco determinados
Uma lista completa de alternativas para consideração dos analistas	A informação para a identificação de alternativas é precária e muitas alternativas são desconhecidas
Existe uma base completa de informação sobre o contexto e o ambiente	A informação sobre o contexto ou ambiente é problemática e incompleta
A visão sobre os impactos de cada alternativa é adequada	Os impactos das possíveis alternativas são desconhecidos
Os analistas têm a informação completa sobre os valores e interesses dos cidadãos e dos grupos de interesse	Os valores, interesses e preferências não são bem estabelecidos
Os recursos, competências e tempo são suficientes	O tempo, os recursos e competências são limitados

Quadro 3.1 – Abordagem Racional e Abordagem Racional Limitada
Fonte: PIOVESAN (2002)

O quadro ajuda a evidenciar as principais distinções entre a abordagem racional e a racional limitada. A preocupação dos teóricos das abordagens neoclássicas está mais no resultado e enquanto que a linha teórica de Simon está no processo. O ponto central é analisar se é possível tratar de resultados sem um aprofundamento na compreensão de como se dá o processo que leva a esses resultados (FERNANDES, 2000).

O processo decisório para Simon seria algo razoavelmente linear, sendo assim, os fatores que eventualmente pudessem afetar a trajetória de uma decisão seriam indesejáveis e, portanto, eliminados ou mesmo diminuídos, o que nem sempre é possível. Nesse sentido, a corrente teórica do incrementalismo não apenas reconhece que o processo de tomada de decisão é permeado por elementos que influenciam a sua trajetória, mas também busca destacar uma negociação contínua e em pequenos passos, conforme será descrito a seguir.

3.3 Incrementalismo⁴⁵ - *Muddling Through*

Charles Lindblom (1959), principal teórico da abordagem incremental, reconheceu que os desafios vividos pelos administradores públicos, em geral, envolvem problemas complexos. Além disso, as limitações de tempo, dinheiro, capacidade intelectual e fontes de informação fazem parte do cotidiano dos gestores públicos. E, mesmo assim, a literatura sobre processo

⁴⁵ O trabalho pioneiro sobre o incrementalismo, escrito do Lindblom (1959), utilizou a expressão “*muddling through*”, que não possui uma tradução adequada em língua portuguesa (MILLER; HICKSON; WILSON, 2004). Alguns autores, porém, utilizam-se da expressão “empurrando com a barriga”, o que pode gerar controvérsias ou mal entendidos, mas, principalmente, a não tradução do pensamento original do autor.

decisório, formulação de políticas públicas, planejamento e administração pública têm privilegiado uma abordagem mais mecânica dos processos de escolhas dos meios que melhor satisfaçam os objetivos e em que esses são previamente definidos e priorizados. Essa linha predominante na formulação das políticas públicas tem sido reforçada pela atenção dispensada pela pesquisa operacional, teoria estatística da decisão e análise de sistemas (LINDBLOM, 1959).

Além disso, Lindblom (1979, p. 518) questiona a validade concreta de planejamentos convencionais, cujas bases constituiriam a possibilidade de captar e compreender as situações vividas pelos gestores públicos, conforme suas palavras: “nenhuma pessoa, comitê, ou equipe de pesquisa, ainda que com o uso de todos os recursos da moderna computação eletrônica, pode fazer uma análise completa de problemas complexos.”

Para esse autor, a multiplicidade de alternativas, as diversas interações de valores e as muitas conseqüências para serem traçadas diante de um futuro incerto são fatores que obrigariam os administradores públicos a alcançarem apenas uma análise parcial, sendo o melhor do que poderia ser feito. Sob esse aspecto, a abordagem incremental de Lindblom (1979) assemelha-se à teoria da racionalidade limitada de Simon. Por outro lado, esse autor tende a discordar de Simon sobre os potenciais proporcionados pelas tecnologias e os computadores.

De acordo com Lindblom (1959, p. 82): “muitas vezes os gestores públicos decidem uma política pública sem ter os objetivos claros”. Nesse sentido, o fato de um administrador defender uma política como “boa” sem ser capaz de especificar a razão pela qual ela é “boa” não é um ato irracional.

A seguir, apresenta-se um quadro comparativo entre a abordagem racional (denominado, usualmente, como método racional compreensivo) e a abordagem incremental (também conhecida como o método das comparações limitadas e sucessivas):

Método racional compreensivo	Método das comparações limitadas e sucessivas
1) A distinção clara entre valores e objetivos é um pré-requisito para uma análise empírica das alternativas políticas	1) A seleção dos objetivos avaliados e a análise empírica para a ação necessária não são distintas entre si, mas são intimamente entrelaçadas.
2) Na formulação da política pública, segundo a análise da abordagem dos meios e os fins: primeiro os fins são isolados e então os meios para alcançá-los são procurados.	2) Desde que os meios e os fins não são distintos, a análise de meios e fins é freqüentemente inapropriada ou limitada.
3) O teste da “boa” política pública é o que podem demonstrar os meios que são mais adequados para os fins desejados.	3) O teste da “boa” política pública é feito tipicamente por diversos analistas que diretamente concordam com ela.
4) Análise é compreensiva; todos os fatores relevantes são considerados.	4) A análise é drasticamente limitada: i) Importantes conseqüências possíveis são negligenciadas ii) Importantes alternativas de políticas públicas são negligenciadas iii) Importantes valores afetados são negligenciados
5) Conta-se de forma intensa e freqüente com a teoria.	5) Uma sucessiva comparação reduz consideravelmente ou elimina a necessidade de um embasamento teórico.

Quadro 3.2 - Abordagem Racional e Abordagem Incremental
Fonte: LINDBLOM (1959, p. 81)

Lindblom (1959) buscou evidenciar duas maneiras de se lidar com as políticas públicas, confrontando uma forma racional “perfeita” e uma forma mais real e concreta baseada em comparações limitadas e sucessivas, que apontaria um contraste entre a teoria sobre o processo decisório e a prática efetiva dos gestores públicos. Sendo assim, busca destacar que pessoas de diferentes ideologias podem concordar com uma política pública concreta, ainda que discordando sobre determinados aspectos específicos da proposta. Crê que essa é uma forma de lidar mais simples e ao mesmo tempo mais efetiva em relação à proposta racional compreensiva que opta por um caminho mais abstrato e com base em idéias que tendem a enfrentarem mais resistências.

Nesse sentido, Lindblom (1959, p. 86) considera que uma política pública define-se de forma contínua e dinâmica, conforme suas palavras: “(...) uma política pública não é feita de uma só vez e para todos; ela é feita e refeita de maneira interminável”. O autor define uma política pública como um processo de sucessivas aproximações para alguns dos objetivos desejados, sendo que o que é desejado continua a mudar a partir de reconsiderações.

Ele argumenta que, à medida que as decisões são concretizadas por passos sucessivos, reduz-se drasticamente um conhecimento mais técnico, científico ou mesmo teórico. Lindblom (1959, p. 79) afirmou o seguinte:

(...) cursos de curta duração, livros e artigos têm encorajado os administradores a tomar decisões de forma mais metodológica, mas são poucas as análises feitas sobre o processo decisório utilizados pelos administradores públicos. O processo usual investigado aqui – e genericamente defendido – vai contra as propostas por mais métodos científicos.

Alerta, ainda, para o risco em se admitir, mesmo que implicitamente, que o processo decisório avança de forma relativamente ordenada, racional, como se fosse uma dissertação acadêmica. Para sustentar esse argumento, Lindblom (1981) utiliza exemplos em que a solução proposta por um grupo pode representar um problema para outro grupo. Diz ele: “a elevação dos preços dos produtos agrícolas resolve as dificuldades dos agricultores, mas cria um problema para os consumidores”.

Uma outra forma encontrada por Lindblom (1981), para explicar a não linearidade no processo decisório, é respaldada por algumas decisões que são tomadas a partir da negociação entre várias partes interessadas que em nada se relacionam com o que interessava a cada uma das partes.

O autor centrou-se na maneira pela qual os gestores públicos efetivamente trabalham. Lindblom (1959) ressaltou que, para muitos administradores públicos, essa forma de decidir e trabalhar um processo incremental de “pequenos” passos não é nenhuma novidade, nem tão pouco representa uma descoberta de um novo método. Os administradores públicos não precisam se envergonhar ou mesmo desculpar-se diante dessa prática; a maior consciência desse processo pode influenciar a ampliação e redução, conforme necessário. Lindblom (1958, p. 298), nesse contexto, argumenta que “(...) não se deseja este ou aquele método prevaleça sobre os cientistas sociais, queremos meramente explicitar os métodos que já são utilizados.”

Por outro lado, ele busca refinar os seus argumentos desde que lançou o *The Science of "Muddling Through"* no final da década de 1950. Num artigo escrito em 1979, Lindblom busca esclarecer três tipos de incrementalismo, na medida em que observou que nem todas as pessoas compreenderam o seu trabalho escrito em 1959. São eles: (i) política incremental ou padrão político em que as mudanças são feitas a partir de pequenos passos, com variações de graus dependendo da política considerada, sendo esse o principal significado; (ii) análise incremental simples, que é focada em relação à consideração das alternativas de políticas públicas em que todas são incrementalmente diferentes do *status quo* e, finalmente, (iii) incrementalismo desarticulado ou disjunto (*disjointed incrementalism*), que é um complexo método de análise de uma política pública, descrito por Lindblom (1979, p. 517) da seguinte forma:

- a) Limitações de análise para algumas alternativas de política pública que sejam familiares;
- b) Um entrelaçamento da análise dos objetivos da política pública e outros valores com aspectos empíricos do problema;
- c) Uma importante preocupação analítica com os danos que possam ser remediados em comparação aos objetivos positivos a serem alcançados;
- d) Uma seqüência de tentativas, erro e revisão de tentativas;
- e) Análise que explorem somente algumas, não todas, conseqüências de uma determinada alternativa;
- f) Fragmentação do trabalho analítico para muitos participantes (partidários) na definição de uma política pública.

Vale ressaltar que Lindblom (1979) não desconsidera outros modelos de análise de políticas públicas, ao contrário, considera que o incrementalismo disjunto seja uma das alternativas de método analítico, com caráter prático. Argumenta que (1979, p. 519) “o incrementalismo disjunto é muito falho, assim como todas as alternativas possíveis ou formas imaginadas concretamente de análise e definição de política pública”. Por essa razão, Lindblom (1979, p.

525) disse o seguinte: “(...) então não é uma surpresa que diversas formas de interação social lidam melhor com a solução dos problemas se comparada às análises, mesmo na sua melhor forma, são grosseiramente incompletas.” Ou seja, ele reconheceu as limitações das diferentes abordagens teóricas ao mesmo tempo em que valorizou o aspecto da interação social em busca de alternativas.

Críticos da abordagem incremental em políticas públicas freqüentemente citam um potencial conservador ao conceber os pequenos passos ao longo do processo de definição e implantação dessas políticas. Contudo, vale ressaltar a afirmação de Lindblom (1979, p. 520) sobre esse aspecto: “(...) o incrementalismo na política não é, em princípio, movimentação lenta. E não é, necessariamente, uma tática de conservadorismo.” Para ele, a velocidade da mudança dependeria da freqüência dos passos executados e, nesse sentido, complementa: “o modelo de mudança incremental é, sob circunstâncias normais, o método mais rápido para uma mudança disponível.”

Outros autores utilizaram a abordagem incremental em seus estudos e pesquisas (WILDAVSKY, 1966 e QUINN, 1980). Cita-se o exemplo do processo de formação orçamentária, que foi utilizado por Wildavsky (1966), como base para a sua discussão incremental. Segundo esse autor, os programas não são considerados em sua completude; em geral, emergem e desaparecem lentamente ao longo do tempo. Em cada programa haverá uma revisão, a todo o momento, a partir de pequenas mudanças orçamentárias calcadas nas práticas anteriormente realizadas. Nesse contexto, a regularidade do processo orçamentário, que é burocratizado e institucionalizado, favorece e conduz a um processo decisório incremental. Em relação à teoria formulada por Lindblom, Wildavsky agregou dois fatores: a burocratização e o conflito político.

O aspecto central do incrementalismo foi destacar a prática de alguns gestores públicos e privados, evidenciando um processo contínuo de negociações a partir de pequenos passos, nem sempre linear, no processo de decisão. Um campo teórico, que contribuiu com a análise da relação entre diferentes atores, foi desenvolvido pela Ciência Política, a qual busca aprofundar a compreensão das relações de poder entre os atores, conforme será apresentado a seguir.

3.4 Perspectiva Política e a Construção da Agenda de Políticas Públicas

O debate sobre o poder

De acordo com Dagnino (2002), o estudo sobre os processos de decisão é um ponto de partida para entender as relações de poder. O debate teórico, sob a perspectiva política, inicia-se em meados da década de 1950 e refere-se às possíveis relações que podem ser estabelecidas entre o poder e a sua determinação ou influência sobre as decisões tomadas em âmbito organizacional. Esse debate é conduzido por teóricos elitistas e pluralistas que partem de pontos de vista distintos sobre a distribuição de poder e também sobre a sociedade atual e, por consequência, os métodos adequados de análise para investigar os processos decisórios.

De um lado do debate, na perspectiva pluralista, o autor principal é Robert Dahl (1958) e, do outro, o principal autor da linha elitista é Wright Mills (1959). A divergência entre eles é sobre o grau de influência das elites no processo decisório e configuração das políticas públicas. Para a linha pluralista, as pesquisas realizadas não comprovaram a influência de pequenos grupos da elite dominante (formado pelos militares, corporações e agências estatais), ao contrário, dado que os diversos interesses estavam dispersos, haveria, de acordo com Dahl (1958), uma fragmentação do poder em diferentes atores. Para Mills (1959), a elite dominante era favorecida e direcionava as decisões e as políticas públicas nos EUA. Outras pesquisas na área de saúde e educação nos EUA concluíram que as decisões tomadas, assim como as preferências, não estavam apenas na elite, mas também em outros grupos de atores que interagiram no processo (DAGNINO, 2002).

Um resumo esquemático das visões elitistas e pluralistas pode ser visto na figura a seguir:

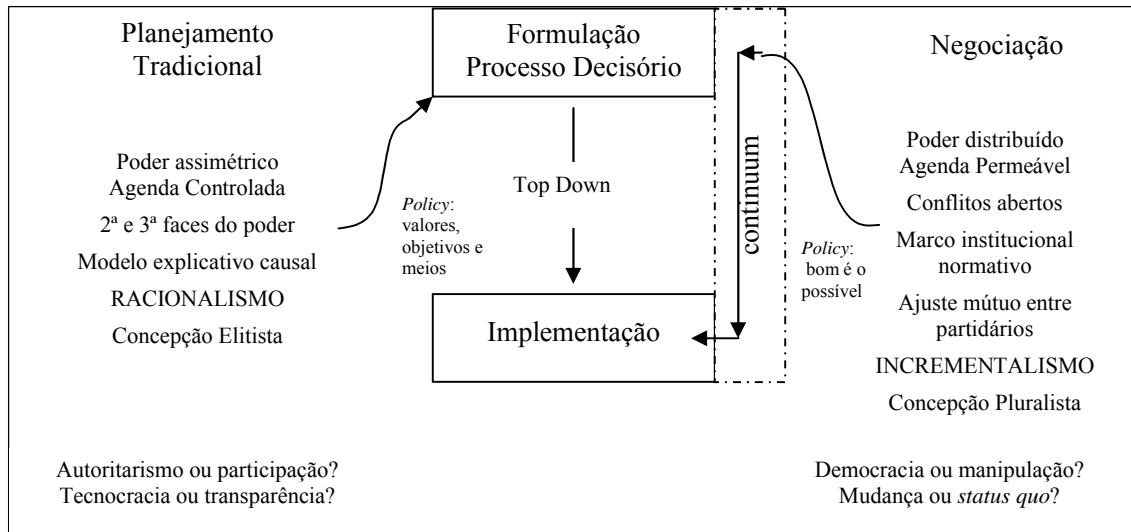


Figura 3.1 – Visões Elitistas e Pluralistas
Fonte: DAGNINO (2002)

A proposta de Dahl (1958), de conflitos abertos, não contemplou uma discussão sobre possíveis manipulações que ocorreriam de forma não aberta, em que os grupos jogariam para suprimir os conflitos e impediriam sua chegada ao processo de elaboração da política pública. Nessa mesma direção, Bachrach e Baratz (1962) destacaram a situação de “não decisão” como uma forma de decisão. Sob essa perspectiva, a não tomada de decisão é uma prática que delimita a tomada de decisão por meio dos valores dominantes, regras do jogo aceitas, relações entre grupos e instrumentos de força que são configurados, a partir dos mitos, procedimentos e instituições públicas, de tal forma que certas reclamações sejam sufocadas e, por isso, nem cheguem à agenda de políticas públicas.

Esse debate foi complementado por Lukes (1980), que destacou a chamada “terceira face do poder”, a partir da sistematização de três dimensões do processo decisório:

- a) Conflitos abertos: ocorrem entre os atores sobre assuntos-chave, quando o exercício do poder pode ser observado por intermédio da metodologia proposta pela linha pluralista;
- b) Conflitos encobertos: acontecem a partir do momento em que existe a supressão das reclamações, de tal forma que não cheguem à agenda de decisões (não tomada de decisão); e

- c) Conflitos latentes: quando o exercício do poder ocorre conformando as preferências da população, de maneira a prevenir que nem conflitos abertos e nem encobertos venham a se manifestar.

Lukes (1980) contribuiu para o debate sobre o uso de poder nas decisões político-governamentais, na medida em que reconheceu algo distinto da não tomada de decisão. Segundo ele, pode-se configurar uma situação em que o poder é utilizado de forma abrangente, mas difusa e sutil, para impedir que assuntos oriundos dos conflitos encobertos e assuntos potenciais, que poderiam vir a entrar na agenda de políticas públicas, sejam negligenciados.

Portanto, os aspectos técnicos e operacionais de projeto e programa não estão isentos da influência política. O debate teórico, sob o ponto de vista político, trouxe um olhar sobre as relações de poder entre os atores que participam de um processo decisório governamental. Ainda no campo da Ciência Política, a construção da agenda de políticas públicas apresenta-se como uma das referências teóricas no campo decisório dos gestores públicos.

A Construção da Agenda de Políticas Públicas

O aspecto crucial de todo o processo governamental é como um determinado problema transforma-se em demanda e chega a ser um item da agenda formal de um governo ou autoridade. A análise da política pública é um campo complexo e dinâmico, de formalizações teóricas, conceituais e metodológicas que se modifica ao longo do tempo, à medida que os sistemas políticos e as sociedades se tornam mais complexos e se interpenetram por numerosos fatores dos contextos nacional e internacional (LABRA, 1999).

Algumas perguntas são consideradas chaves no estudo de políticas públicas: o que fazem os governos, como e por que o fazem? De acordo com Labra (2000), essas são perguntas que têm a ver com a capacidade de um sistema político de tomar decisões que resolvam inúmeros e contraditórios problemas colocados pela sociedade, mediante complexos arranjos dos produtores de políticas, que resolvem problemas contingentes, mas inauguram novos conflitos.

Num processo de produção de uma política pública, não há modelos acabados ou mesmo consensuais. Contudo, a própria natureza da política influi nesse processo, tornando necessária a identificação dos elementos integrantes da análise de políticas – agenda, arena, atores e interações, por meio de contrapontos entre a teoria e a prática (PIOVESAN, 2002).

Segundo Viana (1988), os principais referenciais no processo de construção da agenda de políticas públicas são: Kingdon (1984), Cobb e Elder (1971) e Hofferbert (1974). Para Cobb e Elder (1983, p. 152), a agenda pode ser conceituada como uma lista de assuntos que um grupo de decisores de um determinado nível governamental identifica como problemas a serem analisados. Em outras palavras: trata-se de um conjunto de itens, concretos e específicos, relacionados para a atividade política e tidos como preocupantes pelo corpo de decisores da política.

A agenda, para Cobb e Elder (1971), é um espaço em que se apresentam os problemas e as demandas que os agentes decisores escolhem ou são compelidos a escolher para discuti-los e, se for o caso, formular uma política para resolvê-los.

Os cidadãos, de uma forma geral, são negligenciados pelos partidos políticos, grupos de interesses e outros participantes proeminentes. Os autores destacam que, quanto maior o número de pessoas conhecedoras do assunto, maior será a sua visibilidade e a probabilidade de fazer parte da agenda de políticas públicas. Dessa forma, o caminho pelo qual um assunto é trazido para a decisão depende, entre outras coisas, da visibilidade com que o problema atinge os vários públicos (COBB; ELDER, 1983).

De acordo com Kingdon (1984), os estágios do processo decisório nas políticas públicas podem ser assim definidos:

- Elaboração da agenda;
- Especificação das alternativas;
- Escolha de uma alternativa (pelo Presidente ou pelo Legislativo);
- Implementação da decisão.

O problema a ser estudado, segundo Kingdon (1984), resume-se em indagar por que alguns problemas são colocados na agenda e outros não, e por que alternativas são escolhidas e

outras não. A agenda, segundo ele, define-se por uma lista de problemas ou assuntos que chamam a atenção do governo e dos cidadãos que atuam junto ao governo. Dessa forma, o autor procurou investigar o processo de construção da agenda, ou seja, como e porque a agenda muda ao longo do tempo.

O processo de construção da agenda e a especificação de alternativas são afetados por dois fatores principalmente: os participantes ativos e os processos pelas quais algumas alternativas e itens se tornam proeminentes. Com relação aos participantes ativos, Kingdon separou-os, inicialmente, em atores governamentais, subdivididos em alto *staff* da administração (Presidente, *staff* do Executivo e políticos nomeados para cargos públicos); funcionalismo de carreira e Congresso.

O alto *staff* da administração é vital para a construção da agenda, porém não relevantes na especificação de alternativas. O funcionalismo de carreira, por sua vez, seria fundamental para a especificação de alternativas, e o Congresso, dependendo do parlamentar, é relevante tanto para a construção da agenda como também na especificação de alternativas. Os atores não governamentais podem ser divididos em: grupos de pressão ou interesse; acadêmicos, pesquisadores e consultores; mídia; campanhas eleitorais; partidos políticos e opinião pública.

Continuando a sua análise sobre os atores, Kingdon (1984) classifica-os em dois grupos: o visível, composto pelo Presidente, membros do Congresso, mídia, partidos e eleições; quanto ao grupo invisível, cita os seguintes atores: especialistas, acadêmicos, pesquisadores, burocratas de carreira e *staff* do Congresso. De acordo com Kingdon, o grupo visível afeta diretamente na construção da agenda, e o grupo invisível afeta a especificação de alternativas. Nesse contexto, considerando-se as proposições de Kingdon, a pesquisadora Viana (1988, p. 10) sistematiza o seguinte quadro:

Processo	Ação governamental	Atores
1. Problemas	-	Indicadores, eventos, crises etc.
2. Políticas	Alternativas	Grupo Invisível
3. Política	Elaboração da agenda	Grupo Visível

Quadro 3.3 - Processo, Ação governamental e Atores

Lamounier (s/d), por sua vez, em seu texto sobre a análise de políticas públicas, ressalta o caráter político do processo decisório, não deixando de reconhecer, contudo, outros aspectos, tais como: o econômico, os técnicos, os jurídicos, o administrativo etc. Ele destaca que toda política pública é uma forma de intervenção nas relações sociais e que é condicionada por interesses e expectativas sociais. Os autores citados anteriormente caminham na mesma direção de Lamounier, pois reconheceram a relevância do aspecto político na formulação da agenda de políticas públicas.

A agenda de políticas públicas, segundo Lamounier (s/d), nada mais é do que a fixação de prioridades e de restrições. A capacidade de estabelecer uma ordem de prioridades de um governo define a capacidade de estabelecer uma agenda. O poder se expressa na própria definição dos objetos do conflito social que irão se materializar sob a forma de políticas públicas. Nesse sentido, o autor cita o seguinte exemplo: “(...) a criação de uma nova secretaria ou de uma empresa estatal é o reconhecimento de que tal e qual problema deverão ter um lugar mais ou menos cativo na agenda.” Ele ressalta, ainda, que a resolução de um problema por meio de uma política pública cria outros.

A construção da agenda de políticas públicas e o debate sobre o poder convergem no sentido de reconhecerem o aspecto político e as suas dinâmicas como relevantes ao processo decisório no âmbito governamental. Ainda que não sejam abordagens lineares a rigor, privilegiaram uma visão relativamente ordenada nas relações entre os atores que participam de um processo decisório. Numa posição inversa, o modelo da “lata de lixo” (*garbage can model*) evidenciou um processo nitidamente não linear, conforme se apresenta a seguir.

3.5 Modelo da “lata do lixo” – *Garbage Can Model*

O modelo “lata de lixo” (*garbage can model*) foi desenvolvido por Cohen, March e Olsen (1972) num contexto de operação das universidades e os seus muitos problemas de comunicação interdepartamental. De acordo com Miller, Hickson e Wilson (2004, p. 296), trata-se da “mais imaginativa, coerente e penetrante perspectiva (analítica de um processo decisório)”. Esse modelo buscou expandir a teoria sobre o processo decisório em âmbito organizacional num campo inexplorado de anarquia organizacional caracterizado por “preferências problemáticas”, “tecnologia pouco evidente” e “participação fluida”. A

principal característica desse modelo é a desconexão parcial entre problemas e escolhas, partindo-se do pressuposto que há muitas organizações em que as soluções são apresentadas antes dos problemas serem identificados, principalmente quando uma organização se depara com uma situação de grande ambigüidade, incertezas, conflitos e variações ambientais (COHEN; MARCH; OLSEN, 1972).

A preferência problemática significa que uma organização como um todo não tem uma ordenação de objetivos e preferências, uma clara oposição em relação à abordagem da escolha racional (MEILICH; MARCUS, 2007). A incerteza tecnológica significa que uma organização tem seu próprio processo, e isso não é plenamente compreendido pelos seus membros. As pessoas, por sua vez, conhecem os objetivos a serem alcançados, mas não sabem os meios para alcançá-los. Já, em relação à participação fluida, reconhece-se que os interesses de grupos políticos impactam o processo decisório e, em alguns casos, a forma pela qual as decisões são feitas dependem dos participantes a partir de um *insight* ou uma idéia que foi resgatada por uma das pessoas.

Os problemas, sob a perspectiva do *garbage can*, relacionam-se com as pessoas de dentro e de fora da organização. A solução, por sua vez, é produto de alguém que apresenta uma resposta que “já estava pronta” e que foi vivenciada por um ou mais dos participantes. Em algumas oportunidades, as pessoas não sabem a questão relativa à solução do problema organizacional; na verdade, até que elas saibam a resposta, a solução não “existiria” (COHEN; MARCH; OLSEN, 1972). A variação da participação relaciona-se ao tempo e às escolhas disponibilizadas aos participantes que comparecem em uma determinada situação. As oportunidades de escolha, sob essa perspectiva teórica, são ocasiões em que é esperado que uma organização produza comportamentos decisórios.

Em situações de “anarquias organizadas”, que sob o ponto de vista do modelo racional poderiam ser consideradas como situações irracionais, o modelo *garbage can* prevalece, num contexto em que os objetivos são ambíguos, os métodos incertos, e os participantes entram e saem, assumindo diferentes papéis ao longo do processo. Além disso, Cohen, March e Olsen (1972, p. 25) reconheceram que “uma organização como um conjunto de procedimentos, permeados por argumentações e interpretações, como se fossem para resolver problemas e tomar decisões”.

As organizações, assim, seriam “anarquias organizadas” e foram expressas pelos autores Cohen, March e Olsen (1972, p. 2) da seguinte maneira:

(...) uma coleção de escolhas procurando problemas, questões e experimentos procurando por situações decisórias no qual podem ser ventiladas, soluções procurando por problemas para os quais pode ser a resposta, e decisores procurando trabalho para fazer.

De acordo com esses autores, algumas organizações, em determinados momentos e condições, não são lineares no processo decisório, ao contrário disso, assemelham-se a uma anarquia, ou seja, as soluções antecedem os problemas. As pessoas, nesse contexto, tentariam encaixar suas soluções durante o processo de decisão num momento propício para apresentar tais soluções e, finalmente, os decisores buscariam um papel a cumprir nesse processo.

A partir da visão do *garbage can*, as escolhas organizacionais são oriundas do resultado de uma combinação única e casual de problemas e soluções, dado um tempo e um local. Nesse sentido, pode-se compreender “como uma organização sobrevive quando ela não conhece o que ela tem feito” (COHEN; MARCH; OLSEN, 1972). Os problemas são trabalhados num contexto de algumas escolhas; mas as escolhas são feitas somente quando a combinação de problemas, soluções, situação de escolha e participantes acontecem para fazer uma ação possível, e isso ocorre freqüentemente por equívoco, engano ou fuga (MILLER; HICKSON; WILSON, 2004).

Uma linha teórica semelhante ao *garbage can*, sob o aspecto de uma teoria não linear da decisão e do processo decisório, foi apresentada por Karl Weick (1995). Esse autor busca destacar um fluxo contínuo de criação de sentidos, por meio do *sensemaking*, conforme será explicado a seguir.

3.6 Sensemaking

Antes de abordar a formulação teórica do *sensemaking* (WEICK, 1995), parece ser válido resgatar a posição de Karl Weick no campo dos estudos organizacionais. A teoria das organizações tem suas raízes na teoria econômica, o que explica em grande medida o uso freqüente da racionalidade nesse campo de estudo (WEICK, 1973). Sob esse aspecto, Weick (1973, p. 9) argumentou o seguinte:

(...) quem quer que examine a literatura sobre organizações logo observará um termo que ocorre repetidamente: 'racionalidade'. Este conceito não significa, necessariamente, que as ações da organização sejam lógicas ou sensatas, ou seja, que são planejadas, calculadas para atingir um objetivo. Contudo, acentua-se a idéia de que o que ocorre numa organização era, em certo momento, esperado ou planejado.

No entanto, a racionalidade não seria algo objetivo, consensual ou isento de interpretações e subjetividades, e a consideração de Garfinkel (1967, citado por WEICK, 1995) é ilustrativa nesse sentido: “(...) a racionalidade é socialmente construída todos os dias por meio das interações e é utilizado para legitimar aquilo que ocorreu”. Ou seja, Garfinkel destacou um processo ativo, contínuo e intersubjetivo que legitimaria as ações realizadas.

Especificamente quanto ao processo decisório, Weick (1973, p. 12) disse: “parece que os grupos se acomodam a uma solução satisfatória, não exploram todos os recursos de que dispõem e se negam quando se exige decisão.” Por isso, segundo a visão desse autor, se não houvesse as atividades que não estivessem diretamente ligadas às soluções (por exemplo, planejamento, discussão, apresentação de alternativas, avaliação etc.), as decisões provavelmente não ocorreriam, a não ser que houvesse muitos esforços para superar a tendência do grupo para agir e procurar soluções (WEICK, 1973). O autor, assim, já apresentava alguns elementos que foram ampliados e aprofundados em meados da década de 1990 com o seu trabalho sobre o *sensemaking*.

A abordagem teórica do *sensemaking* utiliza-se de uma série de pressupostos filosóficos, proposições substantivas, métodos e construções metodológicas, na qual se reconhece a prática comunicativa entre seres humanos que são distintos entre si e capazes de produzirem ações permeadas por valores éticos e morais. Nesse sentido, apresenta-se o *sensemaking*, que se constitui a partir de sete aspectos fundamentais (WEICK, 1995):

1) *Fundamentado na construção da identidade*: o senso está no olhar de quem o contempla. Um *sensemaker* é único e nenhum outro indivíduo pode atuar igualmente, pois cada indivíduo tem uma série de identidades. Ou seja, para esse autor, a formulação é uma questão relacionada a quem somos, assim como aquilo que é indicado pela descoberta, ou seja, do como e o que se pensa.

2) *Retrospectivo*: para aprender o que se pensa, olha-se para trás; depois de certo tempo, o processo é refletido. E isso é sempre feito após o ocorrido. Além disso, a retrospectão permite que o passado seja mais claro que o presente e o futuro, mas isso não torna o passado algo mais transparente.

3) *Representatividade e sensibilidade ambiental*: na vida organizacional, as pessoas produzem, em geral, uma parte do ambiente que ficam diante delas. A ação é crucial para o *sensemaking*; não se pode comandar o ambiente e acreditar que o ambiente irá obedecer. Além disso, não há como prever algo que irá acontecer com exatidão, porque tudo é parte de uma grande verdade. Instituições e o meio ambiente são fatores que se influenciam mutuamente. Ninguém é um “brinquedo” no meio ambiente ou independente dele. Em algum lugar entre a organização e o meio está o significado.

4) *Social*: o *sensemaking* é um processo social; o pensamento humano e o funcionamento social são aspectos essenciais. Por exemplo: o que uma pessoa diz, assim como uma simples exteriorização e conclusão, são determinados por quem a socializou e como ela foi socializada. O que uma pessoa faz depende de outras, por outro lado, a influência direta não é clara. Para compreender o *sensemaking*, exigem-se mais pistas e intenções para coordenação, assim como generalizações, protótipos, estereótipos e regras.

5) *Progressivo*: o *sensemaking* nunca começa ou termina, é um processo contínuo. A fala altera-se ao longo do tempo, competindo por atenção com outros projetos em progressão, e isso fica refletido na finalização. Isso significa que os interesses provavelmente tenham se modificado.

6) *Focado na e pela extração de pistas*: as pessoas são confrontadas com uma série de pistas, sendo que algumas delas chamam a atenção. Uma pessoa irá reparar em poucas pistas, porque tem o seu próprio filtro. Os seus interesses e a sua falta de consciência dependem de quais pistas irá focar. É impossível prestar atenção a todas elas, porque há muitas pistas. Ou seja, aquilo que escolhi para aprofundar é apenas uma pequena parte daquilo que emergiu pelas limitações do contexto e da disposição pessoal.

7) *Conduzido pela plausibilidade menos que a exatidão*: as pessoas são cognitivamente preguiçosas, ou seja, quando encontram uma resposta para a questão, param de procurar. Em

outras palavras, as pessoas buscam saber apenas o suficiente sobre o que elas pensam e sobre os projetos a que se dedicam. Nenhuma das alternativas é avaliada, caso não sejam forçadas a investirem tempo nisso, ou seja, a plausibilidade é mais relevante que a exatidão.

A visão de Weick sobre o processo decisório é a de um ato de interpretação, mais do que uma escolha. Nesse sentido, o processo decisório consiste de uma escolha recente, alocando, articulando e ratificando, trazendo do passado para o presente e reivindicando isso como uma decisão que tenha sido feita. A história recente seria vista em retrospecto, com resultados temporários em mãos, para ver qual decisão poderia ser atribuída para aqueles resultados (WEICK, 1995, p. 185). Esse processo de *sensemaking* seria a criação da realidade retrospectivamente. De acordo com Weick (1995, p. 15), “as pessoas fazem sentido das coisas por verem um mundo no qual elas impõem aquilo que acreditam.”

O ponto de partida de Weick (1995, p. 10) sobre o *sensemaking* ocorreu a partir de conversas que teve com Harold Garfinkel e Harold Pepinsky, no início da década de 1960, nas quais falaram sobre o processo decisório dos jurados em um tribunal. Os jurados praticavam um processo decisório no qual, conforme suas palavras: “eles primeiro decidiam o remédio e, a partir disso, selecionavam os fatos, entre as alternativas alegadas, que justificavam o remédio”. Sendo assim, se para os jurados interpretação dos fatos e soluções faziam bom sentido, então consideravam que foi aquilo que tinha acontecido. Nesse contexto, o autor disse que as pessoas buscam diminuir a dissonância cognitiva entre as suas expectativas e os fatos ocorridos, especialmente nas situações em que as decisões geraram consequências negativas e, nesse sentido, constroem histórias sobre as pré-decisões que sejam plausíveis.

O processo de *sensemaking* é despertado quando um evento inesperado ou incongruente ocorre. Trata-se de um processo no qual os atores organizacionais fazem sentido, literalmente, dos eventos ocorridos e então passam para a conclusão sobre a ação apropriada. A abordagem de Weick aproxima-se do conceito de modelos mentais, porém o foco recai sobre o processo pelo qual os modelos mentais são continuamente formados e refinados. Essa perspectiva relacionada ao processo (e menos sobre os seus resultados) enfatiza o caráter transitório da natureza do *sensemaking*, assim como a fluidez das nossas interpretações sobre os eventos. Assim, um decisor não faz escolhas de longo prazo, mas age de forma enfática e de acordo com o senso que foi feito da situação e do instante no tempo em que se iniciou tal ação (WEICK, 1995).

Sob esse ponto de vista organizacional, o processo decisório viria à tona por um processo retrospectivo, ou seja, uma interpretação situacional a qual é racionalizada e descrita com as observações do passado como um processo de decisão. O *sensemaking* possibilita considerar elementos racionais e não racionais do processo decisório. As interpretações podem ser baseadas em qualquer tipo de análise formal, vistas num contexto de experiências organizacionais e de julgamentos. Ou seja, diante de situações ambíguas, conflituosas e incertas, o *sensemaking* possibilita uma combinação entre os indivíduos e a organização, elementos racionais e não racionais numa mesma estrutura descritiva (WEICK, 1995).

O autor concentra-se na compreensão das ações realizadas e, sobre esse aspecto, Weick (1995, p. 57) argumentou o seguinte:

(...) os teóricos que analisam a decisão comportamental focam seus estudos nos erros cometidos, limitações cognitivas e as irracionalidades dos humanos; contudo, seria mais produtivo observar os filtros utilizados pelas pessoas, por que elas os utilizam, e o que esses filtros incluem e excluem.

Além disso, o problema não seria buscar mais informações para lidar com situações de ambigüidade, conforme palavras de Weick (1995, p. 92): “o problema num contexto de ambigüidade não é porque o mundo é imperfeitamente compreendido e que mais informações irão resolvê-lo. O problema é que a informação pode não resolver erros de compreensão.” O posicionamento desse autor, portanto, difere substancialmente da racionalidade limitada de Simon (1959, 1979) que destacou, entre outros, os limites cognitivos dos seres humanos e a importância das informações num processo decisório.

Em outras palavras, Weick (1995) posicionou-se numa linha oposta à linearidade num processo decisório, especialmente a teoria da racionalidade limitada. E ele não está sozinho nessa linha de argumentação. Uma outra abordagem teórica não linear, que busca aprofundar as práticas de experimentação e aprendizados dos gestores, é o *groping along*, conforme será abordado a seguir.

3.7 *Groping Along*

Conforme Behn (1988, p. 1), “os administradores públicos podem e fazem o tatear⁴⁶ adiante (*groping along*)”. Ele defende a tese de que os administradores públicos conhecem a missão das suas organizações, mas não sabem, de forma precisa, como realizar as propostas que possam materializar a missão. Em vez de utilizarem um “plano perfeito” para começarem, passam a experimentar diversas alternativas, buscando verificar, na prática, aquela que funciona. E é a partir dessa prática que os administradores aproximam-se dos seus objetivos, criam novas capacidades para as suas organizações e, além disso, motivam suas equipes por meio da demonstração de que eles podem ser bem sucedidos. Afirma, em meio a tantos princípios administrativos, que nunca é óbvio qual desses princípios deve ser utilizado em uma situação gerencial particular.

O argumento do autor parte da constatação de que algumas das idéias dos administradores são deduzidas a partir das teorias, outras são adaptadas do passado, algumas delas são baseadas estritamente a partir de pressentimentos ou mesmo a combinação, em maior ou menor grau, dessas diferentes maneiras de construir uma idéia. Ainda que experimente, declara Behn (1988, p. 645), os administradores devem tatear adiante, e acrescenta: “os bons administradores experimentam bastante”.

O caminho das experimentações, contudo, não é simples, ao contrário, é preciso que os administradores e as organizações aprendam juntos, de maneira contínua, sobre como “escalar montanhas”, sobre eles próprios como um time e sobre quais capacidades adicionais necessitam para continuarem avançando. Por se tratar de um processo freqüentemente tortuoso, argumenta-se a necessidade de que seja uma estratégia baseada em pequenas vitórias⁴⁷, servindo como um aprendizado, um estímulo, além de possibilitar uma adaptação contínua para avançar e superar barreiras e dificuldades que normalmente ocorrem ao longo do tempo. Além disso, reconhece-se que essa dinâmica não é linear, previsível ou mesmo passível de planejamento, porque as condições não são constantes (BEHN, 1988).

⁴⁶ De acordo com o autor, pode-se entender o “tatear” de forma errônea, ou seja, que os administradores sejam “cegos”. A conotação empreendida por Behn (1988, p. 645) é esclarecida pela seguinte passagem: “os administradores não são cegos. Eles podem ver o topo de uma montanha e a distância do caminho. Mas a trilha entre a base até o topo tem muitas pedadas que são obscurecidas por árvores, cordilheiras e nuvens”. Em complemento, disse: “(...) não se trata de uma prática administrativa “cega”, nem tão pouco baseada em métodos científicos”.

⁴⁷ Para esse argumento, Behn (1988, p. 646) utilizou o conceito de “*strategy of small wins*” de Karl E. Weick (1984).

Nesse contexto, Behn (1988) advoga que o conceito de planejamento estratégico foi cunhado no sentido de tornar a administração mais sistemática e científica. Por essa razão, tatear adiante soa como não científica, idiossincrática e não replicável. A crítica desse autor concentra-se no argumento de que não se pode prever ou controlar o futuro, ainda que exista uma análise rigorosa dos recursos organizacionais e das suas capacidades, assim como do meio político, cultural e econômico em que se encontra. Além disso, não se pode precisar aquilo que não aconteceu. Essa crítica não invalidaria a atividade do planejamento estratégico; alerta, apenas, para que o seu uso seja menos pretensioso quanto à sua capacidade (ou mesmo possibilidade) preditiva.

O planejamento estratégico, assim como o *disjointed incrementalism* (LINDBLOM, 1959, 1979), segundo Behn (1988), são mais relacionados à formulação da política pública, enquanto o tatear adiante se refere à gestão, motivando pessoas e incrementando a capacidade organizacional. O autor criticou a visão dos acadêmicos e profissionais que consideram que a definição da política pública seja a parte mais relevante do processo; o processo de implementação seria bem mais complexo e relevante para o êxito de uma política, programa ou projeto na área pública. Resta saber em que medida se pode verificar a separação entre a formulação e a implementação ao lidar, na prática, com uma política pública.

Ainda com relação à gestão, Behn (1988, p. 650) cita a prática do *Management by Wandering Around*⁴⁸, de Peters e Waterman, que foi construída mediante o conhecimento das práticas dos gestores da *Hewlett-Packard*⁴⁹ e de outras empresas que obtiveram destacado êxito em sua gestão. Eles dedicaram uma parte considerável de tempo para estarem mais próximos das pessoas que, direta ou indiretamente, faziam parte da administração. A prática desses gestores apresenta-se como uma oposição aos administradores que se isolam em gabinetes, atrás de

⁴⁸ O autor busca explicitar que a tradução literal dos termos “*Management by Wandering Around*”, ou seja, “Administrar Perambulando”, não corresponde ao conceito pretendido pelos autores que cunharam tal expressão. A intenção pretendida seria “conhecer o que as pessoas estão fazendo e pensando” (Behn, 1988, p. 651).

⁴⁹ No início da década de 1980, Tom Peters e Bob Waterman entrevistaram o então presidente da *HP - Hewlett-Packard*, John Young, numa pesquisa genérica que faziam sobre o tema “excelência”. Esse trabalho resultou no livro intitulado “*In Search of Excellence*” (1982), que popularizou o *HP Way*, um estilo de gestão informal e descentralizado a partir de comunicações simples e amistosas entre as pessoas, algo que foi cultivado pelos seus fundadores Bill Hewlett e Dave Packard. Apesar de mais de duas décadas desde que foi lançado o livro, Tom Peters reafirmou recentemente a importância do conceito do “*Management by Wandering Around*”, ainda que os meios de comunicação eletrônicos tenham se disseminado. Outras informações podem ser obtidas nos sites: <http://tompeters.com/entries.php?note=008106.php> e www.hp.com/hpinfo/about/hp/histnfacts/origins/?jumpid=reg_R1002_USEN. Acesso em: 4 fev. 2008.

mesas de trabalho, ditando memorandos ou fazendo reuniões com os subordinados mais imediatos para “melhor gerir” uma organização. Assim, busca-se reconhecer a importância das pessoas em detrimento dos números e estatísticas, ou seja, considera-se fundamental e necessário para um administrador saber o que as pessoas têm feito e como pensam (BEHN, 1988).

Alguns administradores praticam, de forma natural e cotidiana, o *Management by Wandering Around*, assim como o *Groping Along*. Entretanto, segundo Behn (1988, p. 653), isso pode parecer estranho para alguns, pois:

(...) administradores desenvolvem planejamentos estratégicos. Por quê? Porque eles irão trabalhar. E por que mais? Quem sempre ouviu de um administrador que somente tateia adiante? Assim, a administração pelo tatear adiante é importante porque pode ajudar alguns administradores a serem mais analíticos, decididos, e não ficar envergonhados sobre o que eles já têm feito naturalmente.

E essa prática cotidiana ocorre quando se experimentam idéias, toleram-se os erros e aprende-se com eles. Os administradores que têm adotado tal postura de trabalho não investem muito tempo em definir detalhadamente o exato curso das suas ações, buscam, ao contrário, tatear as possibilidades que vão emergindo durante os momentos em que estão frente a frente com as pessoas.

Dois outros aspectos foram destacados por Behn (1988, p. 658): um deles referiu-se à importância do repertório dos administradores e, o outro, a sorte que eventualmente possa ocorrer ao longo do processo de gestão. O repertório de um administrador influenciaria na prática do tatear adiante, assim como numa gestão próxima das pessoas. Ele afirmou que quanto mais rica e extensa for a experiência do gestor, há mais chances de se praticar corretamente essa alternativa de gestão, sendo o inverso também verdadeiro. Por outro lado, Behn (1988) observou que se pode empreender uma gestão mais próxima das pessoas, assim como praticar o tatear adiante, mas isso não implica a garantia de êxito numa política pública. Ou seja, o elemento “sorte” pode ser parte do processo de gestão.

Síntese das abordagens teóricas

Há diferentes maneiras para se classificar as teorias do processo decisório, por exemplo, Eisenhardt e Zbaracki (1992, p. 1) elencaram quatro grandes correntes teóricas – racional, racionalidade limitada, política e poder e, finalmente, o modelo da lata do lixo (*garbage can model*). Miller, Hickson e Wilson (2004, p. 298) fizeram a divisão dos modelos e teorias a partir da dimensão da ação e do interesse. O fato é que esses e outros autores privilegiaram classificações que fizessem sentido a suas argumentações e análises. E, conforme disse Miller, Hickson e Wilson (2004, p. 297): “essa é a nossa classificação (...) outros poderão discordar de nosso posicionamento de alguns pesquisadores e seus trabalhos.”

Seguindo essa linha de argumentação, classificam-se as teorias e modelos de processo decisório em duas grandes linhas: lineares e não lineares. A abordagem linear contempla as teorias e modelos lineares vinculados à Escolha Racional (economistas neoclássicos), à Racionalidade Limitada (SIMON, 1959, 1965, 1978), à Agenda de Políticas Públicas (KINGDON, 1984) e demais teorias vinculadas à Ciência Política (especificamente o debate sobre o poder entre os pluralistas e elitistas). As teorias e modelos não lineares, por sua vez, contêm as abordagens teóricas vinculadas ao Incrementalismo Disjunto (LINDBLUM, 1959, 1979), ao *Garbage Can* (COHEN; MARCH; OLSEN, 1972), ao *Sensemaking* (WEICK, 1995) e ao *Groping Along* (BEHN, 1988).

Ressalta-se que as abordagens lineares tendem a vincular, assim como valorizar, os resultados obtidos ao processo decisório; as teorias não lineares, por sua vez, subdividem-se entre aquelas que atrelam os resultados ao processo decisório e aquelas que não atribuem ao processo decisório os resultados alcançados, conforme se apresenta na introdução desta tese. Com o intuito de esclarecer a classificação que se adotou, assim como os principais aspectos de cada modelo e teoria apresentados, organizou-se um quadro:

Teorias e Modelos de Processo Decisório							
Conceitos	Escolha Racional	Racionalidade Limitada	Incrementalismo Disjunto	Política – Agenda de Políticas Públicas	Garbage Can	Sensemaking	Groping Along
Contribuições-chave	- <i>Homo Economicus</i> - Conceção clara, concisa e simples da natureza humana - Uso do método científico	- Homem Administrativo - Abordagem comportamental - Limitações cognitivas - Limitações quanto ao acesso e uso das informações - Quebra da racionalidade perfeita	- Cotidiano da gestão, caráter prático - Negociações e ações por meio de pequenos passos e sucessivas aproximações - Quebra da racionalidade perfeita	- Atores políticos com diferentes papéis e influências - Conflitos competitivos abertos, fechados e latentes - Influência da dinâmica política na Agenda de Políticas Públicas - Quebra da racionalidade técnica	- Importância temporal e contextual - Desconexão parcial entre problemas e escolhas - Soluções procurando problemas	- Criação contínua de sentidos - Interpretação e compreensão retrospectiva - Influência da identidade e repertório - Plausibilidade mais do que exatidão - Extração de pistas como foco de atenção	- Cotidiano da gestão, caráter prático - Foco na ação, mais do que no planejamento - Aprendizados ativos e interativos - Gestão baseada na proximidade com as pessoas em detrimento de números e relatórios
Ênfase	Maximizar os resultados	Otimizar os resultados	Resolver problemas	Resolver conflitos	Combinar problemas e soluções randômicos	Fazer sentido, ser plausível	Tatear possibilidades
Organização	Homogênea e dirigida pelo topo	Homogênea e dirigida por técnicos e especialistas	Heterogênea, mas com uma direção comum	Heterogênea e permeada por conflitos competitivos	Anarquias Organizadas	Heterogênea, plural	Heterogênea, aberta e plural
Participação	Restrita ao topo	Limitada aos técnicos e especialistas	Relacionada ao problema em questão	Relacionada aos interesses e poder	Fluida e não sistemática	Fluida e relacionada aos repertórios	Fluida e relacionada aos repertórios
Busca	Alcançar a melhor solução	Encontrar uma solução ótima	Encontrar uma solução	Justificar um ponto, vencer uma posição divergente	Não aplicável	Buscar algo plausível	Alcançar os objetivos, tateando possibilidades

Teorias e Modelos de Processo Decisório							
Conceitos	Escolha Racional	Racionalidade Limitada	Incrementalismo Disjunto	Política – Agenda de Políticas Públicas	Garbage Can	Sensemaking	Groping Along
Processo de escolha	Compreensível, racional	Intencionalmente racional, com limitações cognitivas	Intencionalmente racional, admitindo-se a intuição e a experiência	Conflitos de interesse dominado pelo poder das coalizões	Coalizões randômicas de problemas, soluções, participantes e oportunidades	Guiado pelos sentidos criados e pela plausibilidade	Intuitivo, baseado nos repertórios, contextos e aprendizados
Conflitos	Inexistem	Existem e são indesejáveis	Existem e podem ser positivos nos pequenos passos	Existem em alto grau, estimulado pelo jogo político	Não se aplica	Existem e são passíveis de combinações	Existem, mas são “neutralizados” pela ação
Abordagem*	Linear, Normativa	Linear, Normativa	Não linear, Prescritiva	Linear quanto aos Atores e Agenda e não linear quanto à dinâmica política, Descritiva	Não linear, Descritiva	Não linear e Construtiva	Não linear e Construtiva
Referências-chave	Alisson e Zelikow (1996) e Etzioni (1992)	Simon (1959, 1965, 1978)	Lindblom (1959, 1979), Wildavsky (1966) e Quinn (1980).	Alisson e Zelikow (1996), Bachrach e Baratz (1962), Dahl (1958), Lukes (1980), Mills (1959), Kingdon (1984) e Cobb e Elder (1971)	Cohen, March e Olsen (1972)	Weick (1995)	Behn (1988)

* Ver o quadro a seguir sobre abordagens dos processos decisórios:

Quadro 3.4 - Síntese das Abordagens Teóricas
Fonte: Elaboração do autor

Abordagem	Características	Processo para obter o modelo
Normativa	Racionalidade exógena, comportamento econômico ideal	Para postular
Descritiva	Racionalidade exógena, modelos comportamentais empíricos	Para observar
Prescritiva	Racionalidade endógena, coerência com a situação decisória	Para desvelar
Construtiva	Processo de aprendizagem, coerência com o processo decisório	Para alcançar um consenso

Quadro 3.5 - Abordagens e Características dos Processos Decisórios - Fonte: TSOUKIÁS (2003, p. 16)

4. PROPOSTA DE ESTUDO, MATERIAIS E MÉTODO

Foram delineadas até aqui algumas das principais correntes teóricas relativas à decisão e ao processo decisório, o que corresponde ao primeiro passo da pesquisa. Cumprida essa etapa de trabalho, entende-se como necessário apontar a proposta de estudo, materiais e método utilizados, com o objetivo de trazer mais transparência e clareza aos procedimentos adotados⁵⁰.

Como ponto de partida, retomam-se as questões de pesquisa que nortearam os trabalhos desta tese:

1ª questão de pesquisa: Qual a centralidade dos processos decisórios para os resultados alcançados nas experiências consideradas inovadoras em municípios de pequeno porte populacional (abaixo de 30 mil habitantes)?

- Outros aspectos do dia-a-dia, além da decisão e do processo decisório, são importantes para os programas e projetos exitosos.

- A ênfase exagerada aos processos de decisão pode ter um efeito negativo.

A abordagem teórica que justifica essa questão de pesquisa parte da compreensão dos etnometodólogos em não assumir uma determinada situação como dada, ou conforme a expressão utilizada por esses pesquisadores, *taken for granted*. Esse é o primeiro passo para a desfamiliarização do dia-a-dia, ou seja, não se considera que a decisão e o processo decisório como algo dado, assim como categorias de análise relevantes, pois esse olhar, focado nos fluxos de ações, pode abrir espaços para que outros aspectos do cotidiano venham à tona.

A declaração de Spink (2000, p. 9), ao explicar o seu aprendizado ocorrido numa pesquisa com o apoio de uma arquivista, é ilustrativa:

(...) se há um primeiro passo talvez seja (...) parar de pensar sobre o que nos interessa e prestar atenção ao que é criado, guardado ou deixado pela passagem do cotidiano. Feita essa inversão, começamos a nos tornar conscientes do universo de possibilidades que existem e da densidade dos elementos presentes na produção de sentido.

⁵⁰ Tal posicionamento é considerado fundamental numa pesquisa qualitativa, de caráter indutivo e enfoque descritivo (SPINK, 2004; BRUCE, 2004; VERGARA, 2005; LAKATOS e MARCONI, 2001).

Por essa perspectiva análise, privilegia-se a intersubjetividade e a construção social da realidade (BERGER; LUCKMANN, 2006) das pessoas que participaram do processo de construção dos programas e projetos inovadores, assim como a do próprio pesquisador.

Por outro lado, buscam-se algumas pistas específicas nos fluxos de ações sobre como os projetos e programas foram construídos, utilizando-se como referência as diferentes abordagens teóricas sobre a decisão e o processo decisório. Nesse sentido, questiona-se:

2ª questão de pesquisa: Como caracterizar esses processos decisórios em relação à literatura acadêmica sobre a temática?

- A partir dos modelos teóricos, é possível caracterizar a construção dos projetos e programas;

- Há abordagens teóricas que são mais ou menos apropriadas em circunstâncias e lugares diferentes.

Observar as práticas e ações dos gestores públicos em pequenos municípios que desenvolveram projetos e programas inovadores pode contribuir no debate teórico sobre a decisão e o processo decisório. Justifica-se como relevante essa questão de pesquisa, pois o pesquisador deparou-se com a experiência de inclusão digital em Pirai-RJ e verificou práticas distintas ao seu repertório como administrador. Ou seja, ao se buscar a resposta dessa questão, podem-se revelar práticas que podem ser úteis a outros administradores.

O primeiro passo em direção às questões de pesquisa foi o retorno deste pesquisador à literatura acadêmica⁵¹ sobre a decisão e o processo decisório. Buscou-se verificar o “estado da arte” nesse campo de estudo que envolve áreas de conhecimento como a Economia, Filosofia, Ciência Política, Estatística, Psicologia Social e Administração, entre outras, ou seja, permeado por enfoques e análises diversificadas. Essa tarefa apresentou-se como um desafio ao pesquisador, não apenas pela quantidade de informações, mas, principalmente, pelo desafio de tentar caminhar em diferentes áreas epistemológicas em busca de possíveis diálogos.

⁵¹ Livros, revistas acadêmicas, anais, teses, dissertações, artigos científicos e informações publicadas na internet.

Aos poucos, foram percebidos alguns temas-chave, por exemplo, a racionalidade, os limites cognitivos, o papel dos tomadores de decisão, o grau de envolvimento e a influência das pessoas na formulação das políticas públicas, a configuração organizacional e os seus efeitos nos resultados dos projetos e programas, o contexto em que se inserem as iniciativas empreendidas, entre outros. Contudo, apesar dessa diversidade de temas e abordagens teóricas, percebeu-se que havia uma base quase axiomática da importância da decisão para os resultados.

Ao mesmo tempo em que se avançava nas leituras, buscavam-se informações a respeito dos municípios de pequeno porte populacional. Ao contrário da literatura sobre a decisão e o processo decisório, verificou-se que não havia uma produção acadêmica extensa e diversificada. Ainda assim, uma questão-chave para esta tese e que deveria ser respondida: afinal, o que é “pequeno município”?

Buscou-se uma referência teórica para o que seja “pequeno município” em diferentes livros, artigos e documentos acadêmicos⁵², mas não se obteve uma definição. Verificou-se, em geral, o uso da referência de 20 mil habitantes como parâmetro, sem qualquer explicação sobre esse uso. Apesar de constatar tal prática, buscou-se conversar com outros pesquisadores, especialmente em seminários e congressos acadêmicos, para encontrar um referencial para definir os pequenos municípios brasileiros.

Para ilustrar a dificuldade em se obter essa informação, relata-se uma breve conversa ocorrida durante o ENAPG de 2006, Encontro Nacional de Administração Pública e Governo, uma subdivisão dos encontros promovidos pela ANPAD, Associação Nacional dos Cursos de Pós-Graduação em Administração, com um pesquisador pós-doutor em Administração, e especialista, há mais de 20 anos, em pequenos municípios na região sul do país. Na oportunidade, perguntei-lhe: “– Qual o critério que você utiliza para definir o que seja um pequeno município?” A resposta desse pesquisador: “– Eu utilizo o critério populacional, ou seja, o meu foco se restringe aos municípios com 20 mil habitantes ou menos”. Assim, formulei uma pergunta complementar: “– E de onde você obteve esse critério 20 mil

⁵² Encontrou-se apenas uma dissertação de mestrado sobre os pequenos municípios paranaenses (TAVARES, 2006). A classificação utilizada neste trabalho foi o mesmo que tradicionalmente se encontra em trabalhos que se referem aos municípios de pequeno porte populacional, ou seja, 20 mil habitantes. Outras informações sobre essa dissertação estão disponíveis no seguinte link:

http://dspace.c3sl.ufpr.br/dspace/bitstream/1884/4655/1/Dissertacao_Completa_VersaoFinal.pdf. Acesso em: 8 out. 2007.

habitantes”? Em seguida, ele respondeu: “– Boa pergunta! Na verdade, nunca me questioneei sobre isso e sempre utilizei esse critério em minhas pesquisas e trabalhos.”

Diante dessa resposta, emergiu um desafio instigante sobre a origem dessa classificação. Numa consulta feita com um professor de estatística da FGV-EAESP, consultor com larga experiência em diferentes organizações públicas e privadas, não foi possível obter a resposta, mas, por outro lado, esse docente indicou um caminho para tentar encontrar tal informação. Sugeri uma pesquisa na base de dados do IBGE, de tal forma a encontrar a origem da classificação dos municípios, tendo por referência a sua população.

Assim, procedeu-se um levantamento nas “Estatísticas do Século XX”⁵³ do IBGE. A partir dessa investigação, verificou-se que os municípios foram classificados pelo número de habitantes pela primeira vez em 1946. Até então, os levantamentos concentravam-se nas capitais e municípios de grande porte populacional. Foi possível constatar, ainda, que em 1969 houve a primeira classificação dos municípios com a presença da classe de 20 mil habitantes.

Apesar do crescimento populacional não ter sido homogêneo nas diferentes regiões do país, desde que foi realizado o primeiro levantamento por classes populacionais pelo IBGE, pode-se questionar se a referência de 20 mil habitantes para determinar o que seja um pequeno município continua adequada. Seria, aliás, o número de habitantes um indicador suficiente para se compreender os municípios, em especial os de pequeno porte?

Há pesquisadores, principalmente da área da geografia, que discutem a abordagem normativa, muitas vezes adotada sem maiores questionamentos. Sendo assim, os pesquisadores inserem novos aspectos para analisar e diferenciar os municípios: processo histórico, tempo de existência, distância da capital e/ou das cidades-pólo, área e densidade populacional, atividades econômicas (diversidade), áreas urbana e rural etc. Apesar de reconhecer que esses aspectos são, em princípio, relevantes para se analisar um município, e que há diversas alternativas analíticas para determinar, com mais exatidão, o que seja um pequeno, um médio ou um grande município, para efeitos desta tese, adota-se o padrão “população” para o que seja um pequeno município.

⁵³ As Estatísticas do Século XX, sob responsabilidade do IBGE, estão disponíveis no seguinte link: www.ibge.gov.br/seculoxx/default.shtm. Acesso em: 7 ago. 2007.

Argumenta-se pelo limite de 30 mil habitantes, por diferentes motivos: a classificação normativa do IBGE, 20 mil habitantes, foi definida há mais de 30 anos, e a população cresceu substancialmente neste período; os dados sobre a população nem sempre correspondem exatamente à quantidade de pessoas (migrações, pessoas em trânsito, possíveis erros nos resultados do censo etc.) e, portanto, enrijecer o patamar em 20 mil habitantes tenderia a excluir municípios; por fim, pergunta-se: municípios com 19 mil, 21 mil, 23 mil ou 27 mil habitantes, por exemplo, seriam tão distintos entre si?

A partir desse parâmetro, chegou-se ao número de 4.556 municípios com até 30 mil habitantes, ou seja, 81,2% do universo total de municípios. Com esse recorte em mãos, o próximo passo foi investigar as informações sobre os projetos e programas a partir dos relatórios de visita de campo, questionários respondidos pelos gestores públicos e outros materiais enviados ao Programa Gestão Pública e Cidadania entre os anos de 1996 e 2005, concentrando-se nos municípios com até 30 mil habitantes e que tenham sido classificados como finalistas ou destaques no ciclo anual de premiação.

Faz-se necessário observar que o processo de investigação teórica e empírica não foi linear, ao contrário, conforme foram emergindo as dúvidas e pistas que poderiam contribuir com o trabalho, ora as teorias eram revisitadas, ora retornavam-se aos documentos. Ou seja, com um avanço nos trabalhos, tanto na pesquisa bibliográfica, como nas visitas de campo, as perguntas de pesquisa foram refinadas, possibilitando uma melhor definição do escopo de estudo, assim como a consolidação dos fatores e variáveis a serem observados (GONDIM et al., 2005). Antes de prosseguir com a descrição dos passos da pesquisa, apresentam-se alguns posicionamentos metodológicos adotados.

Conforme se declarou na introdução, optou-se investigar os fluxos de ações e os processos decisórios nos programas e projetos inovadores em municípios de pequeno porte populacional. Considera-se necessário esclarecer essa opção de pesquisa.

Concorda-se com a existência de múltiplos saberes e, não apenas isso, que eles não podem ser negligenciados e são úteis para o conhecimento de determinado fenômeno (GEERTZ, 1989; SPINK, 2006). A proposta de investigação baseia-se na noção de que estudar práticas inovadoras que lograram êxito constitui-se no reconhecimento e na valorização dos

conhecimentos tácitos e de ordem prática que estão sendo construídos no cotidiano dos pequenos municípios e que emergem como alternativas aos desafios que se apresentam na gestão pública em contexto local (SPINK, 2004). Por essa linha de argumentação, justifica-se o olhar a partir dos fluxos de ações, não apenas para o processo decisório, na medida em que os saberes tácitos, não codificados, presentes nas experiências analisadas, são considerados como parte relevante do trabalho.

Além disso, conforme exposto na introdução, esta tese adota a postura intersubjetiva radical por reconhecer, por um lado, a relevância da força comunicativa entre os atores que contribuíram na construção dos projetos e programas inovadores em pequenos municípios e, por outro, a participação e o aprendizado do próprio pesquisador ao longo do trabalho. Nesse sentido, deve-se estar atento para ouvir a todas as pessoas que emergirem como importantes ao longo das entrevistas, assim como deixar um espaço para o acaso, que é um aspecto relevante e que nunca deve ser descartado (SPINK, 2000).

Por outro lado, o lugar de onde os pesquisadores se encontram e a forma pela qual buscam compreender os fenômenos são relevantes. Pode-se olhar “para fora” o contexto social, ou seja, a partir da profissão, da carreira, da universidade ou centro de pesquisa, ou a partir do lugar do outro. Olhar as práticas dos governos locais e os diversos lugares exige que os pesquisadores saiam de um ciclo vicioso de “uma ciência de incluídos, produzida dentro e para o universo dos incluídos” (SPINK, 2000). Esta tese parte, assim, do lugar, com seus êxitos, erros e lutas diárias, como foco de análise e reflexão.

Portanto, o conceito de campo ou pesquisa de campo adotado nesta tese é entendido como campo-tema, ou seja, não é um universo “distante”, separado, um espaço empírico ou um lugar para fazer observações. Ao contrário, busca-se um processo no qual se negocia o acesso às partes mais densas do cotidiano e procura-se estar mais presente na sua processualidade e teias de ação. Considera-se que existam redes de causalidade intersubjetiva que se interconectam em vozes, lugares e momentos diferentes e que não são conhecidos uns dos outros, apresentados na forma de argumentos parciais, de artefatos e materialidades (SPINK, 2003). Em outras palavras: pesquisar os programas e projetos que têm ocorrido em pequenos municípios ajuda a compreender as possibilidades e as restrições de ação em um lugar ou contexto específico, mas que não são generalizáveis além desse horizonte.

Para o desenvolvimento desta tese, utilizou-se a história oral⁵⁴ (VERENA, 2004; BERG, 2004; CASSAB, 2003) como método de investigação e buscou-se organizar os dados, as informações e as entrevistas por meio de estudos de casos (VERGARA, 2005; LAKATOS e Marconi, 2001; Yin, 2005). Além disso, o *sensemaking* (WEICK, 1995) apresentou-se como uma abordagem teórica para analisar as diferentes visões e percepções dos entrevistados acerca dos fluxos de ações e processos decisórios, bem como apoiar as análises retrospectivas do pesquisador.

Como método de pesquisa, a história oral tem grande proximidade com temas como memória, biografia e narrativa oral. Consiste na realização de entrevistas gravadas com pessoas que participaram de ou que testemunharam acontecimentos e conjunturas do passado, e também do presente. Ao utilizar esse método, o pesquisador tem o acesso a informações e pistas sobre aspectos de difícil apreensão por outros caminhos investigativos, as experiências pessoais e impressões particulares (VERENA, 2004).

Muitas vezes, o ato de contar histórias é também uma ação importante na vida cotidiana, e as pessoas, quando querem relatar uma experiência importante, uma inovação ou uma ação social, sentem-se mais confortáveis ao narrar o processo (SPINK, 2003). Por outro lado, há diversos desafios em se aplicar tal método de investigação, o que pode ser ilustrado pelas palavras de Spink (2003, p. 3): “(...) na vida cotidiana há muitos contadores de história e, diferente do Pinóquio, não há um grilo falante para dizer quais são as histórias boas e quais são as histórias más; as histórias que devemos ou não devemos acreditar.”

A história oral baseia-se em dois paradigmas: a idéia do indivíduo entendido como valor e o modo de pensar hermenêutico, no qual se procura encontrar sentido que sirva como estratégia totalizadora para a explicação das experiências. Vale ressaltar que os dois paradigmas considerados pela história oral não são as únicas formas possíveis de conceber a realidade (VERENA, 2004).

⁵⁴ Conforme explicou Verena (2004), o uso da história oral como método de pesquisa origina-se na década de 1960, com a invenção do gravador a fita, pois alguns pesquisadores, especialmente antropólogos, passaram a realizar entrevistas de história de vida como forma de aproximação de seu objeto de estudo. As primeiras experiências de pesquisas com história oral foram feitas nos EUA, no México e em alguns países da Europa. Nos EUA, a história oral começou com ênfase sobre a atividade de arquivo. Na Europa, os praticantes da história oral estavam focados no uso da metodologia no desenvolvimento de projetos de pesquisa específicos.

A partir da metodologia da história oral, diferentes indivíduos, geralmente pertencentes aos segmentos sociais excluídos, são ouvidos, e as suas visões de mundo são registradas. Existe o pressuposto do reconhecimento dos elementos diferentes e de igualdade de cada sujeito, exigindo-se uma postura de respeito e importância a cada indivíduo. A pessoa que narra sua história de vida ou oferece um depoimento não se constitui, ela própria, no objeto de estudo, mas sim seus relatos, sua realidade vivida. Ela apresenta os eventos vistos sob seu prisma, o que possibilita conhecer as relações sociais e as dinâmicas que se inserem no objeto de estudo. Assim, o que se busca são as versões dos fatos, tendo como princípio a existência de lacunas espaciais e temporais e, além disso, aceitam-se as subjetividades implícitas no relato, tanto por parte do narrador, como também pelo pesquisador (CASSAB, 2003; VERENA, 2004).

Ademais, deve-se considerar que existe uma riqueza de signos, sentimentos, significados e emoções expressa pelo narrador ao pesquisador, revelando-se, tanto quanto o pesquisador permitir, a apreensão dos seus significados e conotações, seja pelo tom, ritmo e volume de voz imprimido pelo narrador, os quais não são apreendidos na forma escrita. Embora se deva deixar o narrador livre para falar o que quiser, torna-se necessário aprofundar determinados aspectos que são relevantes para a pesquisa, conforme forem surgindo no decorrer da entrevista (CASSAB, 2003; VERENA, 2004).

Com o decorrer das entrevistas, abre-se a possibilidade de alterações na captação de dados, pois a reflexão e a análise se fazem presentes concomitantemente às conversas; determinadas dúvidas vão sendo dirimidas, ao mesmo tempo em que novos questionamentos surgem, configurando-se, assim, num movimento dialético. Procura-se, durante o processo de entrevistas, descobrirem-se indícios de processos até então não percebidos e, para que esse intuito seja cumprido, além de estar atento ao que o narrador diz, deve-se prestar atenção ao que também não é dito (CASSAB, 2003; VERENA, 2004).

Nessa metodologia de pesquisa pressupõem-se múltiplas verdades sobre o mesmo “objeto”, o que implica, para alguns pesquisadores, a crítica sobre a cientificidade da história oral como forma de compreender o “objeto” pesquisado. O fato é que existe uma responsabilidade na tarefa de interpretar e explicar as verdades apresentadas, por exemplo, transcrevendo as palavras textuais da fonte para o texto. Há, também, a necessidade de não alterar o sentido global das declarações, o sigilo da identidade, diferenciar a fala de cada um dos narradores,

assim como distinguir a voz do pesquisador com as palavras dos entrevistados (CASSAB, 2003; VERENA, 2004).

Ainda sobre o aspecto das subjetividades, Verena (2004) apresenta *um estatuto concreto das subjetividades* com relação aos relatos produzidos no contexto das entrevistas baseadas na história oral. A autora argumenta que os fenômenos subjetivos das narrativas orais são capazes, também entendidas como representações construídas, de incidir sobre a realidade do sujeito tanto quanto qualquer outro fato. Dessa forma, as narrativas devem ser tomadas como fato e não apenas como construções desprovidas de referencial em relação ao contexto social vivido. Ademais, as histórias são centrais na visão de mundo das pessoas e não se pode considerar mera curiosidade ou divertimento.

Além disso, deve-se considerar a origem, a biografia, o repertório e as experiências do autor desta tese, pois, conforme argumentou Burke (2003, p. 18): “quem quer que argumente que o conhecimento é socialmente situado certamente vê-se obrigado a situar a si mesmo (a).” Dessa forma, acredita-se ser necessário apresentar, ainda que de forma resumida, algumas informações sobre o autor.

O autor tem a sua formação acadêmica concentrada na área de administração pública e governo. No período universitário, dedicou-se à criação da Consultoria Júnior Pública-FGV, a primeira no país a atuar na área pública e no terceiro setor, e a projetos em nível nacional, tais como o Prêmio FENEAD, projetos sociais para alunos e professores universitários e o Trote Cidadão, em conjunto com diversas organizações da sociedade civil. Em relação à sua experiência recente, trabalhou com organizações públicas, privadas e terceiro setor, envolvendo-se freqüentemente em projetos de consultoria organizacional, desenvolvimento de planos de negócio, treinamentos em planejamento estratégico, cursos de gestão para organizações do terceiro setor, entre outros. Suas atenções migraram paulatinamente da sociedade civil para as ações governamentais em contexto local. Nos últimos anos, tem se dedicado à pesquisa e à docência universitária.

O tema e as inquietações desta tese possuem uma relação estreita com a biografia e o repertório do autor. Pode-se entender que o esforço em empreender tal estudo significa, sobretudo, a busca por seu amadurecimento teórico e empírico. Nesse sentido, com o avançar da pesquisa, ficava cada vez mais clara a necessidade de se aprofundar no conhecimento sobre

as práticas dos gestores e de outras pessoas que estiveram envolvidos na construção e implantação dos projetos e programas a partir do local em que foram realizados.

Entre as diversas técnicas de pesquisa qualitativa, o método do estudo de caso constituiu-se na abordagem mais adequada, na medida em que se pretendia uma análise aprofundada dos fluxos de ações e os processos decisórios em pequenos municípios, o que implicaria conhecer o contexto específico de manifestação do fenômeno (VERGARA, 2005; LAKATOS e MARCONI, 2001; YIN, 2005). Além disso, o método do estudo de caso permite a visão geral, buscando relacionar as partes com o todo, a partir da realização de observações amplas, e utilizando várias fontes de coleta de dados (GONDIM et al., 2005). As várias fontes de coleta de dados tendem a diminuir os vieses do pesquisador e, além disso, permitem a triangulação (VIEIRA, 2004) o que possibilita, em geral, mais qualidade ao trabalho de pesquisa (VERGARA, 2005; LAKATOS e MARCONI, 2001; YIN, 2005).

Os meios utilizados para a construção e análise desses casos dividem-se em duas partes principais: (i) levantamentos de documentos, tais como: atas de reunião, fotos, vídeos, recortes de jornais, revistas, material institucional das prefeituras etc.; (ii) entrevistas com atores locais: membros da equipe que participaram na construção dos programas e projetos, população local, profissionais e voluntários de organizações da sociedade civil, vereadores da situação e da oposição da época em que se construíram os projetos e programas, políticos de outras esferas de governo (estadual, principalmente), funcionários públicos municipais, público atendido pelos programas e projetos e outros atores que participaram, direta ou indiretamente, no processo decisório.

E isso parece estar de acordo com a abordagem da história oral, pois Verena (2004) argumentou que tal método é composto pela pesquisa e documentação. Nesse sentido, as entrevistas são produzidas no contexto de certas questões, determinando quem entrevistar, por que, o que perguntar etc. As entrevistas são documentos que precisam ser tratados e conservados para viabilizar sua consulta (VERENA, 2004).

Para a realização das entrevistas, optou-se por uma pesquisa semi-estruturada⁵⁵, ou seja, algumas perguntas serão formuladas previamente, apenas como uma referência, na relação

⁵⁵ O questionário utilizado como referência para a pesquisa semi-estruturada encontra-se no Apêndice F.

entre os entrevistados e o autor (VERGARA, 2005; LAKATOS e MARCONI, 2001). Contudo, deve-se pontuar que os caminhos numa pesquisa semi-estruturada são diversos.

Nesse sentido, considera-se relevante a observação feita por Spink (1979, p. 3) sobre o posicionamento dos pesquisadores: “(...) são poucas as pessoas que ainda estão dispostas a começar suas investigações com a simples missão de procurar compreender como as pessoas vêem o mundo que os cerca.”

Sendo assim, percebe-se como importante que as entrevistas tenham como ponto inicial a visão de cada pessoa em relação ao ambiente em que vivem, bem como os seus anseios, angústias, desejos, sonhos, idéias etc. Em seguida, procurar aprofundar a relação da pessoa com o projeto pesquisado e a sua visão do processo, aspectos positivos e negativos, seu nível de envolvimento e, finalmente, as perspectivas que vislumbra. A partir do momento que se apresentaram os critérios utilizados para as entrevistas, cumpre-se explicar os passos dados pelo autor no processo de escolha dos estudos de casos.

O processo de escolha dos estudos de caso

Diante das pesquisas realizadas em diferentes fontes de informação, como o Prêmio Mário Covas⁵⁶ e o Prêmio SEBRAE Prefeito Empreendedor⁵⁷, entre outros, concluiu-se que o Programa Gestão Pública e Cidadania da EAESP-FGV seria a fonte mais ampla, crível e, principalmente, adequada para o desenvolvimento desta tese. Com uma base de informações que reúne aproximadamente oito mil experiências, captadas e sistematizadas ao longo de dez anos, por acadêmicos e profissionais de diferentes campos do conhecimento, esse Programa é uma das referências no campo da gestão pública local no Brasil. Esclarece-se que tal escolha não desqualifica as outras iniciativas.

A despeito da amplitude e diversificação das informações sobre projetos e programas inovadores, deve-se esclarecer que o Programa Gestão Pública e Cidadania não reúne todas as

⁵⁶ Iniciativa desenvolvida pelo Governo do Estado de São Paulo, lançado em 2004, e que reconhece, anualmente, as melhores práticas de gestão pública em nível estadual. Informações disponíveis no seguinte link: www.premiomariocovas.sp.gov.br. Acesso em: 10 jan. 2008.

⁵⁷ É uma iniciativa do SEBRAE, lançada em 2003, e que busca destacar iniciativas das administrações municipais que apóiam e dão sustentabilidade ao surgimento de novas micro e pequenas empresas ou criam condições para ampliar a capacidade de sobrevivência daquelas já estabelecidas. Outras informações estão disponíveis no link: www.sebraesp.com.br/prefeito_empreen/default.aspx. Acesso em: 10 jan. 2008.

iniciativas inovadoras em pequenos municípios brasileiros, mesmo porque não é esse o seu propósito; por outro lado, reconhece-se que ao longo de sua existência este Programa tem captado, em parte, o que esteja em curso em termos de inovação nos governos locais.

Além disso, é preciso esclarecer que não se busca generalizar os resultados, ou seja, não se pretende fazer inferências acerca dos fluxos de ações e o processo decisório que sejam pertinentes a outros municípios (médio e grande portes). As experiências presentes neste banco de dados são exemplos do que está mudando e, provavelmente, trata-se muito mais da exceção do que da regra no âmbito dos pequenos municípios.

Há que se considerar também as limitações de tempo e recursos para a condução e a conclusão do trabalho o que implica escolher um caminho factível e, ao mesmo tempo, confiável. Assim, por conveniência, esta tese utilizará o banco de dados do Programa Gestão Pública e Cidadania como base para a escolha dos casos a serem pesquisados.

Apresentam-se, a seguir, os passos principais no processo de escolha dos casos que foram estudados em profundidade:

1) Foi elaborado um banco de dados com todos os municípios brasileiros (5.560), separados por Estados, e com cerca de 60 variáveis (demográficas, sociais, econômicas, políticas, gestão, acesso aos meios de comunicação, políticas públicas etc.). Foram utilizados bancos de dados existentes⁵⁸, tais como o do IBGE, PNUD, IPEADATA, entre outros.

2) A partir disso, fez-se o recorte de 30 mil habitantes para chegar ao universo dos pequenos municípios brasileiros. Uma análise sobre a distribuição dos pequenos municípios por Estado, assim como a presença populacional nesses municípios, encontra-se, respectivamente, nos Apêndices A e B.

3) Ao mesmo tempo em que foi montado o banco de dados geral, buscou-se levantar informações a partir do banco de dados do Programa Gestão Pública e Cidadania (1996 a 2005), especificamente quanto aos pequenos municípios inscritos, semifinalistas, finalistas e destaques. Cruzaram-se os resultados do banco de dados geral (universo dos pequenos

⁵⁸ A compilação dos diferentes bancos de dados utilizados nesta tese encontra-se no Apêndice D.

municípios brasileiros) e o banco de dados com todos os programas e projetos finalistas e destaques.

4) Dessa forma, chegou-se aos 34 programas e projetos empreendidos em pequenos municípios⁵⁹ e que foram reconhecidos como finalistas e destaques, ao longo de 10 anos, pelo Programa Gestão Pública e Cidadania.

5) O próximo passo de trabalho compreendeu uma primeira leitura das fichas de inscrição e dos relatórios de visita de campo dos 34 programas e projetos. A partir das impressões iniciais do pesquisador, foram separadas 10 alternativas, levando-se em consideração os seguintes aspectos: o grau de complexidade da ação empreendida, a localização geográfica das experiências e os fluxos de ações que foram percebidos a partir dos documentos analisados⁶⁰.

6) Em comum acordo com o orientador, foram selecionadas as quatro experiências que se demonstraram relevantes ao debate desta tese. Os quatro casos escolhidos foram: Creche Noturna em Laranjal Paulista-SP, Desenvolvimento Local e Inclusão Digital em Pirai-RJ, Desenvolvimento Local Agroambiental em Almadina-BA e, finalmente, Manejo da Samambaia Silvestre em Ilha Comprida-SP.

Apresenta-se, a seguir, uma síntese da leitura dos questionários, relatórios de visita de campo e outros materiais referentes às 34 experiências em pequenos municípios e que foram classificadas como finalistas e destaques, entre os anos de 1996 e 2005, pelo Programa Gestão Pública e Cidadania. Considera-se que os projetos e programas formam um mosaico de práticas nos pequenos municípios e que são úteis na análise e argumentação desta tese.

⁵⁹ A lista com todos os programas e projetos finalistas e destaques e os seus respectivos resumos encontram-se no Apêndice C.

⁶⁰ As fichas de inscrição e os relatórios de visita de campo trouxeram informações que foram úteis para uma aproximação com a temática desta tese. Além disso, auxiliaram a escolha dos casos estudados em profundidade. Algumas perguntas contidas nas fichas de inscrição foram chaves, por exemplo: quando e como foi originariamente concebido o programa, projeto ou prática? Quais os principais participantes governamentais e não-governamentais neste processo? Houve inspiração em iniciativa(s) anterior(es)? Qual(is)?; Identifique as etapas-chave de implementação e como isto evoluiu e se modificou ao longo do tempo. Que mudanças ocorreram desde o início de operação do programa, projeto ou prática? Por que ocorreram? Descreva os principais obstáculos enfrentados até o momento. Como se lidou com tais obstáculos? Quais deles persistem? Os relatórios de pesquisa de campo apresentaram-se como uma referência, pois abordaram, em maior ou menor grau, como foram construídos os projetos e programas.

**5. SÍNTESE DOS FLUXOS DE AÇÕES E PROCESSOS
DECISÓRIOS NOS PROGRAMAS E PROJETOS FINALISTAS
E DESTAQUES A PARTIR DO PROGRAMA GESTÃO
PÚBLICA E CIDADANIA (1996 A 2005)**

Na busca pela compreensão dos fluxos de ações e dos processos decisórios, todos os esforços são válidos. Nesse sentido, sistematizar as informações relativas às experiências exitosas⁶¹, ocorridas em pequenos municípios e que foram reconhecidas pelo Programa Gestão Pública e Cidadania, ao longo de 10 anos (1996 a 2005), pode auxiliar a compreensão dos caminhos percorridos pelos gestores dos governos locais para alcançar resultados expressivos em seus programas e projetos. Essa alternativa de pesquisa não se constitui na melhor forma para se buscar o conhecimento dos fluxos de ações e dos processos decisórios, na medida em que foram utilizados apenas relatórios e documentos. Isso pode suscitar questões e indagações sobre os diferentes fatores que influenciaram a construção das experiências analisadas.

Ressalta-se que a sistematização dos fluxos de ações e os processos decisórios não têm por objetivo descrever uma melhor prática de gestão ou um modelo a ser seguido. O que se pretende é reconhecer os diferentes saberes a partir das diversas experiências exitosas ocorridas em pequenos municípios. Em outras palavras: busca-se captar as práticas dos gestores e demais pessoas envolvidas nas soluções trilhadas e que têm emergido no dia-a-dia a partir de seu local de atuação.

Essa prática conversacional entre os saberes codificados e os saberes práticos requer uma sensibilidade do primeiro em relação ao segundo, especialmente em relação às terminologias e conceitos, sob o risco de utilizarem-se apenas as referências convencionais em detrimento da idéias emergentes, do implícito ou do conhecimento tácito (SPINK, 2006).

Para realizar a análise dos fluxos de ações, foram utilizados as fichas de inscrição e os questionários com as perguntas complementares preenchidas pelos gestores municipais, os relatórios de visita de campo escritos pelos pesquisadores ligados ao GPC e demais materiais complementares sobre o projeto ou programa. Foram quatro etapas de trabalho: (i) fez-se uma transcrição completa⁶² dos trechos relacionados aos fluxos de ações e dos processos decisórios em cada um dos programas e projetos; (ii) procedeu-se uma segunda leitura dos

⁶¹ No total são 34 projetos ou programas em 33 micros ou pequenos municípios. O município de Pirai-RJ foi reconhecido por dois projetos: Desenvolvimento Local e Município Digital. Os demais, portanto, foram selecionados pelo Programa Gestão Pública e Cidadania da FGV-EAESP uma única vez. Assim, foram sistematizados 29 projetos e programas, a partir das fichas de inscrição e relatórios de visitas de campo; os municípios de Pirai-RJ, Ilha Comprida-SP, Laranjal Paulista-SP e Almadina-BA serão tratados na parte relativa aos estudos de casos.

⁶² Essa transcrição encontra-se no Apêndice C.

trechos selecionados; (iii) a partir disso, buscou-se identificar as ações realizadas pelos gestores, incluindo-se aspectos relacionados ao uso da intuição, das coincidências, dos fatos inesperados, entre outros e, finalmente, (iv) a sistematização das práticas captadas e a sua relação com as lógicas subjacentes aos modelos e teorias de processo decisório, assim como aos aspectos que emergiram como relevantes nos fluxos de ações das experiências em foco.

Vale lembrar que a análise a seguir se insere no contexto de descrição da experiência e não numa pesquisa relacionada ao fluxo de ações e processo decisório. As respostas apresentadas fizeram sentido às pessoas que versaram sobre o programa ou projeto. Pode-se dizer que elas podem ter sido fruto de uma discussão entre as pessoas responsáveis por preencher os documentos e, possivelmente, tragam consigo uma visão do “processo decisório em uso”, ou seja, não se buscou retratar determinadas teorias ou modelos convencionais de decisão. Sendo assim, as práticas podem ser consideradas representativas no âmbito das ações cotidianas dos gestores públicos em pequenos municípios, mas isso não implica concluir que tais práticas ocorram em outros contextos e situações.

Descrição dos programas e projetos inovadores em pequenos municípios premiados pelo GPC

Listam-se, a seguir, os programas e projetos finalistas em pequenos municípios e reconhecidos pelo Programa Gestão Pública e Cidadania entre 1996 e 2005, em ordem cronológica de premiação:

Programa/Projeto	Área	Premiado	Município	Estado/Região
1. Saúde Global	Saúde	1996	Joáima	MG - SE
2. Universalização do Ensino em Icapuí	Educação	1996	Icapuí	CE - NE
3. Fundo de Desenvolvimento Agropecuário	Desenvolvimento Econômico	1996	Tupandi	RS - SUL
4. Projeto Jaburu	Minorias	1996	Água Boa	MT - CO
5. O Projeto Conviver em Duque Bacelar	Idoso	1996	Duque Bacelar	MA - NE
6. Programa Agentes Comunitários de Saúde	Saúde	1997	Alcantil	PB - NE

Programa/Projeto	Área	Premiado	Município	Estado/Região
7. Programa Terra Solidária	Agropecuária e Pesca	1997	Iguaraçu	PR - SUL
8. Escola Família Agroindustrial de Turmalina	Educação	1999	Turmalina	MG - SE
9. O Processo de Desenvolvimento Rural Sustentável em Urupema	Desenvolvimento Regional e Local em Bases Sustentáveis	1999	Urupema	SC - SUL
10. Fundo Municipal de Aval	Desenvolvimento Regional e Local em Bases Sustentáveis	1999	Poço Verde	SE - NE
11. Programa de Manejo Integrado da Bacia do Rio Almada	Desenvolvimento Regional e Local em Bases Sustentáveis	1999	Almadina	BA - NE
12. Programa Bebê Saudável	Saúde	2000	Tamboril	CE - NE
13. Centro de Empreendimentos Rurais	Desenvolvimento Regional e Local em Bases Sustentáveis	2000	Sacramento	MG - SE
14. Escola de Pesca de Piúma	Agropecuária e Pesca	2000	Piúma	ES - SE
15. Escolas Rurais Construindo o Desenvolvimento Local	Educação	2000	Vicência	PE - NE
16. Fundo para o Desenvolvimento da Agricultura Familiar – FUNDAAF	Formação de mão-de-obra e Geração de Emprego e Renda	2001	Pão de Açúcar	AL - NE
17. Autópsia Verbal	Saúde	2001	Pedras de Fogo	PB - NE
18. Programa Nazareno Verde	Educação	2001	Nazareno	MG - SE
19. Programa de Desenvolvimento Local de Pirai	Desenvolvimento Regional e Local em Bases Sustentáveis	2001	Pirai	RJ - SE
20. Manejo Participativo para Exploração Sustentável da Samambaia Silvestre	Desenvolvimento Regional e Local em Bases Sustentáveis	2001	Ilha Comprida	SP - SE

Programa/Projeto	Área	Premiado	Município	Estado/Região
21. Formação de Parcerias e Geração de Renda nas Comunidades Rurais de Lontras	Desenvolvimento Regional e Local em Bases Sustentáveis	2002	Lontras	SC - SUL
22. Rede Pintadas	Formas de Gestão e Planejamento	2002	Pintadas	BA - NE
23. Consórcio Intermunicipal de Tratamento de Resíduos Sólidos Urbanos - CITRESU	Limpeza Pública e Sistemas de Coleta, Tratamento e Destinação final do Lixo	2002	Três Passos	RS - SUL
24. Programa de Manejo Agroambiental em Microbacias do Rio Jiquiriçá	Saneamento	2003	Lagedo do Tabocal	BA - NE
25. Projeto de Formação de Professores do Parque Indígena do Xingu	Educação	2003	Canarana	MT - CO
26. Biblioteca Itinerante	Educação	2003	Monsenhor Gil	PI - NE
27. Lei Municipal de Tombamento – Proteção do Patrimônio Cultural e Natural do Município de Dois Irmãos e Criação do Conselho Municipal do Patrimônio Cultural	Cultura e Patrimônio Histórico e Artístico	2004	Dois Irmãos	RS - SUL
28. Projeto Produção Limpa	Controle de Poluição	2004	Guaporé	RS - SUL
29. Turismo como Alternativa de Desenvolvimento do Semi-Árido	Desenvolvimento Econômico e Social	2004	Cabaceiras	PB - NE
30. Programa Legislativo Interativo e Participativo	Diálogo com a Sociedade e Participação de Minorias	2004	Santa Terezinha	MT - CO
31. Pirai Município Digital	Desenvolvimento Econômico e Social	2004	Pirai	RJ - SE

Programa/Projeto	Área	Premiado	Município	Estado/Região
32. Município Sustentável	Desenvolvimento Regional e Local em Bases Sustentáveis	2005	Rio das Flores	RJ - SE
33. FrutaSã, Indústria, Comércio e Exportação Ltda	Desenvolvimento Regional e Local em Bases Sustentáveis	2005	Carolina	MA - NE
34. Creche Noturna Brasília Ferrari dos Santos	Criança e Adolescente	2005	Laranjal Paulista	SP - SE

Fonte: Organizado pelo autor

Tabela 5.1 – Programas e Projetos Inovadores - Pequenos Municípios Premiados pelo GPC

Sistematizando-se as informações anteriores, apresenta-se um quadro com a quantidade de pequenos municípios premiados, ano a ano, revelando uma presença constante e considerável entre as experiências inovadoras (exceto em 1998), conforme segue:

Ano	Pequenos Municípios	% dos Premiados*
1996	5	25%
1997	2	10%
1998	0	0%
1999	4	20%
2000	4	20%
2001	5	25%
2002	3	15%
2003	3	15%
2004	5	25%
2005	3	15%

Fonte: Organizado pelo autor

Tabela 5.2 – Pequenos Municípios Premiados ano a ano

*Anualmente são escolhidas 20 experiências exitosas pelo GPC

Organizando-se a distribuição dos programas e projetos por grandes regiões geográficas, observa-se a predominância de experiências na região nordeste, seguida pela sudeste, sul e centro-oeste. Notou-se, também, a ausência de experiências na região norte, tal como segue:

Regiões	Total	Percentual
Norte – NO	0	0%
Nordeste - NE	14	40%
Centro-Oeste - CO	3	9%

Sudeste - SE	10	31%
Sul - SUL	7	20%

Fonte: Organizado pelo autor

Tabela 5.3 – Pequenos Municípios Premiados por Região

Observando-se as áreas referentes aos projetos e programas, verificou-se uma diversidade em termos de atuação dos governos locais, o que pode representar um contexto em que os governantes locais têm assumido cada vez mais diferentes responsabilidades e frentes de ação. Além disso, notou-se a presença significativa de projetos e programas relacionados ao desenvolvimento regional e local em bases sustentáveis, educação, saúde, desenvolvimento econômico e social e, finalmente, agropecuária e pesca, conforme se apresenta a seguir:

Área	Total	Percentual
a. Desenvolvimento Regional e Local em Bases Sustentáveis	9	26%
b. Educação	6	17%
c. Saúde	4	11%
d. Desenvolvimento Econômico e Social	3	9%
e. Agropecuária e Pesca	2	6%
f. Minorias	1	3%
g. Idoso	1	3%
h. Criança e Adolescente	1	3%
i. Formação de mão-de-obra e Geração de Emprego e Renda	1	3%
j. Formas de Gestão e Planejamento	1	3%
k. Limpeza Pública e Sistemas de Coleta, Tratamento e Destinação final do Lixo	1	3%
l. Saneamento	1	3%
m. Cultura e Patrimônio Histórico e Artístico	1	3%
n. Controle de Poluição	1	3%
o. Diálogo com a Sociedade e Participação de Minorias	1	3%

Fonte: Organizado pelo autor

Tabela 5.4 – Pequenos Municípios Premiados por Área

Os fluxos de ações e os processos decisórios presentes nas respostas

A tarefa de sistematizar os fluxos de ações presentes nas práticas e relacioná-las com as lógicas subjacentes às teorias e aos modelos de processo decisório não é simples, pois se exige, ao mesmo tempo, um entendimento das diferentes teorias e um olhar atento sobre as práticas, num movimento constante de “ir e vir”, entre a prática e a teoria, em busca de possíveis relações entre elas.

De qualquer maneira, mais do que a precisão de números ou estatísticas, busca-se, num primeiro momento, descrever os fluxos de ações e uma possível relação entre as práticas e as teorias e modelos de processo decisório a partir de um conjunto de referências, pois se considera útil no sentido de descrever como os processos decisórios ocorreram nos programas e projetos considerados inovadores pelo Programa Gestão Pública e Cidadania.

Ressalta-se a não intencionalidade em se criar categorias de análise, pois não é o foco desta tese, apesar de reconhecer que isso poderia ser interessante. Nesse sentido, busca-se sistematizar algumas referências que possibilitem uma primeira aproximação entre os conhecimentos codificados no campo da decisão e do processo decisório com as práticas observadas nos programas e projetos inovadores em pequenos municípios brasileiros. Assim, para facilitar e esclarecer os critérios utilizados pelo pesquisador na compreensão do processo decisório em meio aos fluxos de ações, algumas referências-chave são apresentadas:

Abordagens	Referências Utilizadas para Análise
Escolha Racional	<ul style="list-style-type: none"> - Maximização dos resultados, ou seja, que os envolvidos nos programas e projetos revelem um posicionamento em que o intuito seria utilizar os recursos de tal forma a obter o melhor resultado em suas ações; - Visão ordenada do processo, ou seja, com um começo, meio e fim claros. - Enfoque predominantemente individual e cuja escolha seja baseada, sobretudo, em critérios econômicos (maximização da utilidade).
Racionalidade Limitada	<ul style="list-style-type: none"> - Otimização dos resultados, ou seja, a busca por resultados satisfatórios diante das condições existentes; - Utilização de instrumentos de planejamento, assim como a busca por informações para a construção e implantação dos projetos e programas; - Visão razoavelmente ordenada do processo, ou seja, apesar de não se ter uma clareza sobre começo, meio e fim, pode-se reconhecer que

	os envolvidos tiveram uma percepção, passo a passo, das ações empreendidas.
Perspectiva Política - Agenda de Políticas Públicas	<ul style="list-style-type: none"> - O processo decisório ocorreu, sobretudo, a partir das relações estabelecidas entre os poderes (locais ou com outras instâncias governamentais); - Os atores visíveis e invisíveis (KINGDON, 1984) foram destacados como algo relevante ao processo; - Enfoque político e institucional, ou seja, esses aspectos foram ressaltados como elementos relevantes ao processo decisório nos programas e projetos.
Incrementalismo Disjunto	<ul style="list-style-type: none"> - Os programas e projetos originaram-se a partir de negociações entre diversos atores (sendo que esse aspecto foi destacado); - O processo foi baseado em “pequenos passos”, ou seja, não houve sobressaltos, mas, principalmente, a partir da continuidade daquilo que se fazia antes; - As experiências anteriores foram relevantes e ressaltadas nas descrições feitas pelos envolvidos, ou seja, a maneira pela qual conduziam seus trabalhos permitiu/facilitou a construção dos projetos e programas.
<i>Garbage Can</i>	<ul style="list-style-type: none"> - Os envolvidos tinham soluções, buscando problemas a serem resolvidos, capturando, por meio da memória, as experiências passadas; - A visão sobre o processo decisório não foi linear, ao contrário, ou seja, caótico e sem um começo, meio e fim claros; - A situação anterior aos programas e projetos foi apresentada como se fosse um “caos organizado”, ou seja, soluções e problemas, idéias e ações ocorreram sem que houvesse uma ordem ou linearidade.
<i>Sensemaking</i>	<ul style="list-style-type: none"> - Os sentidos foram construídos ao longo do processo, ou seja, iniciaram de uma forma, mas foram modificando as suas percepções a partir das relações estabelecidas entre as pessoas; - Houve um processo de aprendizagem contínua – os erros e acertos foram elementos que contribuíram para um avanço nos projetos e programas; - Fatores “racionais” e “não racionais” (Weick, 1995) operaram simultaneamente, ou seja, houve um reconhecimento de que diversas variáveis operaram durante o processo decisório; - O sentido do que estava sendo feito ocorreu após e não antes da ação.
<i>Groping Along</i>	<ul style="list-style-type: none"> - Os gestores tinham clareza sobre os objetivos e metas, mas não o caminho exato para alcançar os resultados; - As possibilidades foram sendo tateadas ao longo do processo, ou seja, de acordo com os resultados obtidos, assim como os erros e acertos cometidos, foram se delineando as ações; - Houve uma valorização da presença dos gestores junto à população, possibilitando uma melhor compreensão dos problemas vividos pelas pessoas; - Focou-se, sobretudo, a ação, mais do que o planejamento detalhado.

Quadro 5.1 – Abordagens e Referências Utilizadas para Análise

Vale lembrar que o estudo sobre o fluxo de ações, a decisão e o processo decisório não são eventos estáticos, ao contrário, são fenômenos sociais em tempo (SPINK, 2003). Spink (2003, p. 9) declarou: “dialogar com espaços e tempos diferentes requer a construção de pontes delicadas entre idéias e práticas como processos sociais e históricos”.

Feita essa ressalva, e com o objetivo de buscar uma síntese, apresentam-se alguns aspectos que emergiram dos fluxos de ações e do processo decisório a partir da sistematização das informações contidas nas fichas de inscrição e nos relatórios de visita de campo de todos os pequenos municípios finalistas nos 10 anos do Programa Gestão Pública e Cidadania (29 projetos ou programas). Verificaram-se 11 práticas principais presentes nos fluxos de ações e processos decisórios. Apresentam-se tais práticas organizadas em termos de sua frequência de ocorrência.

a) Dialogismo e Participação da População

A prática mais freqüente (76% das experiências) nos fluxos de ações e processos decisórios nos programas e projetos inovadores em pequenos municípios foram o dialogismo e a participação da população. Parece ter havido uma aproximação dos gestores públicos com os moradores e, nesse contexto, a valorização desses agentes ativos na construção das soluções formuladas. Alguns trechos são ilustrativos dessa prática:

(...) a prefeitura organizou e liderou uma grande mobilização em todo o município. Inicialmente, foram realizadas reuniões com a população em todas as localidades do município, buscando soluções para a implantação das escolas e para o suprimento da carência de professores.

(...) para buscar uma expectativa de vida, começou-se a trocar idéias entre todas as pessoas interessadas para que Tupandi realmente se desenvolvesse e chegou-se à idéia de fazer um projeto que desse um impulso à pequena propriedade rural, pois Tupandi é um município agrícola de minifúndios.

(...) a participação organizada das famílias rurais é uma das premissas básicas de todo o processo. Registra-se que antes da elaboração é realizada uma consulta direta em todas as comunidades, com o objetivo de levantar sugestões e reivindicações.

(...) o próprio desenvolvimento do Programa, com o engajamento e a participação do público-alvo (...) contribuiu para que sejam exercidos direitos básicos da cidadania, como o acesso à informação e o direito à participação à voz, através do inter-relacionamento dos profissionais, público-alvo.

(...) a ênfase no associativismo, na participação efetiva nas assembléias e no deslocamento da decisão de concessão de crédito para as comunidades é uma forma de

fortalecimento das associações existentes e de incentivo à participação dos cidadãos nos assuntos públicos locais.

Pode-se verificar que a postura de diálogo com a comunidade e a freqüente participação da população nos projetos e programas estão presentes em outras iniciativas, tais como: Joáima – MG – Saúde Global; Água Boa – MT – Projeto Jaburu; Alcantil – PB – Programa Agentes Comunitários de Saúde; Sacramento – MG – Centro de Empreendimentos Rurais; Vicência – PE – Escolas Rurais Construindo o Desenvolvimento Local; Nazareno – MG – Programa Nazareno Verde; Lontras – SC – Formação de Parcerias e Geração de Renda nas Comunidades Rurais de Lontras; Pintadas – BA – Rede Pintadas; Bom Progresso – RS – Consórcio Intermunicipal de Tratamento de Resíduos Sólidos Urbanos – CITRESU; Lagedo do Tabocal – BA – Programa de Manejo Agroambiental em Microbacias do Rio Jiquiriçá; Canarana – MT – Projeto de Formação de Professores do Parque Indígena do Xingu; Dois Irmãos – RS – Lei Municipal de Tombamento; Guaporé – RS – Projeto Produção Limpa; Cabaceiras – PB – Turismo como Alternativa de Desenvolvimento do Semi-Árido; Santa Terezinha – MT – Programa Legislativo Interativo e Participativo; Rio das Flores – RJ – Município Sustentável; Carolina – MA – FrutaSã, Indústria, Comércio e Exportação Ltda.

b) Incrementalismo Disjunto - Pequenos Passos

A segunda prática mais freqüente (62% das experiências) foi a negociação contínua dos projetos e programas por intermédio de pequenos passos. Os gestores partiram, muitas vezes, dos conhecimentos pré-existentes e, ao longo do processo de negociação das idéias, buscaram construir e reconstruir projetos e programas. Apresentam-se alguns trechos que exemplificam esse tipo de prática:

(...) tentamos fazer um projeto de horta, que não deu certo, pois eles disseram que já estavam de mãos calejadas de trabalhar na roça (...) depois disso, começamos um outro onde seriam produzidos tapetes de retalhos de tecidos, esse projeto até que funcionou por um determinado tempo, pois os velhinhos gostavam de fazê-los, porém a venda era lenta e eles não tinham nenhum retorno financeiro e foi desestimulando até que se acabou (...) partindo daí resolvemos fazer a integração entre idosos, crianças e jovens; criando oficinas de acordo com aquilo que o idoso soubesse fazer, conversamos com eles e decidimos implantar as oficinas.

O prefeito da época enviou uma correspondência aos dez maiores proprietários de terras do município propondo a eles que arrendassem uma parte da terra para que a prefeitura pudesse, ao mesmo tempo, fazer o manejo das terras desgastadas pelas pastagens e refazer a mata ciliar e qualificar a mão-de-obra agrícola, de tal forma que os bóias-frias tivessem uma renda a mais (...) mesmo tendo diversas conversas com esses proprietários de terras ao longo de três meses, a resposta era sempre negativa.

Apesar disso, o dono da maior fazenda do município, ao verificar que se tratava de uma nova gestão pública, concordou em ceder as terras.

Passou-se a um atendimento mais sistemático, mas inicialmente de forma improvisada e potencializando a estrutura subutilizada, o que se demonstrou insuficiente devido ao aumento da demanda e com os primeiros resultados obtidos. A sala de atendimento recebeu uma nova pintura e decoração infantil, cadeiras e mesas, colchonetes, brinquedos, televisão, videocassete e ar condicionado, os cartões de atendimento que eram xerocados passaram a ser impressos em gráfica, foi desenvolvida uma logomarca para o Programa, enfim, construiu-se um ambiente cada vez mais adequado e condizente com as necessidades das mães e seus filhos.

(...) buscou-se criar um projeto de grandes proporções, na medida em que havia o clamor de cerca de 700 agricultores familiares por alternativas de trabalho e renda. Contudo, o projeto iniciou-se com 10 empreendedores, especialmente porque havia uma preocupação com a sustentabilidade da proposta implantada.

Práticas semelhantes de incrementalismo disjunto e a construção dos projetos e programas por meio de pequenos passos foram observadas também nas seguintes experiências: Icapuí – CE – Universalização do Ensino em Icapuí; Turmalina – MG – Escola Família Agroindustrial de Turmalina; Urupema – SC – O Processo de Desenvolvimento Rural Sustentável em Urupema; Pão de Açúcar – AL – Fundo para o Desenvolvimento da Agricultura Familiar – FUNDAF; Pedras de Fogo – PB – Autópsia Verbal; Nazareno – MG – Programa Nazareno Verde; Pintadas – BA – Rede Pintadas; Bom Progresso – RS – Consórcio Intermunicipal de Tratamento de Resíduos Sólidos Urbanos – CITRESU; Lagedo do Tabocal – BA – Programa de Manejo Agroambiental em Microbacias do Rio Jiquiriçá; Canarana – MT – Projeto de Formação de Professores do Parque Indígena do Xingu; Monsenhor Gil – PI – Biblioteca Itinerante; Guaporé – RS – Projeto Produção Limpa; Rio das Flores – RJ – Município Sustentável; Carolina – MA – FrutaSã, Indústria, Comércio e Exportação Ltda.

c) Tatear possibilidades

Diversos gestores focaram a ação, mais do que em planejamentos criteriosamente elaborados. Nesse sentido, tinham noção do que gostariam de alcançar, mas não o caminho até os objetivos e metas. Assim, foram tateando as possibilidades, tendo em vista o alcance dos propósitos pretendidos. Esse foi o terceiro tipo de ação mais frequente (55% das experiências) nos fluxos de ações e processos decisórios. Os trechos que ajudam a ilustrar essa forma de ação são:

(...) havia uma dificuldade muito grande no diálogo entre as cooperativas, estruturadas a partir do movimento sindical, e a Wyty Catê, regida a partir da lógica social indígena. As reuniões do ‘conselhão’, por exemplo, eram estruturadas nos moldes de

assembléias sindicais, com regras de inscrição e tempo definido para as intervenções, o que gerava dificuldades para a participação indígena, seja por causa de constituírem minoria na Rede, ou pela utilização da língua portuguesa (da qual poucos são familiarizados), seja porque nas reuniões do movimento indígena, não há limitações quanto ao uso da palavra.

(...) houve uma tentativa de selecionar alguns programas veiculados no ar e disponibilizar a TV da escola para toda a comunidade. No entanto, com o tempo, os moradores começaram a exigir o aparelho para que pudessem assistir aos jogos de futebol ou outros programas durante o dia, causando transtornos na rotina escolar. Assim, o equipamento foi retirado, sendo disponibilizado apenas aos alunos nos dias da visita da Biblioteca Itinerante.

(...) com a regularização das escolas pelo governo estadual, a merenda começou a ser enviada. Eram produtos da cidade, tais como macarrão, biscoito, arroz, que chegavam dentro das aldeias. Os professores e a comunidade não queriam que esse tipo de alimentação entrasse nas aldeias. Os professores, assim, resolveram comprar produtos fornecidos pelas famílias das aldeias e pegar os recebidos para comprovar o pagamento. Essa prática não foi aprovada pelo Tribunal de Contas do MT e foi cancelado o envio de recursos (...) houve uma grande mobilização dos professores, comunidade, das instituições parceiras do Projeto e que resultou, finalmente, na aprovação dessa forma autônoma de gestão da merenda escolar.

Verificaram-se práticas semelhantes de tatear possibilidades em outras experiências, tais como: Icapuí – CE – Universalização do Ensino em Icapuí; Água Boa – MT – Projeto Jaburu; Duque Bacelar – MA – O Projeto Conviver em Duque Bacelar; Iguaraçu – PR – Programa Terra Solidária; Urupema – SC – O Processo de Desenvolvimento Rural Sustentável em Urupema; Tamboril – CE – Programa Bebê Saudável; Piúma – ES – Escola de Pesca de Piúma; Pão de Açúcar – AL – Fundo para o Desenvolvimento da Agricultura Familiar – FUNDAF; Pedras de Fogo – PB – Autópsia Verbal; Lagedo do Tabocal – BA – Programa de Manejo Agroambiental em Microbacias do Rio Jiquiriçá; Guaporé – RS – Projeto Produção Limpa; Santa Terezinha – MT – Programa Legislativo Interativo e Participativo; Rio das Flores – RJ – Município Sustentável.

d) Sentidos criados ao longo do processo

Uma das práticas presentes nos fluxos de ações e processos decisórios foi a criação de sentidos ao longo do processo. As pessoas envolvidas nas construções dos projetos e programas, inclusive moradores, profissionais em nível de execução, membros de organizações da sociedade civil, entre outros, perceberam, de forma retrospectiva, ao longo do processo de formulação e implantação das experiências, os significados das ações empreendidas. Essa foi a quarta prática mais freqüente (52% das experiências) e pode ser exemplificada pelos trechos a seguir:

(...) a experiência adquirida durante o processo de Comissão Processante, os vereadores puderam sentir a importância da presença da população no acompanhamento e nas gestões de várias ações que necessitava da atuação da comunidade o que veio a contribuir para consolidar junto à instância Câmara dos Vereadores.

(...) as discussões sobre o turismo em Cabaceiras iniciaram-se com ações de um empreendedor, que tinha uma fazenda com uma formação geológica muito peculiar (...) com a visita de uma pessoa que atua no ramo de turismo (...) esse agente de turismo apontou para os fazendeiros que aquela propriedade tinha potencial turístico e que poderia transformar aquela fazenda numa pousada. Com as gravações de filmes, mini-séries e outros, houve um impulso nessa experiência: (...) projetou o município em âmbito nacional e possibilitou aos empreendedores do setor de hospedagem perceber e, principalmente, acreditar que suas instalações eram viáveis para atender as demandas turísticas.

Com os primeiros resultados que surgiram a partir da experiência-piloto, outras empresas aderiram à proposta de alterarem os seus processos produtivos que permitissem, ao mesmo tempo, aumento da eficiência e maior controle ambiental (...) aos poucos, foi-se construindo uma rede de atores sociais articulados em torno da necessidade de redução dos resíduos gerados pelo setor joalheiro.

(...) houve uma campanha de reciclagem de lixo e após a adesão dos alunos e separação do lixo, estes viram as funcionárias dessa escola misturarem o lixo, indignando esses alunos. Ao mesmo tempo, esses alunos começaram a reclamar dos caminhões de lixo que também misturavam o lixo que fora devidamente separado antes da sua coleta. Foi a partir disso que aconteceram as conversas entre a Escola, os professores e a Prefeitura de Três Passos.

A construção de sentidos ao longo do processo de elaboração e implantação pode ser verificada também nas seguintes experiências: Tupandi – RS – Fundo de Desenvolvimento Agropecuário; Duque Bacelar – MA – O Projeto Conviver em Duque Bacelar; Iguaraçu – PR – Programa Terra Solidária; Turmalina – MG – Escola Família Agroindustrial de Turmalina; Tamboril – CE – Programa Bebê Saudável; Vicência – PE – Escolas Rurais Construindo o Desenvolvimento Local; Pão de Açúcar – AL – Fundo para o Desenvolvimento da Agricultura Familiar – FUNDAF; Pedras de Fogo – PB – Autópsia Verbal; Lagedo do Tabocal – BA – Programa de Manejo Agroambiental em Microbacias do Rio Jiquiriçá; Canarana – MT – Projeto de Formação de Professores do Parque Indígena do Xingu; Monsenhor Gil – PI – Biblioteca Itinerante.

e) Relação com outras instâncias governamentais

A relação dos governos locais com as outras instâncias governamentais esteve presente em metade das experiências (52% dos casos). Em geral, trata-se de negociações com as esferas

estadual e federal em torno das alternativas construídas localmente. Os gestores ora aproveitaram o lançamento de determinada política ou programa, ora buscaram inserir seus projetos e programas entre as prioridades dos governos estadual e federal. Seja com for, os relatos tendem a demonstrar uma postura pró-ativa dos governos locais mediante os outros poderes, conforme segue:

Buscou-se apoio junto ao Governo Federal, via PROGER (recursos do FAT) e também junto ao PRONAF, mas o município de Sacramento não foi contemplado por esses Programas. Teve que utilizar, assim, de recursos próprios (bastante limitados), e utilizou o Orçamento Participativo para a definição das prioridades de investimentos. Por outro lado, a Câmara Municipal trabalhou na criação de Leis que viabilizassem o Centro de Empreendimentos Rurais.

Com o surgimento do PRONAF, em 1996, o poder público de Poço Verde retomou a idéia de buscar, mais uma vez, soluções com o objetivo de promover o desenvolvimento de atividades produtivas, no setor agrícola, mais especificamente junto aos pequenos agricultores. Para acessar o Fundo Municipal, os agricultores tinham que se organizar em grupos de até 10 pessoas, que se auto-avalizavam.

(...) a formação do Consórcio foi fruto dentre outros fatores, do esforço intencional e direcionado de alguns prefeitos; do estímulo institucional e financeiro dos governos Federal e Estadual; da pressão tanto da Promotoria quanto da oposição e da opinião pública em casos específicos de alguns municípios.

Além das experiências citadas, pode-se verificar uma postura semelhante de negociação com os governos estadual e federal nas seguintes experiências: Duque Bacelar – MA – O Projeto Conviver em Duque Bacelar; Alcantil – PB – Programa Agentes Comunitários de Saúde; Iguaraçu – PR – Programa Terra Solidária; Turmalina – MG – Escola Família Agroindustrial de Turmalina; Urupema – SC – O Processo de Desenvolvimento Rural Sustentável em Urupema; Piúma – ES – Escola de Pesca de Piúma; Vicência – PE – Escolas Rurais Construindo o Desenvolvimento Local; Nazareno – MG – Programa Nazareno Verde; Lontras – SC – Formação de Parcerias e Geração de Renda nas Comunidades Rurais de Lontras; Lagedo do Tabocal – BA – Programa de Manejo Agroambiental em Microbacias do Rio Jiquiriçá; Canarana – MT – Projeto de Formação de Professores do Parque Indígena do Xingu; Rio das Flores – RJ – Município Sustentável.

f) Informalidade e Fluidez nas idéias e ações

Outra prática verificada com frequência (38% dos casos) entre as experiências analisadas foi a informalidade e a fluidez nas idéias e ações. Trata-se de uma postura de gestão distinta às que

estão presentes nos saberes administrativos tradicionais, mas que contribuiu, em parte, para a viabilização das propostas, assim como para os resultados alcançados, conforme os exemplos a seguir:

Dr^a Inês iniciou ‘*de forma improvisada*’ em outubro de 1997 um trabalho com gestantes e parturientes, visando incentivar o aleitamento materno. Acreditava que a incidência dessas doenças nas crianças pequenas e nos recém-nascidos poderia ser suprimida com a amamentação no seio (...) em maio de 1998 começava a ser perceptível a diminuição no número de óbitos e dessa forma (...) a Secretaria de Saúde, animada pelo quadro que se delineava, priorizou o incentivo ao projeto.

(...) não há legislação municipal que regularmente sua existência, os acordos com as famílias, proprietários, e os produtores que emprestam os equipamentos: quase todos os contratos são verbais.

(...) em algum momento, com a concordância da LBA, decidiu-se que, ao invés de duas reuniões semanais de três horas, far-se-ia apenas uma, aos sábados, de seis horas, com a realização de um forró (...) não há qualquer espécie de planejamento ou o emprego de outros instrumentos institucionais que dêem garantia de regularidade do funcionamento das oficinas.

Outras experiências trouxeram relatos em que houve a informalidade e a fluidez nas idéias e ações, tais como: Joáima – MG – Saúde Global; Água Boa – MT – Projeto Jaburu; Pão de Açúcar – AL – Fundo para o Desenvolvimento da Agricultura Familiar – FUNDAAF; Pedras de Fogo – PB – Autópsia Verbal; Bom Progresso – RS – Consórcio Intermunicipal de Tratamento de Resíduos Sólidos Urbanos – CITRESU; Canarana – MT – Projeto de Formação de Professores do Parque Indígena do Xingu; Monsenhor Gil – PI – Biblioteca Itinerante; Santa Terezinha – MT – Programa Legislativo Interativo e Participativo.

g) Racionalidade Limitada – Utilização do planejamento formal e informações existentes

Em algumas experiências (38% dos casos), o uso do planejamento e do levantamento de informações esteve presente, especialmente no início da construção dos projetos e programas. Em certa medida, trata-se de uma postura mais próxima de uma gestão convencional e de um processo decisório linear. Essa prática, contudo, não se apresentou de maneira isolada, ou seja, o levantamento de informações e o planejamento formal foram acompanhados freqüentemente de ações menos lineares no decorrer das experiências. A despeito disso, apresentam-se alguns exemplos dessa prática:

Antes de assumir a prefeitura de Tupandi, a administração local partiu para ver o que era feito em municípios do Rio Grande do Sul (região de Humaitá e Santa Rosa),

Santa Catarina (região de Crisciúma e Chapecó) e oeste do Paraná (...) a questão do modelo de financiamento do novo sistema de produção foi levado para a câmara municipal, onde foi amplamente discutido.

(...) esse projeto foi elaborado a partir de experiências concretas já implantadas nos Estados do Ceará, Goiás, Pernambuco, Maranhão e São Paulo (Vale do Ribeira), do conhecimento de relatos de programas com Agentes de Saúde de quase todo o país e também do programa de líderes comunitários da Pastoral da Criança.

A origem da proposta de Urupema é datada de 1989, logo após a sua emancipação, quando diversas entidades reuniram-se e decidiram elaborar o Plano Municipal de Desenvolvimento Agrícola (1989-1992). E apesar de ter sido uma primeira experiência, tal proposta foi conduzida por princípios avançados para a época, tais como a participação comunitária, descentralização administrativa, e ações voltadas para a área ambiental.

(...) o ponto de partida deu-se nos Seminários de Avaliação e de Planejamento Estratégico em fevereiro de 1997. A sua concepção aconteceu em março de 1997, quando ficou clara a idéia de juntar num mesmo espaço de intervenção, a formação, o fomento e o financiamento que foi a proposta do Centro de Empreendimentos Rurais, o CER.

Ações semelhantes foram observadas em outros municípios, tais como: Piúma – ES – Escola de Pesca de Piúma; Pedras de Fogo – PB – Autópsia Verbal; Lagedo do Tabocal – BA – Programa de Manejo Agroambiental em Microbacias do Rio Jiquiriçá; Canarana – MT – Projeto de Formação de Professores do Parque Indígena do Xingu; Rio das Flores – RJ – Município Sustentável; Carolina – MA – FrutaSã, Indústria, Comércio e Exportação Ltda.

h) Reunião de diferentes saberes

Em alguns projetos e programas (35% dos casos), houve a combinação de diferentes saberes ao longo do fluxo de ações e processo decisório. Esse foi um dos fatores que contribuiu para o alcance dos êxitos obtidos. Isso não significa que tal combinação foi algo isento de problemas, conforme os exemplos a seguir:

(...) errando e buscando corrigir esses erros e tendo a medida exata de sua capacidade em somar o conhecimento tradicional (conhecimento empírico) e o conhecimento científico e tecnológico dos biólogos, ecólogos, antropólogos, educadores ambientais.

Diversos profissionais, além da equipe gestora do Município, como historiadores e museólogos, envolveram-se ao longo do processo de implantação (...) a identidade cultural com tradições alemãs é bastante forte em Dois Irmãos, daí a população da cidade a partir da década de oitenta tendo a percepção que grande parte do patrimônio arquitetônico histórico do município estava sendo demolido, teve a iniciativa de mobilizar-se em prol da defesa da preservação e conservação dos bens culturais capazes de manter viva a identidade cultural da comunidade.

(...) participaram diversas comunidades e as várias secretarias municipais, percebeu-se a situação em que se encontrava o município (desorganização da produção; conhecimento tradicional; dificuldade de financiamento; êxodo rural; abandono das atividades e desestruturação familiar).

A reunião de diferentes saberes foi verificada em outras iniciativas, tais como: Joáima – MG – Saúde Global; Água Boa - MT – Projeto Jaburu; Iguaraçu – PR – Programa Terra Solidária; Pão de Açúcar – AL – Fundo para o Desenvolvimento da Agricultura Familiar – FUNDAF; Nazareno – MG – Programa Nazareno Verde; Canarana – MT – Projeto de Formação de Professores do Parque Indígena do Xingu; Dois Irmãos – RS – Lei Municipal de Tombamento; Guaporé – RS – Projeto Produção Limpa; Carolina – MA – FrutaSã, Indústria, Comércio e Exportação Ltda.

i) Soluções surgidas a partir da comunidade

Uma das práticas que se destacou mediante a leitura e a análise dos documentos foram as soluções surgidas a partir da comunidade. Em 20% dos programas e projetos, a proposta ou idéia inicial teve como ponto de partida os anseios e necessidades da população local, tal como segue:

(...) o projeto de universalização era inicialmente uma insatisfação da população e, principalmente, de alguns jovens que sofreram o descaso dos políticos locais em garantir educação (...) esses jovens se mobilizaram para exigir a emancipação do Município, abraçando como primeiro grande feito a garantia de escola para todas as crianças em idade escolar e erradicação do analfabetismo.

(...) é uma coisa que surgiu daqui, parida daqui, em um movimento endógeno (...) tratou-se de um desdobramento natural que emanou da comunidade como uma necessidade de um grupo de instituições e pessoas com uma visão convergente em busca do desenvolvimento local de Pintadas.

(...) no início dos anos 90, lideranças da etnia Krahô ligadas à Associação Mãkraré iniciam um diálogo com o CTI para o aproveitamento dos recursos naturais e geração de renda em suas comunidades (...) havia também a discussão sobre a organização dos índios, precariamente estruturada na região nesta época (...) o estudo sobre as potencialidades das frutas na região ocorreu em função dessa mobilização de um grupo de índios que buscavam alternativas para uma vida melhor.

Outras experiências também contaram com as soluções, partindo da própria comunidade, por exemplo: Pão de Açúcar – AL – Fundo para o Desenvolvimento da Agricultura Familiar – FUNDAF; Canarana – MT – Projeto de Formação de Professores do Parque Indígena do Xingu; Dois Irmãos – RS – Lei Municipal de Tombamento.

j) Agenda de Políticas Públicas – Relação Executivo e Legislativo

A relação entre o Executivo e o Legislativo municipal foi destacada em 10% das experiências analisadas. De toda a forma, os projetos e programas de três pequenos municípios foram introduzidos na agenda do legislativo, nem sempre com o apoio dos vereadores, o que pode significar que em algumas ocasiões há uma tensão nas relações entre os poderes locais, tal como é exemplificado a seguir:

(...) os gestores municipais depararam-se com a resistência política da Câmara dos Vereadores. Apesar de nove dos treze vereadores de Turmalina serem da situação, o legislativo municipal autorizou que 27% no máximo (ao invés de no mínimo) do orçamento municipal deveriam ser investidos na educação.

(...) a questão do modelo de financiamento do novo sistema de produção foi levado para a câmara municipal, onde foi amplamente discutido.

Buscou-se apoio junto ao Governo Federal, via PROGER (recursos do FAT) e também junto ao PRONAF, mas o município de Sacramento não foi contemplado por esses Programas. Teve que utilizar, assim, de recursos próprios (bastante limitados), e utilizou o Orçamento Participativo para a definição das prioridades de investimentos. Por outro lado, a Câmara Municipal trabalhou na criação de Leis que viabilizassem o Centro de Empreendimentos Rurais.

k) Garbage Can – soluções procurando problemas

Uma das características do modelo *Garbage Can* é a “solução procurando problemas”. Essa característica parece ter feito parte de uma das experiências (3% dos casos), conforme o trecho a seguir:

(...) a estratégia de Autópsia Verbal partiu da vivência de técnicos da Vigilância Epidemiológica que haviam trabalhado em Quixadá-CE em 1994 e que realizavam investigação de óbitos em menores de 1 ano naquele município. No 1º trimestre de 1999 iniciou-se a investigação de óbitos de menores de 1 ano no município de Pedras de Fogo.

Análise dos resultados

Sistematizando-se os resultados apresentados anteriormente, tem-se a seguinte tabela sobre os fluxos de ações e processos decisórios nos programas e projetos inovadores em pequenos municípios premiados pelo GPC (1996 a 2005):

		Total	%
Teorias - Processo Decisório	Racional – Escolha Racional	0	0%
	Racionalidade Limitada – Utilização do planejamento formal e informações existentes	11	38%
	Agenda de Políticas Públicas – Relação Executivo e Legislativo	3	10%
	Incrementalismo disjuncto - Pequenos passos	18	62%
	<i>Garbage Can</i> – soluções procurando problemas	1	3%
	Sentidos criados ao longo do processo	15	52%
	Tatear possibilidades	16	55%
	Outros Fatores	Dialogismo e Participação da população	22
Relação com outras instâncias governamentais		15	52%
Informalidade e Fluidez nas idéias e ações		11	38%
Reunião de diferentes saberes		10	35%
Soluções surgidas a partir da comunidade		6	20%

Fonte: Organizado pelo autor

Tabela 5.5 – Fluxos de Ações e Processos Decisórios

Apresentam-se dois gráficos dos dados sistematizados na tabela anterior:

Gráfico 5.1 - Fluxo de Ações e aproximações com as lógicas subjacentes aos modelos e teorias de Processo Decisório – Frequência – Projetos e Programas Inovadores em pequenos municípios selecionados pelo Programa Gestão Pública e Cidadania (1996 a 2005)

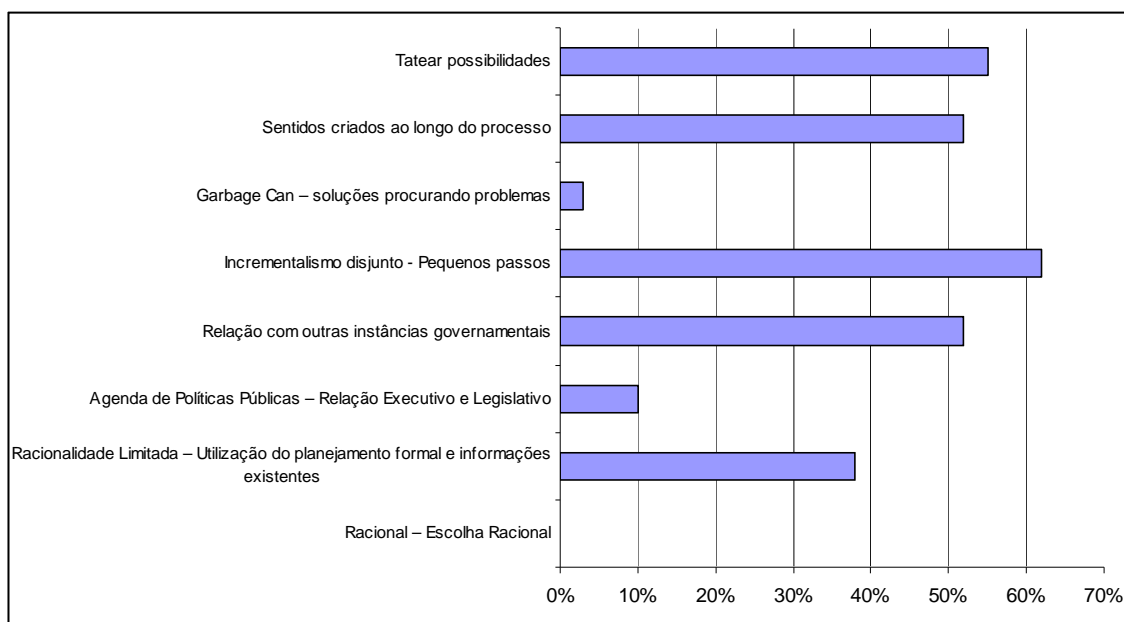
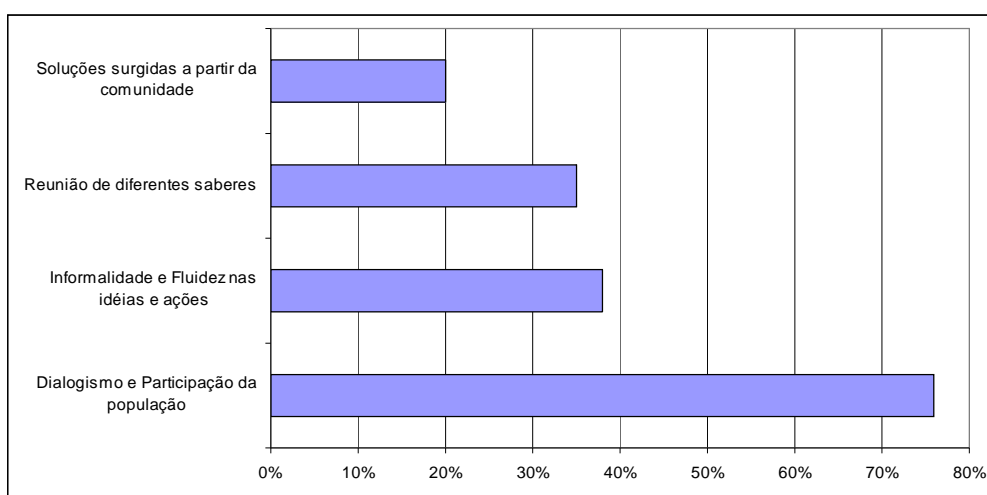


Gráfico 5.2 - Fluxos de Ações com outros fatores – ausentes ou pouco destacados nos modelos e teorias de Processo Decisório - Frequência – Projetos e Programas Inovadores em pequenos municípios selecionados pelo Programa Gestão Pública e Cidadania (1996 a 2005)



Em nenhum dos programas e projetos finalistas e destaques ao longo de 10 anos do ciclo de premiação do Programa Gestão Pública e Cidadania (1996 a 2005) foi possível perceber qualquer menção ao modelo da escolha racional. Esse fato, provavelmente, pode ser explicado

por duas razões principais: esse modelo é calcado numa lógica de maximização dos resultados, dentro de uma perspectiva individual de tomada de decisão, e que dificilmente se verificaria integralmente em uma situação prática; a segunda explicação para esse resultado seria o viés de escolha dos programas e projetos, ou seja, o comitê de seleção do GPC priorizou iniciativas que se distanciariam de uma lógica puramente econômica (mesmo em iniciativas de desenvolvimento local, pois entre os critérios de seleção, por exemplo, há a valorização da promoção da cidadania e o combate à pobreza que dificilmente ocorreria por meio da ação de um único indivíduo).

Por outro lado, apreenderam-se, a partir dos fluxos de ações, que os gestores dos projetos e programas inovadores em pequenos municípios “não seguem” um modelo específico de processo decisório. Ao contrário disso, a combinação de diferentes teorias parece ser algo promissor para descrever, em parte, o processo decisório. Apesar de preliminar, esse aspecto aponta para a necessidade de se atentar à riqueza de detalhes que ocorreu ao longo dos fluxos de ações, no qual se encontra o processo decisório, tanto quanto possível, sem considerar, *a priori*, um modelo específico como ponto de partida de análise.

Especificamente quanto às lógicas subjacentes aos modelos e teorias do processo decisório, verificou-se a prática do incrementalismo disjunto (LINDBLOM, 1959, 1979) como a mais freqüente entre os casos (18, ou seja, 62% do total) e a menos freqüente (1 caso, ou seja, 3%) que poderia ser explicada pelo modelo *Garbage Can* (COHEN, MARCH; OLSEN, 1972). Assim, a prática de negociação constante, os pequenos passos e a construção realizada ao longo do processo de construção dos programas e projetos parecem apontar para uma situação em que os gestores públicos tiveram de conquistar espaços, assim como legitimar a sua ação, perante grupos distintos e, portanto, com visões diversificadas sobre a realidade, assim como diferentes percepções sobre os programas e projetos. A baixa freqüência verificada do “caos organizado”, ou seja, a situação de “soluções procurando problemas” num processo decisório pode ter relação com as limitações do material considerado (fichas de inscrição e relatórios de visita de campo), pois existe a possibilidade de se ter “aparado arestas” no processo de descrição das experiências, ainda que de forma involuntária, tanto pela equipe gestora, como também pelos pesquisadores do GPC.

Além disso, observou-se a prática de “tatear possibilidades” (BEHN, 1988) em 16 projetos e programas (55% do total de casos analisados) e a criação de sentidos ao longo do processo

(WEICK, 1995) presente em 15 casos (52% do total). Essas são teorias que ajudam a descrever mais da metade das experiências analisadas. Isso parece apontar para situações em que os gestores tinham, provavelmente, objetivos claros, mas sem a certeza do caminho a ser trilhado para atingir os resultados pretendidos. Concomitantemente à ação de tatear as possibilidades, os sentidos do que estava sendo feito foram emergindo e, possivelmente, reforçando um passo-a-passo rumo aos objetivos almejados.

No início de alguns projetos e programas, houve a utilização das informações existentes, assim como o planejamento formal, características (ainda que parciais) do modelo da racionalidade limitada (SIMON, 1959). Esse tipo de ação estava presente em 11 casos, ou seja, em 38% do total. Apesar disso, nenhum processo decisório dos projetos ou programas analisados tiveram exclusivamente esses fatores, ou seja, a racionalidade limitada apresentou-se como um dos aspectos que contribuiria para a descrição do processo decisório. Dito de outra forma: isoladamente, a racionalidade limitada não seria suficiente para descrever o processo decisório nos programas e projetos inovadores em pequenos municípios. Ressalta-se que a atividade de levantar as informações e elaborar o planejamento não foi feita de forma individual. Em geral, houve a participação ativa de diferentes pessoas, inclusive da população local. É possível que o desafio para se obter as informações necessárias, assim como da elaboração do planejamento, tenham sido uma espécie de “mote” para que as pessoas agissem coletivamente. Feitas essas considerações, a presença da racionalidade limitada, que é relacionada a uma postura linear de trabalho, não é estranha, nem tão pouco contraditória às práticas menos convencionais de gestão.

A baixa frequência de um processo decisório que pudesse ser explicado pelo modelo delineado no âmbito da Agenda de Políticas Públicas – presente em 3 casos, ou seja, em 10% do total analisado, parece apontar para um contexto em que os pequenos municípios que tenham promovido um programa ou projeto inovador estejam agindo de forma autônoma em relação às outras instâncias governamentais. Ou seja, a despeito das limitações internas e externas a esses municípios, isso não foi um empecilho para a construção de alternativas viáveis e que essas alcançassem êxito. Por outro lado, deve-se considerar que o modelo da Agenda de Políticas Públicas, desenvolvido a partir da estrutura e dinâmica dos governos nacionais, seja pouco condizente com a realidade política e institucional dos pequenos municípios brasileiros.

Por fim, a sistematização realizada dos fluxos de ações permitiu observar práticas que não foram tratadas ou mencionadas pelos modelos e teorias sobre processo decisório. A participação da população e o dialogismo nos fluxos de ações e no processo decisório, por exemplo, estavam presentes em 76% dos casos, ou seja, em 22 dos programas e projetos. A reunião de diferentes saberes (presentes em 10 casos, ou seja, em 35% do total), informalidade e fluidez (11 casos ou 38%) e para soluções que emergiram da própria comunidade (6 casos ou 20% do total).

A relação entre as esferas de governo (presentes em 15 casos ou 52%) emergiu como uma ação freqüente entre os gestores de pequenos municípios que promoveram inovações. Apesar disso, boa parte da literatura tende a olhar os municípios como meros executores das políticas e programas definidos nos âmbitos estaduais e federais, ou seja, não têm destacado o caminho inverso em que o município tenha sido protagonista ou ainda um agente ativo num determinado programa ou política pública promovido em uma outra esfera governamental.

Apesar de reconhecer a diversidade de iniciativas (diferentes áreas, tais como saúde, educação, desenvolvimento local, cultura, assistência social etc.), assim como a origem (o conjunto de experiências contempla municípios das diferentes regiões brasileiras), emerge a possibilidade de descrever os fluxos de ações e o processo decisório, ainda que de forma limitada (a fonte de informação utilizada, por exemplo, não tinha o objetivo de revelar tal prática), a partir da análise das práticas que emergiram das experiências inovadoras analisadas:

Os fluxos de ações e o processo decisório ocorreram, sobretudo, a partir das experiências vividas e conhecimentos dos atores locais, cujo ritmo foi o de pequenos passos negociados, em que houve um diálogo e uma participação da população, assim como com outras instâncias governamentais. Nesse contexto, os gestores e demais pessoas envolvidas no processo decisório foram Tateando possibilidades e, ao mesmo tempo, criando sentidos em suas ações, ou seja, um processo predominantemente não linear.

E isso pode ser verificado com mais clareza a partir do quadro a seguir, referente a cada uma das experiências e o fluxo de ações percebido a partir dos materiais analisados:

Projeto ou Programa	Fluxo de Ações	Processo
Joáima – MG – Saúde Global	- Dialogismo e Participação da população - Informalidade e Fluidez nas idéias e ações - Reunião de diferentes saberes	Não linear
Tupandi - RS – Fundo de Desenvolvimento Agropecuário	- Racionalidade Limitada – Utilização do planejamento formal e informações existentes - Agenda de Políticas Públicas – Relação Executivo e Legislativo - Sentidos criados ao longo do processo - Dialogismo e Participação da população	Linear e não linear
Icapuí – CE – Universalização do Ensino em Icapuí	- Incrementalismo disjuncto – Pequenos passos - Tatear possibilidades - Dialogismo e Participação da população - Soluções surgidas a partir da comunidade	Não linear
Água Boa - MT – Projeto Jaburu	- Tatear possibilidades - Dialogismo e Participação da população - Informalidade e Fluidez nas idéias e ações - Reunião de diferentes saberes	Não linear
Duque Bacelar – MA – O Projeto Conviver em Duque Bacelar	- Relação com outras instâncias governamentais - Incrementalismo disjuncto – Pequenos passos - Sentidos criados ao longo do processo - Tatear possibilidades - Informalidade e Fluidez nas idéias e ações	Não linear
Alcantil – PB – Programa Agentes Comunitários de Saúde	- Racionalidade Limitada – Utilização do planejamento formal e informações existentes - Relação com outras instâncias governamentais - Dialogismo e Participação da população	Linear
Iguaraçu – PR – Programa Terra Solidária	- Relação com outras instâncias governamentais - Incrementalismo disjuncto – Pequenos passos - Sentidos criados ao longo do processo - Tatear possibilidades - Informalidade e Fluidez nas idéias e ações - Reunião de diferentes saberes	Não linear
Urupema – SC – O Processo de Desenvolvimento Rural Sustentável em Urupema	- Utilização do planejamento formal e informações existentes - Relação com outras instâncias governamentais - Incrementalismo disjuncto – Pequenos passos - Tatear possibilidades - Dialogismo e Participação da população	Linear e não linear
Turmalina – MG – Escola Família Agroindustrial de Turmalina	- Utilização do planejamento formal e informações existentes - Agenda de Políticas Públicas – Relação Executivo e Legislativo - Relação com outras instâncias governamentais - Incrementalismo disjuncto – Pequenos passos - Sentidos criados ao longo do processo	Linear e não linear

Projeto ou Programa	Fluxo de Ações	Processo
Poço Verde – SE – Fundo Municipal de Aval	- Relação com outras instâncias governamentais	-
Sacramento – MG – Centro de Empreendimentos Rurais	- Racionalidade Limitada – Utilização do planejamento formal e informações existentes - Agenda de Políticas Públicas – Relação Executivo e Legislativo - Relação com outras instâncias governamentais - Incrementalismo disjuncto – Pequenos passos - Dialogismo e Participação da população - Reunião de diferentes saberes	Linear e não linear
Piúma – ES – Escola de Pesca de Piúma	- Utilização do planejamento formal e informações existentes - Relação com outras instâncias governamentais - Tatear possibilidades	Linear e não linear
Tamboril – CE – Programa Bebê Saudável	- Incrementalismo disjuncto – Pequenos passos - Sentidos criados ao longo do processo - Tatear possibilidades - Dialogismo e Participação da população - Informalidade e Fluidez nas idéias e ações	Não linear
Vicência – PE – Escolas Rurais Construindo o Desenvolvimento Local	- Relação com outras instâncias governamentais - Sentidos criados ao longo do processo - Dialogismo e Participação da população	Não linear
Nazareno – MG – Programa Nazareno Verde	- Relação com outras instâncias governamentais - Incrementalismo disjuncto – Pequenos passos - Dialogismo e Participação da população - Reunião de diferentes saberes	Não linear
Pedras de Fogo – PB – Autópsia Verbal	- Racionalidade Limitada – Utilização do planejamento formal e informações existentes - Incrementalismo disjuncto – Pequenos passos - <i>Garbage Can</i> – soluções procurando problemas - Sentidos criados ao longo do processo - Informalidade e Fluidez nas idéias e ações - Tatear possibilidades	Não linear
Pão de Açúcar – AL – Fundo para o Desenvolvimento da Agricultura Familiar – FUNDAF	- Incrementalismo disjuncto – Pequenos passos - Sentidos criados ao longo do processo - Tatear possibilidades - Dialogismo e Participação da população - Informalidade e Fluidez nas idéias e ações - Reunião de diferentes saberes - Soluções surgidas a partir da comunidade	Não linear

Projeto ou Programa	Fluxo de Ações	Processo
Bom Progresso – RS – Consórcio Intermunicipal de Tratamento de Resíduos Sólidos Urbanos – CITRESU	<ul style="list-style-type: none"> - Relação com outras instâncias governamentais - Incrementalismo disjunto – Pequenos passos - Dialogismo e Participação da população - Informalidade e Fluidez nas idéias e ações 	Não linear
Pintadas – BA – Rede Pintadas	<ul style="list-style-type: none"> - Incrementalismo disjunto – Pequenos passos - Dialogismo e Participação da população - Soluções surgidas a partir da comunidade 	Não linear
Lontras – SC – Formação de Parcerias e Geração de Renda nas Comunidades Rurais de Lontras	<ul style="list-style-type: none"> - Relação com outras instâncias governamentais - Dialogismo e Participação da população 	-
Lagedo do Tabocal – BA – Programa de Manejo Agroambiental em Microbacias do Rio Jiquiriçá	<ul style="list-style-type: none"> - Racionalidade Limitada – Utilização do planejamento formal e informações existentes - Relação com outras instâncias governamentais - Incrementalismo disjunto – Pequenos passos - Sentidos criados ao longo do processo - Tatear possibilidades - Dialogismo e Participação da população 	Linear e não linear
Monsenhor Gil – PI – Biblioteca Itinerante	<ul style="list-style-type: none"> - Incrementalismo disjunto – Pequenos passos - Sentidos criados ao longo do processo - Tatear possibilidades - Informalidade e Fluidez nas idéias e ações 	Não linear
Canarana – MT – Projeto de Formação de Professores do Parque Indígena do Xingu	<ul style="list-style-type: none"> - Racionalidade Limitada – Utilização do planejamento formal e informações existentes - Relação com outras instâncias governamentais - Incrementalismo disjunto – Pequenos passos - Sentidos criados ao longo do processo - Tatear possibilidades - Dialogismo e Participação da população - Informalidade e Fluidez nas idéias e ações - Reunião de diferentes saberes - Soluções surgidas a partir da comunidade 	Não linear
Dois Irmãos – RS – Lei Municipal de Tombamento	<ul style="list-style-type: none"> - Dialogismo e Participação da população - Reunião de diferentes saberes - Soluções surgidas a partir da comunidade 	Não linear
Santa Terezinha – MT – Programa Legislativo Interativo e Participativo	<ul style="list-style-type: none"> - Sentidos criados ao longo do processo - Tatear possibilidades - Dialogismo e Participação da população - Informalidade e Fluidez nas idéias e ações 	Não linear
Guaporé – RS – Projeto Produção Limpa	<ul style="list-style-type: none"> - Incrementalismo disjunto – Pequenos passos - Sentidos criados ao longo do processo - Tatear possibilidades - Dialogismo e Participação da população - Reunião de diferentes saberes 	Não linear

Projeto ou Programa	Fluxo de Ações	Processo
Cabaceiras – PB – Turismo como Alternativa de Desenvolvimento do Semi-Árido	- Sentidos criados ao longo do processo - Dialogismo e Participação da população	Não linear
Rio das Flores – RJ – Município Sustentável	- Racionalidade Limitada – Utilização do planejamento formal e informações existentes - Relação com outras instâncias governamentais - Incrementalismo disjuncto – Pequenos passos - Sentidos criados ao longo do processo - Tatear possibilidades - Dialogismo e Participação da população	Linear e não linear
Carolina – MA – FrutaSã, Indústria, Comércio e Exportação Ltda.	- Racionalidade Limitada – Utilização do planejamento formal e informações existentes - Incrementalismo disjuncto – Pequenos passos - Tatear possibilidades - Dialogismo e Participação da população - Reunião de diferentes saberes - Soluções surgidas a partir da comunidade	Linear e não linear

Quadro 5.2 – Projetos e Programas e Processo

Podem-se sistematizar os resultados do quadro anterior da seguinte forma:

Processo	Total	Percentual
Não linear	18	62,1%
Linear e não linear	8	27,6 %
Linear	1	3,4 %
Sem classificação*	2	6,9 %

Tabela 5.6 – Processos – Projetos e Programas

*Informações insuficientes

Ainda que o uso das informações existentes e dos instrumentos como o planejamento tenha se apresentado em algumas das experiências analisadas, parece que os fluxos de ações e o processo decisório foram pouco lineares (com um começo, meio e fim claros) e muito mais “caótico”, ou seja, em que a informalidade e a fluidez se fizeram presentes, propiciando um ambiente favorável à reunião de diferentes saberes, assim como que aparecessem soluções a partir da própria comunidade.

As práticas dos gestores das experiências analisadas parecem apontar um caminho distinto presente em boa parte da literatura no campo da decisão, pois um dos pontos fundamentais em praticamente todos os modelos e teorias de processo decisório é assumir a possibilidade de poder prever comportamentos, ações e resultados, em maior ou menor grau, ou seja, existe

uma lógica subjacente a esses modelos em que há a onisciência do sujeito e, ao mesmo tempo, controle do objeto, num processo que é linear.

Contudo, um olhar mais atento às realidades dos governos subnacionais parece apontar para uma direção distinta ao apresentado pelos principais modelos de processo decisório, conforme afirmou Spink (2003, p. 6) ao comentar como ocorreram, de fato, alguns projetos e programas governamentais bem sucedidos em contexto local:

(...) o reconhecimento de que as atividades, projetos e programas em debate, muitos dos quais alcançaram destacado êxito, foram construídos num processo focado na ação e não a partir de modelos pré-programados de intervenção, com fases, indicadores e metas. Não foram necessários objetivos precisos, estratégias claras e bem definidas, procedimentos e orçamentos planejados, muito pelo contrário.

Diversos esforços foram feitos para buscar compreender o processo decisório. Numa análise *ex-post* de uma experiência, existe a tendência à racionalização desse processo, ou seja, explicando as práticas reais ocorridas, aparando as arestas, os erros, os dilemas, as situações, enfim, que ocorrem, na maior parte das vezes, quando se buscam alternativas e rumos (SPINK, 2003). O argumento aqui se refere ao cuidado necessário para analisar como foi o processo decisório de fato para que a explicação não seja meramente ajustada para se encaixar num determinado modelo.

Ao que parece, a gestão pública local tem adotado práticas de negociação ao longo dos seus projetos, programas e políticas, de tal forma a agregar novas alternativas que foram construídas por contribuições e argumentos que foram acontecendo ao longo do processo (SPINK, 2003). O processo decisório, sob essa perspectiva, pode ser visto como um diálogo ativo e permanente entre os atores envolvidos nas diversas políticas. Esses aspectos apresentam-se como promissores para a análise dos estudos de casos selecionados para esta tese e que será tratado no capítulo a seguir.

6. ESTUDOS DE CASO

Introdução

Antes de apresentar os estudos de caso, acredita-se ser necessário retomar alguns aspectos gerais que são fundamentais na argumentação desta tese. As opções de pesquisa, previamente definidas na metodologia de pesquisa, sofreram algumas alterações em função da pesquisa e interação com os diferentes atores entrevistados. O foco inicial do trabalho, por exemplo, era o processo decisório. Parte do que será descrito a seguir, trata-se de um refinamento teórico-empírico que emergiu ao longo do trabalho. Nesse sentido, buscou-se uma coerência nos procedimentos adotados, utilizando-os da forma mais flexível, tendo em vista os objetivos do trabalho.

O foco central da tese, retomando as questões norteadoras da pesquisa, pode ser dividido em duas partes analíticas: (i) a centralidade das decisões e dos processos decisórios, segundo as percepções dos atores que participaram na construção dos projetos e programas pesquisados, quanto aos resultados alcançados e (ii) como descrever tais processos em relação à literatura de processo decisório. Por se tratarem de fatos que ocorreram há algum tempo, optou-se pela análise retrospectiva (WEICK, 1995), ou seja, analisou-se o início das ações, a construção dos diferentes significados que cada um dos atores atribuiu em relação ao processo de formulação e a implantação das propostas.

Fazia parte da expectativa inicial do pesquisador focar-se e aprofundar-se tão somente na “etapa de formulação⁶³” das diferentes propostas, o que não se demonstrou viável. Para uma melhor compreensão, percebeu-se, ao longo das entrevistas, que era necessário flexibilizar esse aspecto e passar a entender também o início da implementação dos projetos. Verificou-se que não havia uma linha clara e delimitada entre as etapas de formulação e implementação que permitisse uma separação entre elas, pois a construção dos projetos ocorreu de maneira dinâmica, fluida, às vezes conflituosa, em alguns momentos na forma de coalizões, outras vezes influenciadas por sentimentos de solidariedade, quase sempre envolvidas por sentimentos de pertencimento aos diferentes lugares e combinando diferentes saberes (à exceção do projeto agroambiental de Almadina-BA como será explicado adiante) num processo contínuo e sinuoso de construções, desconstruções e reconstruções que eram difíceis de serem detectados apenas na formulação dos projetos pesquisados. Esses aspectos, não

⁶³ As teorias que foram delineadas pela Ciência Política buscam separar a elaboração de uma política pública, para fins analíticos, diferentes fases, tais como: a formulação, a implementação, a avaliação e as possíveis correções de rumo.

previstos antecipadamente, reforçaram o olhar do pesquisador para os fluxos de ações ocorridos, não apenas para as decisões.

Um outro aspecto que merece destaque se refere ao procedimento adotado nas entrevistas. Optou-se, inicialmente, por uma pesquisa semi-estruturada, ou seja, com questões norteadoras que seriam utilizadas durante as abordagens junto aos atores. Por outro lado, buscaram-se diferentes pontos de vistas sobre a construção dos projetos pela ótica de atores, que eram muito distintos entre si, fragilizando, em alguma medida, uma abordagem padronizada, ainda que de forma semi-estruturada. A relação estabelecida entre o entrevistador e os entrevistados foi, ainda que breve, de um laço de confiança e respeito e, nesse sentido, diversas questões não previstas foram abordadas de tal forma a explorar o que para as pessoas pareceu ser importante destacar. Assim, pode-se dizer que cada entrevista teve uma abordagem única, respeitando-se o posicionamento adotado pelos entrevistados, apesar de ter se tentado explorar, quando foi possível⁶⁴, o tema desta tese.

Esta opção de investigação foi necessária na medida em que se buscou identificar a centralidade das decisões e do processo decisório no alcance dos resultados nas experiências selecionadas. Ou seja, ainda que o interesse do pesquisador fosse o de explicitar os aspectos relacionados aos processos decisórios, ele permitiu que os entrevistados pudessem falar livremente sobre o momento de construção dos projetos, de tal forma que pudessem emergir as distintas percepções sobre os fatos ocorridos, sem que houvesse uma interferência mais assertiva acerca do processo decisório. Apesar disso, procurou-se mencionar e explicar o assunto antes das entrevistas, assim como se retomou a temática nos momentos em que se percebeu pertinência para abordar tal aspecto. Acredita-se que tal procedimento foi o mais adequado, pois em diversos momentos ouviu-se o seguinte: “para ser sincero”, “deixa eu te contar como foi realmente”, “para falar a verdade”, “sem querer enganar você”, entre outras expressões semelhantes.

Além disso, é preciso mencionar que em algumas passagens dos estudos de caso houve o uso dos nomes das pessoas. Isso ocorreu porque foi preciso reconhecer determinados atores

⁶⁴ Buscou-se ouvir diferentes atores que participaram direta ou indiretamente na construção dos projetos. Além disso, foram abordadas pessoas que seriam as beneficiárias das iniciativas e, nesses casos, nem sempre foi possível abordar o processo decisório. Por outro lado, foi fundamental compreender a visão e a percepção desses atores – as mulheres catadoras de frango de Laranjal Paulista-SP; os extratores de samambaia silvestre de Ilha Comprida-SP; os moradores da nascente do Rio Almada-BA e os moradores de Pirai-RJ – sobre as ações que foram empreendidas e os efeitos e os impactos percebidos em suas vidas.

sociais e políticos do lugar, ou seja, procurou-se esclarecer a partir de quem partiram as inovações. Por outro lado, buscou-se reconhecer as diferentes contribuições e o anonimato poderia tornar essas pessoas invisíveis no contexto analisado. E isso nem sempre seria adequado.

Os estudos de caso, assim, buscarão revelar, dentro de algumas limitações⁶⁵, a percepção dos atores, assim como a do pesquisador, dos processos que guiaram a construção dos projetos inovadores em pequenos municípios, com destaque ao fluxo de ações e, nesse contexto, as decisões e o processo decisório. Observa-se, finalmente, que os estudos de caso foram submetidos a alguns dos entrevistados com o intuito de verificar possíveis erros, obter a anuência do uso de determinados trechos das entrevistas, assim como analisar se a compreensão do autor sobre os fatos ocorridos foi adequada.

⁶⁵ Além das limitações tradicionais de uma pesquisa, tais como o tempo, os recursos disponíveis, os vieses, as fontes de informações utilizadas, entre outros, nem todos os atores, ainda que relevantes, puderam ser entrevistados. Em Almadina-BA, por exemplo, a prefeita foi expulsa pelos seus opositores (sua casa e os seus pertences foram queimados) e não se pôde saber o seu paradeiro, mas foi uma das pessoas que participaram da construção do projeto agroambiental na região. Outros se recusaram a serem entrevistados, provavelmente por divergências políticas e receio de serem expostos a possíveis contradições e constrangimentos. Alguns atores estavam distantes ou mesmo indisponíveis, como um acadêmico que contribuiu na construção do projeto de manejo da samambaia silvestre em Ilha Comprida-SP. Ele trabalha na UFSC, e até se dispôs a contribuir com a pesquisa, via e-mail, mas não retornou em tempo de ser considerado nas entrevistas desta tese.

Estudo de Caso 1 – Creche Noturna Brasília Ferrari dos Santos - Laranjal Paulista-SP

Proximidade com as pessoas, sentimentos e a informalidade na construção da Creche Noturna Brasília Ferrari dos Santos

Laranjal Paulista é um pequeno município do interior paulista, fundado em 1917, por meio da Lei Estadual nº 1.555; pelo decreto Federal nº 14.334/1944 passou a chamar-se Laranjal Paulista. Esse município tem pouco mais de 24 mil habitantes (IBGE, 2007), possuindo uma área de 387 km², com uma densidade demográfica de 63 habitantes por km². Está localizado na região de Botucatu e do médio Tietê e distante 173 km da capital de São Paulo. No passado, a base econômica era o café, o algodão, o feijão e o milho. A partir da década de 1990, a pecuária fortaleceu-se, assim como a cana-de-açúcar que se tornou uma das atividades principais dos pequenos agricultores. Atualmente, os setores econômicos de mais destaque incluem a fabricação de brinquedos, pólo expressivo no cenário nacional e internacional, a cerâmica e a avicultura⁶⁶ (Laranjal Paulista, 2005).



Figura 6.1 - Localização do Município de Laranjal Paulista-SP - Fonte: Wikipedia⁶⁷

Alguns indicadores podem ajudar a compreender o município de Laranjal Paulista. De acordo com o PNUD (2007), o IDH-M⁶⁸ de 1991 era de 0,727, considerado um índice de desenvolvimento médio; em 2000 o seu IDH-M passa para 0,799, muito próximo de um índice considerado elevado (a partir de 0,8), apresentando um crescimento aproximado de

⁶⁶ Estima-se que existam 1.800 granjas na região próxima ao município (Tatuí, Tietê, Cerquilha, Laranjal Paulista, Boituva, Itapetininga, Angatuba, Guareí, Quadra, Cesário Lange, Conchas, Bofete, Porangaba, Pereiras) e que produzem anualmente em torno de 75 mil toneladas de frango. Calcula-se que 300 pessoas trabalhem na atividade de catar frango em Laranjal Paulista (PAULICS, 2005).

⁶⁷ Disponível em: http://pt.wikipedia.org/wiki/Laranjal_Paulista. Acesso em: 7 set. 2007.

⁶⁸ O IDH-M, Índice de Desenvolvimento Humano Municipal, foi construído a partir dos conceitos desenvolvidos pelo economista Amartya Sen, prêmio Nobel de Economia em 1998, e é calculado a partir dos indicadores de educação, longevidade e renda. O PNUD Brasil divulgou um trabalho explicativo deste índice, sua metodologia, as dimensões envolvidas e o cálculo. É possível obter mais informações a partir do site: http://www.pnud.org.br/atlas/PR/Calculo_IDH.doc. Acesso em: 12 set. 2007.

10% no seu IDH-M nesse período. Segundo esse indicador, Laranjal Paulista está entre os 30% melhores municípios do Estado de São Paulo. De acordo com o IBGE (2000), o município possui 6.200 casas, sendo 5.452 na área urbana, 88% do total, e 748 na área rural, 12% do total; as residências com banheiros totalizam 6.159 casas, ou seja, 99,3%; a luz elétrica se faz presente em praticamente todas as residências (99,9%). A renda per capita é de R\$ 353,14 (IBGE, 2000); os empregos estão distribuídos da seguinte maneira (IBGE, 2002): 2.509 nos serviços (43,2%), 2.334 estão na indústria (40,2%), 697 no comércio (12,0%) e 263 na agropecuária (4,5%). A distribuição de renda de Laranjal Paulista é a seguinte:

% Chefe Sem Renda	% Chefe < 1 sm	% Chefe 1 a 5 sm	% Chefe 5 a 10 sm	% Chefe 10 a 15 sm	% Chefe > 15 sm
6,29	0,81	69,34	16,08	3,59	3,88

Fonte: IBGE (2000)

Outros indicadores, associados aos que foram apresentados, complementam uma visão geral do município de Laranjal Paulista. Os percentuais de pobres e indigentes somam pouco mais de 15% da população, e o índice de alfabetização é de 89% entre a população acima dos 14 anos (IBGE, 2000). O índice de mortalidade infantil é 14,92%, considerado baixo⁶⁹, segundo a Organização Mundial de Saúde. Esse município conta com 1 hospital e 7 unidades de atendimento médico, 14 escolas de ensino fundamental e 4 escolas de ensino médio, sendo que 2 delas são particulares (1 no ensino fundamental e 1 no ensino médio). Laranjal Paulista possui 1 ginásio para prática recreativa e esportiva em sua sede e 1 outro equipamento público semelhante na Vila Zalla, bairro mais pobre desse município.

Quanto aos Conselhos Municipais, Laranjal Paulista constituiu formalmente os Conselhos de Educação, Saúde, Assistência Social e da Criança e do Adolescente. Em relação à sua organização administrativa, apenas o planejamento estratégico não foi estabelecido até 2001 (IBGE, 2001), por outro lado, apresentou-se um Plano Diretor, Plano de Governo, Plano Plurianual (PPA), Lei Orgânica e Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO). A arrecadação tributária do município inclui o ISS e o IPTU, que são informatizados, e outras taxas, tais como a zona azul. A prefeitura de Laranjal Paulista possui cerca de 700 funcionários diretos, aproximadamente 3% da população total, sendo que a sua distribuição, segundo nível de

⁶⁹ A mortalidade infantil é medida a partir do número de óbitos de crianças de até um ano de idade para cada 1.000 nascidas vivas. A Organização Mundial de Saúde (OMS) divide a mortalidade em faixas. As taxas acima de 50% são altas, as de 20% a 49% são médias e em valores inferiores a 20% o índice é considerado baixo.

formação é a seguinte: 153 funcionários (21,8%) têm nível superior, 189 funcionários (27,0%) têm nível médio e, finalmente, 358 funcionários (51,2%) têm nível auxiliar⁷⁰ (IBGE, 2005).

Os dados e informações apresentados devem ser vistos com certa parcimônia, seja pela limitação cronológica, seja também pela dinâmica da vida política, social e econômica. Além disso, deve-se considerar que nem sempre os dados oficiais são capazes de medir, com precisão, a riqueza e a diversidade do contexto municipal. Por exemplo: nem sempre as informações oficiais de existência de determinado conselho correspondem ao seu funcionamento real. Um outro aspecto a ser considerado refere-se aos limites que as pesquisas municipais têm, em geral, para medir as atividades informais, ou seja, aquelas atividades em que não se têm uma comprovação oficial, tal como no caso dos catadores de frango. De toda a forma, os indicadores, desde que considerados os seus limites, são referências de partida para se conhecer determinado município.

Buscando complementar a descrição geral, a partir dos dados secundários, passa-se para um breve relato da visita de campo feita pelo pesquisador durante a última semana de junho de 2007. Na semana anterior à visita, ocorreu um importante evento cultural que movimentou a cidade e trouxe muitos turistas para Laranjal. Havia uma infra-estrutura ainda montada no primeiro dia de visita ao município. Os três hotéis da cidade tinham ficado lotados de turistas da região e da capital paulista. Diferente de alguns outros pequenos municípios, Laranjal Paulista tem alguns prédios comerciais na região central e próximos à igreja matriz da cidade.

Ao longo dos dias, andando a pé pela cidade, observaram-se muitas casas térreas antigas, um comércio diversificado pelo centro e áreas relativamente vazias ao se afastar da sede municipal. A prefeitura, em termos físicos, possui um prédio principal, de dois andares, onde abriga a maioria das secretarias e, ao fundo, uma casa simples como sede da Secretaria Municipal de Assistência Social.

Durante o dia, motos e bicicletas, em grande número, misturavam-se com carros e alguns poucos cavalos. À noite, observaram-se alguns jovens na praça principal da cidade e também

⁷⁰ O IBGE não esclareceu o que seria “nível auxiliar”. Contudo, por exclusão, devem ser os funcionários com nível médio incompleto ou menos.

numa das *lan house*⁷¹ jogando vídeo games e navegando na *internet*. A partir da meia-noite, Laranjal Paulista parecia dormir, à exceção de alguns policiais e uns poucos boêmios e mendigos que perambulavam pelas ruas.

Assim como em outras pequenas cidades, as pessoas são chamadas pelo nome ou pelo apelido. Em geral, conhecem-se a ponto de saber o que fazem, onde moram e detalhes sobre a vida cotidiana. Laranjal Paulista é uma cidade pacata e que mantém costumes rurais, apesar de boa parte ser urbanizada. É possível ver uma antiga linha férrea da Rede Federal Ferroviária S/A, que ainda está em funcionamento, a partir de uns três quilômetros do centro da cidade, assim como a Vila Zalla⁷², que se encontra cerca de quatro quilômetros da linha ferroviária e fica à beira da rodovia Marechal Rondon. Esses são os principais locais para o desenvolvimento do projeto da Creche Noturna.

O projeto empreendido

As mães catadoras de frango de Laranjal Paulista não eram atendidas pelas creches do município. O horário de trabalho delas, que se inicia em geral às 17h e sem hora para terminar, não era compatível com o período de funcionamento das creches tradicionais, direcionadas às pessoas que trabalham no horário comercial. Devido à falta de opções de trabalho para pessoas analfabetas ou semi-analfabetas e a necessidade de sobrevivência, essas mulheres deixavam os seus filhos sozinhos durante o final de tarde e a noite toda. As crianças mais velhas, a partir dos sete anos, assumiam a responsabilidade pelos irmãos menores. Isso deixava as mães preocupadas, mas não havia escolhas. Era preciso aceitar o trabalho insalubre, precário e informal de catar frangos.

Foi diante dessa dificuldade que se construiu a creche noturna⁷³. A inovação, neste caso, foi em relação ao horário pouco usual e também ao atendimento de uma parte da população excluída das políticas públicas. Portanto, adequou-se um equipamento público, atendendo a

⁷¹ A *lan house* é um comércio caracterizado pelo aluguel de computadores que, em geral, possibilitam o acesso à internet e jogos eletrônicos.

⁷² A Vila Zalla possui os piores indicadores sociais do município; seu crescimento foi desordenado, acentuado pela chegada freqüente de migrantes; a infra-estrutura urbana e as residências são precárias. Esse bairro é alvo de diversos projetos da assistência social e ali residem cerca de três mil pessoas, em torno de 13% da população do município, índice bem próximo ao detectado de pobres e indigentes, que é de 15%, de acordo com o IBGE (Paulics, 2005). Todas as catadoras de frango moram nesse bairro.

⁷³ O projeto empreendido foi a Creche Noturna Brasília Ferrari dos Santos, nome que foi dado em homenagem à mãe de Cida Santos, Secretária Municipal de Assistência Social.

uma necessidade local. Uma proposta simples, porém necessária, e relevante às mulheres⁷⁴ que precisam trabalhar à noite.

Esse projeto, diferente das outras creches, é coordenado pela Assistência Social e não pela Secretaria de Educação que tende a imprimir um caráter socioeducativo a esses espaços. Como bem observou Paulics (2005, p. 33): “embora chamada de creche, não é uma creche, uma vez que as creches são espaços socioeducativos. A denominação mais correta seria abrigo de permanência breve”. De fato, os objetivos da Creche Noturna Brasília Ferrari dos Santos são abrigar, proteger e socializar os filhos de 0 a 12 anos das mães catadoras de frango, assim como de outras mães que necessitam de acolhida para os seus filhos por trabalharem à noite.

A Creche funciona das 17h de domingo até às 7h da sexta-feira, de tal forma a coincidir com o horário das creches diurnas, escolas ou outro programa de atendimento. O custo geral anual da Creche Noturna é de R\$ 52 mil, ou seja, pouco mais de R\$ 4,3 mil por mês para remunerar duas cuidadoras, uma faxineira, uma cozinheira, uma monitora e um caseiro, cestas básicas para as trabalhadoras, alimentação das crianças (complementação da merenda entregue pela Secretaria de Educação), materiais de limpeza, manutenção e conservação do prédio (PAULICS, 2005).

O contexto em que foi desenvolvido

O prédio doado pela RFFSA à prefeitura de Laranjal Paulista foi reformado e equipado para receber as crianças, mas ressalta-se que isso ocorreu em meio a um processo longo de negociações e articulações. Antes da inauguração da Creche Noturna, negociou-se pelo menos três anos com o governo federal até a privatização da RFFSA. Entre a idéia da sua criação até os primeiros passos para a sua concretização ocorreram fatos, alguns estavam em andamento, e que contribuíram na sua realização. Um exemplo disso refere-se à estruturação da Secretaria de Assistência Social.

⁷⁴ Conversou-se com diversas mães catadoras de frango (Adriana, Analice, Andréia, Elza e Lurdinha), com a funcionária que estava desde o início do projeto, Ednéia, bem como os funcionários da Creche Noturna, Ana e Marcos. Cada pessoa demonstrou uma visão sobre o projeto, mas todos concordaram com a importância e a necessidade dessa ação empreendida pela Prefeitura de Laranjal Paulista. O detalhamento dessas percepções pode ser visto nas transcrições das entrevistas das pessoas citadas que se encontra no Apêndice D.

Essa Secretaria não tinha uma infra-estrutura mínima de trabalho, durante a gestão anterior à criação da creche noturna, e o processo que ocorreu para se chegar ao momento atual foi descrito pela Secretária de Assistência Social:

(...) prefeito, mas olha, não tem uma mesa para sentar, não tem um telefone, não tem cadeira, não tem computador, aí ele faça uma lista do que precisa, e eu fiz uma pequena lista, bem humilde, para dar o início na secretaria, e ele foi lá e comprou, fez até uma divisória que a casa era só um corredor, então eu fui construindo no dia-a-dia a conquista, o computador não tinha a internet, só tinha um computador, isso é uma secretaria, empregados só tinha dois, hoje tem oitenta.

E foi um processo de construção lento e gradual, negociado passo a passo, para alcançar um ambiente de trabalho mais favorável, conforme declarou a Secretária de Assistência Social:

Negociando com o prefeito, provando para ele que o projeto que estava fazendo a gente vai conseguir um número grande de pessoas, nós vamos atingir tal pessoa, tal segmento da sociedade, e ele vai se convencendo, é um processo lento, mas que a gente consegue chegar lá.

Os desafios que antecederam a construção do projeto da Creche Noturna, que se iniciaram na gestão anterior, foram sendo superados por um trabalho hábil e meticuloso, sem o qual, provavelmente, seria difícil construir esse projeto inovador.

O fluxo de ações e o processo decisório

A idéia de se criar a Creche Noturna foi exposta pela primeira vez durante a comemoração do Dia Internacional da Mulher em 2003. Diferente dos anos anteriores, essa comemoração foi realizada na Vila Zalla. As mulheres da “parte pobre” de Laranjal Paulista não participavam desse tipo de evento, pois sequer sabiam da existência de um dia que fosse dedicado a elas. Para contextualizar o momento em que surgiu a idéia, o clima emocional, cita-se a percepção da Secretária de Assistência Social: “Foi fantástico, eu não esperava tanto de mim, entendeu, eu fiquei emotiva demais, eu queria provocar”.

No evento do Dia Internacional da Mulher, na Vila Zalla, algumas das catadoras de frango estavam presentes. Os ombros musculosos, as mãos fortes e os braços arranhados sensibilizaram a Secretária de Assistência Social e que, espontaneamente, disse: “Vocês deveriam se organizar e exigir do Prefeito uma creche noturna para os seus filhos.” Após esse pronunciamento, seguiu-se um silêncio prolongado das pessoas, nem mesmo o Prefeito se manifestou naquele momento. A ausência de palavras foi significativa do ponto de vista simbólico, talvez mais forte do que qualquer fala.

A experiência de trabalho nas favelas da Zona Leste de São Paulo da Secretária de Assistência Social foi relevante no sentido de lembrar-se de que, durante a gestão da então Prefeita Luiza Erundina, tinha sido criada uma creche noturna. Na gestão de Paulo Maluf, porém, esse trabalho não teve continuidade. Conforme declarou a Secretária:

Influencia bastante porque tudo você já viveu um pouquinho de tudo principalmente nas favelas, você acaba vendo no seu dia-a-dia, visualizando, buscando solução, então você acaba, tem tudo a ver com tudo o que eu aprendi lá (...) hoje o que eu faço aqui é uma repetição de tudo porque apesar de ser um município pequenininho tudo o que acontecia lá, acontece aqui também.

Há outras “creches noturnas” em cidades tais como Barretos-SP⁷⁵ (uma creche fundada em 1976), em Curitiba-PR⁷⁶ (criada em 2001 e que atende a mulheres catadoras de material reciclável) e São José do Rio Preto-SP⁷⁷ (criada em 2004 e autorizada pelo MEC para utilizar recursos da Educação), entre outros municípios. Poder-se-ia, assim, levantar informações com os outros municípios, mas o que foi mais relevante para a Secretária de Assistência Social foi a sua lembrança de uma experiência realizada durante o Governo da Prefeita Luiza Erundina⁷⁸ (1989-1993) no sentido de atender às mulheres que trabalhavam durante as madrugadas numa

⁷⁵ Outras informações, acessar: www.imparcialbarretos.com.br/0173/index.php?area=pagina04. Acesso em: 12 ago. 2007.

⁷⁶ Para mais informações, acessar: www.curitiba.pr.gov.br/pmc/agencia/conteudo.asp?npag=1&semmenu=sim&ncod=1227. Acesso em: 12 ago. 2007.

⁷⁷ Para mais informações, acessar: http://portal.mec.gov.br/cne/arquivos/pdf/pceb035_04.pdf. Acesso em: 12 ago. 2007.

⁷⁸ A Secretária de Assistência Social declarou não ter conhecido *in loco* a creche noturna lançada por Luiza Erundina. Tentou-se levantar informações da época, o que não foi possível. O que fica, portanto, é que a idéia de uma creche noturna, tendo existido ou não, foi pouco importante, assim como as informações existentes de outras “creches noturnas”, pois a idéia estava guardada na memória da Secretária de Assistência Social como uma ação interessante.

tecelagem: “(...) quando aconteceu da Luiza Erundina implantar essa creche, eu fiquei logo sabendo e achei muito legal a idéia”.

Apesar da atividade de catação de frango existir desde a década de 1970, foi apenas no evento do Dia Internacional da Mulher, na Vila Zalla, em 2003, que aflorou um sentimento de indignação diante da situação vivida por essas mulheres. A emoção de ver as catadoras de frango, e não o planejamento meticuloso, nem mesmo os indicadores sociais, impulsionou a idéia inicial, conforme relembrou a Secretária de Assistência Social: “aqui não foi nada planejado (...) e nem pensada” e caso tivesse sido feito de uma forma mais planejada, segundo essa Secretária, não teriam chegado ao resultado da Creche Noturna.

O Prefeito, por sua vez, corroborou com o caráter mais informal, no processo de construção do projeto da Creche Noturna: “Nós estávamos conversando eu e a Secretária de Assistência Social aqui na sala, num papo informal, então eu converso muito com a minha mulher em casa também, a gente troca muitas idéias, então saiu aquele estalo, deu aquele estalo assim, mas e as catadoras de frango...”. Por outro lado, o processo de construção não foi isento de críticas, ao contrário, aconteceram muitos debates com vereadores⁷⁹:

Tive muita dificuldade no início, que muita gente criticou, os vereadores achavam que era um absurdo, que você não pode colocar uma educação que não tenha um efeito pedagógico, então você vai colocar assistente social e como é que vamos contratar funcionários e então teve toda aquela dificuldade no início.

O Prefeito destacou a importância da ação, mais do que um planejamento detalhado e, além disso, percebeu a necessidade de acertos ao longo do processo de implementação da proposta:

(...) vamos começar pra ver se vai dar certo, se não tiver um começo você nunca sabe se vai funcionar. Nós montamos, tivemos dificuldades, como tudo no início, como acertamos a cama, acertamos isso, acertamos aquilo (...) vamos montar uma creche diferente, será que vai dar certo, ué, a gente só vai saber se tentar, então a gente vai e monta a creche.

⁷⁹ Sobre a política em Laranjal Paulista, a Secretária de Assistência Social comentou o seguinte: “tem as famílias tradicionais que acabam dominando, e os partidos não são fortes”.

Questionado sobre a importância do debate político, a pressão da oposição, dos relatórios e planejamentos, o Prefeito acredita que não sejam esses os fatores geradores das idéias inovadoras:

(...) são as coisas que estão atrás da gente, você presta a atenção no que está acontecendo a sua volta, então você vai pegando, vai criando idéias, é a mesma coisa que você colocar uma roupa no varal, bate um vento e leva tudo, alguém sentiu a necessidade de prender a roupa, alguém criou o pregador, então ele coloca o pregador e o pregador segura a roupa.

Ou seja, de alguma forma, o chefe do executivo chamou a atenção para o acompanhamento ativo das necessidades, assim como a perspicácia e o dinamismo em perceber um determinado problema e buscar uma ação para corrigi-lo. A imagem de um chefe do executivo “em seu gabinete, lendo relatórios e pesquisas, tomando decisões estratégicas com os seus assessores” está muito distante da fala do Prefeito. Os fatos, os acontecimentos, as percepções e até mesmo um pouco de intuição parecem estar nas experiências relatadas por ele.

A declaração a seguir, da Secretária de Assistência Social, ilustra o compromisso com os segmentos da população excluídos e, ao mesmo tempo, reconhece o paradoxo da criação da creche noturna como uma forma de se reconhecer uma atividade trabalhista clandestina:

Laranjal é uma cidade pobre tanto quanto qualquer outra cidadezinha aqui da região, então eu acho que a questão é vontade política do chefe do gabinete e garra da gente, porque se não tivesse ato e coragem (...) a gente foi lutando, a gente foi procurando atender todos os segmentos, mas um segmento que não tinha atendimento nenhum e é aquela coisa do paradoxo mesmo, né, ou você apóia essa causa que é clandestina ou você não dá apoio nenhum (...) tenho consciência do que isso significou para a vida delas (catadoras de frango) e até muito mais para os filhos delas, então veja, se você não tivesse coragem realmente aí você fecha as portas e tchau porque ser secretaria aqui é ser assistente social e não pisar na realidade de verdade, é passar simplesmente pela vida e diz ‘olha, sociedade, eu tenho um cargo, sou secretária de governo, eu represento alguma coisa diante da sociedade’.

A prática de pesquisas, menos centrada em indicadores sociais, e mais próxima da realidade das pessoas da Vila Zalla e outras localidades pobres e excluídas, vem sendo feita desde 1997, quando houve uma aproximação gradativa da Secretária de Assistência Social com o município de Laranjal Paulista. A cada dois anos, ela repete essa prática, desde abril de 2000, quando houve a sua nomeação como Secretária, conforme a sua declaração:

(...) a gente ia de porta em porta tentando fazer o perfil daquela comunidade tentando ver quais eram os problemas tentando diagnosticar aquilo e quando a gente terminou a pesquisa eu compilei todos os dados e aí eu fiz um diagnóstico pra ele (prefeito) dizendo realmente o que a comunidade estava precisando (...) eu gosto de dois em dois anos pelo menos eu realizo uma pesquisa.

O Prefeito demonstrou uma prática cotidiana, segundo ele pouco freqüente entre os políticos, na qual procura conversar com as crianças, por considerá-las sinceras e, ao mesmo tempo, críticas, o que para ele é uma forma de se manter informado sobre algumas das necessidades de Laranjal Paulista:

Eu acho que o pessoal, tipo os políticos, eles se preocupam muito pouco com o que acontece à volta deles, porque são coisas que a gente vai andando e vai percebendo, eu converso muito com a criançada, então a criançada, parece que eu atraio crianças, oh prefeito tá passando (...) o político não se preocupa em ir no bairro verificar qual a necessidade de cada bairro, o que é que o pessoal tem necessidade.

Em outro momento, quando comentou sobre a construção de duas piscinas na Vila Zalla, apesar de não ter uma relação direta com a creche noturna, o Prefeito destacou mais uma das práticas de gestão adotadas em Laranjal Paulista: “(...) faz seis meses que eu estou pesquisando preço, a gente entra na internet, eu compro revistas de piscina então a gente vai vendo o tipo de piscinas, de vinil, piscinas de pvc”. Ou seja, a despeito da informalidade, da forma dinâmica e fluida de trabalho e o uso da intuição na realização da creche noturna, ainda assim, em alguns momentos, faz parte do processo de construção das propostas a racionalidade administrativa.

Conclusões

O fluxo de ações demonstrou-se rico e permeado por situações que dificilmente seriam previstas ou planejadas. Os acontecimentos que se desenrolaram ao longo do tempo combinaram-se de tal forma a propiciar a construção da Creche Noturna Brasília Ferrari dos Santos.

A decisão de fazer a Creche Noturna e o processo decisório fazia parte do cotidiano das pessoas como qualquer outra atividade. De acordo com as falas obtidas nas entrevistas, não

foi a decisão, nem tão pouco o processo decisório, os aspectos cruciais para a construção e obtenção dos resultados. O uso da informação tradicionalmente utilizada em projetos e planejamentos não foi algo essencial e tampouco foi o que motivou a criação desse projeto inovador.

O contato com os moradores, as conversas, sobretudo as informais, a proximidade do cotidiano das outras pessoas emergiram como relevantes ao processo. Em alguns momentos, especialmente no início, a intuição e a emoção, mais do que a razão e o conhecimento formal, levaram à conscientização de um problema que existia há muitos anos e que estavam implicitamente colocadas nos diversos indicadores sociais e econômicos.

Os sentidos foram sendo construídos ao longo do tempo, ou seja, as percepções dos gestores, das mulheres catadoras de frango e dos próprios funcionários que atuam na Creche, passaram por momentos de que “é necessário fazer algo”, “é possível fazer algo”, “fazer este algo requer um empenho contínuo”. Os atores responsáveis pela construção e implantação da Creche Noturna priorizaram a ação e, nesse contexto, foram tateando as possibilidades e dificuldades que se apresentavam, experimentando, corrigindo, aperfeiçoando as ações. Cabe ressaltar que o fato de sair dos seus gabinetes e andar e conversar com as pessoas, buscando compreender as suas reais necessidades, foi algo que contribuiu na proposição, construção e implantação da Creche Noturna.

No momento atual, a principal preocupação que tem emergido refere-se à continuidade dessa iniciativa. Em breve haverá um pleito e, a depender dos resultados, a creche noturna pode deixar de receber o apoio do governo municipal. Os resultados obtidos até o momento são claros sobre a importância dessa iniciativa às mulheres catadoras de frango e aos seus filhos. Por isso, tem-se cogitado a criação de uma ONG que, entre outras coisas, mantenha o funcionamento desse equipamento público.

Os repertórios do Prefeito (ele chegou a catar frangos) e da Secretária de Assistência Social (trabalhou por muitos anos na Zona Leste de São Paulo), que tiveram suas carreiras na capital paulista, parecem ter influenciado o processo decisório. A lembrança de que havia sido feito uma experiência de creche noturna durante o governo Luiza Erundina veio à tona num momento oportuno, e isso se mostrou mais importante do que o processo de planejamento e de busca de informações técnicas em outros municípios. Sob essa ótica, assim, a solução veio

antes do problema, mas que só teve sentido no Dia Internacional da Mulher em 2003. Cabe ressaltar que tal sentido só ocorreu após a primeira fala sobre a Creche Noturna, não antes, pois naquele momento não se pensou ou planejou, apenas se expôs um sentimento de indignação frente às condições das mulheres catadoras de frango.

Pode-se afirmar, portanto, que apesar de a decisão e o processo decisório não terem se configurado como centrais à construção da proposta da Creche Noturna, diferentes teorias neste campo teórico contribuem na compreensão de como eles ocorreram. Nenhuma das teorias sobre o processo decisório, contudo, mostrou-se suficiente para explicar o processo ocorrido em Laranjal Paulista. Por outro lado, a combinação de parte das teorias – reunindo diferentes lógicas e óticas de análises implícitas nos modelos de processo decisório – parece ser um caminho analítico mais promissor e, talvez necessário, na compreensão do processo que levou Laranjal Paulista à construção do seu projeto inovador.

Assim, com o intuito de sintetizar as percepções das pessoas entrevistadas, assim como a visão do pesquisador, apresenta-se o seguinte quadro:

Racional– Escolha Racional	Racionali- dade Limitada	Agenda de Políticas Públicas	Incrementa -lismo Disjunto	Garbage Can	Sensemaking	Groping Along

Legenda	Conceito	Explicação
	Ausência.	Não se verificou qualquer elemento que fizesse relação com os pressupostos teóricos.
	Fraca presença.	Perceberam-se a presença, em alguns episódios e declarações, de alguns elementos destacados nas teorias.
	Média presença.	Pode-se explicar, em parte, por meio de episódios e declarações, boa parte do processo decisório, mas não de forma completa.
	Forte presença.	Em diversos episódios e declarações, pode-se descrever o processo decisório por meio dos pressupostos teóricos formulados.

Portanto, pode-se descrever o fluxo de ações e o processo decisório, ocorrido no projeto da Creche Noturna em Laranjal Paulista, da seguinte maneira:

Os sentimentos de solidariedade, a intuição e a postura política diante da situação vivida pelas catadoras de frango e a proximidade com as pessoas fizeram com que as ações fossem priorizadas, mais do que o planejamento e o levantamento sistemático das informações. Essas ações foram influenciadas pelas experiências anteriores e, nesse contexto, ocorreram por meio de pequenos passos que foram negociados de tal forma que as pessoas, a partir dos resultados obtidos, pudessem compreender e fazer sentido de suas atividades, reforçando, assim, determinadas atitudes e, ao mesmo tempo, interrompendo determinadas ações. O processo não foi linear, ao contrário, as idéias, os problemas e as soluções, conforme andamento do projeto, “entravam” e “saíam” e, algumas vezes, pareceu que as “soluções procuravam os problemas”, como se estivessem num caos organizado, e as pessoas, assim, foram tateando as possibilidades que tivessem um sentido para o momento.

Além disso, segundo as percepções dos atores e do pesquisador, a lógica racional, baseada na maximização da utilidade econômica e focada num processo decisório individual, não explica como ocorreu a decisão em Laranjal Paulista.

Estudo de Caso 2 – Programas de Desenvolvimento Local e Inclusão Digital - Pirai-RJ

A mobilização dos gestores e da sociedade civil em torno de objetivos negociados e que fizeram sentido ao longo do processo, a partir de uma gestão flexível, descentralizada e fluida.

O pequeno município de Pirai localiza-se no interior do Estado do Rio de Janeiro a aproximadamente 90 km da capital, fundado em 1837, por meio da Lei Provincial nº 96, de 06/12/1837. Esse município possui algo em torno de 24 mil habitantes, distribuídos numa área de 506 km², com uma densidade demográfica de 48,2 habitantes por km². Encontra-se na região do Vale Médio do Paraíba Fluminense e na mesoregião do Sul Fluminense.

No passado, Pirai teve o café como carro-chefe de sua economia e destacou-se pelo uso de mão-de-obra escrava, sendo que o prestígio social, político e econômico estava diretamente relacionado ao número de escravos que os produtores rurais possuíam (Pirai, 2007). Com o advento da Lei Áurea (1888), que libertou oficialmente os escravos, a atividade cafeeira perdeu a sua força, dando lugar à atividade pecuária. Por volta de 1900, instalou-se a *Light and Power*, e em 1925 inaugurou-se a Companhia Industrial de Papel Pirahy (cujo nome atual é Schweitzer-Mauduit do Brasil). A economia local, a partir disso, pouco se alterou até a privatização da Light⁸⁰, em 1996, durante o primeiro mandato do governo Fernando Henrique Cardoso (1995-1998).



Figura 6.2 - Localização do Município de Pirai-RJ – Fonte: Wikipedia⁸¹

⁸⁰ Com a privatização da Light, 1.300 trabalhadores foram dispensados, um volume expressivo de desempregados para um município com pouco mais de 20 mil habitantes, agravado pelo fato da estagnação econômica e das poucas alternativas de emprego e renda na época. Pode-se dizer que tal fato foi um “divisor de águas” para Pirai, pois foi a partir disso que os programas de desenvolvimento local e de inclusão digital foram lançados. Outros aspectos que influenciaram as iniciativas inovadoras em Pirai serão discutidos na parte relativa ao “contexto em que foi desenvolvido”.

⁸¹ Disponível em: <http://pt.wikipedia.org/wiki/Pira%C3%AD>. Acesso em: 7 set. 2007.

De acordo com o PNUD (2007), o IDH-M de Pirai em 1991 era de 0,71, considerado um índice de desenvolvimento médio; em 2000 o seu IDH-M passa para 0,776, apresentando um crescimento aproximado de 10% no seu IDH-M nesse período. Segundo esse indicador, Pirai está entre os 35% melhores municípios do Estado do Rio de Janeiro. De acordo com o IBGE (2000), há neste município 6.224 casas, sendo 5.108 na área urbana, 82 % do total, e 1.116 na área rural, 18% do total; as residências com banheiros totalizam 6.148 casas, ou seja, 98,8%; a luz elétrica se faz presente em praticamente todas as residências (98,2%). A renda per capita é de R\$ 265,41 (IBGE, 2000); os empregos estão distribuídos da seguinte maneira (IBGE, 2002): 2.344 nos serviços (50,2%), 1.667 estão na indústria (36%), 415 no comércio (8,9%) e 231 na agropecuária (4,9%). A renda das famílias de Pirai é distribuída da seguinte forma:

% Chefe Sem Renda	% Chefe < 1 sm	% Chefe 1 a 5 sm	% Chefe 5 a 10 sm	% Chefe 10 a 15 sm	% Chefe > 15 sm
8,07	1,97	70,01	13,32	3,50	3,14

Fonte: IBGE (2000)

Outros indicadores, agregados aos que foram apresentados, complementam uma visão geral do município de Pirai. Os percentuais de pobres e indigentes somam mais de 38% da população, e o índice de alfabetização é de 86% entre a população acima dos 14 anos (IBGE, 2000). O índice de mortalidade infantil é 18,33%, considerado baixo, segundo a Organização Mundial de Saúde. Esse município conta com 1 hospital e 18 unidades de atendimento médico, 30 escolas de ensino fundamental e 5 escolas de ensino médio, sendo todas públicas. Pirai possui 1 ginásio para prática recreativa e esportiva e 1 clube/associação.

Quanto aos Conselhos Municipais, Pirai constituiu formalmente os Conselhos de Educação, Saúde, Assistência Social e da Criança e do Adolescente. Em relação à sua organização administrativa, o planejamento estratégico, o Plano Plurianual (PPA) e o Plano de Governo não foram estabelecidos até 2001 (IBGE, 2001), por outro lado, apresentou-se um Plano Diretor, Lei Orgânica e Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO). A arrecadação tributária do município inclui o ISS e o IPTU, que são informatizados, devidamente modernizados a partir do Programa de Modernização da Arrecadação Tributária, PMAT, do Governo Federal. A prefeitura de Pirai possui cerca de 1.900 funcionários diretos, aproximadamente 8% da população total, sendo que a sua distribuição, segundo nível de formação, é a seguinte: 331 funcionários (17,3%) têm nível superior, 753 funcionários (39,4%) têm nível médio e, finalmente, 826 funcionários (43,3%) têm nível auxiliar (IBGE, 2005).

Buscando complementar a descrição por meio de alguns indicadores, passa-se a um breve relato sobre Pirai. Os casarões antigos, as ruas estreitas, o rio Pirai, as praças bem cuidadas e uma população simpática e acolhedora são características desse município. Diversos quiosques, telecentros comunitários e *lan houses* misturam-se à paisagem interiorana e pacata. Não há faróis na cidade, pois o tráfego de carros e motocicletas não exige tal recurso. As pessoas, em geral, almoçam em suas residências e vão a pé para o trabalho e, algumas vezes, recorrem às bicicletas para se locomoverem. O “peixe com macadâmia” é um dos pratos típicos dos piraienses. Os turistas não podem ir embora de Pirai sem saborear tal iguaria culinária, diz a maioria dos moradores.

A prefeitura encontra-se bem próxima à entrada da cidade, numa bela casa de dois pavimentos, circundada por uma praça e um jardim bem cuidados. Internamente, pode-se apreciar uma infra-estrutura que retrata um pouco da história desse município. As portas, janelas, as escadarias e as salas de reunião têm estilo colonial. Contudo, em todos os departamentos, secretarias e órgãos de apoio da prefeitura há a presença marcante de equipamentos e computadores, devidamente ligados em rede e conectados à internet.

As escolas, todas públicas, não têm qualquer tipo de pichação. As crianças brincam livremente pelas ruas, e os idosos marcam presença nas várias praças da cidade, contando histórias e divertindo-se entre colegas e amigos. No dia-a-dia, as pessoas dormem e acordam cedo. Esse ritmo só se altera em dias de festas e comemorações. Aos poucos, tentam-se introduzir festas que sejam freqüentados por turistas, de tal forma a ser reconhecida pelas suas qualidades, artesanatos e belezas naturais⁸². O comércio é simples, não muito diversificado. Quando buscam algo mais específico ou alternativas culturais e sociais, alguns moradores recorrem às cidades vizinhas. De clima temperado, pode-se dizer que Pirai é pacata, simples e aconchegante, qualidades que, em geral, são valorizadas por quem vive nos grandes centros urbanos.

Uma característica marcante nesse município é a sua extensão territorial, assim como o seu relevo que possui diversos vales e morros. Entre os municípios que fazem fronteira com a

⁸² Pirai tem buscado atrair turistas para a cidade, apresentando um calendário de eventos, colocando-se como uma alternativa de lazer e cultura para os moradores da região ou mesmo da capital carioca. Mais detalhes sobre os eventos: <http://www.pirai.rj.gov.br/web/page/turismo4.asp>. Acesso em: 5 set. 2007.

Rodovia Dutra, que interliga as cidades de São Paulo e Rio de Janeiro, Pirai é o que possui maior extensão. E essas características foram lembradas pelo atual Secretário de Desenvolvimento Social: “Pirai em si tem mais de quinhentos quilômetros quadrados, totalmente descentralizado, os distritos são muito longe (...) nós temos, de um extremo ao outro do município, comunidades que ficam a mais de duas horas longe uma da outra.”

Os Programas Empreendidos

O histórico recente de inovação em Pirai revela duas iniciativas, que ocorreram quase que simultaneamente, e são verdadeiros marcos para esse município: o Programa de Desenvolvimento Local e o Programa Pirai Digital.

Em 1997, a prefeitura de Pirai elaborou o seu Programa de Desenvolvimento Local, buscando superar dificuldades relacionadas ao desemprego e ao baixo dinamismo econômico local, assim como promover melhorias sociais, especialmente nas áreas de saúde e educação (SILVA, 2002). Sobre o início do Programa de Desenvolvimento Local, Silva (2002, p. 4-5) apresentou o seguinte: “(...) a Prefeitura julgou necessário tomar medidas que possibilitassem um desenvolvimento econômico que estivesse em harmonia com o desenvolvimento social. O Programa teve início com a elaboração do Perfil Econômico Municipal (PEM) que identificou as potencialidades locais.”

De posse das informações sistematizadas pelo PEM, definiram-se alguns objetivos para o Programa de Desenvolvimento Local: fomentar a implantação de empreendimentos econômicos em Pirai, principalmente nas comunidades pobres; integrar empreendimentos populares às cadeias produtivas; garantir acesso a serviços financeiros (crédito) e não-financeiros (capacitação, assessoria técnica) de apoio a setores econômicos populares; criar meios de acesso à Internet para potencializar as relações entre o mercado e a economia territorializada dessas comunidades; estabelecer projeto de comércio solidário capaz de garantir uma demanda sustentável para os grupos produtivos dessas comunidades; desenvolver um sistema de monitoramento por meio do perfil municipal (SILVA, 2002).

Para atingir os resultados pretendidos, ações setoriais foram definidas, tais como: Programa de Geração de Renda, Emprego e Desenvolvimento do Comércio, Indústria e Serviços e o

Condomínio Industrial (CONDIP), buscando atrair empresas por meio de incentivos fiscais e de infra-estrutura, facilitando também a ampliação das atividades dos micros e pequenos empreendedores de Pirai; Programa de Promoção do Trabalho e Renda na Área Rural e o Pólo Regional de Piscicultura, fomentando uma nova atividade econômica junto aos produtores rurais e pecuaristas, buscando aproveitar o potencial hídrico do município; Programa de Promoção do Trabalho e Renda com Fomento do Cooperativismo e o PROPIRAÍ – Cada Bairro uma Cooperativa, voltado especialmente às mulheres de baixa renda e outros trabalhadores com baixo nível de instrução que tinham dificuldades em se inserir no mercado formal de trabalho (SILVA, 2002).

Percebe-se que Pirai desenvolveu diferentes iniciativas, mas todas elas tinham como foco a geração de emprego, trabalho e renda, o que parece ser coerente à situação vivida naquele momento, ou seja, demissão em massa pela Light que foi privatizada e também pelo baixo dinamismo econômico. Por meio dessas ações articuladas, os resultados⁸³ mais relevantes foram a geração de mais de 1.500 empregos diretos e 2.000 indiretos e um aumento de 100% na arrecadação fiscal do município num intervalo de apenas três anos (SILVA, 2002).

Contudo, a economia de Pirai encontrava-se estagnada e tinha dificuldades em atrair novos negócios, entre outros motivos⁸⁴, pela ausência de uma infra-estrutura tecnológica que oferecesse melhores condições para que as empresas pudessem desenvolver suas transações. Dessa forma, a prefeitura de Pirai empenhou-se no sentido de buscar alternativas tecnológicas que pudessem, ao mesmo tempo, propiciar um ambiente mais adequado às empresas, assim como alcançar um impacto social. Vislumbrava-se, assim, a criação de um programa de inclusão digital em que o princípio norteador da proposta fosse: “a informação é um direito e a tecnologia o meio”.

O programa de inclusão digital em Pirai foi oficialmente lançado em abril de 2002, mas sua história inicia-se em meados da década de 1990. O prefeito da época percebeu que havia um

⁸³ De acordo com as informações do site de Pirai: “instalaram-se em Pirai a cervejaria Cintra, a indústria de componentes de computadores IMBP e a fábrica de fraldas e absorventes Aloés Aloés. Mas, além da atração dessas novas empresas para nosso município, essa administração também procurou aprimorar a produção agropecuária de forma pioneira, como no caso do incentivo à piscicultura em tanques nas áreas rurais através da facilitação do escoamento da produção por meio da criação de um entreposto de pesca, visando com essas medidas ampliar ainda mais a oferta de empregos na nossa região”. Disponível em www.pirai.rj.gov.br/web/page/historia12.asp. Acesso em: 7 out. 2007.

⁸⁴ A atração de novas empresas, segundo os gestores de Pirai, dependia de três fatores principais: infra-estrutura de serviços públicos, incentivos fiscais e infra-estrutura tecnológica.

déficit tecnológico, em seu primeiro mandato (1996 a 1999), a prefeitura tinha apenas 2 computadores e 2 linhas telefônicas, e havia a necessidade desse quadro se revertido, pois a precariedade tecnológica seria um dos fatores que limitaria o desenvolvimento do município. Em sua visita de campo, Iizuka (2004, p. 4) fez um breve resumo desse processo inicial:

(...) no início de 1997, a Universidade de Brasília, com experiência no uso da informática na área governamental, foi convidada para elaborar o Plano Diretor de Informática que contemplou a qualificação de cerca de 300 servidores municipais. (...) em abril de 2002, o projeto (de inclusão digital) foi desenhado e consolidado numa proposta que foi encaminhada ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES). O foco da proposta apresentada ao BNDES era a área educacional, e o custo para a implementação da rede (Sistema *Wireless* puro) foi estimado em R\$ 1,5 milhão. Houve uma recusa desta proposta pelo BNDES, mas isso não diminuiu o interesse da equipe de Pirai (...) em junho de 2002, foi formalizado um convênio entre a prefeitura e a Universidade Federal Fluminense (UFF) para o desenvolvimento de um projeto para a rede educacional, envolvendo escolas, laboratórios e bibliotecas, interligando todos por meio de uma rede digital de dados.

A percepção da necessidade de melhor infra-estrutura tecnológica, assim como a experiência da UNB, foram fatores que contribuíram para o início do Programa Pirai Digital. Além disso, as dificuldades que ocorreram ao longo desse processo transformaram-se em desafios que, aos poucos, foram transpostos. A participação da UFF, nesse contexto, foi algo que ajudou a consolidar o Programa de Inclusão Digital em Pirai.

O Programa Pirai Digital foi organizado em quatro frentes⁸⁵, utilizando siglas que são utilizadas em *sites* na internet: “.GOV”, “.EDU”, “.ORG” e “.COM”. E alguns dos resultados foram os seguintes: disponibilizaram-se 25 mil e-mails gratuitos; os jovens estudantes ficaram mais assíduos nas bibliotecas e tiveram mais interesse em aprender e pesquisar; servidores públicos, professores e estudantes tiveram à sua disposição cursos de graduação e pós-graduação, viabilizando a continuidade dos estudos; com a entrada de novas empresas, aumentou-se o número de “bons empregos”, o que tem fixado as pessoas na própria cidade; os moradores da área rural tiveram informações sobre a cotação da sua produção, informações sobre como exportar um produto, preços dos insumos utilizados, entre outros. Isso em termos diretos, pois em termos indiretos, em virtude do aumento na arrecadação municipal (com a

⁸⁵ Para que haja melhor compreensão e clareza das iniciativas presentes na internet, utilizam-se expressões que, em geral, qualificam as organizações: “.GOV” refere-se ao domínio (endereço na internet) utilizado pelas organizações do setor público, “.COM” são utilizadas pelas empresas privadas, “.ORG” pelas organizações da sociedade civil e, finalmente, “.EDU” pelas instituições de ensino. Pirai, assim, utilizou-se dessas referências para estruturar as suas diferentes ações no seu Programa de Inclusão Digital.

informatização de sistemas, por exemplo, a prefeitura pôde aperfeiçoar seu sistema fiscal), melhoraram-se os serviços públicos prestados (IIZUKA, 2004).

As duas iniciativas ocorridas em Piraí, conforme expostas, foram experiências que alcançaram resultados expressivos e foram reconhecidos por diferentes organizações, tanto em âmbito nacional, como também no internacional⁸⁶. O contexto em que ocorreram é o assunto que será apresentado a seguir.

O contexto em que foi desenvolvido

Como em muitos pequenos municípios, Piraí vivia de forma pacata em meio a um cotidiano sem maiores surpresas. Os políticos tradicionais, que há muitos anos trabalhavam “ajudando” os mais pobres, pagando-lhes as contas de luz, água e até mesmo comprando um botijão de gás, recebendo em troca os votos para que se mantivessem no poder, não vislumbraram fazer nada além do que já estavam acostumados. E foi isso que um dos profissionais envolvidos com o programa Piraí Digital disse:

Piraí não tinha muita oportunidade de trabalho, não se tinha diversão, não se tinha nada, era uma cidade que funcionava cem por cento como várias outras no Brasil de vinte mil habitantes, apesar da proximidade do Rio, estar entre Rio-São Paulo, vivia muito alienada a tudo isso, a educação, a educação era sempre formal, você não tinha avanço tecnológico, você não tinha.

Tudo parecia ir muito bem até que a maior e mais importante empresa de Piraí, a Light⁸⁷, foi privatizada. Por volta de 1,5 mil pessoas perderam seus empregos de forma abrupta, abalando

⁸⁶ Além das premiações conferidas pelo Programa Gestão Pública e Cidadania – em 2002 e 2004, com os Programas de Desenvolvimento Local e Município Digital, respectivamente – Piraí recebeu diversos outros prêmios e distinções, tais como: prêmios Unicef (1999), Pastoral da Criança e Prefeito Amigo da Criança (2003), UNESCO (2004), tanto pelo Programa de Desenvolvimento Local como também pelo Município Digital; Prêmio Latino-Americano de Cidades Digitais (2004) e o *Top Seven Intelligent Communities* (2005).

⁸⁷ A Light, que foi privatizada durante o governo Fernando Henrique Cardoso (1995 a 2002), não oferecia mais os empregos que sustentavam uma parcela expressiva da população local. Por outro lado, buscaram-se alternativas que diminuíssem o impacto, tal como foi descrito por Silva (2002, p. 4): “Poder Executivo, atuando junto com o Legislativo, conseguiu aprovar algumas leis municipais que passaram a considerar grande parte das terras de propriedade da Light como áreas urbanas, submetendo-as à cobrança do Imposto Territorial Urbano (IPTU). Depois, a Prefeitura ainda obteve uma vitória judicial contra a empresa: até então, a companhia informava a geração de energia de suas usinas localizadas em Piraí como sendo no Rio de Janeiro, que ficava com os impostos. Com a mudança, a Prefeitura aumentou sua arrecadação em 60%”.

a inércia vivida nesse município. O impacto das demissões da Light reverberou muito além dos seus muros: em praticamente todas as famílias de Pirai havia uma pessoa desempregada pela Light. Diante de poucas alternativas para uma recolocação profissional – além da Light e dos micros e pequenos estabelecimentos comerciais havia uma fábrica de papel –, a situação dos munícipes tornou-se ainda mais dramática. Aliás, não era apenas uma questão relacionada ao desemprego: a Light era um verdadeiro símbolo e motivo de orgulho para Pirai. Esse momento histórico foi lembrado por praticamente todos os entrevistados.

Uma das mais importantes ativistas da igreja católica de Arrozal, um dos distritos de Pirai, e que acompanhou todo o processo de privatização da Light, lembrou que “a cidade estava em depressão, foi assim um caos porque foi impactante que a Light tinha uma cidade (...) isso gera um caos, as pessoas ficam sem perspectivas”.

Contudo, a questão não se resumia tão somente à perda dos empregos, mas, sobretudo à “quebra” de um vínculo histórico e geracional de uma parcela dos moradores locais e a principal empresa de Pirai, tal como foi relatado pela Secretária de Meio Ambiente: “(...) imagina você trabalhar cinquenta anos na mesma empresa, a empresa passa a ser deles, eles se apropriam, eles contribuíram, tinha gente que era a terceira geração dentro da Light”.

Diante da situação, o chefe do executivo buscou negociar alternativas que pudessem amenizar a situação dos piraienses. Contudo, a direção da Light demonstrou-se insensível às consequências das mudanças em curso, e foi isso que a Secretária do Meio Ambiente disse: “(...) ele (prefeito) chamou a Light para uma reunião (...) aí o presidente da Light, a pessoa que recebeu ele, virou e falou para ele que a ‘Light não fazia filantropia’, que a Light estava ali para dar lucro”.

A privatização da Light foi um marco na história de Pirai. Contudo, para melhor compreender o contexto, considera-se relevante resgatar a história de uma das pessoas mais ativas durante o processo de mudanças, pois revela um processo que antecede a privatização, mas que teve uma influência nos projetos e programas em Pirai, tal como segue:

(...) éramos jovens de querer fazer uma mudança porque o município da gente não saía do lugar, não crescia, a gente tinha uns administradores munidos de uma política tradicional, que tinha um ranço de coronelismo ainda, então a gente tinha uma visão de que a gente podia fazer uma política diferente, uma política de desenvolvimento.

Iniciava-se a formação de um grupo político, cujo núcleo foi sendo apoiado por uma ala política que tradicionalmente conduzia o poder executivo e legislativo, conforme relatou a Secretária de Meio Ambiente:

(...) era maior o grupo, a gente tinha os vereadores que nos apoiavam, alguns já estão mortos hoje, o seu Juarez em Arrozal, tinha o seu Niquinha da terra do Matoso, que eram políticos tradicionais e que apoiaram esse processo de mudança com o Luís Fernando contra o seu Aurelino e o Noro, que a briga era muito, pois o peso era esse.

O grupo político que se formava foi aprendendo com os pleitos que o legado político tradicional tinha uma força considerável e que não haveria uma ruptura abrupta, pois de acordo com a Secretária de Meio Ambiente:

Luís Fernando foi candidato a prefeito na eleição seguinte que ele não foi vereador (...) aí nós perdemos para o seu Aurelino (...) nós tomamos uma coça por causa do distrito de Pinheiral, porque o distrito (...) era bairrista, a gente achava que ia ter trinta por cento dos votos, nós tivemos cinco.

Por outro lado, um dos políticos da ala tradicional, percebendo o crescimento e o fortalecimento do grupo político formado por jovens desejosos por mudanças e buscando resguardar algum poder, negociou a emancipação de um dos distritos de Piraí, que era uma das áreas de maior influência política dele, o que representou um “divisor de águas” na política local, tal como foi relatado pela Secretária de Meio Ambiente: “seu Aurelino é que fez, que costurou isso, qual era a proposta do seu Aurelino, eu faço isso com vocês e vocês me garantem que a gente vai tentar emancipar Pinheiral”. A entrada definitiva de um grupo político em Piraí com idéias novas e com desenvolvimento local mais dinâmico, contou com o apoio de um dos políticos da ala tradicional, não por afinidades de idéias e propostas, mas, sobretudo, porque foi um processo de troca que era interessante para ambas as partes.

Após anos de trabalho, eleições perdidas, apoios a políticos tradicionais, mas que estavam minimamente alinhados com os ideais e projetos, o grupo político de jovens que almejava mudanças profundas para a população de Piraí ascendeu ao poder com a entrada do prefeito Arthur Henrique Gonçalves Pereira (1993 a 1996), mais conhecido como o Tutuca, tal como

disse a Secretária de Meio Ambiente: “(...) o secretariado do Tutuca que entrou foi grande parte do grupo político do Pezão, porque o Tutuca queria valorizar as pessoas no local, porque antes vinham muitas pessoas de fora”. O prefeito trabalhou próximo ao então Presidente da Câmara de Vereadores de Piraí, Luís Fernando, o Pezão. Essa articulação política entre o executivo e o legislativo municipal propiciou um ambiente favorável para que as primeiras mudanças pudessem ser construídas.

Pouco a pouco, buscaram articular uma política de mais diálogo com a população, mas a cultura política até então excluía as pessoas das discussões e das decisões governamentais, conforme disse a Secretária de Meio Ambiente sobre como os políticos tradicionais exerciam os seus mandatos: “(...) eles não eram em momento algum descentralizadores, eles tinham uma política centralizadora, eles é que tomavam todas as decisões e faziam, era histórico, era assim que se administrava”.

Em 1996, Pezão ganhou a eleição para prefeito e buscou demonstrar que os ideais almejados pelo seu grupo político se converteriam em ações. Nesse sentido, lembrou a Secretária de Meio Ambiente: “(...) ele ganhou a eleição num domingo, na segunda-feira de manhã, ele ganhou a eleição do seu Noro – seu Noro era o Presidente e mantenedor da Casa de Saúde (...) ele no dia seguinte bateu na porta do seu Noro e perguntou se o ele topava fazer uma parceria com a prefeitura para poder investir no hospital.” Com essa atitude, Pezão iniciou a sua gestão, buscando, sempre que possível, negociar e buscar acordos, inclusive com os adversários políticos.

O início da gestão liderada pelo Pezão, contudo, foi marcada por diversas dificuldades, conforme lembrou a Secretária de Meio Ambiente: “(...) nós fizemos um programa político que seria as nossas metas, e eles foram divididos bonitinhos e feitos em cima do que a gente já tinha levantado, mas a coisa era mais urgente do que a gente tinha levantado, era uma questão social.”

Além disso, havia desafios de ordem interna, representado, por exemplo, pela ausência de informações básicas para a condução da gestão municipal, pois de acordo com a Secretária de Meio Ambiente: “(...) quando nós entramos na prefeitura a gente não sabia qual era a nossa população, a gente não sabia qual era a nossa extensão territorial, a gente não sabia quantos alunos a gente tinha.” Sabia-se, por outro lado, que, para atingir o objetivo de atrair empresas

para o município, os gestores deveriam promover uma melhoria em setores básicos, tais como educação, saúde, segurança, infra-estrutura etc.

A melhoria dos serviços públicos, contudo, dependia, em grande medida, do envolvimento e da capacitação dos funcionários públicos municipais. Entretanto, quase todos os servidores públicos encontravam-se sem o devido preparo. Dessa forma, foi necessário encontrar uma alternativa para capacitar e treinar esse pessoal. Uma funcionária da prefeitura disse: “a gente fez um convênio com a Universidade de Brasília para poder capacitar os nossos funcionários para poder ter um computador e saber mexer, porque até então só a contabilidade mexia no computador”.

Apesar desse esforço em buscar apoios na capacitação dos funcionários municipais, diversas necessidades do dia-a-dia não foram supridas pelos treinamentos. Os desafios práticos que emergiam, em geral, eram resolvidos pelas pessoas mais experientes, tal como lembrou a Secretária de Meio Ambiente:

(...) eu catava o telefone e falava ‘João, pelo amor de Deus, o que é isso aqui?’, João era um Secretário de Governo que estava duzentos anos na prefeitura, ‘João recebi um papel assim (...) o que é isso, João? o que quer dizer esse Decreto, João o que é tal Lei, João estão me pedindo isso aqui, o que é isso aqui?’ (...) em dado momento, João que vinha daquela administração arcaica, apoiava.

Outros desafios foram aparecendo, sendo que um deles se referia ao porte do município. Havia uma espécie de estigma generalizado de que um pequeno município não poderia pleitear alguns tipos de projetos e nem teria condições para assumir determinadas responsabilidades. O coordenador do Programa Piraí Digital, por exemplo, lembrou essa dificuldade:

(...) numa conversa com o Paulo Hartung ele disse não, pequeno município não tem capacidade de gestão para trabalhar com o PMAT - um programa de modernização tributária - aí o prefeito colocou na mão dele o plano diretor de informática que tinha feito no primeiro ano (...) Paulo Hartung no Senado modificou a legislação para que pudesse ter financiamento para os pequenos municípios, então com isso ele conseguiu financiamento para o PMAT.

E essa aproximação com os outros níveis de governo⁸⁸ foi lembrada como algo relevante aos projetos e programas de Pirai, conforme disse o Secretário de Desenvolvimento Econômico:

(...) um fator bastante positivo, que ajudou a somar nesse desenvolvimento aí, foi a parceria com o Governo do Estado (RJ), o Pezão, já no primeiro mandato do Tutuca e logo no início do mandato dele, teve um estreitamento muito grande com o governo estadual e o Governo do Estado também estava iniciando seu mandato e chegamos com um olhar mais voltado para o interior.

Em suma, para compreender o contexto em que ocorreram os projetos e programas de Pirai, foi necessário resgatar uma parte do processo político que possibilitou a chegada de um novo grupo ao poder, as dificuldades, internas e externas ao município, ou seja, apesar de reconhecer a relevância da privatização da Light para as decisões tomadas, foi necessário reconstruir o pano de fundo em que ocorreram os programas inovadores.

O fluxo de ações e o processo decisório

Os políticos tradicionais de Pirai eram centralizadores e, portanto, as decisões eram tomadas sem qualquer consulta à população. Com a ascensão de um novo grupo político, desejoso por mudanças, e diante de uma crise social e econômica estabelecida, buscou-se estabelecer um canal de diálogo⁸⁹ com os moradores do município, de tal forma a conhecer mais sobre a realidade vivida e as necessidades dos moradores.

A ausência de informações sobre a realidade do município parecia ser uma dificuldade inicial, e para superar essa questão havia a necessidade de fazerem um trabalho de levantamento de dados e informações, não por estatísticas, mas pela proximidade com as pessoas, conforme foi observado pela Secretária de Meio Ambiente:

⁸⁸ Essa informação é corroborada por Silva (2002, p. 16): “(...) empenho da Prefeitura em promover alianças entre atores governamentais e não governamentais, buscando os setores da iniciativa privada e ampliando a interação com diversos órgãos públicos – do município e de outras esferas de governo – mediante convênios com os governos federal e estadual”.

⁸⁹ De acordo com Silva (2002, p. 15-16): “(...) outro aspecto que pode ser considerado inovador é a relação que o Poder Executivo estabelece com a sociedade civil, adotando mecanismos de gestão que possibilitam a incorporação de um padrão decisório participativo, potencializando o desenvolvimento de modo a ser capaz de incluir parte da população que por vezes acaba sendo marginalizada nesse processo.”

(...) o perfil econômico municipal teve uma coisa muito legal porque para fazê-lo teve a hora da entrevista, da pesquisa, da busca da informação do que estava fazendo aqui, então foi nessa hora que a gente começou (...) conversou-se com o pessoal da área rural, pessoal do Sindicato Rural, Associação Comercial, Associação Industrial, com o pessoal do hospital, o pessoal das escolas, quer dizer, houve diversas conversas com grupos numa amostragem muito grande, então a conclusão do perfil que eu acho é a amostra real do que a população queria.

Em complemento, a Secretária de Meio Ambiente foi enfática ao observar que: “(...) não dá para desprezar o instrumento que guiou porque foi o perfil econômico municipal que nos ensinou a ver como é que estava Pirai, como estava a nossa população, o perfil econômico municipal está aqui, quantas escolas a gente tem.”

A despeito de reconhecer que o levantamento de informações e o planejamento das ações tiveram influência nos resultados obtidos em Pirai, a ênfase demasiada neste aspecto pode dar a falsa impressão de que foram os aspectos técnicos que possibilitaram o êxito nas ações empreendidas. Nesse sentido, a argumentação feita pelo Coordenador do Programa Pirai Digital é ilustrativa:

(...) o planejamento ele é um jogo, se pensar que o planejamento é uma dimensão apenas técnica (...) mas ele é fundamentalmente um jogo de atores que modifica (...) você planeja, o outro também joga, então em função desse jogo você tem, você vai caminhando o processo e vai se ajustando as formas de caminhar (...) um primeiro planejamento estratégico da prefeitura, fez dimensões de programas estruturantes, agora isso foi sendo construindo porque no momento que você consegue trazer a Cintra, um conjunto de outras empresas exige ‘eu quero profissionais qualificados’, então houve empresas que querem qualificação profissional, como é que eu qualifico profissionalmente, como é que se produz sistema de informação em informática, então tudo isso faz parte do que a gente está caminhando.

O dinamismo dos acontecimentos, a interação entre os atores, ou conforme as palavras do entrevistado “o jogo” estabelecido, foram moldando e ajustando o planejamento inicial e parecem ter sido esses os aspectos que contribuíram para que Pirai alcançasse resultados expressivos em seus programas e projetos.

Ainda sobre a importância do planejamento, obteve-se mais uma interpretação a partir da avaliação feita pelos participantes da 1ª Oficina de Planejamento Estratégico da Prefeitura

Municipal de Pirai⁹⁰. Mediante a leitura desse documento, verificaram-se declarações do tipo “ver que os nossos sonhos se tornam realidade”, “conscientização da responsabilidade de todos”, “a convivência, o pensar e o aprender”, “a integração entre o grupo” o que tende a reforçar uma perspectiva mais humana e simbólica do planejamento. Além disso, declarações do tipo: “saber para onde caminhar” e “realizar com planejamento” demonstram uma visão sobre a utilidade do planejamento como referência geral para a ação (caminhar), assim como uma forma para legitimar os passos nesse caminhar (realizar com planejamento). Isso é, reforçando alguns aspectos simbólicos e substantivos do planejamento que nem sempre são suficientemente valorizados pela literatura administrativa, a qual tem focado, sobretudo, os aspectos técnicos.

Teve-se a impressão de que o levantamento de dados e a construção do planejamento foram os que aproximaram as pessoas, algo que foi mais relevante se comparado à organização dos aspectos técnicos. Assim, o que parece ser necessário destacar é a importância dos diálogos, reuniões e debates, que foram os pilares principais para o planejamento, entre os gestores públicos e também entre o poder público local e a população.

A prefeitura passou a trabalhar cada vez mais próxima das comunidades, em conjunto com algumas organizações da sociedade civil, por intermédio de reuniões nos diferentes distritos de Pirai. Durante os diálogos estabelecidos, emergiram idéias que fizeram total sentido na busca por caminhos que pudessem reverter o quadro de desemprego e a falta de dinamismo econômico no município. Para ilustrar tal processo, a Secretária de Meio Ambiente disse o seguinte:

(...) a gente ouvia as pessoas, ‘ah vamos fazer uma reunião com o pessoal da área rural’, então a gente pegava o Sindicato Rural e se reunia, conversava, e a gente via as experiências deles e eles buscavam, faziam perguntas e iam direcionando e foi nessa questão do perfil que surgiu, por exemplo, a piscicultura, porque durante essas pesquisas do perfil a gente ouvia muito o pessoal falar puxa, Pirai tem muita água, Pirai tem muita vontade, Pirai tem uma condição favorável, tinha essas coisas assim, por que as coisas não acontecem em Pirai?’

Adotou-se um estilo de “governo itinerante”, um instrumento criado para que o Executivo pudesse se aproximar cada vez mais da população. O prefeito e alguns secretários municipais

⁹⁰ Perfil Econômico Municipal de Pirai – 2001 – disponível em: www.pirai.rj.gov.br/web/page/perfil/RelatorioDaOficinaDePlanejamento.pdf. Acesso em: 14 set. 2007.

iam aos bairros e realizavam reuniões, identificando os problemas, e essa prática servia, inclusive, como meio de verificar se o desenvolvimento estava tendo o impacto social esperado (SILVA, 2002). Essa alternativa de gestão permitia uma maior sintonia entre as expectativas da população e as ações empreendidas pela prefeitura, tal como foi dito pela Secretária de Meio Ambiente: “(...) a gente percebeu num dado momento que a gente fazia muita coisa grande e às vezes a população local estava querendo uma coisa pequenininha que era fácil da gente fazer e a gente não sabia que aquilo estava acontecendo.”

A proximidade com a população em termos retóricos, como uma das tarefas de um gestor público, não se constitui numa novidade. Contudo, nem todos os gestores praticam, de fato, esse propósito, pois se limitam a conversar “de vez em quando” com os seus assessores que visitaram as comunidades e, nesse contexto, consideram-se informados dos problemas e anseios da população. O prefeito de Pirai da época lembrou uma prática simples, porém relevante, de contato direto com a população:

(...) às vezes o que um governante acha um porre, e eu adoro (...) vou te contar um detalhe que me orgulha muito e é uma loucura: na reeleição andei meu município todo desci e subi a Serra das Araras toda a pé, bati de porta em porta, quando não encontrava alguém em casa anotava o endereço, voltava sozinho depois, isso representou ver o que eu ainda não tinha feito como mostrar muito do que eu realizei e às vezes as pessoas não sabiam.

A população piraiense reconheceu, pouco a pouco, a proximidade dos gestores municipais, e isso trouxe resultados em termos da organização comunitária. O Secretário de Desenvolvimento Econômico, que em meados da década de 1990 era um dos líderes comunitários no município, descreveu um processo crescente de mobilização⁹¹ dos munícipes da seguinte forma:

(...) houve um crescimento muito grande de associações de moradores, eu creio que a gente tinha naquela época menos de dez associações de moradores no município inteiro, hoje já temos mais de trinta então começou haver uma participação maior (...)

⁹¹ A declaração a seguir, do Secretário de Desenvolvimento Econômico, destaca um processo contínuo de sentidos que vão sendo criados na medida em que os resultados vão ocorrendo: “(...) mesmo com tudo isso que a gente está falando havia muita cobrança e ainda há insatisfação não no sentido de que está caótico, mas no sentido de que precisa melhorar e pode melhorar, quando eu falava de desenvolvimento é isso, não é o cidadão se conformar, ‘ah eu pedi uma praça no meu bairro’, ‘ah tá bom, uma praça de mil metros quadrados’ e aí foi feito uma de duzentos, ‘ah tudo bem não deu fez uma pracinha’, não é assim, se o cidadão recebeu uma de mil ele já está pensando numa de dois mil mais adiante”.

cada vez mais, a gente observa que há uma participação maior da sociedade e de segmentos que você não imaginava (...) hoje nós temos entidades da terceira idade participando nos conselhos e dando a sua contribuição, discutindo, reivindicando, sugerindo, priorizando.

Apesar da ativa participação das comunidades junto ao poder público, e de algumas idéias terem emanado da própria população, ocorreram diversas dificuldades para que as iniciativas apontadas fossem, de fato, concretizadas. Nesse sentido, argumentou a Secretária de Meio Ambiente: “tudo foi difícil, não vai achar que foi fácil porque não foi não, alguns lembravam essa história da água (...) mas na hora de vamos fazer um projeto, sabe, ninguém queria sair da cultura tradicional que era o gado leiteiro”. Essa informação foi corroborada por um dos coordenadores do entreposto de pescado que relembrou a resistência de algumas famílias em adotar uma nova atividade econômica, tal como segue: “(...) vou deixar de mexer com o meu gadinho, com os meus bezerrinhos, com as minhas galinhas para criar peixe, eu não vou fazer isso”.

Os problemas, contudo, não se resumiam aos moradores, mas também às empresas que começavam a se instalar no município, tal como foi lembrado pelo Secretário de Desenvolvimento Econômico:

(...) o primeiro condomínio e aí começou e aí houve uma parceria com o governo do estado com os recursos do PADEM⁹², a construção de galpão, a colocação de uma primeira empresa (...) por problemas de administração que não cumpriu em primeiro momento o que havia prometido, passou-se a concessão para uma outra empresa, aí veio a segunda empresa e acredito que quase paralelo a segunda, veio a terceira empresa, veio a Cintra se instalar aqui.

Quanto aos desafios iniciais relativos à proposta de inclusão digital, o coordenador do Programa Pirai Digital relembrou o seguinte:

(...) num primeiro momento a gente trabalhou com projeto chamado wireless puro (...) você tem as torres, as torres que jogam o sinal, aí eu só usaria rádio wireless, então em cada ponto eu tenho vinte e cinco escolas, três postos de saúde, trinta prédios públicos, cada um deles eu tenho um rádio, esse projeto era caríssimo porque o rádio era

⁹² O PADEM, Plano de Apoio ao Desenvolvimento dos Municípios, é uma iniciativa do Governo do Estado do Rio de Janeiro, que foi criado em 2001, para apoiar os governos municipais, especialmente os do interior carioca. Mais informações podem ser obtidas no seguinte link:

www.imprensa.rj.gov.br/SCSSiteImprensa/detalhe_noticia_int.asp?ident=3236. Acesso em: 10 set. 2007.

importado (...) o primeiro chegava quase a dois milhões (...) esse desenho não convence o prefeito e mesmo convencendo ele não sabia onde a gente ia buscar esse recurso (...) a primeira vez que a gente tentou trabalhar com esse recurso foi numa ilha do BNDES, o gestor do BNDES que nos atendeu falou que o custo está muito alto (...) o projeto ficou lá no BNDES adormecido, então a gente começou a trabalhar tem que encontrar alguém que faça um estudo de otimização de riscos (...) foi feito uma busca dentro de Pirai no próprio CPD, não tinha ninguém que trabalhava porque era uma coisa nova, então esse caminho a gente começou a procurar, a procurar.

A partir dessa declaração, percebe-se que os gestores tinham clareza quanto aos objetivos a ser atingidos, mas não sabiam, com precisão, os caminhos que levariam até eles. Além disso, houve um enfoque na ação, na busca por alternativas que se mostravam mais viáveis, tateando possibilidades e lidando com as limitações, mais do que no alcance de metas e objetivos precisos e previamente planejados.

E esse caminhar, relatado pelo Coordenador do Programa Pirai Digital, levou-os a encontrar as soluções necessárias, tal como segue:

(...) e aí tivemos a feliz coincidência, a gente vinha trabalhando também com a TAHO que é uma empresa de Telecomunicações que trabalhava com rádios e toda uma tecnologia sem fio, mas esse custo era muito caro para um projeto nesta empresa e que acabou sendo eliminado (...) e aí por feliz coincidência por conta de um problema procurei o gerente geral da Cintra (...) a gente pediu para cederem o André Macara e ele então começou a fazer a otimização da rede e aí criamos o que ele chamou de uma máscara da rede SHSW, um sistema híbrido com suporte *wireless*, quer dizer, eu tenho as torres e eu expando pela rua a partir de diversas tecnologias.

De fato, algumas “felizes coincidências” parecem ter acontecido na construção e reconstrução do Programa de inclusão digital, algo que dificilmente poderia ter sido previsto, mas que emergiu e foi fundamental para essa iniciativa.

O então gerente da área de informática⁹³ da cervejaria Cintra confirmou a “feliz coincidência” ocorrida, conforme suas palavras:

(...) quando eu fui a essa apresentação achei muito curioso o projeto, achei que era uma coisa bem grande que valia a pena, e quem me mandou ir lá, quem tinha sido

⁹³ Durante a entrevista, esse profissional demonstrou-se satisfeito em ter contribuído com a experiência de inclusão digital junto à prefeitura de Pirai a tal ponto que havia se desligado da Cintra e iniciado uma nova jornada profissional dedicada ao atendimento das prefeituras brasileiras interessadas em criar programas semelhantes.

convidado foi o diretor geral da Cintra, não fui eu o convidado (...) o prefeito foi pedir dinheiro ao Cintra, para então fazer o resto do projeto e o Diretor Geral da Cintra ao ver os papéis disse: ‘olha, dinheiro eu não tenho mas um gerente de informática vai olhar o seu projeto’, eu achei muito interessante o seu projeto, mas achou que o projeto estava muito caro, então o que posso fazer é discutir com o meu gerente e foi o que acabou por acontecer.

A intenção inicial era obter recursos financeiros para o Programa, o que não se concretizou; por outro lado, o Presidente da Cintra, uma cervejaria que se instalou em Pirai, cedeu um dos seus funcionários, mas isso aconteceu sem que houvesse um planejamento, pois o profissional que se envolveu com a iniciativa de inclusão digital não tinha sido convidado para a reunião, nem tão pouco tinha um interesse prévio em participar de tal ação.

Continuando a sua explicação sobre a sua entrada no Programa Pirai Digital, o gerente de informática argumentou o seguinte:

(...) acabei a agradar os dois lados, o prefeito com uma parte cara, e os coordenadores com a parte técnica também, tornei o projeto viável não produzindo os custos dele, fui contar ao prefeito quanto dinheiro tu tens, cento e cinquenta (...) ok, então o que a gente pode fazer com isso, é cento e cinquenta mais as parcerias, igual a duzentos e trinta, e o projeto ficou em duzentos e trinta mil, com duzentos e trinta mil a gente cobriu naquela altura trinta e cinco pontos e o projeto inicial estava em vinte e cinco pontos por oitocentos mil.

O processo, assim, parece ter percorrido um caminho “inverso” do tradicional (define-se o projeto e, em seguida, o orçamento necessário), ou seja, tinham-se os recursos financeiros limitados a R\$ 150 mil e, a partir disso, foi dessa forma que se reconstruiu a proposta inicial de inclusão digital em Pirai.

E, afinal, por que se optou por esse caminho? O gerente de informática explicou o seguinte:

(...) a idéia do prefeito era vamos fazer, vamos pôr isso no ar, qualquer coisa eu arranjo recursos para o resto (...) ninguém acredita, eu depois eu chego lá, mostro, olha está aqui, agora eu quero fazer o resto (...) se tornou uma faca de dois gumes porque teve algumas dificuldades, fazer eu fiz, é possível e eu quero fazer o resto e então alguém vai dizer se tu já fizeste não necessitas de mais (...) estivemos no Ministério das Comunicações, no Ministério das Ciências e Tecnologia e por aí afora, depois conseguimos ampliar o projeto.

Por essas palavras, pode-se argumentar que a equipe de Pirai, em vez de esperar as condições adequadas para fazer o projeto, buscou priorizar a ação e com isso demonstrar que era possível realizar tal empreendimento, principalmente para órgãos do governo federal.

De toda a forma, olhar as experiências de fora ou por meio de documentos pode-se ter a impressão de que os projetos e programas foram decididos de forma linear e baseados numa lógica exclusivamente racional, ou mais precisamente dentro de uma lógica racional limitada (SIMON, 1959, 1979). Contudo, uma observação mais detalhada do processo aponta, em alguns momentos, para um processo não linear e que se aproxima de um “caos organizado” (COHEN; MARCH; OLSEN, 1972), onde algumas soluções pareciam estar prontas antes dos problemas acontecerem. A declaração do coordenador do Programa Pirai Digital é um exemplo:

(...) inacreditavelmente naquela época que eu apresentei o meu trabalho de final de curso era uma antena de transmissão de dados dentro do sistema *wireless* da universidade, mas daí eu abandonei, a antena não funcionou mais, quer dizer apresentei na PUC e depois aqui (...) aí a antena voltou, ela volta a toda.

Ou seja, quando ainda estava no período universitário, o coordenador já tinha pensado em algo semelhante ao que foi implantado em Pirai. A solução tecnológica construída pelo coordenador, no período final da sua graduação, foi resgatada muitos anos depois, num contexto e numa situação em que fazia sentido, contrariando a maneira tradicional de tomada de decisão – primeiro verifica-se o problema/oportunidade e depois se busca uma solução plausível.

Num outro depoimento, o assessor responsável pelo entreposto de pescado resgatou a seguinte história:

(...) ele (prefeito) falou que ele vinha e via aquele pessoal que pegava peixe na represa e vender peixe na beira da estrada e ele falava que desde garoto ele tinha aquilo na cabeça na inauguração do projeto (...) tinha na memória dele que um dia ele queria ver Pirai produzindo peixe.

Assim, parece que a solução relacionada ao pescado já existia antes do problema do desemprego que assolou o município. Ela veio à tona muitos anos depois.

Por outro lado, em alguns momentos, as pessoas, ao descreverem o fluxo de ações, as decisões e o processo decisório, buscavam explicitar, de forma retrospectiva, os sentidos criados ao longo do processo de construção e implantação dos projetos e programas. A Secretária de Meio Ambiente, por exemplo, lembrou que as pessoas que se envolviam com as propostas de desenvolvimento local perceberam algo que fez total sentido para os propósitos pretendidos: “uma variável sempre presente no município de Pirai que ninguém nunca enxergou era a Rodovia Presidente Dutra”.

A coordenadora do Condomínio das Artes, por sua vez, disse o seguinte:

(...) começou a existir isso daqui, mas não estava funcionando como eles estavam prevendo, na verdade você cria o projeto e o projeto acaba tomando outros rumos e você cria uma outra história dentro de um projeto, ele cria vida, você monta o projeto, começa naquela linha e daqui a pouco, o projeto aqui seria uma incubadora, as pessoas viriam, aprenderiam a fazer o artesanato, iriam para casa para poder vender o artesanato só que quem veio foi ficando.

Assim, apesar de estar definido no planejamento que as pessoas fariam os cursos e as capacitações para depois retornarem as suas casas, fez mais sentido que elas ficassem no local que era exclusivamente destinado às aulas.

Para reforçar o sentido do que se tinha sido realizado, bem como o que estava em andamento, algumas declarações emergiram, tal como esta do coordenador do Programa Pirai Digital: “(...) ATT vira e fala ‘que Pirai que nada’, ele ficou bravo porque os outros projetos eram de construções inteligentes, de prédios inteligentes de bilhões de dólares e quando a gente falou que começou com setenta mil dólares, cinquenta que naquela época estava um para três, ele não acreditava.” Continuando ao explicar a opção de inclusão digital de Pirai⁹⁴, esse coordenador declarou: “hoje há uma certa vulgarização da internet, você bota um ponto lá e já vira uma cidade digital (...) então tudo é cidade digital e aí às vezes coloca antena e aí descobre que a questão das relações humanas nesses processos sociais é muito mais complicado⁹⁵”. Ou seja, diante das outras propostas de inclusão digital, a experiência de Pirai

⁹⁴ A declaração do coordenador do Programa Pirai Digital reflete a opção de inclusão digital nesse município, diferenciado-a de muitas outras: “a gente encanou na apropriação social da tecnologia, ou seja, a tecnologia que pode se apropriar no sentido de um projeto de inserção de uma sociedade local na sociedade do conhecimento, na perspectiva de que você faz um pacote tecnológico e que adequa as pessoas para fazer, mas pega o caminho da identidade social, de construção do desenvolvimento local e integra isso sem perder a identidade e a ternura.”

⁹⁵ O Ministro e cantor Gilberto Gil fez uma música em homenagem à Pirai pelo seu projeto digital. Essa música está disponível no *site YouTube* com o título “Banda Larga”: www.youtube.com/watch?v=bdjQwrPW_zI. Hoje

fazia cada vez mais sentido, justificando as decisões e opções feitas ao longo do processo de construção e implantação.

Em função dos resultados que se apresentavam ao longo do processo, mudanças de rumos e acertos foram necessários, conforme declarou a coordenadora do Condomínio das Artes:

(...) em 2004, então começou a dar certo, agora que a gente viu que dá certo (...) gente já está querendo levar esse projeto para todos os bairros carentes que tem aqui, é levar para lá, ir para lá (...) o pão teve, mas não deu certo, então desse tempo para cá a gente está tentando colocar alguma coisa, muitas coisas já passaram por aqui (...) agora a prefeitura vai dar uma reforma, nós vamos trazer a parte de cerâmica para cá porque foi crescendo a cerâmica e está muito apertadinho.

O enfoque explicitado por essa coordenadora foi a de um processo contínuo de erros, acertos e aprendizados, mas, sobretudo, dos sentidos que emergiram e foram guiando as ações.

O ótimo desempenho da equipe ocorreu, em grande medida, por meio do envolvimento e da capacitação das pessoas. E esse estilo de gestão, para que as pessoas pudessem evoluir junto com as propostas em curso, foi lembrado pelo coordenador do Programa Pirai Digital, e de certa forma corresponde aos sentidos criados ao longo desse processo contínuo de envolvimento e capacitação: “pensar o projeto, compartilhar o projeto, compartilhar o caminho, então isso o tempo todo o projeto fez isso, o tempo todo a gente faz não só a capacitação, a gente vai aprendendo se formando, fazendo isso de forma contínua com a própria equipe.”

A recente eleição do ex-prefeito como vice-governador do Rio de Janeiro é um dos fatos que confirmam o rumo adotado, tal como foi falado pela Secretária de Meio Ambiente: “eu realizei e acho que toda equipe que começou o trabalho aqui realizou de forma que hoje o ex-prefeito realiza a gente mais ainda, ele é o vice-governador que veio de um município de vinte e quatro mil habitantes.”

há muitas cidades que se apresentam como “município digital”, quando na verdade são municípios que equiparam alguns lugares e, nem sempre, fizeram um trabalho de cunho social, de construção e apropriação da tecnologia, fatores mais relevantes para, de fato, alcançar resultados semelhantes aos de Pirai. Por essa razão, entende-se que a música em homenagem à Pirai busca ressaltar não apenas o mérito da tecnologia, mas, sobretudo, a construção social, política e cultural nesse município.

E essa criação contínua de sentidos parece se confirmar na declaração do coordenador do Programa Pirai Digital:

(...) o meu olho brilha por estar toda hora aqui, porque na realidade você tem surpresas toda hora porque é um imenso campo de surpresas, uma frase que a gente fala sempre que é do Paulo Freire (...) ele fala que educar é educar na prática, pela ótica democrática é tarefa daqueles que pouco sabem, mas porque sabem pouco sabem, podem vir a saber mais, em diálogo com aqueles que acham que nada sabem mas que ao descobrir que pouco sabem podem vir a descobrir que podem saber mais.

Esse coordenador buscou destacar que a construção dos sentidos e significados não são unidirecionais com a imposição de um determinado saber, ao contrário, esse processo é multifacetado, no qual múltiplos saberes podem se combinar.

Assim, os sentidos criados de forma retrospectiva parecem ter guiado (e continuam guiando) o fluxo de ações, as decisões e o processo decisório nos projetos e programas em Pirai. E essas percepções e sentidos, conforme se busca descrever, ocorreram em diferentes áreas, contextos e assuntos. Afinal, por que houve tamanha riqueza e diversidade? Um dos aspectos mais marcantes na gestão, e especificamente nas decisões, refere-se à forma fluida e flexível e descentralizada em que foram conduzidas as iniciativas.

Os funcionários e a equipe de trabalho tinham a confiança necessária, eram ouvidos e tinham liberdade de ação, conforme foi destacado pela Secretária de Meio Ambiente: “o prefeito acreditava em tudo e em todos e o ato dele ser aberto para acreditar em todos, ele ouvia muita coisa boa, ele ouvia muita coisa ruim, só que ele acreditava e tirava prova de tudo que ele ouvia (...) aí ele acertava noventa e errava dez.” E esse estilo de gestão também foi ressaltado pela coordenadora do Condomínio das Artes e pelo Secretário de Desenvolvimento Econômico.

Um dos argumentos mais frequentes sobre êxitos obtidos pelos pequenos municípios refere-se ao porte desses. Ou seja, a gestão empreendida, as decisões tomadas e o estilo mais fluido, informal, próximo das pessoas, assim como os projetos e programas seriam mais simples, principalmente porque o município é pequeno. Pode ser que em determinados municípios isso seja válido, contudo, no caso de Pirai, de acordo com os entrevistados, parece que essa relação

entre ser pequeno e ser mais simples não ocorreu. Um exemplo disso foi a declaração do ex-prefeito:

(...) um Município antigo como o nosso as pessoas estão muito acomodadas, não querem muito mudar suas rotinas, as máquinas são muito emperradas, empreguismo grande, colocar para andar é muito difícil. Na cidade grande eu particularmente tenho achado mais fácil.

Ou seja, o porte do município parece não explicar projetos e programas inovadores, podendo ser até mesmo mais complexo e complicado se comparado a um município de maior porte. Por outro lado, a participação da população, independente do porte, parece apontar um rumo mais promissor aos gestores públicos, conforme a argumentação de uma liderança religiosa: “(...) não é tanto o tamanho (do município) é a ótica que o governante assume, quando ele participa com a população, deixa a população dar idéias (...) acho que o povo brasileiro quando ele tem voz ele muda a realidade.”

E esse processo de construção é dinâmico e dialógico, em que diferentes saberes foram combinados, ou seja, a busca pela convergência de interesses, freqüentes em processos de mobilização social. Foi o que argumentou o coordenador do Programa Pirai Digital:

(...) você vai lidando com esse caminho de forma que a população, os professores, os alunos, os gestores públicos possam no seu time, no seu ritmo com a sua história, com os seus saberes acumulados possam incorporar (...) um processo de mobilização social, de construção, quer dizer, de identidades locais incorporando essas novas tecnologias, na realidade resgate de identidade local, então tudo isso eu acho que permitiu que a gente fosse construindo (...) tudo é um caminho que você vai integrando e construindo interações a partir dos interesses e da construção dos interesses comuns.

Contudo, o fluxo de ações, as decisões e o processo decisório são permeados por eventos imprevistos e que emergem ao longo do caminho, tal como argumentou o assessor do Programa Pirai Digital:

(...) essas coisas não são claras, diretamente claras, a gente não vislumbra o que vai acontecer, não é linear, tal situação a gente vai fazer tal e tal coisa e a gente vai chegar a tal objetivo, existe esse nível de planejamento, mas eu acredito que na esfera governamental são fatores que vão desencadeando, por exemplo, nesse período surgiu o PMAT que foi a grande alavanca (...) não (se decidiu), foi uma questão de conjuntura e oportunidade, foi aparecendo e foram se cumprindo as tarefas.

Nesse contexto, o coordenador do Programa Pirai Digital buscou sintetizar o processo decisório, destacando o papel do poder público:

(...) o processo de construção da decisão é um processo negocial que entra muito no lado da comunicação (...) dialógico e também de uma moderação do próprio poder no sentido de acompanhar essa construção, no sentido de facilidade de fazer com que essa condição seja uma decisão pactual (...) o tempo todo a gente trabalhou com isso aí e nessa época a gente teve negociações muito duras, mas não teve confronto (...) não é como você construiu o projeto mas as mudanças que as pessoas vivenciaram.

Essa declaração tende a revelar um processo não linear em que os atores dialogam e negociam aquilo que estão vivenciando. Os sentidos são construídos de maneira dinâmica, e o poder público tem um papel central nesse processo.

Conclusões

Um olhar de fora, baseado apenas em documentos e relatórios, daria a impressão, provavelmente, de que os programas e projetos em Pirai ocorreram em função de decisões ordenadas, lineares e planejadas antecipadamente. Uma investigação mais detalhada, porém, demonstrou um cenário bem mais rico e complexo em seus fluxos de ações e processos de decisão.

O intenso relacionamento do poder local com os outros níveis de governo, caracterizado por negociações contínuas e nem sempre de acordo com as expectativas iniciais, não impediram que os gestores públicos de Pirai continuassem a buscar os seus objetivos de desenvolvimento local. Destaca-se que os gestores não abriram mão dos seus objetivos em função das dificuldades que foram aparecendo ao longo do caminho, mas fizeram o inverso, ou seja, sem se distanciarem das suas metas, buscaram alternativas ao longo do processo, o que é algo pouco freqüente, na medida em que muitas prefeituras acabam se submetendo aos limites impostos pelos outros níveis governamentais por meio de Leis e editais ou até mesmo às regras que buscam delimitar as possibilidades num pequeno município. O BNDES e o Senado Federal, por exemplo, tiveram de ceder e ajustar seus mecanismos e regras às necessidades que foram apontadas, com êxito, pelos gestores públicos de Pirai.

A despeito de reconhecer a relevância do levantamento de informações e a formulação de um planejamento, os gestores de Pirai enfrentaram situações novas e nem sempre ao alcance das

suas equipes, mas isso não abalou os ideais pretendidos por um grupo político que lutou por anos para assumir o comando político do município.

Essa situação pouco definida parece ter servido como elemento impulsionador das iniciativas. A recusa do BNDES em receber um projeto de inclusão digital trouxe ainda mais união entre as pessoas. A insensibilidade da Light, diante da situação das pessoas que perderam os seus empregos e a premência por construir soluções que fizessem frente ao desemprego de uma parcela considerável da população, também contribuiu para que a equipe trabalhasse cada vez mais unida, ainda que os caminhos para alcançar o objetivo de gerar trabalho, emprego e renda não fosse algo totalmente claro quando os gestores iniciaram o seu mandato. O processo decisório parece ter seguido um passo a passo e caracterizou-se por intensas negociações, tanto em âmbito interno como também externo, de tal forma a buscar alternativas que pudessem convergir os diferentes interesses.

Por outro lado, a gestão fluida, descentralizada e informal, possibilitou espaços para que os gestores públicos fossem tateando as possibilidades, de tal forma a buscarem alternativas que fizessem sentido, de acordo com os resultados obtidos. E isso ocorreu em diferentes episódios, tais como nas diversas negociações com os outros níveis governamentais, especificamente com o uso dos recursos do PMAT; no início da implantação, tanto do programa de desenvolvimento local, como também no programa de inclusão digital, as atividades no Condomínio das Artes foram fazendo sentido ao longo do processo e, portanto, diversos ajustes foram necessários; o ex-prefeito e a sua equipe tiveram de percorrer um caminho no qual pudessem abrir espaços para que novas etapas fossem implantadas.

E essa forma de gestão fluida pode ser ilustrada a partir de dois exemplos: quando o profissional de uma empresa privada instalada no município iniciou seu trabalho junto ao Programa Piraí Digital, tendo recebido a incumbência de baratear o projeto de inclusão digital e, ao mesmo tempo, encontrar uma solução tecnológica compatível com as metas e os objetivos estabelecidos, ele ficou livre para desenhar uma solução. Da mesma maneira, a atual coordenadora do Condomínio das Artes, por exemplo, teve liberdade para fazer diversas tentativas, segundo suas percepções, até chegar ao formato atual de trabalho.

Além disso, em determinados momentos, parece ter havido um “caos organizado”, pois o ex-prefeito tinha a idéia de tornar a atividade de pesca numa alternativa desde a sua adolescência,

ou seja, uma solução que antecedeu ao problema que enfrentou quando assumiu o comando da prefeitura de Pirai. Da mesma forma, a Secretária do Meio Ambiente reconheceu em sua entrevista que o entreposto de pescado foi construído antes que os moradores que sobreviviam da pecuária estivessem totalmente preparados para a piscicultura. Ademais, o coordenador lembrou que tinha feito o seu projeto de conclusão de curso na época da formatura – uma antena *wireless* – e reconheceu que tal idéia tinha vindo à tona, muitos anos depois, quando houve a necessidade de constituir uma solução para o programa de inclusão digital.

Argumenta-se, assim, que o fluxo de ações e o processo decisório ocorridos em Pirai foram, ao mesmo tempo, permeados de uma riqueza de detalhes e difíceis de serem captados. Para melhor compreender, por exemplo, como as decisões foram construídas, teve-se de resgatar não apenas o momento em que ocorreram, mas também um passado mais distante, tal como a adolescência do ex-prefeito e o período universitário do coordenador do Programa Pirai Digital.

Além disso, para uma maior clareza dos aspectos políticos, foi relevante resgatar um histórico de mais de 10 anos, de tal forma a compreender a união da equipe que assumiu o poder nesse município. Por fim, cabe ressaltar que os atores entrevistados relataram os projetos e programas segundo sua ótica (permeada pelo histórico, formação, experiências etc.), o que desafiou o pesquisador a ouvir os fluxos de ações e os processos decisórios sob diferentes ângulos e perspectivas e perceber, nesse contexto, diferentes razões, motivações e lógicas de ação, que fizeram sentido às pessoas entrevistadas.

Assim, com o intuito de sintetizar as percepções das pessoas entrevistadas, como também a visão do pesquisador, apresenta-se o seguinte quadro:

Quadro 6.2 - Teorias e Modelos de Processo Decisório – Pirai-RJ						
Racional– Escolha Racional	Racionali- dade Limitada	Agenda de Políticas Públicas	Incrementa -lismo Disjunto	Garbage Can	Sensemaking	Groping Along

Legenda	Conceito	Explicação
	Ausência.	Não se verificou qualquer elemento que fizesse relação com os pressupostos teóricos.
	Fraca presença.	Perceberam-se a presença, em alguns episódios e declarações, de alguns elementos destacados nas teorias.
	Média presença.	Pode-se explicar, em parte, por meio de episódios e declarações, boa parte do processo decisório, mas não de forma completa.
	Forte presença.	Em diversos episódios e declarações, pode-se descrever o processo decisório por meio dos pressupostos teóricos formulados.

Portanto, pode-se descrever o fluxo de ações e o processo decisório, ocorridos nos programas de desenvolvimento local e de inclusão digital em Pirai, da seguinte maneira:

O levantamento de informações e a sua sistematização na forma de um planejamento, mais do que ter definido aspectos técnicos, metas e objetivos, foi uma atividade que ajudou a unir as pessoas em torno de um objetivo comum, aproximando-as, abrindo espaço para que o diálogo fosse cada vez mais valorizado, dentro e fora do poder público, de tal maneira que essa mobilização coletiva permitiu diferentes frentes de ação, quase sempre de forma fluida, descentralizada e informal. Os gestores puderam experimentar diferentes alternativas, tateando possibilidades, construindo e reconstruindo sentidos ao longo do processo de construção e implantação dos projetos e programas. A prática simples, porém pouco freqüente entre os gestores públicos fora dos períodos eleitorais, de estarem junto à população nas comunidades, com o intuito de compreender a fundo suas necessidades e anseios, possibilitou mais acertos do que erros. Destacou-se, ainda, o passo-a-passo nos trabalhos e, principalmente, nas negociações, num movimento contínuo de aprendizagem, combinação de saberes (dos gestores com as universidades, por exemplo) e a interlocução política com diferentes órgãos governamentais em distintos níveis de poder. Em alguns momentos, houve o uso da intuição e até mesmo configurou-se um “caos organizado”, evidenciando uma situação de não linearidade nos processos decisórios.

Além disso, segundo as percepções dos atores e do pesquisador, a lógica racional, baseada na maximização da utilidade econômica e focada num processo decisório individual, não parece ser adequada para explicar as decisões e o processo decisório em Pirai.

Estudo de Caso 3 - Programa de Manejo Integrado da Bacia do Rio Almada - Almadina-BA

Projeto lógico e fundamentado por dados e informações disponíveis, definido por um grupo limitado de técnicos e especialistas, mas que pouco valorizou as potencialidades e os saberes da comunidade e do poder público local.

Almadina é um pequeno município do interior baiano, fundado em 15.03.1962, por meio de uma Lei Estadual, desmembrando-se do distrito de Coaraci. Esse município tem cerca de 7 mil habitantes (IBGE, 2007), distribuídos em uma área de 248 km², com uma densidade demográfica de 25,5 habitantes por km². Localizado na região do Litoral Sul Baiano e na microrregião Ilhéus e Itabuna, distante 450 km da capital, Salvador. No passado, a base econômica era concentrada na produção do cacau⁹⁶, tendo alcançado destaque produtivo na região. A partir de meados da década de 1990, a pecuária tornou-se uma alternativa econômica para o município, principalmente após a chegada da chamada “vassoura de bruxa⁹⁷”. Almadina e região preservaram boa parte da Mata Atlântica porque desde o século XVIII, quando foi introduzida a cacauicultura na Bahia, utilizou-se um sistema de plantio à sombra das árvores chamado “cacau cabruca”.

É no município de Almadina que se encontra a nascente do Rio Almada, o qual passa pelos municípios de Coaraci, Uruçuca e Itajuípe, chegando a Ilhéus e Itabuna, portanto uma das principais bacias no Litoral Sul Baiano.

⁹⁶ Em 1746, a cacauicultura foi introduzida na Bahia pelo colono francês Luiz Frederico Warneaux que trouxe as sementes de árvore nativa da Amazônia, doando-as a Antônio Dias Ribeiro. Essas sementes foram plantadas na Fazenda Cubículo, situada a margem direita do Rio Pardo, na época pertencida à Capitania de São Jorge dos Ilhéus, atualmente município de Canavieiras (Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável, 2006).

⁹⁷ No início da década de 1990, houve uma forte infestação da "vassoura de bruxa" causada pelo fungo *Clinipellis Perniciosa*. Desde então, a região vem passando por um processo de transformações. As lavouras, que antes tinham caráter conservacionista a partir da cabruca (cacaueiro cultivado à sombra de árvores nativas), foram cedendo lugar ao desmatamento e ao uso intensivo de agroquímicos. Observou-se o desequilíbrio ecológico e a perda da biodiversidade, assim como a contaminação dos cursos d' água pelo lançamento de efluentes (Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável, 2006).



Figura 6.3 - Localização do Município de Almadina-BA – Fonte: Wikipedia⁹⁸

De acordo com o PNUD (2007), o IDH-M de 1991 era de 0,488, considerado um índice de desenvolvimento baixo; em 2000 o seu IDH-M passa para 0,623, considerado com um índice médio, apresentando um crescimento aproximado de 28% no seu IDH-M nesse período. Segundo tal indicador, Almadina está no limite dos 50% melhores municípios do Estado da Bahia. De acordo com o IBGE (2000), há nesse município 1.964 casas, sendo 1.345 na área urbana, 68,5% do total, e 619 na área rural, 31,5% do total; as residências com banheiros totalizam 1.649 casas, ou seja, 84% das residências têm banheiros; em 84,2% das casas há luz elétrica. A renda per capita é de R\$ 84,98 (IBGE, 2000); os empregos estão distribuídos da seguinte maneira (IBGE, 2002): 279 nos serviços (72,8%), 14 no comércio (3,6%) e 90 na agropecuária (23,5%), não há indústrias em Almadina. A renda das famílias de Almadina é distribuída da seguinte forma:

% Chefe Sem Renda	% Chefe < 1 sm	% Chefe 1 a 5 sm	% Chefe 5 a 10 sm	% Chefe 10 a 15 sm	% Chefe > 15 sm
13,58	12,69	71,31	2,01	0,25	0,17

Fonte: IBGE (2000)

Outros indicadores, associados aos que foram apresentados, complementam uma visão geral do município de Almadina. Os percentuais de pobres e indigentes chegam a quase 75% da população, e o índice de alfabetização é de 61% entre a população acima dos 14 anos (IBGE, 2000). O índice de mortalidade infantil é 44,35%, considerado médio, segundo a Organização Mundial de Saúde. Em 2000, esse município não tinha hospital e atuava apenas com 3

⁹⁸ Endereço eletrônico disponível em: <http://pt.wikipedia.org/wiki/Almadina>. Acesso em: 7 set. de 2007.

unidades de atendimento médico; as escolas de ensino fundamental eram rurais e havia apenas 1 escola de ensino médio (IBGE, 2000). Almadina possui 1 ginásio para as práticas recreativas e esportivas.

Quanto aos Conselhos Municipais, Almadina constituiu formalmente os Conselhos de Educação, Saúde e Assistência Social, mas ainda não formalizou o da Criança e do Adolescente. Em relação à sua organização administrativa, apenas o planejamento estratégico não foi estabelecido até 2001 (IBGE, 2001), por outro lado, apresentou-se Plano Diretor, Plano de Governo, Plano Plurianual (PPA), Lei Orgânica e Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO). O município de Almadina não tem um sistema de arrecadação de IPTU e nem ISS. A prefeitura de Almadina possui cerca de 290 funcionários diretos, aproximadamente a 4% da população total, sendo que a sua distribuição, segundo nível de formação é a seguinte: 38 funcionários (13,2%) têm nível superior, 200 funcionários (69,4%) têm nível médio e, finalmente, 50 funcionários (17,4%) têm nível auxiliar (IBGE, 2005).

O município de Almadina tem uma economia relacionada essencialmente às atividades agropecuárias, e o seu comércio é pouco diversificado. No centro, encontra-se um mercadão onde são comercializados carnes, verduras, frutas e pequenas miudezas. A presença do cacau é nítida, mas em volume bem menor se comparado há alguns anos, conforme declaração de alguns dos seus moradores. A atividade pecuária tem aumentado; e alguns pastos, mesmo próximos à sede do município têm ocupado cada vez mais a área dessa localidade. As moradias são constituídas de casas simples, algumas em estado precário de conservação, e não há prédios ou edifícios. As bicicletas misturam-se aos cavalos que trafegam calmamente pelas ruas. Crianças, jovens, adultos e idosos caminham sem maiores preocupações, pois o volume de carros ou caminhões é reduzido. Até mesmo os cachorros são “mais calmos” se comparados aos que vivem em grandes cidades. Eles dormem no meio das ruas e não se assustam com os carros; muitas vezes, os motoristas são obrigados a desviarem para não haver um atropelamento. Os municípios próximos à Almadina (estão praticamente conurbados) apresentam características sociais, políticas, econômicas e culturais semelhantes entre si.

A nascente do Rio Almada, por sua vez, é uma área de município de Almadina de difícil acesso. Para se chegar até lá, apenas com trator ou uma camionete com tração nas quatro rodas. O percurso de 12 km leva em torno de uma hora a uma hora e meia, dependendo das

condições da estrada. Quando chove, é praticamente impossível chegar a esse local, já que isola as 15 famílias que lá residem. A luz elétrica chegou no início de 2001; hoje ainda não há telefones públicos, escolas ou postos de saúde. As moradias são precárias: algumas casas não têm banheiros e uma parte delas é feita de taipa. É freqüente ver-se uma pessoa doente ser levada nas costas até a sede do município, porque não existe transporte público, e os moradores não possuem carros. Por outro lado, trata-se de uma área de conservação ambiental, com marcada presença de matas virgens, ar puro, água límpida e fauna e flora preservadas, provavelmente, pelos percalços de se chegar até a esse local.

O contexto em que foi desenvolvido

Relembrando quais eram as características da região, o presidente da associação de produtores rurais disse:

(...) nós construímos o maior pólo agrícola do mundo e não foi do Brasil não, do mundo, nós construímos a CEPLAC⁹⁹, nós construímos a Universidade, nós criamos uma região diferente das demais, nós somos a região de maior intensidade em ocupação rural do nordeste brasileiro, da nossa região, nós tínhamos muito empregadores de mão-de-obra, nós tínhamos os melhores equipamentos públicos, nós tínhamos estrutura portuária, estrutura educacional, tudo a partir de uma atividade única que é a agricultura (cacaueira).

Por outro lado, um dos sindicalistas que participou da implantação do Programa de Manejo Agroambiental do Almada disse o seguinte:

(...) aqui a região era feita por coronel; os coronéis do cacau como eram chamados, então esse povo manipulava o trabalhador tinha que estar debaixo dos pés deles, a história de vida das pessoas daqui não é tão diferente, você via a conquista da terra daqui com muito suor, a grilagem da terra aqui também era presente, então a gente não tinha poder de expressar o que você queria, o que você sentia, vivia mal, assustado naquela época, porque no momento em que você contrariava um coronel eles estavam cheios de jagunços e de pistoleiros e matavam assim abertamente para você ver e

⁹⁹ A Comissão Executiva do Plano da Lavoura Cacaueira - CEPLAC, órgão do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, atua em seis estados do Brasil: Bahia, Espírito Santo, Pará, Amazonas, Rondônia e Mato Grosso. Foi criada em 1957, sendo as suas atividades centradas basicamente no apoio à cacauicultura. Esse órgão desenvolve atividades de pesquisa, extensão rural e ensino agrícola. Mais informações estão disponíveis no site: www.ceplac.gov.br. Acesso em: 12 nov. 2007.

relembrar a memória, tem o livro *O Corpo Vivo*, de Adonias Filho e o livro de Jorge Amado – *Terra do Sem Fim*, ele retrata muito bem a trajetória do cacau¹⁰⁰.

A “terra do cacau” ia bem até que, no final da década de 1980, as plantações foram acometidas pela vassoura de bruxa, o que reduziu drasticamente a produção do cacau¹⁰¹ na região, tal como foi lembrado por um dos coordenadores do Programa de Manejo: “(...) a vassoura de bruxa em dez anos pegou essa nossa produção de quatro mil arrobas e baixou para duzentas arrobas, isso não foi só a gente, toda a região (...) então isso acabou com a economia regional, sabe o que é acabar com a economia regional? Acabou, foi assim uma catástrofe”.

Assim, algumas das pessoas viram a vassoura de bruxa como um problema que gerou uma crise, sobretudo os médios e grandes produtores rurais. Contudo, há os que consideram a vassoura de bruxa um mal necessário para que houvesse uma mudança política e social na região, tal como foi descrito por um dos sindicalistas rurais envolvidos no Programa Agroambiental:

(...) a gente que tem vivenciado a região desde pequeno, como a violência aqui era muito grande e a falta de respeito ao próximo era muito grande então houve muito derramamento de sangue (...) nós como pequenos sempre fomos discriminados pela maioria, eu não vejo uma questão de extravio porque a vassoura de bruxa foi um mal necessário para o crescimento da região, o crescimento moral, o crescimento ético (...) hoje temos, temos um trabalho com parceria, uma relação de patrão/empregado, antes você não tinha essa relação, era como se fosse escravo (...) hoje não, essa relação é mais humana, mais fraterna onde você já vê proprietários bem mais acessíveis à conversa e ao diálogo, e antigamente não tinha.

Ou seja, com a queda na produção do cacau, os grandes produtores foram obrigados a uma mudança de postura para a sua própria sobrevivência em meio à crise do cacau.

¹⁰⁰ Em artigo do Correio da Bahia, de 28 de agosto de 2006, fez-se um resumo sobre escritores, com destaque a Adonias Filho e Jorge Amado, que tiveram a região cacaueira como uma de suas fontes de inspiração para escrever suas obras. Mais informações em:

www.clubecorreio.com.br/aquisalvador/noticia_impresao.asp?codigo=111251. Acesso em: 12 out. 2007.

¹⁰¹ Conforme palavras do presidente da associação de produtores rurais: “na crise, no auge da crise, a crise da vassoura de bruxa, a vassoura de bruxa foi identificada na região em 1989, 1989 até 1992 ainda se produziu, a partir de 1992 o volume de produção começou a cair, e caiu a 1/3.”

Por outro lado, uma ativista da comunidade observou que a pobreza que existia, mesmo nos momentos mais prósperos do cacau, foi acentuada pela presença da vassoura de bruxa, pois o desenvolvimento que ocorria era desordenado. Eis suas palavras:

(...) a gente não tem indústria, a gente não tem dentro desse território uma fábrica de chocolate, nós não aprendemos a beneficiar, então nosso território não teve desenvolvimento, desenvolvimento teve, mas não um desenvolvimento organizado, sustentável (...) você vai ver muita pobreza, muita gente passando fome e aqui tem uma riqueza desse tamanho.

E esse desenvolvimento econômico desordenado, concentrador de renda e excludente pode ser ilustrado pela descrição feita por uma das ativistas rurais:

(...) as pessoas falam que o povo dessa região é preguiçoso porque os fazendeiros de cacau não deixavam nenhum trabalhador rural plantar um pé de coentro, então eles não foram formados para plantar, eles só foram formados para colher, eles achavam que com isso eles iam poder ser donos de terras, porque o sonho deles era ser dono de propriedade, então eles achavam o máximo.

E parece que o período que antecedeu a queda da produção do cacau, de muita prosperidade, gerou uma espécie de armadilha, pois, de acordo com as palavras de um dos sindicalistas rurais: “foi justamente essa riqueza que foi o grande problema da região, porque quando a vassoura atacou os cacauais a região ficou sem alternativa, sem saída.”

A prosperidade da cultura cacauera e a abundância de recursos oriundas dessa atividade trouxeram diversos benefícios; por outro lado, contribuíram também para reforçar uma cultura privada e individualista, tal como foi relatado por um dos coordenadores do Programa de Manejo: “o cacau era uma coisa que dava muito dinheiro e todo mundo tinha uma pequena, mesmo que fosse pequena, mas dava dinheiro então criou também uma cultura individualista, então assim, ninguém precisava de político para ter as coisas”.

O processo de transformação da cultura da região, especificamente para os grandes produtores, não tem sido simples, pois, conforme as palavras de uma liderança comunitária:

(...) há vinte anos atrás ele era considerado fazendeiro, ele se sentia, o pertencimento dele era ser fazendeiro e ter o cacau – o fruto de ouro - dava dinheiro mesmo, então você hoje botar que ele não é fazendeiro porque ele é agricultor familiar, que ele tem que planejar junto com movimento social, junto com os assentamentos é muito difícil.

Assim, além de superar a queda na produção do cacau, os grandes produtores têm passado por um processo de mudança no seu papel econômico, social e até mesmo político.

Da mesma forma, e com dificuldades semelhantes, os pequenos produtores, os meeiros e demais trabalhadores rurais têm sido compelidos a um processo de mudança. Têm passado de uma visão individualista para uma visão coletiva e cooperada, o que não é simples e nem tão pouco rápida para acontecer, conforme argumentou uma das líderes comunitárias da região:

(...) historicamente sempre houve a submissão, onde sempre a gente viveu na agricultura onde quem mandava era o patrão, onde quem mandava era o prefeito, onde quem mandava era fulano, era beltrano (...) isso (mudança cultural) vai demorar um tempo, então às vezes as pessoas não acreditam; querem fazer o seu doce lá no seu quintal, querem tirar o seu leite lá no seu quintal, quer fazer o seu artesanato lá na sua casa e ir para feira vender, mas não quer se unir.

Nesse contexto, são criadas algumas associações, ONG's e cooperativas, ao menos oficialmente, e essa prática foi criticada por um dos membros da associação dos moradores do Almada: “(...) o camarada cria uma ONG com objetivos pessoais para tirar proveito de verbas que vêm muitas vezes do exterior, do governo federal para um determinado objetivo quando na verdade não atinge o objetivo, existe sim no papel, existe estrutura jurídica todos com estrutura associativa, mas só entre aspas.”

Para melhor compreender o contexto institucional das organizações que se envolveram no Programa de Manejo do rio Almada, a fala do presidente do sindicato dos produtores rurais é ilustrativa:

(...) se você pegar uma cultura de duzentos anos e uma instituição que tem cinquenta anos, ela foi criada em 1957, nós pegamos uma instituição de cinquenta anos, pegamos instituições de grandes produtores, pegamos instituições vinculadas à produção, a produtividade vinculada ao conservadorismo, pegamos uma instituição dessa e começar a falar em reforma agrária, começar a falar em meio ambiente é um choque muito grande.

E os conflitos políticos ocorreram (e talvez continuem acontecendo) dentro de uma mesma organização, ou seja, a proposta agroambiental em Almadina e municípios adjacentes não é vista como algo consensual na CEPLAC, pois conforme argumentou o presidente da associação dos produtores rurais:

(...) nós conseguimos trazer o governo para dentro, o federal e o municipal, quando a gente começou a contrariar os interesses políticos, a CEPLAC botou o diploma na sala do secretário em Brasília, no gabinete do presidente da CEPLAC, e essa mesma CEPLAC que tem essa porra empendurada é a mesma CEPLAC que persegue o nosso companheiro de trabalho, então essas coisas que você pode citar, mas não vai entender é esse choque de interesses.

As pressões contrárias ao Programa de Manejo Agroambiental originavam-se também entre alguns políticos da região, tal como foi lembrado pelo presidente da associação de produtores rurais e um dos que trabalharam na construção dessa proposta: “eles tinham o governo do estado do lado deles, uma promoção do massacre da gente era rápido, como foi, depois que a gente tentou ir, aí eles estavam no jornal, na televisão, todo mundo apavorado, a influência do prefeito era forte e uma cidade com 250 mil habitantes se você vai contra o prefeito você está ferrado.”

Além disso, o saber da comunidade, baseado no cacau cabruca, parece não ter obtido o respaldo por parte de alguns técnicos na área da cacauicultura. Esses profissionais vêem o cacau cabruca como algo arcaico, por isso dão preferência aos processos de produção baseados em novas tecnologias agrícolas. Assim, buscam reprimir aquilo que as comunidades fazem em suas plantações, ignorando a importância ambiental e cultural dessa forma de produção, tal como foi descrito pelo presidente da associação dos produtores de cacau:

(...) a região tinha a cabruca como método ultrapassado tradicional, porque as informações do governo costumam rotular os métodos de plantação das comunidades como atrasado, como tradicionais, como coisa do passado e a partir dali você tem que implementar novas culturas baseadas em utensílios e mão-de-obra para você ser moderno, a agricultura moderna exige modernização tecnológica, em contraponto a isso nós tínhamos uma agricultura, nós praticávamos, nós construímos a região com uma agricultura sustentável, a região dava o cacau cabruca.

O conflito de visões entre os órgãos públicos e os atores locais foi um dos maiores empecilhos do Programa em meados da década de 1990, mas que ainda continua tal como falado pelo presidente da associação de produtores rurais: “nós pensávamos de forma diferente das outras pessoas, e ainda continua essa luta, essa briga, essa empreitada que a gente não conseguiu vencer, nós pensávamos que a visão produtivista da cacauicultura que os órgãos oficiais estavam investindo na agricultura está superado”.

E o cacau cabruca fazia parte das práticas dos antepassados que atuavam nessa atividade e, ainda que sem a devida consciência do que faziam, preservaram uma boa parcela da mata nativa, conforme descreveu o presidente da associação de produtores de cacau:

(...) nós éramos conservacionistas, nós conservávamos o ambiente, nós dependíamos dele, nossos antepassados sabiam que dependiam do meio ambiente, porque se você tem uma crise de preço no cacau cabruca você abandona a roça, quando os preços voltam a subir, você vai retoma os cuidados ela volta, ela convive bem na mata ao passo que a agricultura produtivista ela não faz isso, se você abandonar qualquer tipo de atividade de tecnologia, para você voltar tem que se fazer um investimento muito grande.

De toda a forma, para uma breve noção do local que inspirou o Programa Agroambiental em Almadina e região, as dificuldades de vida dos moradores podem ser ilustradas a partir de um relato feito por um dos moradores:

(...) o acesso que até hoje é difícil, transporte aqui é brabo como você está vendo, em dia de chuva se alguém adoecer é difícil descer, a comunicação que nós não temos (...) luz elétrica veio em 1999 ou 2000 por aí, nessa faixa (...) nós temos aqui um carro escolar que na maioria das vezes ele não vem aqui, espera os alunos lá embaixo.

Outra moradora do local disse o seguinte: “(...) quando está chovendo até eu prefiro ir a pé do que num carro que eu acho que estou arriscando a própria vida porque a estrada é ruim e essa falta de comunicação que eles pediu para escolher, a gente escolheu ter um telefone público¹⁰²”. Opinião que é compartilhada por um dos motoristas da prefeitura de Coaraci e membro da associação de moradores do rio Almada.

¹⁰² Contudo, até hoje, não há telefones na nascente do rio Almada, nem mesmo sinal de uma operadora de celular.

E a situação crítica da estrada que interliga a comunidade da nascente do Almada, com a sede do município de Almadina, parece estar longe de uma solução. Um dos membros da associação dos moradores do Almada observou o seguinte: “a estrada é vicinal a estrada que serve a comunidade (nascente do Rio Almada), e a prefeitura (Almadina) não tem máquina, mas tem município que tem oito a dez tratores (...) há essa disparidade aqui na Bahia.”

O Programa de Manejo Integrado da Bacia do Rio Almada nasce em meio ao contexto descrito, que forma o pano de fundo para compreender o desenrolar das ações, dos erros e acertos cometidos na construção e implantação dessa iniciativa.

O Programa Empreendido

A proposta denominada “Programa de Manejo Integrado da Bacia do Rio Almada” foi formulada e implantada entre os anos de 1996 e 1998. Considerando-se apenas a ficha de inscrição e o relatório de campo foi a que apresentou, talvez, o melhor e mais extenso conjunto de informações, além da coerência técnica. Além disso, foi uma das iniciativas que chamava a atenção pela ousadia de transformação social, política, econômica e cultural, evidenciando um projeto de desenvolvimento econômico sustentável, por meio do cultivo do cacau cabruca, que tinha as suas raízes no saber popular. Isso gerou uma expectativa positiva do pesquisador quanto ao Programa e aos seus resultados, mas que foi suplantada durante a visita de campo e com o transcorrer das entrevistas para esta tese.

De qualquer maneira, considera-se relevante resgatar o que foi descrito naquele momento sobre a iniciativa. O Programa empreendido na região de Almadina foi descrito por Fernandes (1999, p. 2):

(...) com o objetivo geral de criar alternativas econômicas para a região, que respondam a critérios de preservação da Mata Atlântica e da biodiversidade, técnicos da Central Nacional dos Produtores de Cacau - CNPC, da Comissão Executiva do Plano da Lavoura Cacaueira - CEPLAC e da organização não-governamental Grupo de Resistência às Agressões do Meio Ambiente - GRAMA reuniram-se em torno da elaboração de um projeto de desenvolvimento agrícola sustentável para região cacaueira.

Foi assim que, em 1996, esse grupo encaminhou ao PNMA/PED (Programa Nacional de Meio Ambiente/Projetos de Execução Descentralizada), realizado pelo Ministério do Meio

Ambiente, dos Recursos Hídricos e da Amazônia Legal, em convênio com o BIRD (Banco Mundial), um projeto de captação de recursos, que concorreu com treze outros no estado da Bahia e conseguiu aprovação de R\$ 1.232.484,00 para o desenvolvimento do “Programa de Manejo Integrado da Bacia do Rio Almada” (FERNANDES, 1999).

Naquela época, este programa foi gerenciado pela CNPC, GRAMA e CEPLAC e contou com a participação de cerca de trinta profissionais. Sua gestão e execução foram feitas por meio de um consórcio, no qual participaram os municípios de Almadina (gestor), Coaraci e Uruçuca (co-executores).

A operacionalização do projeto se deu a partir de três frentes. A primeira foi a implantação de agricultura diversificada por meio da aplicação prática dos conceitos e técnicas de sistemas agroflorestais (SAF). Foram implantadas unidades demonstrativas de sistemas agroflorestais com mudas plantadas e cultivadas em viveiros por pequenos produtores. Uma segunda frente foi a fomento à criação de associações produtivas e agroindústrias visando ao desenvolvimento econômico, a partir da alocação e distribuição do produto agrícola gerado. A terceira frente foi a de promoção de atividades voltadas para conscientização e educação ambiental e capacitação técnica dos pequenos produtores envolvidos, a partir de treinamentos e minicursos. Além disso, a partir da atividade de ecoturismo, buscaram ampliar a conscientização ambiental e estabelecer a organização de um centro de ecoturismo na região sul do estado da Bahia. Na oportunidade, havia como público beneficiário imediato e direto, pequenas comunidades agrícolas, pequenos produtores rurais, estudantes e organizações comunitárias (FERNANDES, 1999).

Os principais impactos do projeto, além dos que estavam inicialmente estabelecidos e descritos no relatório de visita de campo (FERNANDES, 1999), foram:

1. Convênio realizado pelas prefeituras de Almadina e Coaraci com a Caixa Econômica Federal para a construção de estações de tratamento de água;
2. Convênio realizado pelo projeto com a Fundação Nacional de Saúde (FNS), para instalação de sistemas sanitários nas casas da comunidade de Sete Paus, na nascente do Almada e também em casas da área urbana de Almadina;

3. Criação da Área de Proteção Ambiental (APA) da nascente do Rio Almada;
4. Convênio com a CAR – Companhia de Desenvolvimento Regional, para a construção na comunidade de Sete Paus de uma casa de farinha;
5. Desenvolvimento do projeto Flor em Flor pela organização não-governamental GRAMA, que implementou na comunidade de Sete Paus (nascente do rio Almada) a atividade de apicultura;
6. Criação dos Conselhos Municipais de Meio Ambiente nos municípios de Itajuípe e Uruçuca;
7. Realização do II Congresso Brasileiro de Ecoturismo em Itabuna, quando foi apresentada aos participantes a atividade de ecoturismo que está sendo desenvolvida pelo projeto.

Na primeira leitura que se fez sobre os impactos que ultrapassaram os objetivos iniciais, teve-se a impressão de que o projeto ocorrido em Almadina e região havia superado as metas e objetivos traçados naquele momento. Contudo, as entrevistas revelaram um outro cenário, uma situação com diversas dificuldades de formulação e implantação, e aquilo que parecia extrapolar os planos iniciais foi, na verdade, uma tentativa no sentido de “ajustar” a proposta e realizar o que foi possível fazer diante do contexto e condições em que ocorreu, conforme se buscará explicar a seguir.

O fluxo de ações e o processo decisório

O governo federal e os governos estaduais têm influenciado as políticas públicas junto aos governos locais, incentivando e, algumas vezes, constringendo os gestores municipais a determinadas práticas, as quais imaginam ser “corretas” e “desejadas” porque teriam a capacidade de produzir melhores resultados. Nesse contexto, os editais são um dos instrumentos utilizados nas relações intergovernamentais. Em alguns casos, os gestores municipais submetem propostas que nem sempre correspondem às reais necessidades da população, invertendo, assim, as prioridades, tal como relatado por um dos gestores do Programa da bacia do rio Almada: “a gente não direciona a nossa atividade para o que a gente

acha que seja o mais importante, que seja mais pertinente, a gente infelizmente direciona a atividade para os editais”.

Esse coordenador relembrou o momento de construção do Programa, que foi conturbado, principalmente diante do curto espaço de tempo para a formulação de uma proposta. São suas as palavras:

(...) uma coisa meio que brusca porque começou, depois pula um, passa para outro e o projeto no começo ele é assim, o edital surgiu num tempo muito curto, como são os editais no Brasil, e esse grupo era formado por acadêmicos e sindicalistas e tinha alguém ligado à associação (de moradores).

O Programa na bacia do Almada parece ter se limitado às definições exigidas pelo edital do Ministério do Ambiente e, ao ser avaliado por um dos seus coordenadores, nas condições em que foi desenvolvido, não tinha os requisitos necessários para acontecer. Disse tal como segue: “colocado em edital e cruelmente colocado para você fazer em dois meses por conta própria e aplicar em um ano ele já nasce morto, então essa é a grande realidade”. Ou seja, esse coordenador reconheceu as limitações em elaborar um projeto em tão pouco tempo e, principalmente, implantar a proposta num prazo de um ano.

Por essa razão, um dos coordenadores do Programa refletiu sobre a necessidade de profissionais que estivessem próximos às comunidades, para diminuir a distância entre as macropolíticas e as necessidades locais:

(...) então o que nós precisamos é uma afinidade entre o macro e o micro, uma afinidade que tem que ser construída que não é fácil em nosso país para que o território seja melhor (...) as pequenas comunidades elas são semi-analfabetas, então elas não podem formular um projeto, então tem que haver (...) pessoas inteligentes capazes de estar ligados a essas comunidades, a essas regiões, e que tenham capacidade de influenciar e de ser ouvidos nas bases políticas (...) para levar esses anseios até a formulação das macro-políticas quando elas estiverem sendo concebidas e ouvidas.

Contudo, parece que o problema principal seja não levar em conta as reais demandas locais, tal como argumentou o mesmo coordenador: “(...) se você formulasse regionalmente porque vêm os pacotes lá de cima, são pacotes (...) aí você que tem que se ajustar ao tempo, a

demanda (...) o primeiro que não tinha experiência passou (Projeto Almada), o segundo que tinha experiência, era menor, era mais focado, não passou.”

Para elaborar a proposta do Almada em curto espaço de tempo, reuniram-se acadêmicos, técnicos e especialistas de diversas áreas. E, para caracterizar esse grupo de pessoas, o presidente da associação dos produtores rurais disse o seguinte: “(...) nós tínhamos muita técnica, muito conhecimento tanto teórico como prático (...) tudo era intuitivo, todos tinham intuição, nós éramos únicos naquela época.”

Buscando unir as prováveis demandas da população e as condições descritas no edital do Ministério do Meio Ambiente, o pensamento desse grupo, conforme relatado por um dos seus coordenadores é:

(...) nos vamos implantar um sistema florestal coletivo, nós vamos implantar uma fábrica de polpa de frutas, uma usina de leite de forma cooperativada por sorte porque as pessoas não tinham o costume de pensar (...) eu vou produzir polpa de fruta na minha roça é uma alternativa porque o cacau está em queda, eu tenho cacau, tenho isso, tenho aquilo na roça, então eu vou pegar isso aqui e junto com outras pessoas produzir juntos e viver juntos.

Ou seja, esse entrevistado buscou revelar o raciocínio lógico e fundamentado que guiou o grupo que se envolveu no Programa. Um outro exemplo do raciocínio utilizado na época que ilustra, em parte, a lógica utilizada pelo grupo, insere-se na declaração feita por um dos coordenadores do Programa:

(...) a usina de leite de Almadina era perfeita na concepção, ou seja, um município produtor de leite, o prefeito se dispôs a comprar a metade da produção para aplicar na merenda escolar e o governo do estado e o governo federal deu o maquinário e a construção física e simplesmente eles não tiveram capacidade de um ano, um ano e meio fomentar um espírito de que reunidos eles teriam lucro ou poderiam ter alguma coisa maior.

Por outro lado, havia uma pressão para que os problemas vividos pelos produtores rurais da região fossem resolvidos por meio de empréstimos financeiros, mas que não era, na opinião do presidente da associação dos produtores, a solução adequada à altura das mudanças necessárias: “(...) a secretaria da agricultura querendo implementar um programa de

recuperação da lavoura em 1996 e aí a gente entrou na briga contra eles, em 1996 eles disseram que precisaria de crédito para recuperar a lavoura cacauceira, pô, nossos problemas são maiores do que crédito.”

O fato é que a proposta de disponibilizar o crédito suplantou a iniciativa de mobilização social e de produção agroambiental, tal como foi lembrado pelo presidente da associação dos produtores rurais: “a outra ala da CEPLAC não tinha essa concepção, não entendia que o crédito para o cacau aportava em trezentos e quarenta milhões de dólares, de reais, hoje nós devemos um bilhão corrigido”.

Em diversas declarações, reconheceu-se que o Programa de Manejo Agroambiental do rio Almada foi concebido por um grupo restrito de pessoas. O processo decisório, portanto, apesar de tecnicamente bem fundamentado, ocorreu de forma isolada, de “cima para baixo”. E a declaração feita pelo presidente dos produtores rurais, um dos membros mais ativos na construção do Programa, revela algo que confirma esse estilo de trabalho: “Naquele tempo a gente queria impor um caminho que as pessoas tinham dificuldade de entender”. Essa visão de que o projeto foi decidido de maneira verticalizada foi compartilhada por diversos entrevistados, entre eles o membro de uma ONG ambientalista, membro do sindicato dos trabalhadores rurais, um dos moradores da nascente do rio Almada e um dos coordenadores do Programa.

O projeto foi bem escrito e bem estabelecido sob o aspecto técnico, contudo, a maneira verticalizada de tomar decisão não trouxe problemas na formulação da proposta, mas gerou outras dificuldades, conforme as palavras de um dos membros do sindicato dos trabalhadores rurais:

(...) o importante não é você botar o projeto no papel, o importante é você executar o projeto (...) a coisa veio de cima para baixo, o projeto veio sem uma preparação da base que ia trabalhar o projeto (...) qualquer trabalho que você caminhe você tem que ter uma base para tocar aquele projeto, e a base tanto em Almadina como em Coaraci não existiu, para mim foi a grande falha do projeto, o projeto foi muito bonito, muito bem elaborado, mas no papel, pois na prática...

Por outro lado, a não participação da comunidade no Programa, tanto na sua concepção, quanto na sua implantação, não pareceu ser deliberado e em que houvesse más intenções. Isso

trouxo aprendizados quanto à importância do saber da comunidade, conforme a declaração de um membro da ONG ambientalista que compôs a equipe responsável pela implantação:

(...) criar associações num momento assim emergencial, para assumir a gestão, por exemplo, de uma usina de beneficiamento de leite (...) talvez tenha até tido a boa intenção em ajudar aquela comunidade, os pecuaristas das cidades envolvidos no projeto, mas não se discutiu antes com a parte interessada e aí infelizmente se investiu muito dinheiro na compra de equipamentos caríssimos e que está obsoleto lá fechado, então a gente não pode estar mais errando dessa forma, a gente tem hoje lições, várias lições, que nos levam para cada vez mais aperfeiçoar, respeitando justamente o conhecimento, a experiência da comunidade, nós não podemos nunca pensar pela comunidade, nós temos que pensar junto com a comunidade.

Apesar disso, buscaram algum envolvimento da comunidade durante a implantação do Programa em ações que envolveram estudantes. Contudo, constituiu-se numa ação insuficiente para envolver os moradores locais, tal como segue:

(...) a prefeitura através da secretaria de educação do município promoveu atos públicos, filmou, foi tema de reportagem da imprensa local, eles fizeram passeatas com movimentação com bandinhas de colégio, e fizeram aquelas passeatas com pessoas trajadas com trajes típicos pedindo a preservação do rio Almada, foi pedido também passeios com objetivo ambiental procurando desenvolver na população do município uma consciência ecológica, fizeram mutirão para limpeza de beira de rio (...) mas na verdade não surgiu o efeito esperado, porque não atingiu a consciência plena da comunidade.

Para que houvesse o envolvimento da comunidade seria necessário, entre outros, compreender que a população não era um mero coadjuvante no processo, tal como disse um dos membros da associação de moradores da nascente do rio Almada: “(...) entendo que qualquer projeto que esteja voltado para as questões do meio ambiente tem que se fazer necessariamente o envolvimento das comunidades ribeirinhas, dos atores principais, não adianta nenhum órgão governamental fazer uma campanha de preservação se não tiver efetivamente a participação da comunidade inserida.”

Da mesma forma, o poder público local foi tratado como um ator que seria responsável meramente pela implantação da proposta, e esse distanciamento parece ter dificultado a adesão e o compromisso das prefeituras com a comunidade, tal como foi falado por um dos membros da associação de moradores da nascente do rio Almada: “a gestão toda do projeto

foi pela prefeitura de Almadina, agora o que acontece é o seguinte, as outras vieram como meros participantes.”

Assim, não foi estranho, durante todo o processo de implantação, e mesmo após esse período, diversas acusações, dúvidas e questionamentos emergiram. E foi isso que o membro da ONG ambientalista lembrou:

(...) acredito que seja por isso que gerou polêmica, foi por isso que gerou várias discussões, insatisfações por não compreender o projeto como um todo porque a base da comunidade não participou da discussão, da construção do projeto, infelizmente esse projeto teve o seu prazo, ele cumpriu o prazo com roteiros e os recursos que foram alocados para financiar o projeto, ele encerrou, mas tivemos assim um resultado que não foi muito bom.

Se por um lado reconheceu-se a cultura produtiva do cacau cabruca, uma cultura centenária e originária do saber popular, o grupo que se dedicou a desenhar o Programa, por outro lado, não contemplou outros saberes da comunidade, sendo a argumentação a seguir uma ilustração dessa linha de pensamento:

(...) uma comunidade ela no geral tem pouco conhecimento técnico para dar idéia (...) mas às vezes você faz um diagnóstico participativo sai cada asneira sem tamanho, então é preciso mais que um metaplan, um desses que eles adoram fazer, porque as pessoas dão sugestões terríveis que não tem condição de você fazer, se tudo é pelo coletivo, tudo tem que ser a expressão da coletividade as pessoas podem dizer uma grande besteira e tem que colocar isso no projeto.

De fato, a comunidade pode ter as suas limitações em colaborar tecnicamente com um projeto ou programa, pode até mesmo expressar-se erroneamente, ainda mais se as experiências anteriores foram limitadas quanto ao aspecto do diálogo, mas caso se seguisse essa lógica, não haveria motivo para dialogar e nem tampouco aprender algo com a população, o que parece ser um equívoco.

Nesse contexto, parece que o receio de ouvir a comunidade, e que ela tenha maturidade para um diálogo, fica fragilizado a partir de uma declaração feita por um dos moradores da nascente do rio Almada:

(...) esse projeto do Almada que era um projeto que nem podia ficar na minha mão porque envolvia Almadina, Coaraci e Uruçuca, três cidades que o rio Almada abastece, então não tinha nem condição desse projeto ficar na minha mão (...) tinha que ter uma pessoa para resolver esse lado, mas que a gente tivesse condição de ver o que tinha no projeto.

Esse morador, portanto, demonstrou seu discernimento quanto aos seus limites para coordenar e conduzir um projeto, mas que nem por isso acredita que devesse ficar alienado do processo. Um dos membros do sindicato dos trabalhadores rurais, que ajudou a construir uma das associações previstas no Programa da bacia do Rio Almada, ressaltou a importância do saber dos trabalhadores rurais, tal como segue:

(...) essa associação (Associação de Produtores de Polpa de Fruta de Coaraci) que a gente hoje está dando uma formatação melhor, amadurecendo, desenvolvendo a agricultura familiar, porque é realmente esse povo que está acostumado a pegar no batente, esse povo que está acostumado a trabalhar.

Esse sindicalista relembrou que o projeto inicial não havia contemplado alguns aspectos fundamentais para o seu funcionamento, reforçando o seu argumento acerca do saber prático de quem implanta os projetos:

(...) a gente vê uma fábrica de polpa que era para ser montada, fizeram a câmara, mas não se concluiu a obra (...) não se pensou em água (...) basta a gente dizer que para lavar quinhentas caixas de cajá, uma fruta que vem da roça, cai no chão, a gente precisa nada mais nada menos que uns cinco mil litros de água, e não se pensou nisso, e o consumo da água, não foi previsto (...) você tem que armazenar, como você não tinha as câmaras prontas como é que você ia armazenar o produto? Não se pensou em um pasteurizador, não se projetou um dosador automático, não se projetou um tanque de lavagem, que fábrica é essa?

Em alguns episódios, contudo, diante do processo de formulação e implantação, parece que a solução existia antes do problema. Um dos coordenadores confirmou a criação da fábrica de polpas antes que houvesse a clareza do problema a ser resolvido, mas que havia certo sentido naquela ação, conforme as suas palavras:

(...) não tem como fazer a fábrica antes como foi feito, o problema é o seguinte, a ansiedade de vir acontecer alguma coisa nova (...) de ter que responder ao edital nesses dois meses, para fazer a proposta em um ano e meio criou esse tipo de loucura,

já então você tinha que comprar cinco carros, um caminhão para buscar as frutas, uma fábrica para produzir as frutas e, o essencial, o básico, as pessoas que vão fazer as frutas não estavam preparadas, não estavam amadurecidas para o processo (...) não é que a proposta estivesse errada, ela não teve tempo de ser maturada pelas pessoas, as pessoas não tinham capacidade de maturação naquela época.

Um outro episódio que ilustra um processo decisório não linear e que representaria um “caos organizado” ocorreu na introdução da apicultura na nascente do rio Almada, um exemplo de “solução procurando problemas”:

(...) agregamos também uma outra atividade importantíssima para geração de renda para aquelas famílias, que foi o projeto de apicultura, que não fez parte da proposta inicial, nós tínhamos enquanto GRAMA um projeto chamado ecologia humana que trabalhamos aqui em Itabuna, e quando terminou o projeto nós ficamos com esse material várias caixas de apicultura e nós levamos a essa comunidade, levamos a título de empréstimo vinte caixas de abelha, nós montamos, foi um técnico lá fazer uma palestra e orientar esses agricultores.

Uma das explicações para justificar o estilo de trabalho daquele grupo, que centralizou a formulação da proposta, utilizando-se de dados e informações secundárias, além do conhecimento teórico e prático dos seus membros, foi feita por um dos coordenadores do Programa: “(...) naquela época, em 1997, 1998 e 1999, nesse período, todos nós estávamos numa situação pessoal, profissional, política e cultural numa evolução e tanto (...) na época era uma casa de idéias, uma usina de idéias, a quantidade de idéias que surgia, eu saía de lá todos os dias ávido do que viria no outro dia.”

Contudo, analisando-se retrospectivamente, o projeto que fez sentido no passado era utópico e pouco sintonizado com a realidade daquele momento, tal como foi lembrado por um dos seus coordenadores: “(...) naquela época o projeto foi muito idealista, muito revolucionário (...) acho que o projeto hoje estaria esse mesmo projeto, estaria mais adequado para a realidade de hoje”.

Por outro lado, esse coordenador reconheceu que os erros cometidos em relação ao que foi inicialmente planejado teve como resultado aspectos inesperados e, em certo sentido, positivos: “mas ao mesmo tempo de fazer e não dar certo, na maioria dos casos, provocou com que esses grupos comesçassem a pelo menos saber que ‘bom, isso aqui não vai’, tanto que

as associações presentes no projeto a única que deu certo foi a da nascente do Almada e não estava previsto.”

Complementando a sua argumentação a respeito do fator tempo, e buscando fazer sentido sobre o estilo de gestão adotado, assim como os resultados alcançados, argumentou o seguinte: “(...) como o prazo do edital era curto, muitas propostas foram feitas a partir de achismo, vamos dizer, que não era um achismo total, não era um achismo inconseqüente e nem era um achismo mal intencionado (...) me solidarizo com as circunstâncias em que foram postas.”

E o momento em que foi concebido, buscando fazer sentido às práticas realizadas, foi retratado por um dos coordenadores do Programa, tal como segue:

(era) como se a gente estivesse numa encruzilhada sem saída para lugar nenhum e de repente pinta algumas idéias e a gente coloca essas idéias no papel (...) o projeto foi cobaia de nós próprios, talvez tenha sido um certo desespero naquele momento terrível de falência total em tudo, falência profissional, falência política, falência econômica, falência cultural, então qual é a solução? Estão pedindo a solução para a gente, tem dinheiro para a gente propor a solução (...) vamos criar associações, sim, mas as associações não estão criadas nós temos três ou quatro meses para começar a trabalhar com associação.

O impulso para a construção do Programa teve a sua base na história de vida das pessoas e a relação que elas estabeleciam com a região. Isso foi lembrado pelo presidente da associação de produtores rurais:

(...) todos têm um carinho grande pela região, a gente tinha essa concepção de vida, o nosso erro qual foi antecipar a história (...) não tínhamos capacidade de enfrentamento e aí o medo das pessoas era muito grande, se você vai mudando, respondendo por seis, sete anos pelo setor administrativo, advogado.

Uma outra justificativa possível para os resultados aquém do esperado e que fez sentido para um dos coordenadores seriam as limitações da equipe responsável pela implantação, mas isso foi um aprendizado que ocorreu ao longo da implantação da proposta, conforme suas palavras:

(...) acho que foi revolucionária para a época e imatura na sua concepção, mas a gente na prática teve que aprender fazendo, porque o projeto era um ano, um ano e meio no meio, para execução, e teve um período de seis meses que mudou a coordenação porque a coordenação não começou comigo, começou com uma outra pessoa, e com seis meses de projeto (...) quase que o projeto foi cancelado (...) eles (funcionários públicos) tinham limitações grandes para poder tocar, ter tempo para ficar lá e eu quando assumi só pensava naquilo, me dediquei integralmente, eles tinham limitações, claro e aí a coisa começou a andar.

Por outro lado, um morador da nascente do rio Almada, em sua avaliação do processo, reconheceu que o Programa teve as suas limitações, mas trouxe benefícios, ou seja, sob esse ponto de vista foi válido e útil para a comunidade. Disse ele:

(...) de certa forma ajudou a gente, não posso dizer que esse projeto não ajudou na região não porque ajudou, foi feita muita coisa (...) foi feito um SAF direto, isso aqui foi tudo plantado, plantamos muitas mudas aqui, um plantio de graviola, plantamos esses cocos, foi construída essa casa aqui (...) quando você tem um projeto às vezes entra política pelo meio e daí acaba com um projeto trazendo outro, então esse projeto da Care foi um projeto separado, foi executado pela gente mesmo da associação (...) fizemos o plantio, fizemos esse ponto de apoio aqui tipo uma cozinha, aí já veio os banheiros para todas as casas, fossa, isso aí foi doação da Fundação Nacional da Saúde (...) eu mesmo fui muito beneficiado porque eu não tinha casa, eu morava num barraquinho ali.

Assim, ainda que o Programa original não tenha alcançado os resultados pretendidos, a sua existência fez sentido enquanto tentativa para melhorar as condições de vida dos moradores da nascente do rio Almada, mesmo que determinadas ações não estivessem relacionados à proposta original, mas que, no entender do morador, foi o que abriu as portas para outras ações. Essa opinião foi compartilhada por um membro de uma ONG ambientalista que participou do processo de implantação.

E pelo que se ouviu dos moradores da nascente do rio Almada, com o término repentino do Programa, houve um impacto negativo e que foi sentido pelas pessoas do local. Uma das moradoras, por exemplo, disse o seguinte: “todo mundo esperançoso achando que podia dar certo e aí chega alguém você está empolgado com alguma coisa achando que vai dar certo e de repente chega alguém e fala acabou.”

E a decepção com a forma abrupta que o Programa foi encerrado não se restringiu aos moradores da nascente do rio Almada, um dos coordenadores do Programa fez a seguinte avaliação:

(...) quando a gente começou e fez o projeto e teve aqueles problemas e tal a gente se perguntou: rapaz nós erramos em quê? Porque a indústria de leite não deu certo, a fábrica de polpa vai, num vai, os SAFs alguns deram certos, outros não deram, o trabalho de comunicação foi bom, deu certo, o trabalho de massificação de conceitos ambientais deu certo, quer dizer a massa crítica aumentou, uma vez que todo mundo queria mais, aí fica a sensação e as críticas do pessoal: o projeto que pegou um milhão de reais e não fez nada.

Esse mesmo coordenador, buscando compreender o Programa, as limitações, as dificuldades que existiram e os resultados obtidos, argumentou o seguinte:

(...) Coaraci tem mais carteira de pequenos produtores, então isso facilita a implantação dessa cultura, onde tem médio produtor é quase impossível como é o caso de Almadina. Esse município tem pouquíssimas associações, lá é muita pecuária, então essa cultura individualista, agora não está pronto, é o processo, dez anos é pouco, então em um ano e meio o que podia ser feito foi feito.

Contudo, vale frisar que se trata de uma análise retrospectiva, que faz sentido após alguns anos o término dessa iniciativa, pois o Programa elaborado na época não mencionava essa dificuldade, ao contrário, apontava-se que seria possível implantar uma fábrica de leite, exatamente porque a economia nesse município tinha como base a pecuária.

De toda a forma, alguns resultados extrapolaram os objetivos pretendidos no Programa e foram lembrados pelo presidente da associação de produtores rurais. Foram percebidos como um resultado positivo da experiência:

(...) quem não era envolvido em nada, veio para a questão ambiental, o jornalista é um companheiro que trabalha no ambiental que tem consciência, que tem nível político; o companheiro de trabalho está fazendo doutorado em desenvolvimento de gestão ambiental; eu fiz mestrado com cinquenta anos de idade (...) a companheira é uma menina também que trabalha com cabruca, ela é nossa amiga, ela que é nosso apoio, o nosso colega de ação é um cara doutorado, um cara arretado, que foi o chefe do centro de pesquisa da CEPLAC, quando ele veio entender, ah rapaz se vocês tivessem falado isso antes (...) hoje ele já está incorporado, já escreve junto com a gente.

E esses resultados, não previstos e nem delineados previamente pelos gestores do Programa, ilustram um fluxo de ações dinâmico e não linear: “(...) o que surgiu a mais e que nós não estávamos nem imaginando foi uma grata surpresa porque a gente nunca ia imaginar que ia se desenrolar a partir daquela conjunção de fatores que ocasionou o projeto em si, teve várias surpresas agradáveis e desagradáveis também.”

E esse coordenador lembrou algumas surpresas positivas que ocorreram, mesmo após a implantação do Programa, buscando confrontar as expectativas iniciais e os acontecimentos que emergiram no fluxo de ações:

(...) ele (presidente da associação de moradores) começou a desencavar outras alternativas que não as que nós apresentamos que deram certo lá em cima, lá não tinha energia que ele conseguiu depois do projeto, aqueles sanitários nos fundos das casas, se você observou, deve ter ainda, a casa é de taipa e o sanitário é de cimento aquilo foi feito conosco mas não foi o projeto foi outra coisa que a gente conseguiu levar para lá.

E, nesse contexto, relatou um fluxo de ações contínuo e condizente com os anseios da população local, tal como disse um dos coordenadores do Programa:

(...) já que o princípio era o coletivo, o princípio era o trabalho de base, então a base foi naturalmente acontecendo, e foi tirando aquilo que não dava certo e mantendo aquilo, e eu creio que o processo ainda não acabou, esse processo, esse caldeirão, ainda continua, claro hoje, com mais definições, com mais clareza e talvez seja isso o tempero da vida da gente.

Essa consideração, assim, reforça o sentido e a importância da comunidade em projetos e programas, e, além disso, quando isso não acontece, a própria comunidade se organiza e trabalha em busca de seus objetivos, abrindo caminhos, interrompendo outros, num processo que não tem um começo e nem um fim claros.

E esse fluxo de ações é permeado pela política, ora sendo estimulados, ora sendo reprimidos. Os opositores mais ferrenhos da proposta, de acordo com a consideração do presidente da associação de produtores rurais, foram: “Os grandes produtores e o governo que é conservador.” Os demais políticos, vereadores, deputados e prefeitos tiveram um papel marginal no processo, tal como segue: “alheios, você tem uma estrutura muito forte de estado

e o prefeito tem medo de se indispor, se o cara está falando que esse era o caminho, o caminho era o cacau, quem era eu para desmentir, eu era apenas um grão.”

Um dos coordenadores do Programa relembrou uma disputa política ocorrida em Almadina e que influenciou o andamento do Programa e, principalmente, os seus resultados:

(...) quando ele percebeu que o projeto era uma coisa boa aí ele assumiu o projeto, mas até lá criou esse problema, da mesma maneira que ele articulou contra ela, no começo ele articulou para que o projeto não viesse, tanto que veio independente disso porque ele estava na oposição e estava fora, quando ele chegou ao poder aí os vereadores do lado dela começaram a bater no projeto.

Assim, ainda que o presidente da associação dos produtores rurais tenha argumentado sobre o papel secundário das prefeituras, o episódio descrito ilustrou uma dinâmica de conflitos entre o executivo e o legislativo municipal e parece ter comprometido o andamento do Programa de Manejo Agroambiental da Bacia do Rio Almada.

Nesse contexto, e para compreender a dinâmica política na região, a argumentação de um dos coordenadores do Programa contribui nesse sentido:

(...) a idéia de mais um milhão de dólares, na verdade, a maioria das pessoas não tinha idéia do impacto e o que era um projeto piloto (...) tinha a compra de cinco carros e construção de uma usina de leite e fábrica de polpa eram coisas espalhadas (...) por mais que seja idônea a aplicação do dinheiro há a luta pelo poder, então nós tivemos um problema sério com a câmara dos vereadores, dos vereadores de oposição, ao prefeito e aos prefeitos de outros municípios, porque na época eles se juntaram para dizer que o dinheiro estava sendo desviado.

Para esse coordenador, a escolha da prefeitura de Almadina como gestora do Programa foi um dos fatores que contribuiu para as dificuldades de implantação, conforme as suas palavras: “(...) entrou terceiro setor, entrou o sindicato Patronal, entrou associações ligadas a questões agrícolas, à da nascente e entrou as prefeituras, o que eu acho que travou muito foi essa coisa da prefeitura estar administrando o projeto com tantas rivalidades políticas interferindo no processo de execução.”

Com o intuito de ilustrar a sua linha de argumentação, esse coordenador relembrou o seguinte:

(...) a concepção do projeto Almada contou com a participação muito clara, muito constante da prefeita; a então prefeita de Almadina conseguiu agilizar toda a documentação (...) então apesar de ser muito pequenininho – dez mil habitantes – mas é um município representativo porque é lá que nasce o rio Almada, um motivo simbólico, enquanto que nos outros municípios não houve um empenho tão grande (...) só que ela tinha um adversário político considerado forte e habilidoso, e ele conseguiu de alguma forma atravancar o processo inicial do próprio projeto através dos vereadores que eram a favor dele (...) quando houve a eleição (...) ela não conseguiu a reeleição (...) ela foi literalmente expulsa da cidade e numa situação de tamanho desprestígio, também orquestrado por seu opositor, que quando ela se preparava para mudar da cidade, o caminhão de mudança dela foi saqueado por parte da população, ela foi para Salvador, foi uma coisa muito triste, ela ficou inclusive traumatizada.

Por outro lado, uma das ativistas mais conhecidas na região de Coaraci, Almadina, Uruçuca, Itajuípe (Litoral Sul Baiano), numa palestra com pequenos agricultores, relembra um processo que vem acontecendo nesta região e que parece apontar para uma nova dinâmica política em construção:

(...) as pessoas não estavam aqui paradas, infelizmente não havia apoio para elas, não havia um olhar para aquilo que elas estavam querendo e hoje já existe esse olhar (...) que as coisas não aconteçam mais de cima para baixo, que o deputado A ou o deputado B, que o Governador Y ou o Presidente Z que vai dizer, vai ser assim em Coaraci, vai ser assim em Almadina, que a sociedade, a comunidade que vai definir coletivamente como é que deve ser porque a gente sabe que vai ser o João, mas a gente não sabe quem é o João, a gente tem o nome de Maria, mas a gente não sabe nem quem é Maria, aí chegou, aí um elefante branco que a gente nem sabe para onde é e nem como vai funcionar, isso acabou, eu acredito.

O contexto político em Almadina e região emergiu como um dos fatores que comprometeram, provavelmente, a implantação do Programa. Por outro lado, parece que a política local vem se alterado lentamente.

Conclusões

A região cacauzeira foi bastante próspera, principalmente para os grandes produtores rurais, até final da década de 1980, quando a vassoura de bruxa acometeu as plantações. A economia, mesmo no auge da produção cacauzeira, desenvolveu-se de forma desordenada, gerando, ao mesmo tempo, concentração de renda e exclusão social. A cultura do individualismo imperava, os grandes produtores rurais comemoravam a cada nova safra mais dinheiro em

suas contas, e os trabalhadores rurais, por sua vez, acalentavam o sonho de serem donos de terra. A vassoura de bruxa, neste contexto, representou um divisor de águas para essa região. Se para os grandes produtores de cacau isso representou uma grande crise, para os pequenos produtores e trabalhadores rurais, isso representou a possibilidade de criar um ambiente mais favorável para o diálogo com os latifundiários.

O cultivo do cacau cabruca – que busca aproveitar a sombra da mata ciliar para aumentar a produtividade do cacau – era uma prática centenária e, mesmo sem o emprego de uma técnica sofisticada, permitia, simultaneamente, a conservação ambiental e uma produtividade economicamente viável. A vassoura de bruxa, contudo, fez com que alguns técnicos defendessem o uso de uma tecnologia mais sofisticada, em contraposição às práticas do cacau cabruca. Diante desse contexto, o Ministério do Meio Ambiente lança um edital, o qual parecia ser a chance de reafirmar a cultura do cacau cabruca.

Dessa forma, um grupo de técnicos, acadêmicos, profissionais e produtores rurais reuniu-se e formulou o “Programa de Manejo Integrado da Bacia do Rio Almada”, uma proposta bem escrita, lógica e fundamentada tecnicamente, a partir de informações disponíveis e experiência das pessoas envolvidas, sagrando-se vencedora diante de outros treze projetos no Estado da Bahia. Contudo, a despeito das boas intenções que guiaram esse grupo de “cabeças pensantes”, a comunidade e o poder público foram vistos como meros coadjuvantes no processo. Imaginaram que, diante das análises dos problemas e desafios vividos pela população, seria o suficiente para a proposição de soluções lógicas e coerentes e que, portanto, seriam facilmente adotadas pelas pessoas e, neste contexto, apoiadas sem maiores questionamentos pelo poder público local.

Considerando-se apenas a etapa da formulação, o processo decisório neste Programa parece ter se aproximado, sobretudo, do modelo da racionalidade limitada (SIMON, 1959; 1965; 1978), ou seja, caracterizada pela otimização dos recursos disponíveis e, dessa forma, apesar das limitações de tempo, técnica e até mesmo cognitiva, buscaram uma solução racional, dentro de um padrão considerado como aceitável. Contudo, ao ampliar o olhar para o início da implantação, foi possível analisar a situação a partir de outras abordagens teóricas.

A ciência política, por exemplo, com a agenda de políticas públicas (KINGDON, 1984), dentro de determinados parâmetros¹⁰³, contribuiu no entendimento, tanto das relações intergovernamentais, como também nos conflitos entre os atores visíveis e invisíveis ao longo do processo. O *sensemaking* (WEICK, 1995), por sua vez, é uma linha teórica que ajudou a compreensão dos sentidos que foram criados ao longo do processo, ou seja, os atores que se envolveram no Programa, direta ou indiretamente, buscaram, de forma retrospectiva, explicar os porquês de determinadas escolhas, principalmente para justificar as falhas cometidas e os resultados obtidos. Em determinados momentos, foi possível verificar práticas pouco lineares, onde ocorreu, provavelmente, a situação de “soluções procurando problemas” (COHEN; MARCH; OLSEN, 1972).

Ademais, ainda que não se tivesse o objetivo de analisar as causas para que o Programa não tivesse logrado êxito em sua implantação, os entrevistados focaram boa parte das suas falas nesse aspecto.

A despeito de se considerar os desafios políticos, inerentes, principalmente, às esferas municipais e estadual, que parecem ter comprometido os resultados do Programa, a falta de diálogo com a comunidade e, nesse contexto, a não agregação de outros conhecimentos, além do técnico e acadêmico, entre outros, parece ter comprometido a formulação e a implantação do Programa de Manejo Integrado da Bacia do Rio Almada.

Além disso, houve uma severa crítica ao edital público do Ministério do Meio Ambiente que limitou em dois meses o período de elaboração e em dezoito meses o tempo de implantação do Programa, o que parece ser algo merecedor de reflexão sobre as limitações nas relações intergovernamentais. O edital, assim, foi visto com se fosse “um pacote fechado”, pouco sensível à realidade local, seus desafios e particularidades, e isso foi utilizado como um dos argumentos para o não êxito na proposta de Almadina. Entretanto, parece ter havido a mesma insensibilidade do grupo que elaborou o Programa, na medida em que não dialogaram com a comunidade local. A principal justificativa utilizada para esse isolamento foi a falta de tempo hábil. Será que os gestores que elaboram os editais não poderiam fazer uso do mesmo argumento?

¹⁰³ Não se pode utilizar por completo o modelo da Agenda de Políticas Públicas, na medida em que tal perspectiva teórica foi formulada para as relações entre os poderes executivo e legislativo dos governos nacionais, cuja dinâmica política não corresponde, necessariamente, aos governos locais, em especial os municípios de pequeno porte. Ou seja, essa linha teórica serve apenas como uma referência limitada de análise.

Assim, com o intuito de sintetizar as percepções das pessoas entrevistadas, assim como a visão do pesquisador, apresenta-se o seguinte quadro:

Quadro 6.3 - Teorias e Modelos de Processo Decisório – Almadina-BA						
Racional– Escolha Racional	Racionali- dade Limitada	Agenda de Políticas Públicas	Incrementa- -lismo Disjunto	<i>Garbage Can</i>	<i>Sensemaking</i>	<i>Groping Along</i>

Legenda	Conceito	Explicação
	Ausência.	Não se verificou qualquer elemento que fizesse relação com os pressupostos teóricos.
	Fraca presença.	Perceberam-se a presença, em alguns episódios e declarações, de alguns elementos destacados nas teorias.
	Média presença.	Pode-se explicar, em parte, por meio de episódios e declarações, boa parte do processo decisório, mas não de forma completa.
	Forte presença.	Em diversos episódios e declarações, pode-se descrever o processo decisório por meio dos pressupostos teóricos formulados.

Portanto, pode-se descrever o fluxo de ações e o processo decisório, ocorrido no Programa de Manejo Agroambiental na Bacia do Rio Almada, da seguinte maneira:

Um grupo de técnicos, especialistas e acadêmicos, motivados pelo edital do Ministério do Meio Ambiente, formula uma proposta, a partir dos dados e informações disponíveis. Buscou unir uma nova forma produtiva, com uma lógica coletiva e com um caráter cooperativo, e que fosse sustentável ambientalmente. Nesse contexto, apostaram num planejamento detalhado, fundamentado e lógico e que supostamente poderia resolver, ao mesmo tempo, os desafios econômicos e ambientais, originados, sobretudo, a partir da vassoura de bruxa. As prefeituras, assim como a população, foram consideradas como meros coadjuvantes no processo, ou seja, ficaram responsáveis apenas pela implantação da proposta. Mediante as dificuldades encontradas durante a implantação, pequenos passos foram adotados, e, em determinados momentos, ocorreram situações não lineares e que aproximaram de um “caos organizado”. A

partir dos resultados alcançados, diferentes sentidos foram sendo criados, de tal maneira a compreender, de forma retrospectiva, as ações e opções adotadas.

Além disso, segundo as percepções dos atores e do pesquisador, a lógica racional, baseada na maximização da utilidade econômica e focada num processo decisório individual, não parece ser adequada para explicar as decisões e o processo decisório em Almadina e região.

Estudo de Caso 4 – Extração da Samambaia Silvestre - Ilha Comprida-SP

Potencializando a vocação extrativista da comunidade, reunindo diferentes saberes, a partir de uma gestão fluida e flexível, no qual os gestores tatearam possibilidades e criaram sentidos.

Ilha Comprida é um pequeno município do litoral sul paulista, na região de Registro. Em 1987, Ilha Comprida é declarada Área de Proteção Ambiental (APA) Estadual. O movimento pela emancipação desse município ganha força em 1990, com um grupo de pessoas buscando melhores condições à vila. Em 27 de outubro de 1991, o plebiscito dá a vitória com 87% dos votos à emancipação, que é promulgada em 5 de março de 1992, data oficial da fundação do município, que foi elevado à condição de Estância Balneária em 07 de dezembro de 1994. Esse município tem pouco mais de 9 mil habitantes (IBGE, 2007), possuindo uma área de 188,9 km², com uma densidade demográfica de 51 habitantes por km², distante 214 km da capital de São Paulo. O nome deve-se à sua característica peculiar de ter 74 km de extensão e, no máximo, 4 km de largura em alguns pontos.

No passado, a base econômica era formada pelo café, o algodão, o feijão e o milho. A partir da década de 1990, a pecuária fortaleceu-se, assim como a cana-de-açúcar, que se tornou uma das atividades principais dos pequenos agricultores. Atualmente, os setores econômicos mais relevantes são: o turismo, a pesca em pequena escala e a especulação imobiliária. O extrativismo vegetal é uma atividade tradicional em Ilha Comprida.



Figura 6.4 - Localização do Município de Ilha Comprida-SP – Fonte: Wikipedia¹⁰⁴

Alguns indicadores podem ajudar a compreender o município de Ilha Comprida. De acordo com o PNUD (2007), o IDH-M em 2000 é de 0,803, um índice considerado elevado. Segundo

¹⁰⁴ Disponível em: http://pt.wikipedia.org/wiki/Ilha_Comprida. Acesso em: 7 set. 2007.

esse indicador, Ilha Comprida está entre os 25% melhores municípios do Estado de São Paulo. De acordo com o IBGE (2000), há neste município 1.834 casas, sendo todos na área urbana; as residências com banheiros totalizam 1.798 casas, ou seja, 98%; a luz elétrica se faz presente na maioria das residências (97,7%). A renda per capita é de R\$ 320,60 (IBGE, 2000); os empregos estão distribuídos da seguinte maneira (IBGE, 2002): 684 nos serviços (85,2%), 28 estão na indústria (3,5%), 84 no comércio (10,5%) e 7 na agropecuária (0,9%). A renda das famílias de Ilha Comprida é distribuída da seguinte forma:

% Chefe Sem Renda	% Chefe < 1 sm	% Chefe 1 a 5 sm	% Chefe 5 a 10 sm	% Chefe 10 a 15 sm	% Chefe > 15 sm
10,78	1,48	65,64	13,16	4,56	4,38

Fonte: IBGE (2000)

Outros indicadores, associados aos que foram apresentados, complementam uma visão geral do município de Ilha Comprida. Os percentuais de pobres e indigentes somam pouco mais de 25% da população, e o índice de alfabetização é de 89% entre a população acima dos 14 anos (IBGE, 2000). O índice de mortalidade infantil é 14,09%, considerado baixo, segundo a Organização Mundial de Saúde. Ilha Comprida tem 5 unidades de atendimento médico, 4 escolas de ensino fundamental e 1 escola de ensino médio, todas públicas. O município possui 1 clube para prática recreativa e esportiva.

Quanto aos Conselhos Municipais, Ilha Comprida constituiu formalmente os Conselhos de Educação, Saúde, Assistência Social e da Criança e do Adolescente. Em relação à sua organização administrativa, o Planejamento Estratégico, o Plano Diretor e o Plano de Governo não foram estabelecidos até 2001 (IBGE, 2001), por outro lado, apresentou-se um Plano Plurianual (PPA), Lei Orgânica e Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO). A arrecadação tributária do município inclui o ISS e o IPTU e ambos são informatizados. A prefeitura de Ilha Comprida possui cerca de 570 funcionários diretos, correspondendo a aproximadamente 6% da população total, sendo que a sua distribuição, segundo nível de formação é a seguinte: 148 funcionários (26%) têm nível superior, 148 funcionários (26%) têm nível médio e, finalmente, 274 funcionários (48%) têm nível auxiliar (IBGE, 2005).

O turismo é a principal atividade econômica, ficando à mercê da sazonalidade, assim como em outros municípios similares, pois, conforme descrito pelo ex-prefeito de Ilha Comprida: “a atividade econômica central dele é o turismo e como todo município que vive de turismo ele

tem um problema de sazonalidade muito grande, então você precisa arrumar atividades econômicas para essas comunidades nos períodos que não são de veraneio.”

Nesse contexto, diversas pessoas visitam o município e ficam encantadas, e esse olhar difere, de forma geral, do dia-a-dia dos moradores locais, conforme argumentou o vice-prefeito:

(...) vem muita gente morar na Ilha Comprida, vem visitar a ilha como turista e acha que é um paraíso, só que para sobreviver existe a dificuldade, ele tem que estar vindo de lá com um suporte financeiro bom para não depender de Ilha Comprida para ganhar dinheiro, eu sempre respondo para muito turista que quer vim para cá, olha, para morar na ilha não vem para cá, porque aqui não é lugar de ganhar dinheiro.

Por outro lado, Ilha Comprida caracteriza-se por suas ricas fauna e flora, tal como lembrou o vice-prefeito: “nós estamos numa área rodeada de mata atlântica e estamos numa das áreas lagunada de São Paulo, estamos no meio do maior estuário de peixe e preservado ainda e o pessoal dentro do estado não viu isso ainda.”

E, atualmente, principalmente após a emancipação do município, Ilha Comprida tem avançado em diversas áreas, como disse o vice-prefeito, cuja opinião foi compartilhada por outros entrevistados:

(...) nós hoje temos facilidades, melhorou o atendimento com a educação, com a saúde, só hoje nós temos uma facilidade de nossos filhos estudarem muito mais fácil, o atendimento da saúde está num patamar muito bom que nós temos a saúde da família (...), por exemplo, aqui em Pedrinhas (distrito), nós temos o postinho de saúde, agentes de saúde que vão visitar os pacientes, uma vez por mês tem médico, dentista nós temos uma vez por semana, qualquer problema anormal os agentes já encaminham para frente então hoje a gente considera um paraíso de melhoramento que a Ilha Comprida teve após a emancipação.

A emancipação de Ilha Comprida e a continuidade política foram elementos que contribuíram para que a população buscasse melhores condições de vida. Isso ajuda a compreender o contexto em que se inseriu o projeto de extração da samambaia silvestre, o qual será apresentado a seguir.

O Projeto Empreendido

Com o advento da Legislação Ambiental¹⁰⁵, uma parcela da população, composta principalmente de caiçaras, passou a extrair e a vender uma espécie de planta protegida e de exploração e comercialização proibida – a Samambaia Silvestre (*Rumohra adiantiformis*), ou seja, o que era uma atividade informal transformou-se numa atividade formalmente ilegal (SOARES, 2002).

O projeto tinha como foco as famílias de baixa renda, que residiam longe do centro da Ilha, que tinham no comércio de samambaia sua principal fonte de sobrevivência. A pesca se constituía numa atividade secundária, assim como o trabalho informal no período de veraneio. Com as leis ambientais e a repressão policial, muitas pessoas migraram para os centros urbanos, causando uma pressão nos serviços de assistência social, além de levar à perda da identidade cultural da região e da dignidade desses moradores (SOARES, 2002).

A iniciativa começou a ser desenvolvida no ano de 1997, pela Prefeitura de Ilha Comprida, em parceria com a Universidade Federal de Santa Catarina, o Departamento Estadual de Proteção aos Recursos Naturais (DEPRN) – órgão da Secretaria de Estado do Meio Ambiente, o Ibama e organizações não-governamentais, impulsionada, sobretudo, pelos próprios extratores que se sentiam cada vez mais acuados e ameaçados em sua sobrevivência. O trabalho faz parte de um conjunto de ações municipais voltadas para o aproveitamento dos recursos naturais (vegetais e pesqueiros) da Ilha, de tal forma a constituir alternativas de trabalho e renda à população excluída do município (SOARES, 2002).

No ano de 1997, a Prefeitura fez um cadastro dos extratores de samambaia da Ilha, enfrentando muitas dificuldades, pois o individualismo e o medo dos órgãos de fiscalização, principalmente o IBAMA, fizeram com que os extratores relutassem em fornecer seus dados e informações necessárias para a devida compreensão das atividades que eram feitas por eles. Assim, foram necessárias diversas reuniões para ser conquistada a confiança dessas pessoas (SOARES, 2002).

¹⁰⁵ O Decreto nº 30.817 regulamenta a Área de Proteção Ambiental da Ilha Comprida, criada pelo Decreto nº 26.881, de 11 de março de 1987, declara essa APA como de Interesse Especial e cria, em seu território, Reservas Ecológicas e Áreas de Relevante Interesse Ecológico. Há, além disso, Decreto Estadual nº 750, de 1993, que proíbe a supressão de vegetação primária ou nos estágios avançado e médio de regeneração da Mata Atlântica. Esse último decreto gera controvérsias, pois não se poderia fazer quase nada ao que se refere à extração de plantas nativas, o que impediria a população local de obter renda por meio das samambaias silvestres.

Nesse mesmo ano, após tentar dialogar com algumas universidades paulistas, a Prefeitura fez uma parceria com a Universidade Federal de Santa Catarina, que enviou técnicos para a região, iniciando os estudos de campo. Os técnicos escolheram quatro áreas da Ilha, e em cada uma estabeleceram três parcelas de observação que seriam manuseadas, uma pelos técnicos, outra pelos extratores e uma terceira pelos dois grupos juntos. Após os primeiros resultados, constataram que a parcela explorada pelos extratores se recuperou rapidamente, e que as folhas renasceram mais fortes, indicando que a maneira tradicional de exploração, além de não comprometerem as samambaias silvestres, ainda propiciava a melhoria das folhas (SOARES, 2002). Devido à longa experiência nas matas, passada de geração para geração, os extratores não colhiam as folhas com esporos, por saberem que esse tipo de samambaia não tinha valor comercial e, além disso, que seria uma maneira de garantir a reprodução da espécie.

As folhas iniciam a produção de esporos na fase juvenil, quando ainda não apresentam aspecto ideal para comercialização; e o conhecimento científico ratificou a prática tradicional dos extratores de não colherem as samambaias em sua fase de reprodução. Tais estudos levaram à elaboração do Plano de Manejo da Espécie, com o intuito de legalizar e regularizar as atividades de extração. Assim, a elaboração do Plano de Manejo, dentro dos moldes legais, contou com os estudos científicos e com a experiência dos extratores (SOARES, 2002). Conseguiram obter, assim, uma junção positiva entre conhecimento técnico, científico e prático para a obtenção de um modelo eficiente de exploração sustentada.

Além de legalizar a atividade dos extratores, reconheceram a importância de organizá-los. Assim, entre 1999 e 2000, formaram a Associação dos Manejadores das Plantas Nativas da Ilha Comprida (AMPIC). Essa Associação criou seu estatuto e estabeleceu regras, em comum acordo, para seus sócios. A partir disso, com o Plano de Manejo em mãos, a Associação conseguiu obter do DEPRN – Equipe Técnica de Iguape – a primeira licença do Brasil para exploração sustentada da samambaia silvestre no município de Ilha Comprida (SOARES, 2002).

Com a criação da Associação, constataram que os extratores não faziam parte de uma categoria (não pertencem nem à categoria dos pescadores e nem à dos trabalhadores rurais) e por isso não poderiam contribuir para o INSS e usufruir de direitos como a aposentadoria, licença-maternidade etc. Nesse sentido, um dos objetivos do Programa, que ainda está em

andamento, é a organização da categoria e a legalização da profissão perante o Instituto Nacional de Seguridade Social (INSS), o que resultaria numa nova profissão (SOARES, 2002).

A Prefeitura de Ilha Comprida estima que nos dois primeiros anos investiu cerca de R\$ 50.000,00 com estudos técnicos e com pesquisa. Além disso, a Prefeitura cedeu ao Programa três funcionários, sendo um motorista de caminhão e os outros dois gerentes comerciais responsáveis pelo transporte e venda do produto em Campinas e em São Paulo. Em média, desde o primeiro semestre de 2000, a AMPIC tem obtido um saldo positivo em suas atividades em torno de R\$ 6.500,00 por semestre, apontando para a viabilidade econômico-financeira dessa iniciativa (SOARES, 2002).

O contexto em que foi desenvolvido

A atividade de extração da samambaia silvestre sempre foi uma alternativa de renda, principalmente para a população analfabeta ou semi-analfabeta. Entretanto, com a adoção gradual de uma legislação ambiental, essa atividade foi colocada na clandestinidade. Nesse contexto, alguns dos extratores apresentaram uma preocupação com a sua sobrevivência. Em meio à fiscalização ambiental, os extratores foram obrigados a trabalhar durante as madrugadas e escondidos dos policiais e fiscais.

O então prefeito de Ilha Comprida descreveu a seguinte situação, visão que foi compartilhada pelo vice-prefeito:

(...) atividade de coleta da samambaia ela já existia, era uma atividade que existia há muito tempo no município, só que a partir do decreto 750 da Mata Atlântica essa exploração seletiva foi proibida e essas pessoas que faziam essa comercialização caíram na ilegalidade, mas isso continuava a ocorrer, as pessoas fugindo da polícia ambiental, isso gerava uma série de problemas no município, até do ponto de vista da educação ambiental, porque quando a criança ia à escola o professor colocava que o pai dela ou avô dela acaba sendo um criminoso porque praticava uma atividade ilegal, e quando ela chegava em casa o que ela tinha na mesa era fruto daquele trabalho.

Por outro lado, além de reconhecer que a atividade de extração de samambaia estava na ilegalidade, o então representante do IBAMA no Estado de São Paulo argumentou que,

naquele momento, havia uma situação em cadeia favorável para que não se fizesse nada. Conforme suas palavras:

(...) eles caem dentro da APA Cananéia-Iguape-Peruíbe, se não tiverem dentro da APA Cananéia-Iguape-Peruíbe, eles caem dentro do decreto 750 – Mata Atlântica, quer dizer uma superposição de instrumentos que vão criando problemas terríveis de gestão, vão gerando conflitos sociais que todo mundo se diz impotente para resolver, então o chefe de unidade diz que não pode fazer nada porque tem que cumprir a lei, o cidadão não pode fazer nada porque ele está dentro do parque e a autorização não é possível, ele é autuado pela polícia ambiental que diz também que ele está cumprindo a lei e aí ele vai para o fórum onde o juiz e o promotor público estão cumprindo a lei e daqui a pouco o cidadão está preso, e todo mundo sabe que aquilo lá é um absurdo mas não pode fazer nada porque tem que cumprir a lei.

Além disso, pelo que explicou o funcionário do DEPRN, o processo de legalização junto aos órgãos competentes, além de longo e complexo, poderia chegar a uma recusa técnica. Eis suas palavras:

(...) se você pegar um cara que tem dinheiro, ele vai contratar um profissional adequado, aí você vai querer analisar o critério, está bom, gostei do seu critério, então você estuda ele durante cinco anos e dá os dados que daqui a cinco anos eu volto, então fica uma coisa que no meio ambiente para você falar ‘não’ você tem o princípio da precaução.

Apesar dessas dificuldades, um grupo de vereadores de Ilha Comprida tentou legalizar a atividade dos extratores de samambaia, mas não lograram êxito, principalmente por divergências políticas, tal como lembrou o funcionário do DEPRN:

(...) acho que nessa primeira tentativa faltou a hierarquia do DEPRN entender o que o secretário entendeu na data da visita, o que o secretário entendeu, veio um vereador, chamou o secretário, monta a proposta manda para lá e faz logo o acompanhamento por parte dele e as pessoas daqui também, eu vou abrir o jogo para você entender - tem inimigos políticos aqui dentro - (...) nós estaríamos construindo um critério, essa foi a dificuldade.

De qualquer forma, segundo o funcionário do DEPRN, havia a compreensão de que a atividade dos extratores de samambaia deveria ser legalizada, mas o processo administrativo do DEPRN exigia uma série de procedimentos, conforme sua argumentação:

(...) queríamos estar autorizados para fazer isso antes, tem uma minuta, juntou a cópia, mandou para outro lugar, permaneceu na assessoria técnica até enviaram para envio de sugestões, quer dizer, não foi assim uma coisa vamos fazer, eles mandaram para o botânico, teve registro para prosseguimento (...) a mesma coordenadora do IBAMA sendo cutucada por nosso ex-chefe aqui para fazer o esquema pedagógico, pesquisa de campo.

E o então representante do IBAMA no Estado de São Paulo complementou o aspecto da dificuldade operacional ao reconhecer que se tratava de algo praticamente inédito, tal como segue:

(...) naquele momento a elaboração do plano de manejo não era ainda uma prática corrente, os parâmetros dos planos de manejo eram muitos frágeis, aqui particularmente na região não tinha sucedâneo algum, então nós tínhamos que começar praticamente do zero e pessoas que estavam na região, e por essa gente para correr atrás, reunião periódica, debates, discussão, essa era uma grande preocupação.

Esse mesmo entrevistado reconheceu a relevância social e econômica de se legalizar e organizar a atividade produtiva dos extratores, pois, conforme suas palavras: “(...) são cerca de 250 pessoas trabalhando com as samambaias e o principal empregador do município é a prefeitura que dá 700 empregos, então é muito significativo.” E essa visão sobre a importância de um projeto de manejo da samambaia silvestre foi compartilhada por outros entrevistados, tais como o vice-prefeito e o ex-prefeito de Ilha Comprida.

O fluxo de ações e o processo decisório

Para que se efetivasse o projeto, diversos profissionais foram mobilizados, cada qual com um saber específico, tal como descreveu o então prefeito de Ilha Comprida: “(...) então teve esse profissional do IBAMA, teve a Atlântica Assessoria Agroambiental e a Universidade Federal de Santa Catarina.”

Além desses profissionais, a comunidade local foi crucial para o projeto, conforme argumentou o então representante do IBAMA para o Estado de São Paulo:

(...) pela minha experiência também aqui, os planos de manejo na prática, na prática, quase sempre vêm para confirmar o que já é o senso comum (...) os estudos feitos posteriormente só vieram confirmar que a portaria realmente é correta e precisa o que mostra a ética na conservação, ou seja, você fazer as coisas ouvindo a população (...) você pega uma informação lá do mateiro, pega a informação do caiçara, você pega informação dos índios (...) tirando a média das opiniões.

A argumentação do ex-prefeito de Ilha Comprida reforça a importância de um saber que dificilmente é adquirido nos bancos escolares, ele destaca a relevância do saber popular ou cotidiano de quem convive nas florestas, e isso contribuiu para o seu posicionamento em relação aos extratores de samambaia: “(...) a gente se apropria indevidamente desse patrimônio sem aguardar que ele cumpra o ciclo dele na natureza, então, sem dúvida nenhuma, o projeto da samambaia ele utiliza o aprendizado obtido na adolescência (com os moradores da floresta)”.

Entretanto, a sociedade nem sempre reconhece esse tipo de saber, muitas vezes nega-o ou o negligencia. Para que houvesse a possibilidade de um diálogo “legítimo”, foi necessário buscar um respaldo em organizações científicas, assim como em organizações que são reconhecidas, tradicionalmente, como porta-vozes de um saber válido, conforme disse o ex-prefeito:

(...) mas isso não estava colocado cientificamente, então a partir daí nós conseguimos convencer o IBAMA que tinha um escritório local em Iguape, e o IBAMA foi um dos parceiros junto à Universidade Federal de Santa Catarina, para estabelecer parcelas junto com a população local para determinar parâmetros de poda e disseminação da espécie, qual não foi a nossa surpresa quando terminou os trabalhos que o plano de manejo que queria se determinar para a espécie era exatamente aquilo que a comunidade fazia.¹⁰⁶

Por outro lado, havia a necessidade de ser constituído um plano com uma fundamentação técnica, conforme lembrou o ex-prefeito: “nós tínhamos essa necessidade de conhecimento, por conta da área de proteção ambiental, era uma condição específica (...) fomos buscar a universidade para escrever cientificamente aquele saber.”

¹⁰⁶ A população extratora de samambaia de Ilha Comprida sabia disso, conforme declaração do ex-prefeito “a prática era simples e respeitava o ciclo de vida”. Acrescenta: “as folhas novas, as folhas que não estavam maduras, se elas fossem coletadas elas murçam e não conseguem ir para o comércio, então só podiam ser folhas maduras, e a segunda questão é que as folhas de samambaia têm pintinhas pretas atrás são os esporos reprodutivos e o mercado não aceita aquelas folhas com esporos reprodutivos porque é feio, portanto essas duas condições de mercado podem ser as folhas maduras, ou seja, as folhas sem esporos que garantiam a efetivação da manutenção da espécie.”

A proposição de um plano de manejo da samambaia silvestre era algo desconhecido e, por essa razão, exigiria a composição de diferentes saberes. Contudo, essa conjunção de saberes não era algo simples. O então prefeito assim argumentou:

(...) o *tempo* político às vezes é diferente do *tempo* da universidade, do *tempo* do pesquisador, mas a gente precisa aprender a fazer isso em conjunto, porque esses estudos se não servissem para mim, mas ele já estava construído para o próximo.

E esse problema de *tempo* poderia comprometer a iniciativa de legalização da extração da samambaia silvestre, conforme afirmou o ex-prefeito:

(...) com o advento do decreto 750 foi proibida a exploração da caxeta e demoraram-se quase dez anos para estabelecer os parâmetros de manejo e quando esses parâmetros foram estabelecidos o mercado já havia substituído a matéria-prima e a própria comunidade local falava isso, olha, caxeta brota, você poda, ela brota, mas a comunidade científica não conhecia (...) a comunidade também falava, olha a samambaia é isso quanto mais você corta mais ela brota, desde que seja feita por pessoas que conheçam a atividade.

O respeito pelo saber das comunidades caiçaras em Ilha Comprida é apenas um exemplo que ilustra a importância dos diferentes saberes, mas que nem sempre são considerados pelas universidades, conforme opinou o profissional do DEPRN, em concordância com o ex-prefeito:

(...) o que eu achava na época em que eu me formei e continuo achando, é que uma universidade pública ou particular, na universidade em que eu estudei a gente sempre sentiu uma grande distância entre a prática e as demandas do município com relação às pesquisas que eles desenvolvem.

O projeto de Ilha Comprida, além da própria prefeitura, contou com o apoio dos governos Estadual e Federal, uma articulação que nem sempre é simples de ocorrer. A agenda de políticas públicas entre os diferentes níveis governamentais dificilmente encontra-se em sintonia mediante as diversas demandas a que buscam atender. Nesse contexto, a configuração de uma determinada política pública depende de uma complexa combinação de

fatores e interesses. Nesse sentido, o então representante do IBAMA para o Estado de São Paulo argumentou o seguinte:

(...) há sempre um descompasso entre a pré-consciência, o recurso e o técnico, o técnico e o momento político de tal maneira que eles não acontecem conforme o modelo, eles acontecem conforme a possibilidade e aqui, por exemplo, casou essa oportunidade, um raro momento em que o Governo do Estado, o Governo Federal, o DEPRN e o IBAMA trabalharemos de uma maneira afinada, um prefeito interessado, um projeto viável e não muito difícil de resolução, então as coisas foram acontecendo.

Para ilustrar o seu argumento, o profissional do IBAMA lembrou um caso em que o descompasso foi claro:

(...) a comunidade que reivindicou esse projeto foi nas reuniões preparatórias para a ECO 92, isso aí foi por volta de 1990, os recursos saíram em 2002, ou seja, 13 anos depois, quando saíram os recursos, a maior parte das pessoas não estavam lá, muitos haviam morrido, virou um impasse, foi construído lá essa cooperativa mas não funciona.

O então representante do IBAMA argumentou acerca da importância do protagonismo dos governos locais nesse processo de interlocução com os demais órgãos governamentais, nas suas diferentes instâncias: “(...) tem muita coisa a ser feita, tem outras coisas acontecendo, tem outros projetos, tem outras necessidades, então, se os prefeitos, se os agentes locais não fizerem, eles nesse papel de garantidor de que as coisas aconteçam, não acontece nada”.

Ademais, a partir das falas dos entrevistados, foi possível perceber que o estilo de gestão adotado na prefeitura de Ilha Comprida foi marcado pela flexibilidade, fluidez e descentralização. A respeito disso, um dos funcionários da prefeitura lembrou o seguinte:

(...) ele (prefeito) sempre batia na mesma tecla eu quero que vocês arrumem coisas para o povo ganhar dinheiro (...) ele pedia para bolar alguma coisa, pensa, entra na internet, pega livro para dar emprego para esse pessoal (...) fora as idéias dele ele forçava a gente a usar a cabeça também (...) ele falava estuda, fuça (...) tinha autonomia para bolar o que quisesse, (o prefeito dizia) faz o que você quiser.

O vice-prefeito, por sua vez, descreveu um estilo de trabalho em que o diálogo e a flexibilidade parecem ser algo freqüente:

(...) normalmente no dia-a-dia que a gente visita que eles reclamam para a gente, então a gente sentamos com o prefeito e passava para ele as dificuldades do pessoal, o que nós vamos fazer, vamos fazer uma reunião e chamamos todos eles na prefeitura, fizemos uma reunião geral com eles e organizamos como fazer isso foi montar a associação dos extratores.

E essa forma simples, flexível e fluida de gestão esteve presente nos outros órgãos, conforme declarou o então representante do IBAMA no Estado de São Paulo: “IBAMA e DEPRN foi o único lugar no Brasil que Estado (SP) e Governo Federal trabalhavam harmonicamente, a gente tocava de ouvido porque com muita confiança mútua, muito respeito mútuo.”

Questionados sobre se as decisões eram baseadas em modelos e teorias e se o projeto fosse planejado detalhadamente e rigidamente conduzido, o profissional do IBAMA argumentou o seguinte: “não aconteceria, eu tenho absoluta certeza as pessoas vivem com cartilha na cabeça, as pessoas vivem com receitas de bolo na cabeça, e não é assim, a vida da gente não é assim.” Numa linha semelhante, o então prefeito falou: “eu estava ali livre de amarras porque se estivesse preso, talvez eu não tivesse conseguido, eu estava solto (...) o que nós fizemos (...) potencializamos uma ação (...) isso já era uma vocação.”

A postura do ex-prefeito de respeito aos diferentes saberes, durante a construção e a implantação do manejo da samambaia silvestre, contou com sua experiência quando era adolescente, conforme seu relato. Esse é apenas um exemplo de que a análise do fluxo de ações e o processo decisório dificilmente se resumem ao período de construção dos projetos e programas.

Sobre as práticas e as ações ao longo do processo de formulação e implantação do Projeto, o vice-prefeito lembrou que, muitas vezes, ao invés de aguardar os extratores na sede da prefeitura, os gestores foram ao encontro deles, tal como segue:

(...) o prefeito vestiu a camisa muito, muito, ele estava junto em todos os movimentos que a gente procurava sentar para conversar, eu convidava, e ele é um grande articulador, ele me ajudou muito, não é assim, é assim, se fizer desse jeito não fica melhor, vestiu a camisa mesmo para que a coisa andasse (...) era muito difícil chegar até lá, então vamos ao encontro deles, é melhor sair em dois ou três da prefeitura do que levar dez, quinze para lá.

E esse estilo de trabalho, ou seja, de andar e conversar com as pessoas, buscando um contato direto com elas, parece fazer parte do histórico do então prefeito, pois, segundo suas palavras: “(...) trabalhei num depósito de material construção e lá eu conversava com o ajudante, com o pedreiro, com o dono da obra, o arquiteto, o engenheiro, então eu tinha um gradiente de comunicação social, eu conseguia me comunicar com diferentes públicos.”

Por outro lado, de acordo com o representante do IBAMA, há diversas amarras institucionais, baseadas em normas e regras, e em que se deixa pouco espaço para o diálogo e a construção de novas práticas, conforme as suas palavras:

(...) que mundo é esse, um mundo todo normatizado, o positivismo venceu, não tem mais a incerteza, não tem mais a imprevidência, não tem mais diálogo, a possibilidade de iniciativa de construir alguma coisa, o lampejo das pessoas gerarem inovações, é um mundo todo regulamentado, não tem cabimento (...) o mundo foi construído com o princípio da incerteza, o que nos move é a incerteza.

De forma indireta, o entrevistado defendeu a prática de tatear possibilidades, de criar novas alternativas e de reconhecer que a realidade não pode ser confinada a um conjunto de regras e normas. Nesse sentido, conforme a linha de raciocínio do representante do IBAMA, as pessoas teriam poucas possibilidades de controle antecipado, mas, em vez disso, poderiam interagir e agir sobre a realidade:

(...) a consciência quando você está mergulhado no problema não é assim tão acentuada, você vai interagindo com a coisa conforme a música, não dá para dizer que você está com o tempo inteiro com essa consciência de que estão fazendo história, isso aí é uma história para boi dormir, você vai fazendo as coisas.

E, para ilustrar o seu argumento sobre um fluxo contínuo de ações, mediante as possibilidades e necessidades que vão emergindo, o representante do IBAMA disse o seguinte:

(...) esse buraco na rua, a prefeitura não conserta, todo mundo cai, eu não vou esperar mais por ninguém eu vou lá e conserto o buraco, daqui a pouco alguém pode dizer ‘aqui poderia ter um jardim’, vamos fazer o jardim, pensando bem podia dar uma pintada nesse negócio, olha como está feio e daqui a pouco o cara mudou a cidade, mas a preocupação dele era o buraco na frente da casa dele que alguém tropeçou.

Nesse mesmo sentido, o então prefeito comentou sobre dinâmica de tentativas e experimentos que foram feitos, revelando um processo não linear, em que os resultados vão ajudando a guiar os passos seguintes, tal como segue: “(...) não é tão linear, porque você planeja, executa, não dá o resultado, aí tem que voltar, vai abrindo possibilidades.” E esse fluxo de ações não linear foi percebido por um dos funcionários da prefeitura de Ilha Comprida sobre o início da implantação do Projeto:

(...) foi uma loucura porque ninguém sabia nem como começar, então demorou e tudo, agora você chega e pega o negócio com nota fiscal, licença e tudo (...) era tocar uma firma, a gente tinha que pegar do pessoal do mato, armazenar ela, combinar com o comprador que vinha comprar, depois o comprador não levava tudo porque todo mundo começou a colher, ele começou a ter uma quantidade meio grande e teve que levar para o mercado.

Dessa forma, o período de implantação foi de aprendizados contínuos, tal como argumentou o ex-prefeito: “nós fomos para um outro processo que era viabilizar a organização dessa extração e da comercialização porque todo mundo imaginava a questão de tirar o atravessador, e aí começamos um processo de aprendizagem.” Pelo que se pode perceber, possibilidades foram testadas, na prática, e os resultados influenciaram os passos seguintes.

Por outro lado, alguns fatos e ações que ocorreram antes do lançamento do Projeto contribuíram na construção de sentidos. Um exemplo disso foi o relato do então representante do IBAMA:

(...) me ligaram da delegacia de polícia que haviam apreendido uma Kombi cheia de samambaia e uma família de extratores (...) cheguei lá e para a minha surpresa tinha menores, crianças, eles estavam sentados no banco, eu passei por eles e disse: não acredito vocês de novo! (...) eu já os conhecia de outros carnavais, mas vocês não aprendem nunca, a senhora levantou e disse: o senhor quer que a gente viva do quê? Aquele negócio me calou fundo porque eu não tive resposta na hora, a resposta, na verdade, foi o projeto.

A partir disso, o representante do IBAMA na época procurou o prefeito e fez a seguinte indagação: “e se nós buscássemos legalizar essa atividade, e aí o prefeito disse, mas isso é possível, você acha que tem jeito, aí eu falei, sei lá, só saberemos disso tentando”. Por meio desse relato, percebe-se a importância de dois aspectos: o episódio com a moradora que fora

presa por extrair samambaia foi o ponto de partida que fez sentido para o representante do IBAMA buscar uma solução para os extratores, sem que houvesse um relatório técnico ou uma informação sistematizada das reais condições de vida dessa parcela da população; e também foi dada a ênfase na ação, mais do que em planejamentos detalhados.

O processo inicial foi marcado pela desconfiança dos extratores, tal como lembrou o então prefeito: “eles refutavam o contato, então nós conseguimos a confiança de algumas pessoas, inclusive os pesquisadores iam dentro do carro do IBAMA para mostrar que o IBAMA não ia prender ninguém, estava lá apenas para ajudar, então foi dentro desse panorama que se deu a questão da regularização”.

E a maneira pela qual isso foi sendo construído, paulatinamente, foi relatada pelo vice-prefeito: “(...) trabalho idôneo, honesto, eles traziam a nota lá do CEASA para mostrar para eles como era vendido e dentre esse custeio de tirar esse 5% tirava-se simplesmente a despesa de óleo, aí descontava e abatia no custo de retorno para eles”.

Por outro lado, houve momentos em que a improvisação foi necessária. A utilização de determinados recursos de uma forma flexível e que fizesse sentido foi lembrada pelo profissional do IBAMA, e tal prática apresentou-se como relevante ao andamento do projeto:

(...) era assim ora o técnico para ir a campo usava o veículo do DEPRN e o combustível do IBAMA, ora usava o veículo do IBAMA, o combustível do DEPRN e a prefeitura pagava a alimentação dele, nós tínhamos que fazer das tripas coração para ir superando as dificuldades porque não havia recursos (...) o resto era improvisação, um pagava o hotel, o outro arranjava combustível, o outro pagava a alimentação, quem tinha um recurso ajudava ali, era uma coisa improvisada, mas era o que tinha, a gente não tinha no momento nem recursos e nem outros meios de gente outra que pudesse fazer.

Ou seja, se houvesse uma ênfase demasiada nas regras e “amarras” institucionais, é pouco provável que o projeto da samambaia silvestre tivesse saído do papel.

Se em Ilha Comprida foram conseguidos ambiente adequado, articulação necessária e vontade política para a formulação e implantação do Programa de Manejo, isso ocorreu, sobretudo, porque as pessoas tiveram uma compreensão compartilhada de que essa era uma alternativa para melhorar a vida dos extratores de samambaia, conforme as palavras do então prefeito:

“(...) as pessoas estavam convencidas efetivamente que esse era o caminho (...) então nós fomos, nós conseguimos colecionar parceiros que sabiam que esse era o caminho, nós não tivemos barreiras.” Esse convencimento, conforme descrito anteriormente, não foi imediato, foi algo negociado, passo a passo, num avanço não linear, mas baseado na construção de sentidos.

Outros sentidos foram sendo construídos, mesmo após a implantação do Projeto. Relembrando o momento da premiação recebida pelo Programa Gestão Pública e Cidadania, em 2001, o ex-prefeito de Ilha Comprida havia questionado o Coordenador do GPC: “afinal, o que estou fazendo aqui? Sou de uma pequena prefeitura e fizemos algo extremamente simples!” E ele lembrou a resposta recebida: “(...) no momento do processo de desenvolvimento econômico todo dia está destruindo produções você cria uma nova profissão.” A sua visão inicial, porém, era a de tentar “resolver um problema de boca e do bolso daquela comunidade.”

A percepção de um dos funcionários da prefeitura sobre a importância do projeto com os extratores de samambaia foi a seguinte: “uma das coisas gratificantes nessa época aí, você conseguir fazer a pessoa ter alguma coisa, a gente que tem essas coisas a gente não dá valor (...) o cara hoje pode fazer um churrasco com carne do açougue, antigamente era carne de tatu, capivara que também é ilegal.” Dito de outra forma, para essa pessoa foram fundamentais as experiências construídas junto aos extratores, pois os viu melhorarem sua qualidade de vida. Foi isso que fez mais sentido para ele, não foi a premiação, nem tampouco a criação de uma nova categoria profissional.

Seja como for, o fato de Ilha Comprida ser um pequeno município teria alguma relação com a inovação realizada? O representante do IBAMA assim como outros entrevistados não acreditam que o porte seja um fator determinante para a criação de projetos inovadores:

(...) para um município pequeno também existe a quantidade de problemas que a gente falou aqui é muito grande (...) você lida com pessoas complicadas, o poder político é muito atrasado, é muito conservador (...) o problema menor é mais fácil de ser resolvido porque temos os mecanismos de resolver, mas para quem está vivendo o problema, o problema é tão grande quanto o problema maior para um município maior.

Um dos argumentos utilizados pelos entrevistados foi o de que outros pequenos municípios da região não empreenderam algo semelhante, apesar de possuírem uma demanda similar ao de Ilha Comprida. Nesses municípios são necessários projetos de manejo que sejam ambientalmente corretos e que, principalmente, possibilitem a geração de trabalho e renda para a população local.

Conclusões

A partir de 1993, por meio do Decreto Estadual nº 750, o município de Ilha Comprida deparou-se com a ilegalidade na atividade extrativa da samambaia silvestre. A partir daquele momento, os extratores, que sobreviviam há muitos anos nessa atividade, passaram a enfrentar mais uma dificuldade em sua vida – além da pobreza, falta de infra-estrutura, educação precária etc. – a de ser considerados infratores. Sem muitas alternativas de trabalho e renda na região, muitos viviam na clandestinidade e sujeitos a serem presos a qualquer momento. Ainda que a maioria não tivesse estudos formais, os extratores sabiam que a sua atividade não era prejudicial à natureza, ao contrário disso, pois quanto mais colhiam as folhas da samambaia em idade adulta, mais elas renasciam fortes e saudáveis.

Contudo, não era possível continuar a fugir da polícia e viver escondido no meio do mato. Indignados com essa situação, buscaram dialogar com o poder público local, para que pudessem trabalhar mais tranquilos. Nesse contexto, alguns vereadores se mobilizaram e encaminharam aos órgãos competentes a solicitação para que os extratores pudessem se legalizar. Essa primeira tentativa, porém, não surtiu resultado, e o problema continuou. Foi assim que os extratores buscaram apoio junto à prefeitura que, sensibilizada pela situação, passou a apoiá-los.

Por outro lado, o medo e a desconfiança dos extratores eram muito grandes, o que fazia sentido, na medida em que foram colocados frente a frente com representantes dos órgãos que os perseguiam. A prefeitura, neste contexto, serviu como uma espécie de “ponte”, interligando diferentes saberes. Assim, foram convidados a participar diversos órgãos, tais como o IBAMA, o DEPRN, a Universidade Federal de Santa Catarina e uma empresa de consultoria ambiental. Todos, indistintamente, aprenderam com esse processo, pois houve respeito mútuo entre as diferentes pessoas. O processo de construção dessa experiência

ocorreu em meio a uma gestão fluida e flexível, sem o qual, provavelmente, não se concretizaria o projeto.

A articulação entre os diferentes órgãos, em âmbito estadual e federal, assim como com organizações locais, foi permeada de negociações e, passo a passo, os obstáculos foram sendo superados, não de forma totalmente planejada, mas com liberdade para a ação, tanto no âmbito da prefeitura, como também nos órgãos envolvidos, principalmente no IBAMA e DEPRN. Nesse sentido, os gestores públicos de Ilha Comprida tinham clareza sobre os objetivos, mas não o caminho exato a ser percorrido. A prática dos gestores de estarem próximo às pessoas, em suas comunidades, contribuiu, em alguma medida, na compreensão das demandas da população. Assim, os resultados obtidos ao longo do processo de formulação e implantação da proposta foram guiando os gestores rumo à legalização da atividade extrativa. Nesse contexto, os sentidos do que estava sendo feito foram emergindo de forma contínua, não de forma homogênea, pois cada um dos atores percebeu os resultados e o processo, em geral, de forma distinta.

Além disso, as experiências passadas durante a juventude do ex-prefeito, a vinculação do vice-prefeito com as atividades de extração da samambaia há mais de 50 anos, assim como a atividade de conclusão de curso do profissional do DEPRN, emergiram ao longo da formulação e implantação da proposta de manejo da samambaia silvestre em Ilha Comprida. Esses repertórios parecem ter contribuído para o êxito da proposta e podem indicar um processo não linear de tomada de decisão, em que “soluções buscam problemas”.

Dessa forma, o caso de Ilha Comprida reforça a argumentação sobre os desafios em se estabelecer os contornos do processo decisório, na medida em que fatores pouco evidentes e difíceis de serem captados, como a história de vida dos atores, a influência das emoções e intuição humana, as complexas relações entre os diferentes níveis governamentais, a dinâmica social do local, entre outros; além disso, a combinação de diferentes saberes, lógicas e repertórios, parecem ser dignos de menção.

Com o intuito de sintetizar as percepções das pessoas entrevistadas, assim como a visão do pesquisador, apresenta-se o seguinte quadro:

Quadro 6.4 - Teorias e Modelos de Processo Decisório – Ilha Comprida-SP						
Racional– Escolha Racional	Racionali- dade Limitada	Agenda de Políticas Públicas	Incrementa -lismo Disjunto	<i>Garbage Can</i>	<i>Sensemaking</i>	<i>Groping Along</i>

Legenda	Conceito	Explicação
	Ausência.	Não se verificou qualquer elemento que fizesse relação com os pressupostos teóricos.
	Fraca presença.	Perceberam-se a presença, em alguns episódios e declarações, de alguns elementos destacados nas teorias.
	Média presença.	Pode-se explicar, em parte, por meio de episódios e declarações, boa parte do processo decisório, mas não de forma completa.
	Forte presença.	Em diversos episódios e declarações, pode-se descrever o processo decisório por meio dos pressupostos teóricos formulados.

Portanto, pode-se descrever o fluxo de ações e o processo decisório, ocorrido no projeto de extração da samambaia silvestre em Ilha Comprida, da seguinte maneira:

Houve a conjugação de diferentes saberes, desde o tácito até o acadêmico, e passando pelo político, construídos a partir de um processo contínuo de negociações e sentidos, em distintos âmbitos governamentais e da sociedade civil. Essa dinâmica fazia parte de uma gestão fluida e flexível, e em que se pode utilizar, livremente, a intuição, os erros, os acertos e também os resultados. Os gestores ficaram próximos às pessoas e foram Tateando as possibilidades que emergiam ao longo do tempo, e os obstáculos foram superados paulatinamente, de forma não linear, ou seja, em que determinado problema abriu outras possibilidades de ação e em que determinadas soluções geraram novos problemas. Em função da história de vida de determinados atores, parece que determinadas soluções existiam antes do projeto e foram utilizadas de modo não linear, ou seja, em que “soluções buscam um problema”, configurando, provavelmente, um processo de “caos organizado”.

Além disso, segundo as percepções dos atores e do pesquisador, a lógica racional, baseada na maximização da utilidade econômica e focada num processo decisório individual, não parece ser adequada para explicar as decisões e o processo decisório em Ilha Comprida.

Quadro 6.5 - Síntese – Projetos e Programas e Modelos e Teorias sobre o Processo Decisório

Projetos e Programas Inovadores	Modelos e Teorias sobre o Processo Decisório						
	Racional – Escolha Racional	Racionalidade Limitada	Agenda de Políticas Públicas	Incrementalismo Disjunto	Garbage Can	Sensemaking	Groping Along
Creche Noturna em Laranjal Paulista-SP							
Desenvolvimento Local e Inclusão Digital em Pirai-RJ							
Desenvolvimento local Agroambiental em Almadina-BA e região							
Manejo da Samambaia Silvestre em Ilha Comprida-SP							

Legenda	Conceito	Explicação
	Ausência.	Não se verificou qualquer elemento que fizesse relação com os pressupostos teóricos
	Fraca presença.	Perceberam-se a presença, em alguns episódios e declarações, de alguns elementos destacados nas teorias.
	Média presença.	Pode-se explicar, em parte, por meio de episódios e declarações, boa parte do processo decisório, mas não de forma completa.
	Forte presença.	Em diversos episódios e declarações, pode-se descrever o processo decisório por meio dos pressupostos teóricos formulados.

7. CONCLUSÕES ESPECÍFICAS A PARTIR DOS ESTUDOS DE CASO

Aspectos convergentes entre os casos

Retomando-se as sínteses das práticas de cada um dos projetos e programas pesquisados, tem-se o seguinte:

<p>Estudo de Caso 1 - Laranjal Paulista-SP <i>Proximidade com as pessoas, sentimentos e a informalidade na construção da Creche Noturna Brasília Ferrari dos Santos.</i></p>	<p>Estudo de Caso 2 - Pirai-RJ <i>A mobilização dos gestores e da sociedade civil em torno de objetivos negociados, e que fizeram sentido ao longo do processo, a partir de uma gestão flexível, descentralizada e fluida.</i></p>
<p>Estudo de Caso 3 – Almadina-BA <i>Projeto lógico e fundamentado por dados e informações disponíveis, definido por um grupo limitado de técnicos e especialistas, mas que pouco valorizou as potencialidades e os saberes da comunidade e do poder público local.</i></p>	<p>Estudo de Caso 4 – Ilha Comprida-SP <i>Potencializando a vocação extrativista da comunidade, reunindo diferentes saberes, a partir de uma gestão fluida e flexível, no qual os gestores tatearam possibilidades e criaram sentidos.</i></p>

Os projetos e programas pesquisados, com exceção do caso de Almadina-BA, obtiveram êxito em seus objetivos, alcançaram resultados expressivos e estiveram em funcionamento no período em que se elaborou este estudo. O ponto a ser destacado refere-se muito mais à criação contínua de sentidos – reforçando, por um lado, as ações e atitudes feitas no passado, confirmando e reafirmando os caminhos adotados; por outro, interrompendo determinadas práticas, por exemplo: evitar elaborar propostas e projetos apenas com o saber técnico e científico – do que a indicação de “modelos de sucesso” a serem seguidos.

As práticas verificadas foram relativamente simples, se comparadas às muitas técnicas apregoadas pela literatura administrativa, porém, não se pode considerá-las simplistas. Foi possível perceber que o estilo de gestão adotado nas experiências foi fluido, flexível e descentralizado, o que parece ter contribuído para que os fluxos de ações fossem ainda mais permissivos às experimentações, aos erros e acertos, num processo contínuo de aprendizagem entre os atores que ajudaram na construção das propostas. Privilegiaram-se as ações, negociando-se, muitas vezes, a partir de pequenos passos, em direção aos objetivos pretendidos.

Um ponto claro a ser destacado refere-se à pré-disposição ao diálogo. E essa postura, em geral, fazia parte do repertório dos entrevistados. Pelo que se percebeu, houve o reconhecimento dos diferentes saberes, mas isso foi algo construído e cultivado pelas diferentes partes envolvidas nos projetos e programas. Os saberes tácitos combinados aos saberes acadêmico, administrativo, político, ambiental, entre outros, emergiram como uma prática comum, excetuando-se, novamente, ao caso de Almadina-BA.

Além disso, em todos os estudos de caso, os fluxos de ações foram permeados pelas emoções, sentimentos de solidariedade e pertencimento ao lugar, intuições, fatores inesperados e “felizes coincidências”, entre outros aspectos e acontecimentos. As decisões e os processos decisórios não se apresentaram de forma linear, com um começo, meio e fim claros, algo que nem sempre se faz presente na literatura administrativa.

Nesse contexto, os entrevistados e o pesquisador tendem a concordar que, caso houvesse ênfase demasiada na decisão e no processo decisório ou uma rigidez em normas, regras e procedimentos, provavelmente, os projetos e programas não teriam acontecido. Por isso, em vez de utilizarem planejamentos rigorosos e meticulosos, os gestores foram tateando as possibilidades, pois sabiam o que queriam, mas não conheciam exatamente o caminho para alcançar seus objetivos.

Em nenhum dos casos pesquisados percebeu-se a presença dos pressupostos do modelo da escolha racional, em que se busca maximizar os resultados, a partir de escolhas ótimas que maximizassem a utilidade e tomadas de forma individual. E, ainda assim, os resultados foram dignos de reconhecimento, não apenas pelo Programa Gestão Pública e Cidadania, mas também por outras organizações, nacionais e internacionais, conforme se apresentou anteriormente.

A prática do *management by wandering around*, ou seja, dos gestores estarem próximos às pessoas, andando pelo município, buscando um estreitamento com a população, bem como conhecendo de perto as necessidades e anseios das comunidades, ocorreu nos casos de Laranjal Paulista-SP, Piraí-RJ e Ilha Comprida-SP, mas não no caso de Almadina-BA.

Ademais, os entrevistados concordaram em dizer que as inovações ocorridas não podem ser justificadas pelo porte dos municípios. Ou seja, as dinâmicas políticas, sociais e econômicas

em municípios de pequeno porte, às vezes, podem ter ajudado em alguns momentos, mas também dificultaram a formulação e a implantação das propostas.

Aspectos que distinguem os casos

O caso de Laranjal Paulista-SP constituiu-se a partir de um processo decisório pontual, conforme as possibilidades e os limites da gestão local, enquanto os demais se caracterizaram por um processo decisório mais complexo, no qual se inseriram atores de diferentes organizações, envolvendo, na maior parte das vezes, órgãos governamentais dos âmbitos Estadual e Federal, ou seja, com uma ampla gama de interesses e em que o contexto político e econômico teve uma marcada influência nos projetos e programas.

O caso de Piraí-RJ pode ser destacado pela amplitude dos seus programas e projetos. As inovações empreendidas envolveram um conjunto de atores diversificado, em contexto local e em âmbito estadual e federal, assim como diversos setores da comunidade. Nesse sentido, em comparação aos demais casos, o município fluminense apresentou-se como a experiência mais complexa, tanto em termos de investigação, como também para a própria compreensão do autor desta tese.

O destaque do caso de Ilha Comprida-SP refere-se ao reconhecimento e valorização do saber tácito dos extratores de samambaia. A solução partiu da própria comunidade que se sentiu acuada e sem alternativas para a sua sobrevivência. Os pesquisadores das UFSC confirmaram que a prática dos extratores ajudava a preservação do meio ambiente, legitimando a ação de homens e mulheres que sobreviviam da samambaia silvestre a partir de um plano de manejo.

O caso de Almadina-BA, por sua vez, diferenciou-se dos demais casos pelo fato da valorização de um planejamento detalhado de ações, tecnicamente bem fundamentado, mas sem a participação da comunidade e das prefeituras. Assim, o processo decisório pode ser caracterizado, sobretudo, pelo modelo da racionalidade limitada, ou seja, buscou-se otimizar os recursos existentes em busca de um resultado satisfatório, o que não ocorreu nos demais casos.

Além disso, o caso de Almadina diferenciou-se dos demais sob o aspecto da articulação política e social. Enquanto nos casos de Laranjal Paulista-SP, Piraí-RJ e Ilha Comprida-SP

houve a prática dialógica e negociada entre diferentes organizações e, principalmente, junto à comunidade. No caso de Almadina houve o trabalho relativamente isolado de um grupo de técnicos e especialistas.

De que forma contribuiu para compreensão:

a) Centralidade da decisão em relação aos resultados alcançados

Foi a partir do contato do pesquisador com os atores que fizeram parte, direta ou indiretamente, dos programas e projetos, que se pôde perceber que a decisão e o processo decisório não se apresentaram como centrais no contexto do fluxo de ações e nos resultados obtidos. Nenhum dos entrevistados fez qualquer menção nesse sentido, e quando o assunto foi colocado em pauta, os entrevistados falavam com rapidez e com pouco interesse e voltavam a falar sobre outros assuntos. Embora estivessem presentes no fluxo de ações, as decisões se apresentaram como qualquer outra ação no dia-a-dia dos gestores. O pesquisador, inclusive, sentiu-se constrangido, em alguns momentos, sobretudo nas conversas com os beneficiários dos programas e projetos, pois a temática da decisão e do processo decisório apresentava-se como algo com pouco sentido, mediante as necessidades e o cotidiano dessas pessoas.

Ou seja, os estudos de caso foram úteis no sentido de compreender que há, provavelmente, uma valorização excessiva da decisão e do processo decisório, especialmente no campo administrativo. As experiências contrastaram o caráter quase axiomático da decisão, assim como problematizaram essa categoria de análise.

b) Como caracterizar esses processos em relação à literatura acadêmica sobre a temática.

A despeito de se buscar a descrição do processo decisório, o pesquisador optou por não assumir um “modelo” *a priori*, buscando uma leitura problematizadora, tendo como ponto de partida os fluxos de ações, evitando a restrição do olhar a determinadas variáveis e a produção de uma pesquisa que fosse construída de dentro e para o universo dos incluídos.

Por outro lado, consideraram-se válidas as teorias e modelos no campo da decisão e do processo decisório, especificamente as lógicas subjacentes a cada abordagem, como um meio

de aproximação para analisar as práticas das pessoas que estão empreendendo ações nos pequenos municípios em direção ao desenvolvimento econômico e social e a cidadania.

Assim, o olhar a partir do local e sob a perspectiva das outras pessoas, sistematizados por meio dos estudos de caso, possibilitam afirmar que o processo decisório é não linear, e que as abordagens teóricas que buscam captar o dia-a-dia dos gestores públicos na formulação e implantação das políticas públicas são as que se aproximam das experiências analisadas.

Conclusão para a análise dos casos

Os estudos de caso possibilitaram conhecer um pouco o universo dos pequenos municípios. Ainda que sejam de pequeno porte populacional, percebeu-se uma grande diversidade entre eles. Além disso, a dinâmica política, econômica, social e cultural de cada um indicou a necessidade de mais pesquisas que busquem desvendar esse universo. Os dados sobre os pequenos municípios no Brasil apontam para uma diversidade entre eles; contudo, parece haver muito mais do que os dados sejam capazes de dizer.

As visitas e entrevistas para o desenvolvimento dos estudos de caso foram fundamentais para reconhecer a riqueza nos fluxos de ações e nos processos decisórios. Se apenas se utilizassem os documentos, por exemplo, dificilmente se perceberia que, em alguns momentos, as decisões aproximam-se de um caos organizado, bem mais intenso do que foi percebido a partir dos documentos referentes às 34 experiências inovadoras analisadas. Além disso, a construção de sentidos de maneira retrospectiva esteve presente em todos os estudos de caso, e esse aspecto emergiu ao longo do processo de pesquisa de campo. A história oral e o *sensemaking*, como técnicas de pesquisa, foram fundamentais no alcance do resultado.

O caso de Almadina, ao contrário dos demais, foi interrompido logo após o término dos recursos financeiros. E foi exatamente nesse caso em que se percebeu o uso mais intenso das informações, dos dados e dos instrumentos de planejamento, ou seja, em que as decisões foram baseadas, sobretudo pelos aspectos técnicos e ainda que, em princípio, bem estabelecidos, restringiram-se à lógica dos seus formuladores. Isso parece ser algo relevante para reflexão.

Parece ser válido observar que os estudos de caso evidenciaram alguns aspectos difíceis de serem captados. As histórias de vida de alguns atores (com fatos que ocorreram há muitos anos), por exemplo, parecem ter influenciado as decisões tomadas. Algumas coincidências e surpresas fizeram parte do fluxo de ações e parecem ter influenciado os rumos dos projetos e programas. Uma complexa rede de articulação política e até mesmo incompatibilidades numa mesma organização se constituíram como fatores relevantes à construção e implantação dos projetos e programas.

Em cada um dos projetos e programas, parece ter havido a conjugação de aspectos que se vinculam à variável tempo, especificamente quanto ao tempo dos diferentes atores, condicionados muitas vezes às demandas do momento. Nesse sentido, ainda que se buscasse seguir os mesmos passos, com as mesmas pessoas, com os mesmos propósitos, num outro momento, é provável que os resultados fossem diferentes dos que foram alcançados pelos projetos e programas.

Aspectos que ficaram em aberto

Após percorrer as teorias e modelos de processo decisório, assim como as experiências inovadoras em pequenos municípios, algumas questões emergiram, tais como:

- Se os principais modelos e teorias de processo decisório não explicam o que aconteceu nos casos pesquisados, em que medida há uma lacuna teórica, ainda que seja um campo de estudo tradicional?
- E, apesar de não explicarem, a combinação entre as diferentes teorias e modelos parece ser algo promissor. Será que os vieses dos pesquisadores têm dificultado essa compreensão? Ou seja, os economistas tendem a considerar apenas os modelos e teorias que sejam do campo econômico? Da mesma forma, os cientistas políticos tendem a utilizar referências utilizadas somente no seu campo de conhecimento?

8. CONCLUSÕES GERAIS

Para iniciar as conclusões, retomam-se as questões de pesquisa que nortearam os trabalhos:

(i) Qual a centralidade dos processos decisórios para os resultados alcançados nas experiências consideradas inovadoras em municípios de pequeno porte populacional (abaixo de 30 mil habitantes)?

O caminho percorrido até aqui – ou seja, depois de ter passado pelas abordagens teóricas no campo da decisão, pela leitura e análise das 34 experiências inovadoras em pequenos municípios e os estudos de casos, a despeito das suas diferenças quanto ao tipo de projeto empreendido, grau de complexidade na formulação e implantação, localização geográfica etc. – possibilita concluir que as decisões e o processo decisório apresentaram-se de maneira marginal na construção dos projetos e programas inovadores e no alcance dos resultados.

Outros aspectos emergiram como relevantes: a intuição, os sentimentos de solidariedade, a proximidade com as pessoas, o reconhecimento e a valorização dos diferentes saberes, as construções e percepções sobre a realidade vivida, as experiências passadas e os repertórios, o contexto em que foi concebido e implantado, o foco na ação mais do que em planejamentos cuidadosamente elaborados e, inclusive, as coincidências.

Por outro lado, se houvesse um foco demasiado na decisão e no processo decisório, assim como uma rigidez na gestão e no cumprimento de normas e regras, de acordo com os entrevistados, isso teria um efeito negativo. Esse aspecto foi citado com ênfase pelos entrevistados de Laranjal Paulista-SP e Ilha Comprida-SP. Em Pirai-RJ foi feito um planejamento para o município; contudo, algumas regras e normas, especialmente do governo federal, que dificultavam os projetos e programas, foram modificados, um exemplo disso foi o que ocorreu no BNDES, que não considerava os pequenos municípios como elegíveis em programas de modernização tecnológica. E, mesmo no caso de Almadina-BA, onde o planejamento teve uma ênfase destacada e em que o edital do Ministério do Meio Ambiente exerceu grande influência nos rumos dessa iniciativa, foi possível perceber ajustes de percurso no momento da implantação de tal forma a aproximar-se dos anseios e necessidades da população local.

Os planejamentos realizados nas experiências pesquisadas, à exceção de Almadina-BA, tiveram um papel simbólico e substantivo, mais do que um instrumento técnico, ou seja, a

atividade de planejamento possibilitou que as pessoas se aproximassem, travassem diálogos, negociassem, construíssem suas compreensões, pactuassem, fizessem coalizões – aspectos que nem sempre são valorizados pela literatura administrativa que se concentra, em geral, nos aspectos técnicos e instrumentais.

As decisões e o processo decisório, em meio aos fluxos de ações e aspectos do dia-a-dia, apresentaram-se como uma ação como qualquer outra. Os estudos de caso trouxeram exemplos ilustrativos. Ainda que houvesse um planejamento em Piraí-RJ, para criar opções de trabalho e renda, as ações desencadeadas, como o prefeito ouvir cada desempregado, buscar um novo desenho tecnológico ao projeto de inclusão digital e permitir a entrada de um funcionário de uma empresa local nesse redesenho, não foram previamente definidas. Os moradores da nascente do rio Almada foram beneficiados com banheiros e receberam instruções e material para a geração de renda com a apicultura, e isso não tinha sido previsto ou planejado. A criação de uma nova categoria profissional dos extratores de samambaia silvestre em Ilha Comprida emergiu ao longo da implantação e não foi decidido previamente. Cabe observar que no caso de Laranjal Paulista-SP “não se decidiu”, nem se planejou; foram a intuição e o sentimento de solidariedade, diante das mulheres catadoras de frango, num evento do Dia Internacional da Mulher, que impulsionaram a criação da Creche Noturna.

O fato de o autor e os entrevistados não perceberem a decisão e o processo decisório como central aos resultados alcançados não quer dizer que eles não estivessem presentes ao longo do processo de construção dos programas e projetos inovadores ou que não tivessem importância alguma. Contudo, o que se busca destacar é o distância entre as abordagens lineares do processo decisório e o que ocorre no dia-a-dia dos gestores. A literatura acadêmica administrativa, em especial a ocidental e a norte-americana, permeada pela lógica econômica racional, tende a valorizar, talvez com certo exagero, a decisão e o processo decisório nos rumos de uma organização. Pode-se afirmar que o campo administrativo, principalmente a partir da década de 1950, legitimou a decisão e o processo decisório como categoria de análise, tornando-os quase num axioma. As experiências pesquisadas atingiram resultados exitosos, mesmo no caso de Almadina-BA, pois se criaram novas perspectivas de ação, e isso não pode ser atribuído a um processo decisório linear.

(ii) E como caracterizar esses processos em relação à literatura acadêmica sobre a temática?

Outra conclusão para este estudo é que as teorias não lineares, que buscam captar as riquezas e imperfeições do dia-a-dia dos gestores na formulação e implantação de políticas públicas, tais como o incrementalismo disjunto e o *groping along*, são as que se aproximam da descrição do processo decisório nas iniciativas inovadoras em pequenos municípios. Outras abordagens teóricas, tais como a construção social da realidade e o fluxo de ações, ainda que não focadas na decisão, foram úteis para compreender a não linearidade do processo decisório.

Os fluxos de ações apresentaram-se de maneira densa, com uma dinâmica que parece ter sido construída pelos atores que tatearam possibilidades, por meio de pequenos passos negociados; e, conforme os resultados foram emergindo, houve uma criação contínua de sentidos, tal como foi defendido pelo *sensemaking*. E isso ocorreu em todos os estudos de caso: em Laranjal Paulista, a Secretária de Assistência Social negociou o seu espaço de trabalho e conquistou a confiança e o respeito de tal ponto que pôde gerar alternativas que fizessem sentidos a todos os envolvidos. Em Piraí, o programa de inclusão digital foi negociado, passo a passo, por diferentes atores que ampliaram e fortaleceram os sentidos do que estava sendo feito ao perceberem os primeiros resultados. As dificuldades na implantação do projeto em Almadina implicaram ações não previstas e que foram negociadas a partir de pequenos passos; além disso, os erros e acertos relatados fizeram sentido aos participantes dessa iniciativa. Finalmente, em Ilha Comprida, os membros dos diversos órgãos envolvidos – IBAMA, DEPRN, Prefeitura, UFSC, entre outros – negociaram, pouco a pouco, o projeto de extração da samambaia silvestre e iniciaram um processo de criação de sentidos, conforme os resultados foram emergindo. E essas dinâmicas parecem se aproximar das abordagens não lineares do processo decisório.

Além disso, os estudos de caso ampliaram a percepção do autor sobre a presença, em determinados momentos, de um “caos organizado” e “soluções buscando problemas”, conforme apresentado no modelo *garbage can*. Em Laranjal Paulista, a Secretária de Assistência Social tinha em mente a idéia de uma creche noturna implantada, há muitos anos, na zona leste na gestão Luiza Erundina. Em Piraí, o Coordenador do Programa de Inclusão Digital elaborou um projeto de uma antena *wireless* no seu trabalho de conclusão de curso de graduação, ou seja, muitos anos antes da implantação do Programa Piraí Digital. Em Almadina, o coordenador de uma ONG, que havia experimentado a apicultura como

alternativa de trabalho e renda, levou essa solução para os moradores da nascente do rio Almada. Em Ilha Comprida, por sua vez, o ex-prefeito conviveu com moradores da floresta em sua adolescência, período em que reconheceu a importância do saber tácito. Esses exemplos reforçam o argumento pela não linearidade no processo de construção e implantação dos projetos e programas.

Essa conclusão parece estar em sintonia com os estudos de Golden (1990) e Borins (2001) que analisaram projetos e programas inovadores premiados pela *Harvard University – Kennedy School of Government*, conforme apresentado na introdução, quanto ao reconhecimento da não linearidade nos processos de construção das experiências inovadoras. Esta tese reforça essa linha de argumentação, mas com a agregação de outras teorias no campo da decisão, o que permitiu a inclusão de outros aspectos que não foram mencionados nestes estudos. O *garbage can* e o incrementalismo disjunto, por exemplo, apresentaram-se como abordagens teóricas válidas na compreensão dos processos de construção dos projetos e programas inovadores em contexto local. Além disso, percebeu-se que a linearidade nos processos de construção e implantação de políticas públicas não exclui, necessariamente, a não linearidade.

Cabe observar que as experiências analisadas, em seu tempo e a sua forma, foram consideradas como inovadoras. Por essa razão, não se pretende generalizar os resultados desta pesquisa; as análises são válidas para os contextos e recortes definidos nesta tese, não além desse horizonte. A opção em se estudar a inovação em projetos e programas em pequenos municípios – a exceção ao invés da regra – pode ser um fator explicativo para que se tenha chegado à conclusão de que a decisão e o processo decisório são marginais aos resultados alcançados. Essa escolha também pode explicar a razão pela qual o modelo racional seja o único a não estar presente em nenhum dos casos analisados. De qualquer forma, abre-se um questionamento sobre o caráter quase axiomático da decisão. Cabe ressaltar que, no início desta tese, imaginava-se na centralidade da decisão e do processo decisório no alcance dos resultados.

Entretanto, deparar-se com uma prática pouco convencional em Pirai-RJ, considerando-se a abordagem predominante da literatura acadêmica e profissional, ou seja, baseado em planejamentos detalhados, ações restritas e focalizadas, rigor financeiro e vinculado tão somente na relação dos meios existentes e alcance dos fins pretendidos, foi um verdadeiro

choque de realidade para um administrador que se guiava, sobretudo, por uma lógica administrativa tradicional para compreender os fenômenos organizacionais.

Os administradores, em sua maioria, são submetidos, por anos a fio, à lógica do controle, do gerenciamento dos recursos, da busca pela maximização dos resultados, da relevância das informações técnicas e estatísticas na condução das suas atividades, da pertinência da coordenação e liderança nos processos, do acompanhamento sistemático dos resultados, ou seja, os cursos de administração buscam inculcar noções consideradas básicas no âmbito da gestão administrativa. A necessidade de planejamentos detalhados e de decisões bem fundamentadas parecia ser algo lógico e necessário e, portanto, sem maiores questionamentos por este autor até o seu contato com a experiência inovadora em Pirai.

Contudo, adentrar na realidade de alguns pequenos municípios brasileiros, que buscaram concretizar inovações na sua gestão e na construção de alguns dos seus programas e projetos, causou um abalo nas convicções iniciais deste autor, as quais foram construídas ao longo de anos de estudo e trabalho. Isso funcionou como uma provocação intelectual, e assim emergiu a dúvida sobre a forma pela qual foram construídos projetos e programas inovadores. Com o avançar dos trabalhos, especialmente a partir da leitura dos relatórios e questionários das 34 experiências finalistas do GPC entre 1996 e 2005, começaram a emergir algumas práticas e ações estranhas ao pesquisador, mas relevantes à construção dos projetos e programas.

Os documentos analisados foram produzidos para o contexto de um ciclo de premiação, contudo, foi possível perceber algumas práticas que a literatura relativa ao processo decisório não contemplava ou a abordagem era limitada, tais como: dialogismo e participação da população, relação com outras instâncias governamentais, informalidade e fluidez nas idéias e ações, reunião de diferentes saberes e soluções surgidas a partir da comunidade.

Ainda que a Ciência Política tenha tratado a relação entre os atores e as relações entre diferentes instâncias governamentais, os documentos trouxeram exemplos distintos e que podem abrir novos debates neste campo. Por exemplo, a participação da população, em muitos casos, não tinha qualquer relação com conselhos, orçamento participativo ou órgãos estabelecidos, nem tampouco dependeu de lideranças políticas, ou seja, elas ocorreram de maneira autônoma e fluida, conforme exemplos citados na síntese dos fluxos de ações e processos decisórios. As relações intergovernamentais, por sua vez, tiveram como

protagonistas os governos locais, que souberam conciliar os programas das outras instâncias governamentais ou até mesmo influenciaram a agenda de políticas públicas, abrindo novos espaços de negociação e construção de alternativas, tal como foi descrito no caso de Pirai-RJ.

Nessa mesma direção, a informalidade e a fluidez nas idéias e ações encontram pouco espaço na literatura administrativa, que tem privilegiado o controle e o acompanhamento sistemático. Vale notar que tais práticas propiciaram um ambiente favorável às inovações e podem ter influenciado os resultados alcançados, os casos de Laranjal Paulista-SP e Ilha Comprida-SP ilustram essa maneira de agir. A reunião de diferentes saberes não se reduz ao campo científico ou técnico; o saber tácito apresentou-se como relevante na construção de alguns dos projetos e programas pesquisados. Finalmente, pode-se verificar que alguns projetos e programas surgiram da própria comunidade, algo pouco destacado na literatura acadêmica sobre políticas públicas. O caso de Ilha Comprida-SP, com os extratores de samambaia silvestre, é um exemplo de reconhecimento e valorização do saber tácito e de uma solução que partiu da própria comunidade.

Buscou-se descortinar um universo, ao mesmo tempo simples e complexo, dos pequenos municípios que construíram projetos e programas inovadores. Nesse sentido, o dia-a-dia dos gestores das experiências analisadas demonstrou-se bem mais denso que qualquer modelo teórico pudesse captar de forma isolada. E essa constatação não traz em si qualquer novidade. Contudo, diferente do que se observou nas principais teorias e modelos do processo decisório, buscando defender determinados vieses e racionalidades (econômico, administrativo, político, psicológico etc.), o que se apreendeu das experiências aponta para uma situação difusa e na qual se combinaram diferentes racionalidades, algumas das quais codificadas no campo da decisão. Assim, por um lado, parece ser necessário reconhecer que as diferentes abordagens para o tema são, na melhor das hipóteses, aproximações da realidade; por outro, argumenta-se no sentido de reconhecer que as diferentes abordagens teóricas são úteis e válidas na busca pela compreensão desse fenômeno social.

Foi possível verificar, por exemplo, que, num mesmo projeto ou programa, a presença de uma lógica baseada na racionalidade limitada e na anarquia organizada, o que pode parecer um contra-senso teórico. Contudo, um olhar cuidadoso sobre as práticas e ações revelou que diferentes racionalidades, tais como a administrativa, a econômica, a política, a social, a tácita, entre outras, e que elas podem apresentar-se de maneira combinada, numa dinâmica

que é contínua e não linear a partir do qual se revelam combinações teóricas que, em princípio, podem parecer inusitadas.

Em outras palavras, as pessoas não agem “conforme modelo”, mas buscam guiar-se por aquilo que faz sentido, pelos seus erros e acertos, a partir das suas experiências e repertórios. E, ao combinarem seus conhecimentos, abrem espaços para construir e reconstruir as suas ações, agindo, às vezes, pela emoção; às vezes, pela razão; outras vezes, dentro da racionalidade econômica ou administrativa; outras vezes, privilegiando aspectos políticos, e assim por diante.

Reflexões para o campo da decisão

As pesquisas, em geral, concentram-se numa determinada corrente teórica, investigando de maneira aprofundada determinado fenômeno, o que parece ser uma opção investigativa mais “segura” e tradicional no âmbito acadêmico. A opção que se adotou neste trabalho foi a de olhar as distintas contribuições, considerando-as válidas no sentido de compreender o processo decisório. Esse foi um desafio considerável para o autor, na medida em que há um conjunto de pressupostos, regras e princípios inerentes a cada campo teórico que nem sempre são simples de serem compreendidos, analisados e combinados a partir do saber de um administrador. Entretanto, parece ser válido observar a importância em se buscar um diálogo entre os diferentes campos teóricos, a despeito das dificuldades que isso possa gerar. Esta tese representou um esforço nesse sentido, ainda que de forma preliminar e limitada.

Ao mesmo tempo, parece ser pertinente problematizar a decisão e o processo decisório como categoria de análise, sobretudo em sua perspectiva linear, na qual se ressalta a possibilidade de prever ou controlar os acontecimentos futuros. Essa postura investigativa possibilita outros olhares e percepções, que poderiam ser ignorados caso fosse adotado um modelo *a priori*. Ou seja, um olhar mais crítico e flexível quanto ao conhecimento estabelecido e legitimado no campo da decisão pode trazer novos elementos para a análise. Caso contrário, corre-se o risco de produzir e reproduzir um conhecimento cujo viés pode gerar uma miopia investigativa.

Esta tese, por outro lado, questiona os pressupostos da racionalidade econômica, que influenciaram boa parte da literatura administrativa. Cabe observar que não se busca invalidar tal abordagem teórica, apenas há o reconhecimento de outras racionalidades, outras maneiras

para conduzir as iniciativas, conforme descrito nos estudos de caso. E essas experiências, ainda que não baseadas numa lógica econômica, racional e de maximização da utilidade, alcançaram resultados expressivos, à exceção do caso de Almadina. Nesse contexto, a liberdade, a flexibilidade, a fluidez das idéias e ações presentes em boa parte das experiências analisadas apresentaram-se como contra-exemplos ao controle, à rigidez, às regras e às imposições institucionais. E, assim como provocou um estranhamento no autor, pode causar em outros administradores, o que tende a ser positivo em busca da compreensão, mais ampla e aprofundada, dos fenômenos sociais e organizacionais.

As experiências pesquisadas apontam para a priorização da ação em vez de planejamentos minuciosamente estabelecidos. Além disso, percebeu-se que o tatear possibilidades em direção aos objetivos pretendidos foram uma das práticas freqüentes entre os gestores entrevistados. Isso não significa que exista um “modelo a ser seguido”, nem a “fórmula do sucesso”. A importância dessa constatação refere-se muito mais a valorizar o que já é feito pelos gestores ao mesmo tempo em que se diminui a necessidade de referenciais teóricos para a ação. Entretanto, parece que diversos gestores têm buscado modelos mais sofisticados para aperfeiçoar as suas decisões e ações, na expectativa de melhorarem o seu desempenho. O olhar e o refletir sobre as suas práticas e de outros gestores pode ser mais promissor do que buscar um novo software, consultorias e modelos administrativos ou algo do gênero.

Contribuições e implicações do estudo

A não centralidade da decisão no alcance dos resultados nos projetos e programas inovadores em pequenos municípios não significa que isso venha a se repetir em outros contextos ou situações. Contudo, ainda que seja um estudo específico e delimitado, isso possibilita um olhar distinto ao apregoado em boa parte da literatura acadêmica, especialmente a administrativa, o que permite ampliar as possibilidades de análise e investigação.

A não linearidade no processo de construção e implantação nos projetos e programas inovadores em pequenos municípios não invalida o planejamento ou processos de gestão lineares. Entretanto, situações não previstas, ações não planejadas, construção de sentidos, o uso das emoções e sentimentos, negociação contínua, a partir de pequenos passos, entre outros, constituem-se em fatores que não podem ser negligenciados. Isso implica um desafio considerável aos gestores públicos, na medida em que na formulação e implantação das

políticas públicas nem sempre tais aspectos são considerados. Este estudo revelou um distanciamento entre os formuladores e os gestores municipais, mas que pode ser diminuído por diálogos, negociações e aprendizados contínuos.

As ações e práticas verificadas nas experiências inovadoras em pequenos municípios privilegiaram a flexibilidade, a proximidade com as pessoas, a autonomia, a reunião de diferentes saberes, fluidez nas idéias, entre outras, em detrimento do controle, do levantamento sistemático de dados, da imposição de uma determinada lógica ou racionalidade, e isso não impediu o alcance de resultados expressivos. Tal se contrapõe às lições convencionais de gestão ensinadas nas escolas de administração. A inclusão de outras perspectivas na ação administrativa, menos centrada na lógica econômica e racional, parece ser algo promissor e necessário ao ensino da administração.

Ao considerar as diferentes racionalidades, tais como a econômica, a administrativa, a política, a tácita, entre outras, reforça-se a argumentação em torno do reconhecimento de diferentes conhecimentos. Isso não é novo ou surpreendente. Entretanto, quantos profissionais e acadêmicos estariam dispostos a colocar em dúvida as suas certezas e convicções construídas ao longo de anos num determinado campo do conhecimento? Em que medida há abertura para se questionar os axiomas e pressupostos assumidos como verdade? Estariam as escolas de administração cumprindo um papel no sentido de esclarecer que a racionalidade administrativa é apenas mais uma dentre várias outras? Esses são apenas alguns questionamentos que implicariam uma reflexão sobre os conhecimentos que produzimos, reproduzimos, legitimamos e disseminamos.

Fragilidades e limitações do estudo

O uso de diversas teorias no campo da decisão, ao mesmo tempo em que permitiu um olhar mais amplo, constituiu-se numa das fragilidades deste estudo. As teses e dissertações tendem a ser valorizadas quando se adota um único modelo ou teoria, confirmando ou refutando determinada linha de pensamento. Os diferentes campos de conhecimento, em distintos graus de amadurecimento, se pesquisados em profundidade, são complexos e que, portanto, nem sempre são passíveis de plena compreensão pelo autor desta tese.

Além disso, o foco nos projetos e programas inovadores em pequenos municípios limita as conclusões para esse contexto específico de análise. Os resultados, portanto, não podem ser generalizados para municípios com outro porte populacional.

Outro aspecto a ser destacado como limitador da pesquisa foi tentar conciliar a análise dos fluxos de ações e dos processos decisórios. Isso exigiu do pesquisador um posicionamento de “valorizar” e ao mesmo tempo “não valorizar” o processo decisório. O processo de amadurecimento do autor incluiu um movimento de ir e vir na literatura, além do contato, por meio de documentos ou pessoalmente, com as experiências inovadoras em pequenos municípios. As reflexões geradas ao longo do trabalho ora valorizavam o processo decisório, ora negavam a sua importância. Ou seja, este estudo representa apenas um primeiro esforço no sentido de compreender a decisão e o processo decisório no âmbito dos pequenos municípios, fruto de um posicionamento dialético e crítico do autor.

Por fim, houve o desafio na relação entre as diferentes abordagens teóricas e as práticas analisadas. Em primeiro lugar, deve-se admitir que as teorias e modelos considerados nem sempre são adequados ao contexto dos pequenos municípios. Ou seja, este estudo apresentase como um esforço inicial de aproximação teórica e empírica. Assumiram-se as lógicas subjacentes aos modelos e teorias relativas ao processo decisório, e o autor utilizou-se de categorias para a sua investigação. Esse foi um “salto” necessário à pesquisa, mas que exigiria, possivelmente, um melhor refino teórico ou mesmo a utilização de outras metodologias de análise.

Sugestões de temas para pesquisas futuras

Alguns temas emergiram ao longo da pesquisa como relevantes e que podem ser tratados em investigações futuras:

- *Um debate teórico sobre o conceito da decisão.*

A constatação sobre a não centralidade da decisão aos resultados e de um processo não linear neste estudo contrastam com boa parte da literatura acadêmica administrativa. Nesse sentido, há autores que contestam a utilidade e a importância do próprio conceito de decisão entendida como ação deliberada e planejada (MILLER; HICKSON; WILSON, 2004; MINTZBERG;

WATERS, 1985). Além disso, a Teoria Crítica, vinculada principalmente à Escola de Frankfurt, cujo principal teórico é Jürgen Habermas (1987), a desconstrução discursiva (CHIA, 1994) e a construção social da realidade (BERGER; LUCKMANN, 2006) são exemplos de abordagens teóricas que permitiriam um debate sobre o conceito de decisão como categoria de análise, assim como a não linearidade presente nos projetos e programas pesquisados. Essas e outras teorias podem ser utilizadas numa pesquisa futura, de tal forma a complementar as reflexões que emergiram nesta tese.

- Pequenos municípios no Brasil

Parece ser válida e necessária uma linha de pesquisa sobre os pequenos municípios brasileiros, buscando desvendar e debater suas características e particularidades, as dinâmicas políticas, suas potencialidades e fragilidades, formas de classificá-los, além do porte populacional, entre outros assuntos. Estudos nesse sentido podem significar um avanço de conhecimento teórico – delineando teorias mais adequadas à realidade nesse tipo de município, e prático – trazendo à tona aspectos que se encontram diluídos nos indicadores econômicos, sociais, políticos, institucionais e culturais. Acredita-se que tal linha de pesquisa possa trazer benefícios no âmbito da administração pública e das políticas públicas no país.

- Aprofundar e ampliar o diálogo entre as diferentes abordagens teóricas da decisão.

A partir deste trabalho, foi possível perceber a relevância das distintas abordagens teóricas no campo da decisão. Contudo, parece haver um desafio para que tais abordagens dialoguem, na medida em que cada campo teórico assume determinados pressupostos que nem sempre são compatíveis entre si. Os vieses considerados para analisar os seres humanos são ilustrativos nesse sentido, pois a economia neoclássica utiliza-se do *homo economicus*; a administração tende a utilizar o homem administrativo, assim por diante. A densidade no fluxo de ações do cotidiano parece exigir um avanço nesse sentido, e isso parece ser algo passível de ser aprofundado e aperfeiçoado.

- Políticas públicas criadas em contexto local e sua disseminação

As práticas presentes nos pequenos municípios podem ser investigadas, tendo como ponto de partida as políticas criadas em âmbito local e que têm o potencial de serem disseminadas, algo

que se apresenta de maneira incipiente no âmbito acadêmico. Em específico, o aspecto das soluções surgidas a partir da comunidade parece ser algo digno de menção, na medida em que não foram verificados estudos e pesquisas nessa direção. O enfoque das pesquisas em políticas públicas tem privilegiado uma lógica *top down*, ou seja, a disseminação a partir dos governos federal e estadual e não o inverso. O caso de Pirai apresenta-se como um exemplo nesse sentido, pois essa experiência emergiu num pequeno município e tem servido como referência em inclusão digital para outros municípios, assim como para outros níveis governamentais.

- Relações intergovernamentais: possibilidades e limites para o diálogo

Outro aspecto que emergiu ao longo desta tese refere-se à importância do diálogo entre as diferentes instâncias governamentais. Seria possível a negociação mais próxima e intensa entre os atores dos governos municipais, estaduais e federal? Em quais áreas isso seria mais promissor? E quais são as principais barreiras? Quais são as alternativas para ampliar o diálogo? Essas são apenas algumas questões que poderão ser tratadas numa pesquisa futura e que poderão ajudar a aperfeiçoar as práticas vigentes.

9. REFERÊNCIAS

ALBAGLI, Sarita; MACIEL, Maria Lúcia. *Informação e Conhecimento na Inovação e no Desenvolvimento Local*. Brasília: Revista Ciência da Informação, v. 33, n. 3, p. 9-16, set/dez, 2004.

ALESSIO, Nelson Luiz Nouvel. *Relatório de Visita de Campo – Projeto Jaburu*. São Paulo: Fundação Getulio Vargas – Programa Gestão Pública e Cidadania, 1996.

_____. *Relatório de Visita de Campo – Projeto Conviver*. São Paulo: Fundação Getulio Vargas – Programa Gestão Pública e Cidadania, 1996.

ALLISON, Graham; ZELIKOW, Philip. *Essence of decision: explaining the Cuban Missile Crisis*. New York: Longman, 1996.

ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares de; CARNEIRO, Leandro Piquet. *Liderança Local, Democracia e Políticas Públicas no Brasil*. Campinas: Revista Opinião Pública, v. 9, n. 1, 2003. Disponível em:

http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-62762003000100005&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 2 dez. 2007.

BACHRACH, Peter; BARATZ, Morton S. *Two faces of power*. American Political Science Review, 56 (4), p. 947-952, 1962.

BARBOSA, Hélio Batista; SPINK, Peter. *20 Experiências de Gestão Pública e Cidadania – Ciclo de Premiação 2001*. São Paulo: Programa Gestão Pública e Cidadania, 2002.

BEHN, Robert D. *Management by Groping Along*. Journal of Policy Analysis and Management, v. 7, n. 4, p. 643-663, 1988.

BERG, L. Bruce. *Qualitative Research Methods for the Social Sciences*. 5th edition, Pearson, 2004.

BERGER, Peter L.; LUCKMANN, Thomas. *A construção social da realidade*. 26. ed., Tradução: Floriano de Souza Fernandes. Petrópolis: Vozes, 2006.

BEZERRA, Cícero Aparecido. *Projeto de Sistemas de Informação baseado em Qualidade: Uma Abordagem voltada à Pequena Empresa*. Dissertação (Mestrado em Engenharia de Produção e Sistemas) da Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2001. Disponível em: <http://teses.eps.ufsc.br/defesa/pdf/5616.pdf>. Acesso em: 10 set. 2006.

BRESLER, Ricardo. *Relatório de Visita de Campo – Formação de Parcerias e Geração de Renda nas Comunidades Rurais de Lontras-SC*. São Paulo: Fundação Getulio Vargas – Programa Gestão Pública e Cidadania, 2002.

BORINS, Sandford. *Public Management Innovation: Towards a Global Perspective*. Toronto: University of Toronto, 2001. Disponível em: www.utoronto.ca/~mgmt/research/working-papers/wp2001-4.PDF. Acesso em: 7 jan. 2007.

BRODIN, Ronaldo. *Sistemas Locais de Saúde: Os Conselhos Municipais de Saúde e os Critérios para Hierarquização de Prioridades*. Tese (Doutorado em Administração – Escola de Administração – Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 1999.

BUCHANAN, Leigh; O'CONNELL, Andrew. *Uma breve história de tomada de decisão*. São Paulo: Revista Harvard Business Review, v. 84, n. 1, 2006. Disponível em: <http://www.hbrbr.com.br/textos.asp?codigo=10503>. Acesso em: 13 ago. 2007.

BURKE, Peter. *Uma história social do conhecimento: de Gutenberg a Diderot*. Tradução: Plínio Dentzien. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 2003.

CALDAS, Eduardo de Lima. *Relatório de Visita de Campo – Fundo Municipal de Aval – Poço Verde-SE*. São Paulo: Fundação Getúlio Vargas – Programa Gestão Pública e Cidadania, 1999.

_____. *Relatório de Visita de Campo – Centro de Empreendimentos Rurais de Sacramento-MG*. São Paulo: Fundação Getúlio Vargas – Programa Gestão Pública e Cidadania, 2000.

_____. *Relatório de Visita de Campo – Consórcio Intermunicipal de Tratamento de Resíduos Sólidos Urbanos – CITRESU – Bom Progresso-RS*. São Paulo: Fundação Getúlio Vargas – Programa Gestão Pública e Cidadania, 2002.

CAMARGOS, Fernando Laudares. *Lógica Nebulosa: uma abordagem filosófica e aplicada*. Florianópolis: Universidade Federal de Santa Catarina, 2002. Disponível em: www.inf.ufsc.br/~barreto/trabaluno/IAfernandoLC.pdf. Acesso em: 12 abr. 2004.

CARVALHO, Márcio André de. *Uma Introdução à Análise de Políticas Públicas: Análise Custo-Benefício, Árvores de Decisão e Modelos de Multiatributos*. Brasília: Anais do XXIX ENANPAD, 2005.

CARVALHO, Ailton Mota de. *Estado, Descentralização e Sustentabilidade dos Governos Locais no Brasil*. México: Revista Economía, Sociedad y Territorio, p. 539-556, 2002.

CASSAB, Latif A. *História Oral: miúdas considerações para a pesquisa em serviço social*. Londrina: Serviço Social em Revista, v. 5, n. 2, Jan/Jun, 2003. Disponível em: www.ssrevista.uel.br/c_v5n2_latif.htm. Acesso em: 12 dez. 2007.

CAVALCANTI, Bianor Scelza. *Da Modelagem à Improvisação: Reinterpretando a Modelagem Organizacional*. Rio de Janeiro: RAP, v. 4, n. 38, p. 589-612, jul./ago., 2004.

CHIA, Robert. *The Concept of Decision: A Deconstructive Analysis*. England: Blackwell Publishing – Journal of Management Studies, 31(6), p. 81-86, 1994.

CKAGNAZAROFF, Ivan Beck. *Reforma Gerencial e o papel do gestor público: ator de mudança ou resistência?* Lisboa: VII Congresso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, v. 1, 2002. Disponível em: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/CLAD/clad0043315.pdf>. Acesso em: 23 jul. 2006.

CLAD. *Uma Nova Gestão Pública para América Latina*. São Paulo: Documento do CLAD, 1998. Disponível em: www.clad.org.ve/fulltext/ngppor.pdf. Acesso em: 18 jul. 2006.

CLEEG, Stewart R.; HIGGINS, Winton. *Enterprise Calculation and Manufacturing Decline*. EGOS: Organization Studies, v. 9, n. 1, p. 69-89, 1988.

COBB, W. Roger; ELDER, V. Charles. *The Politics of Agenda Building: An Alternative Perspective for Modern Democratic Theory*. Journal of Politics, v. 33(4), p. 892-915, 1971.

_____. *Participation in American politics: the dynamics of agenda-building*. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1983.

COHEN, Michael D.; MARCH, James G.; OLSEN, Johan P. *A Garbage Can Model of Organizational Choice*. Administrative Science Quarterly, v. 17, n. 1, p. 1-25, 1972.

COSTA, Antonio José Faria da. *Relatório de Visita de Campo – FUNDAF – Fundo para o Desenvolvimento da Agricultura Familiar: Microcrédito Rural e Gestão Pública Participativa no Sertão de Alagoas*. São Paulo: Fundação Getúlio Vargas – Programa Gestão Pública e Cidadania, 2001.

COSTA SALGADO, Silvia Regina da. *Relatório de Visita de Campo – O Processo de Desenvolvimento Rural Sustentável em Urupema-SC*. São Paulo: Fundação Getúlio Vargas – Programa Gestão Pública e Cidadania, 1999.

CRAVEIRO, Silvia. *Relatório de Visita de Campo – Projeto de Formação de Professores do Parque Indígena Xingu – Canarana-MT*. São Paulo: Fundação Getúlio Vargas – Programa Gestão Pública e Cidadania, 2003.

DAGNINO, Renato et al. *Gestão Estratégica da Inovação: metodologias para análise e implementação*. Taubaté: Cabral Universitária, 2002.

DAHL, Robert A. *A critique of the ruling elite model*. American Political Science Review, 52 (2), p. 463-469, 1958.

DOWBOR, Ladislau. *A Comunidade Inteligente: visitando as experiências de gestão local*. São Paulo: IN: *Novos Contornos da Gestão Local: conceitos em construção* – SPINK, Peter; BAVA, Silvio Caccia; PAULICS, Veronika (orgs), p. 33-73, 2002.

DUTRA, José Luís Abreu. *Relatório de Visita de Campo – Turismo como Alternativa de Desenvolvimento do Semi-Árido – Cabaceiras-PB*. São Paulo: Fundação Getúlio Vargas – Programa Gestão Pública e Cidadania, 2004.

EISENHARDT, Kathleen M.; ZBARACKI, Mark J. *Strategic Decision Making*. New York: Strategic Management Journal, Special Issue: Fundamental Themes in Strategy Process Research, v. 13, p. 17-37, 1992.

ELSTER, Jon. *Rationality, Morality and Collective Action*. EUA: The University of Chicago Press, Ethics, v. 96, n. 1, p. 136-155, 1985.

FARIA, Antonio. *Relatório de Visita de Campo – Programa de Manejo Agroambiental em Microbacias do Rio Jiquiriçá – Lagedo do Tabocal-BA*. São Paulo: Fundação Getulio Vargas – Programa Gestão Pública e Cidadania, 2003.

FERNANDES, Adriana Sbicca. *A evolução dos conceitos de racionalidade na teoria econômica*. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Econômico) – Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2000. Disponível em: <http://br.geocities.com/adsbicca/textos/div2609.pdf>. Acesso em: 20 ago. 2007.

FERNANDES, Antônio Sérgio Araújo. *Manejo Integrado da Bacia Hidrográfica do Rio Almada*. In: 20 Experiências de Gestão Pública e Cidadania – Luis Mario Fujiwara, Nelson Luiz Nouvel Alessio; Marta Ferreira Santos Farah (orgs.), São Paulo: Programa Gestão Pública e Cidadania, 1999.

_____. *Relatório de Visita de Campo ao Município de Dois Irmãos-RS*. São Paulo: Fundação Getulio Vargas – Programa Gestão Pública e Cidadania, 2004.

FGV-EBAPE. *Marco Conceitual*. Rio de Janeiro: material disponível na intranet – www.ebape.fgv.br/academico/asp/dsp_pe_esf_publica_apresentacao.asp, 2002. Acesso em: 23 jan. 2006.

FICHA DE INSCRIÇÃO Nº 2 DE 1996. *Saúde Global – Relatório de Informações Complementares*. São Paulo: Fundação Getulio Vargas – Programa Gestão Pública e Cidadania, 1996.

FICHA DE INSCRIÇÃO Nº 19 DE 1996. *Fundo de Desenvolvimento Agropecuário de Tupandi-RS – Anexo II*. São Paulo: Fundação Getulio Vargas – Programa Gestão Pública e Cidadania, 1996.

FICHA DE INSCRIÇÃO Nº 63 DE 1996. *Universalização do Ensino em Icapuí – Informações Complementares*. São Paulo: Fundação Getulio Vargas – Programa Gestão Pública e Cidadania, 1996.

FICHA DE INSCRIÇÃO Nº 70 DE 1996. *Projeto Jaburu – Anexo II*. São Paulo: Fundação Getulio Vargas – Programa Gestão Pública e Cidadania, 1996.

FICHA DE INSCRIÇÃO Nº 615 DE 1996. *Projeto Conviver*. São Paulo: Fundação Getulio Vargas – Programa Gestão Pública e Cidadania, 1996.

FICHA DE INSCRIÇÃO Nº 8 DE 1997. *Programa Agentes Comunitários de Saúde em Alcantil-PB*. São Paulo: Fundação Getulio Vargas – Programa Gestão Pública e Cidadania, 1997.

FICHA DE INSCRIÇÃO Nº 203 DE 1997. *Programa Terra Solidária em Iguaraçu-PR*. São Paulo: Fundação Getulio Vargas – Programa Gestão Pública e Cidadania, 1997.

FICHA DE INSCRIÇÃO Nº 131 DE 1999. *Escola da Família Agroindustrial de Turmalina*. São Paulo: Fundação Getulio Vargas – Programa Gestão Pública e Cidadania, 1999.

FICHA DE INSCRIÇÃO Nº 301 DE 1999. *O Processo de Desenvolvimento Rural Sustentável em Urupema-SC*. São Paulo: Fundação Getulio Vargas – Programa Gestão Pública e Cidadania, 1999.

FICHA DE INSCRIÇÃO Nº 500 DE 1999. *Fundo Municipal de Aval de Poço Verde-SE*. São Paulo: Fundação Getulio Vargas – Programa Gestão Pública e Cidadania, 1999.

FICHA DE INSCRIÇÃO Nº 61 DE 2000. *Programa Bebê Saudável – Tamboril-CE*. São Paulo: Fundação Getulio Vargas – Programa Gestão Pública e Cidadania, 2000.

FICHA DE INSCRIÇÃO Nº 70 DE 2000. *Centro de Empreendimentos Rurais de Sacramento-MG*. São Paulo: Fundação Getulio Vargas – Programa Gestão Pública e Cidadania, 2000.

FICHA DE INSCRIÇÃO Nº 286 DE 2000. *Escola de Pesca de Piúma-ES*. São Paulo: Fundação Getulio Vargas – Programa Gestão Pública e Cidadania, 2000.

FICHA DE INSCRIÇÃO Nº 197 DE 2001. *Fundo para o Desenvolvimento da Agricultura Familiar – FUNDAF – Pão de Açúcar-AL*. São Paulo: Fundação Getulio Vargas – Programa Gestão Pública e Cidadania, 2001.

FICHA DE INSCRIÇÃO Nº 238 DE 2001. *Autópsia Verbal: Investigação de Óbitos de Menores de 1 ano – Pedras de Fogo-PB*. São Paulo: Fundação Getulio Vargas – Programa Gestão Pública e Cidadania, 2001.

FICHA DE INSCRIÇÃO Nº 347 DE 2001. *Programa Nazareno Verde – Nazareno-MG*. São Paulo: Fundação Getulio Vargas – Programa Gestão Pública e Cidadania, 2001.

FICHA DE INSCRIÇÃO Nº 53 DE 2002. *Formação de Parcerias e Geração de Renda nas Comunidades Rurais de Lontas-SC*. São Paulo: Fundação Getulio Vargas – Programa Gestão Pública e Cidadania, 2002.

FICHA DE INSCRIÇÃO Nº 280 DE 2002. *Rede Pintadas – Pintadas-BA*. São Paulo: Fundação Getulio Vargas – Programa Gestão Pública e Cidadania, 2002.

FICHA DE INSCRIÇÃO Nº 638 DE 2002. *Consórcio Intermunicipal de Tratamento de Resíduos Sólidos Urbanos – CITRESU*. São Paulo: Fundação Getulio Vargas – Programa Gestão Pública e Cidadania, 2002.

FICHA DE INSCRIÇÃO Nº 38 DE 2003. *Programa de Manejo Agroambiental em Microbacias do Rio Jiquiriçá-BA*. São Paulo: Fundação Getulio Vargas – Programa Gestão Pública e Cidadania, 2003.

FICHA DE INSCRIÇÃO Nº 294 DE 2003. *Projeto de Formação de Professores do Parque Indígena Xingu*. São Paulo: Fundação Getulio Vargas – Programa Gestão Pública e Cidadania, 2003.

FICHA DE INSCRIÇÃO Nº 1.128 DE 2003. *Biblioteca Itinerante – Monsenhor Gil-PI*. São Paulo: Fundação Getulio Vargas – Programa Gestão Pública e Cidadania, 2003.

FICHA DE INSCRIÇÃO Nº 561 DE 2004. *Lei Municipal de Tombamento – Proteção do Patrimônio Cultural e Natural do Município de Dois Irmãos e criação do Conselho Municipal do Patrimônio Cultural*. São Paulo: Fundação Getulio Vargas – Programa Gestão Pública e Cidadania, 2004.

FICHA DE INSCRIÇÃO Nº 989 DE 2004. *Projeto Produção Limpa – Guaporé-RS*. São Paulo: Fundação Getulio Vargas – Programa Gestão Pública e Cidadania, 2004.

FICHA DE INSCRIÇÃO Nº 1.064 DE 2004. *Turismo como Alternativa de Desenvolvimento no Semi-Árido – Cabaceiras-PB*. São Paulo: Fundação Getulio Vargas – Programa Gestão Pública e Cidadania, 2004.

FICHA DE INSCRIÇÃO Nº 1.180 DE 2004. *Programa Legislativo Interativo e Participativo – Santa Terezinha-MT*. São Paulo: Fundação Getulio Vargas – Programa Gestão Pública e Cidadania, 2004.

FICHA DE INSCRIÇÃO Nº 429 DE 2005. *Programa Município Sustentável – Rio das Flores-RJ*. São Paulo: Fundação Getulio Vargas – Programa Gestão Pública e Cidadania, 2005.

FICHA DE INSCRIÇÃO Nº 711 DE 2005. *FrutaSã – Polpas de Fruta do Cerrado – Carolina-MA*. São Paulo: Fundação Getulio Vargas – Programa Gestão Pública e Cidadania, 2005.

FISCHER, Fernando; NASCIMENTO, Antônio. *Relatório de Visita de Campo ao Município de Pintadas-BA*. São Paulo: Fundação Getulio Vargas – Programa Gestão Pública e Cidadania, 2002.

FRARE, Irineu; SUCUPIRA, Luciana. *Relatório de Visita de Campo ao Município de Rio das Flores-RJ*. São Paulo: Fundação Getulio Vargas – Programa Gestão Pública e Cidadania, 2005.

GEERTZ, Clifford. *A interpretação das culturas*. Rio de Janeiro: LTC, 1989.

GESTÃO PÚBLICA E CIDADANIA. *Experiências Inscritas no Ciclo de Premiação de 2005*. São Paulo: FGV-EAESP, 2005.

GESTÃO PÚBLICA E CIDADANIA. *Site institucional*. São Paulo: FGV-EAESP. Disponível em: <http://inovando.fgvsp.br>. Acesso em: 3 jun. 2004.

GRESCHMAN, Silvia. *Municipalização e Inovação Gerencial*. Um balanço da década de 1990. Rio de Janeiro: Ciência e Saúde Coletiva, v. 6 (2), p. 417-434, 2001.

GOLDEN, Olivia. *Innovation in public sector human service programs: The implications of innovation by “groping along”*. Journal of Policy Analysis and Management, v. 9, n. 2, p. 219-248, 1990.

GOMES, Maria Pia Duarte. *Processo Decisório – Curso Piloto na EBAP*. Rio de Janeiro: Cadernos de Administração Pública da EBAP, n. 58, Fundação Getulio Vargas, 1965.

GONDIM, Sônia Maria Guedes et al. *Da Descrição do Caso à Construção da Teoria ou da Teoria à Exemplificação do Caso?* Uma das Encruzilhadas da Produção do Conhecimento em Administração e Áreas Afins. Salvador: Escola de Administração da Universidade Federal da Bahia, Revista Organizações e Sociedade, v. 12, n. 3, out./dez., 2005.

GUIMARÃES, Maria do Carmo Lessa. *Relatório de Visita de Campo ao Município de Joáima-MG*. São Paulo: Fundação Getúlio Vargas – Programa Gestão Pública e Cidadania, 1996.

HABERMAS, Jürgen. *Teoría de la acción comunicativa*. Madrid: Taurus, 1987.

HOFFERBERT, Richard. *The Study of Public Policy*. New York: Merrill Co. Ive, 1974.

HOPPEN, Norberto; LÖBLER, Mauri Leodir. *Processo Decisório em Organizações no Brasil: Um Exame dos Estudos Realizados entre 1993-2002*. Salvador: Revista Organizações e Sociedade, v. 11, n. 29, p. 49-70, 2004.

IBGE. *Perfil dos municípios brasileiros: gestão pública 2004*. Rio de Janeiro: IBGE, Coordenação de População e Indicadores Sociais, 2004.

IBGE. *População – Estimativas para a População em 1º Julho de 2005 – Tabela de Estimativas por Município*. Informações obtidas no site: www.ibge.gov.br. Acesso em: 17 fev. 2006.

IBGE. *Site Cidades @*. Brasília: IBGE, 2007. Disponível em: www.ibge.gov.br/cidadesat/default.php. Acesso em: 22 ago. 2007.

IBGE. *Indicadores Sociais Municipais*. Brasília: IBGE, 2000. Disponível em: www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/indicadores_sociais_municipais/default.shtm. Acesso em: 12 mar. 2006.

IBGE. *Perfil dos Municípios Brasileiros: Gestão Pública 2004*. Rio de Janeiro: CD-ROM do IBGE – Pesquisa de Informações Básicas Municipais, 2005.

IIZUKA, Edson Sadao. *Piraí: Município Digital*. In: 20 Experiências de Gestão Pública e Cidadania – Ciclo de Premiação 2004. Organizadores: Marco Antonio Carvalho Teixeira; Melissa Godoy; Carla Coelho. São Paulo: Programa Gestão Pública e Cidadania, 2004.

ILHA COMPRIDA. *Site da Prefeitura Municipal de Ilha Comprida*. São Paulo, 2007. Disponível em: <http://ilhacomprida.sp.gov.br/home/index.htm>. Acesso em: 29 jun. 2007.

JACOBI, Pedro; PINHO, José Antonio (org.). *Inovação no campo da gestão pública local: novos desafios, novos patamares*. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2006.

JUNQUILHO, Gelson Silva. *Nem “burocrata” nem “novo gerente”*: o “caboclo” e os desafios do Plano Diretor de Reforma do Estado no Brasil do real. Rio de Janeiro: Revista de Administração Pública, v. 38 (1), p. 137-156, 2004.

KERBAUY, Maria Teresa Miceli. *Descentralização, Formulação e Implementação de Políticas Públicas*. Niterói: UFF – 3º Encontro Nacional da ABCP – Associação Brasileira de Ciência Política, 2002. Disponível em:

<http://www.cienciapolitica.org.br/encontro/estpol4.2.doc>. Acesso em: 7 ago. 2006.

KINGDON, W. John. *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. Boston: Little, Brown and Company, 1984.

KLERING, Luis Roque. *Relatório de Vistoria do Projeto – FUNDAT – Fundo de Desenvolvimento Agropecuário de Tupandi-RS*. São Paulo: Fundação Getulio Vargas – Programa Gestão Pública e Cidadania, 1996.

KOROBKIN, Russel B.; ULEN, Thomas S. *Law and Behavioral Science: Removing the Rationality Assumption from Law and Economics*. Califórnia: University of Illinois College of Law, California Law Review, v. 88, 2000. Disponível em:

<http://teaching.ust.hk/~econ325/readings05/0007Khorobkin-Ulen.pdf>. Acesso em: 18 ago. 2007.

LABRA, M. E. *Análise de políticas, modos de policy-making e intermediação de interesses*. PHYSIS – Revista de Saúde Coletiva, 9(2), p. 131-166, 1999.

_____. *Padrões de Formulação de Políticas de Saúde no Chile*. Dados 43(1), p. 153-182, 2000.

LACZYNSKI, Patrícia. *Relatório de Visita de Campo – Projeto Escola Família Agroindustrial de Turmalina-MG*. São Paulo: Fundação Getulio Vargas – Programa Gestão Pública e Cidadania, 1999.

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. *Metodologia do trabalho científico*. 6. ed., São Paulo: Atlas, 2001.

LAMOUNIER, Bolívar. *Análise de políticas públicas: quadro teórico-metodológico de referência*. (s/d), mimeografado. São Paulo, s/d.

LANGLEY, Ann et al. *Opening Up Decision Making: The View from the Black Stool*. INFORMS: Organization Science, v. 6, n. 3, p. 260-279, 1995.

LARANJAL PAULISTA. *Site da Prefeitura Municipal de Laranjal Paulista*. São Paulo, 2005. Disponível em: www.laranjalpaulista.sp.gov.br/sgc/. Acesso em: 29 jun. 2007.

LATOUR, Bruno. *Ciência em Ação*. São Paulo: Ed. UNESP, 1999.

LEITÃO, Sérgio Proença. *A Decisão na Academia I*. Rio de Janeiro: Revista de Administração Pública, 27 (1), p. 69-86, 1993.

_____. *A Decisão na Academia II*. Rio de Janeiro: Revista de Administração Pública, 27 (2), p. 158-182, 1993.

_____. *O Poder no Contexto da Decisão Organizacional*. Rio de Janeiro: Revista de Administração Pública, 30 (2), p. 137-151, 1996.

_____. *A Decisão Estratégica: um Teste Conceitual*. Rio de Janeiro: RAP, v. 37, n. 4, jul./ago., p. 837-858, 2003.

LINDBLOM, Charles E. *Policy Analysis*. The American Economic Review, v. 48, n. 3, p. 298-312, 1958.

_____. *The Science of “Muddling Through”*. Public Administration Review, v. 19, n. 2, p. 79-88, 1959.

_____. *Still Muddling, Not Yet Through*. Public Administration Review, v. 39, n. 6, p. 517-526, 1979.

_____. *O processo de decisão política*. Tradução: Sérgio Bath. Brasília: Ed. da UNB, Pensamento Político Brasileiro, 1981.

LUKES, Steven S. *O poder: uma visão radical*. Brasília: Ed. da UNB, 1980.

MACADAR, Marie Anne. *Concepção, Desenvolvimento e Validação de Instrumentos de Coleta de Dados para Estudar a Percepção do Processo Decisório e as Diferenças Culturais*. Porto Alegre: UFRGS, PPGA – Grupo de Estudos em Sistemas de Informações e de Apoio à Decisão. Proposta de Dissertação, 1996.

MARTINS, Humberto Falcão. *Introdução ao Governo Matricial: o Problema da Fragmentação*. Madrid: IX Congresso Internacional del Clad sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, 2004.

MARTINS, Rafael D’Almeida. *Relatório de Visita de Campo ao Município de Santa Terezinha-MT*. São Paulo: Fundação Getulio Vargas – Programa Gestão Pública e Cidadania, 2004.

MEILICH, Ofer; MARCUS, Alfred A. *Strategic Planning and Decision Making*. In: MORÇÖL, Göktug (org.). *Handbook of Decision Making*. Flórida: CRC Press, Taylor e Francis Group, p. 433-456, 2007.

MIGLIATO, Antonio Luiz Tonissi. *Planejamento Estratégico Situacional Aplicado à Pequena Empresa: Estudo Comparativo de Casos em Empresas do Setor de Serviço (Hoteleiro) da Região de Brotas – SP*. Dissertação (Mestrado em Engenharia de Produção) – Escola de Engenharia da Universidade de São Paulo, São Carlos, 2004.

MILLER, Susan J.; HICKSON, David J.; WILSON, David C. In: CLEGG, Stewart R.; HARDY, Cynthia; NORD, Walter R. *Handbook de Estudos Organizacionais – Ação e Análise Organizacionais – orgs. da ed. br: Miguel Caldas, Roberto Fachin; Tânia Fischer*. São Paulo: Atlas, p. 282-310, 2004.

MILLS, C. Wright. *The power elite*. London: Oxford University, 1959.

MINTZBERG, H.; RAISINGHANI, D.; THÉORÊT, A. *The Structure of “Unstructured” decision processes*. Ithaca/New York: Administrative Science Quarterly, v. 21, n. 2, p. 246-274, 1976.

MINTZBERG, H. *Patterns in strategy formation*. Maryland: Management Science, v. 24, n. 9, p. 934-948, 1978.

MINTZBERG, H.; WATERS, J. A. *Of Strategies, Deliberate and Emergent*. Strategic Management Journal, v. 6, n. 3, p. 257-272, 1985.

MONTEIRO, Fernando. *Relatório de Visita de Campo – Projeto Produção Limpa – Guaporé-RS*. São Paulo: Fundação Getulio Vargas – Programa Gestão Pública e Cidadania, 2004.

MORÇÖL, Göktug (org.). *Handbook of Decision Making*. Flórida: CRC Press, Taylor e Francis Group, 2007.

MOSCOVICI, S. *Representações Sociais – Investigações em Psicologia Social*. Petrópolis: Vozes, 2003.

MOTTA, Paulo Roberto. *Razão e Intuição: Recuperando o Ilógico na Teoria da Decisão Gerencial*. Rio de Janeiro: Revista de Administração Pública, 22 (3), p. 77-94, 1988.

NAU, Robert. *Who's who and what's what in the history of rational choice theory, broadly defined*. Disponível em: <http://faculty.fuqua.duke.edu/~rnau/choice/whoswho.htm>. Acesso em: 18 ago. 2007.

NEYLAND, Daniel; SURRIDGE, Claire. *Do universities work?* Inglaterra: AUA Annual Conference, Derby, 2003. Disponível em: www.reading.ac.uk/evince/output. Acesso em: 10 fev. 2007.

OCDE. *Coerência nas Políticas: Relatório Final de Atividades*. Brasília-DF: Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico – OCDE, Comitê de Gestão Pública, 2003.

OLIVEIRA, Fernanda Martinez de. *Relatório de Visita de Campo ao Município de Carolina-MA*. São Paulo: Fundação Getulio Vargas – Programa Gestão Pública e Cidadania, 2005.

PAULICS, Veronika. *Relatório de Visita de Campo ao Município de Iguaraçu-PR*. São Paulo: Fundação Getulio Vargas – Programa Gestão Pública e Cidadania, 1997.

_____. *Relatório de Visita de Campo ao Município de Ipiúma-ES*. São Paulo: Fundação Getulio Vargas – Programa Gestão Pública e Cidadania, 2000.

_____. *Relatório de Visita de Campo ao Município de Pedras de Fogo-PB*. São Paulo: Fundação Getulio Vargas – Programa Gestão Pública e Cidadania, 2001.

_____. *Creche Noturna para Filhos de Mulheres Catadoras de Frango*. In: 20 Experiências de Gestão Pública e Cidadania – Ciclo de Premiação 2005. Organizadores: Marco Antonio Carvalho Teixeira; Melissa G. de Godoy; Roberta Clemente. São Paulo: Programa Gestão Pública e Cidadania, 2005.

PERFIL ECONÔMICO MUNICIPAL 2001. 1ª Oficina de Planejamento Estratégico da Prefeitura Municipal de Pirai 2001/2004. Rio de Janeiro: Relatório da Oficina de Planejamento. Disponível em:

<http://www.pirai.rj.gov.br/web/page/perfil/RelatorioDaOficinaDePlanejamento.pdf>. Acesso em: 20 ago. 2007.

PLANO TERRITORIAL DE DESENVOLVIMENTO RURAL SUSTENTÁVEL. *O que o Litoral Sul tem?* Brasília: Ministério do Desenvolvimento Agrário – Secretaria de Desenvolvimento Territorial – SDT – Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais – PRONAT, 2006.

PNUD BRASIL. Índice de Desenvolvimento Humano – IDH: Ranking dos Municípios Brasileiros. Brasília: PNUD Brasil, 2007. Disponível em:

[www.pnud.org.br/atlas/ranking/IDH-M%2091%2000%20Ranking%20decrecente%20\(pelos%20dados%20de%202000\).htm](http://www.pnud.org.br/atlas/ranking/IDH-M%2091%2000%20Ranking%20decrecente%20(pelos%20dados%20de%202000).htm).

Acesso em: 20 fev. 2007.

PINHO, José Antonio Gomes de. *Inovação na Gestão Sub-nacional: um recorte teórico*. São Paulo: FGV-EAESP, 2000.

PIOVESAN, Márcia Franke. *A construção política da Agência Nacional de Vigilância Sanitária*. Dissertação (Mestrado em Saúde Pública) – Escola Nacional de Saúde Pública da Fundação Oswaldo Cruz, Rio de Janeiro, 2002. 102 p. Disponível em:

http://portaldes.cict.fiocruz.br/transf.php?script=thes_chap&id=00009807&lng=pt&nrm=iso

. Acesso em: 20 out. 2004.

PIRAÍ. *Site da Prefeitura Municipal de Pirai*. Rio de Janeiro, 2007. Disponível em: www.pirai.rj.gov.br. Acesso em: 20 ago. 2007.

QUINN, James Brian. *Strategies for Change: Logical Incrementalism*. Homewood: Irvin, 1980.

RAMOS, A. G. *A nova ciência das organizações: uma reconceituação da riqueza das nações*. 2. ed., Rio de Janeiro: FGV, 1989.

SCHUMPETER, J. *Teoria do Desenvolvimento Econômico*. São Paulo: Abril Cultural, Coleção Os Economistas, 1982.

SEN, Amartya. *Desenvolvimento como Liberdade*. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

SERVA, Maurício. *O Fenômeno das Organizações Substantivas*. Revista de Administração de Empresas. São Paulo: Ed. FGV, v. 33, n. 2, mar./abr., p. 36-43, 1993.

SILVA, Lessandra da. *Programa de Desenvolvimento Local de Pirai*. In: 20 Experiências de Gestão Pública e Cidadania – Ciclo de Premiação de 2001. Organizadores: Hélio Batista Barboza; Peter Spink. São Paulo: Programa Gestão Pública e Cidadania, 2002.

SILVA, Álvaro Ferreira da. *Introdução às Ciências Sociais*. Brasília: Apontamentos para a Atividade Docente, 2003. Disponível em:

www.pronaf.gov.br/dater/arquivos/11_introducao_as_ciencias_sociais_completo_alvaro_ferreira.pdf. Acesso em: 30 out. 2007.

SILVA, Jorge Ferreira da. *Métodos quantitativos na pesquisa em administração: usos e abusos*. Rio de Janeiro: Boletim Informativo da ANPAD, n. 3: abr./jun., 2004. Disponível em: www.anpad.org.br/publicacoes_informativo_opiniao.php?cod_informativo=3. Acesso em: 30 out. 2007.

SILVEIRA, Antonio M. et al. *Identificação de Abordagens Administrativas: um ensaio com Lógica Fuzzy*. Belém do Pará: UFPA – Departamento de Informática, 2005. Disponível em: www.dcc.ufla.br/infocomp/artigos/v4.1/art05.pdf. Acesso em: 14 fev. 2006.

SIMON, Herbert A. *Theories of Decision-Making in Economics and Behavioral Science*. The American Economic Review, v. 49, n. 3, p. 253-283, 1959.

_____. *Comportamento Administrativo: Estudo dos Processos Decisórios nas Organizações Administrativas*. Rio de Janeiro: Serviço de Publicações da Fundação Getúlio Vargas, 1965.

_____. *Administrative Decision Making*. Public Administration Review, v. 25, n. 1, Twenty-Fifth Anniversary Issue, p. 31-37, 1965.

_____. *The Logic of Rational Decision*. The British Journal of the Philosophy of Science, v. 16, n. 63, p. 169-186, 1965.

_____. *On How to Decide What to Do*. The Bell Journal of Economics, v. 9, n. 2, p. 494-507, 1978.

SOARES, Maria Isabel Lopes da Cunha. *Manejo Participativo para Exploração Sustentável da Samambaia Silvestre*. In: 20 Experiências de Gestão Pública e Cidadania – Ciclo de Premiação 2001 / Organizadores: Hélio Batista Barboza; Peter Spink. São Paulo: Programa Gestão Pública e Cidadania, 2002.

SOUZA, Celina. *Relações Intergovernamentais e a Reforma da Administração Pública Local*. Recife: Seminário sobre a Reforma da Administração Pública: Possibilidades e Obstáculos, 1998.

_____. *“Estado do Campo” da Pesquisa em Políticas Públicas no Brasil*. São Paulo: Revista Brasileira de Ciências Sociais, v. 18, n. 51, p. 21-30, 2003.

_____. *Governos Locais e Gestão de Políticas Sociais Universais*. São Paulo: Revista São Paulo em Perspectiva, 18(2), p. 27-41, 2004.

_____. *Políticas Públicas – uma revisão da literatura*. Porto Alegre: Revista Sociologias, ano 8, n. 16, jul./dez., p. 20-45, 2006.

SPINK, Mary Jane. *Linguagem e Produção de Sentidos no Cotidiano*. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2004.

_____. *Pesquisando no cotidiano: recuperando memórias de pesquisa em Psicologia Social*. Porto Alegre: Psicol. Soc., v. 19, n. 1, 2007. Disponível em:

www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-71822007000100002&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 28 jan. 2008.

SPINK, Peter Kevin. *A Forma do Informal*. São Paulo: Revista Psicologia e Sociedade, p. 99-107, 1989.

_____. *Cidadania na organização e cidadania da organização: notas para a desconstrução de “recursos humanos”*. In: *A cidadania em construção: uma reflexão transdisciplinar*. São Paulo: Cortez, 1994.

_____. *Análise de documentos de domínio público*. In: *Práticas Discursivas e Produção de Sentido - Organizadora: Mary Jane Spink*. São Paulo: Cortez, 2000.

_____. *Um lugar para o lugar na psicologia*. Texto preparado para o Grupo de Trabalho: Cotidiano e Práticas Sociais – Reunião da Associação Nacional de Pesquisa e Pós-graduação em Psicologia. São Paulo, 2000.

_____. *Action Research and Social Inequality – Talk given to the Social Psychology Group*. Austin: University of Texas, Department of Psychology, 2001.

_____. *Dialogue from a Field Perspective* In: *Dialogue in Pursuit of Development* ed. Stockholm : Almqvist & Wiksell International / Sweidish Government, 2003.

_____. *Pesquisa de campo em Psicologia Social: uma perspectiva pós-construcionista*. São Paulo: Revista Psicologia e Sociedade, 15 (2), p. 18-42, 2003.

_____. *A inovação na perspectiva dos inovadores*. Madrid: IX Congresso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, 2004.

_____. *A inovação na perspectiva dos inovadores*. In: JACOBI, Pedro; PINHO, José Antonio (org.). *Inovação no campo da gestão pública local: novos desafios, novos patamares*. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2006.

SUMIYA, Lilia Asuca. *Relatório de Visita de Campo – Biblioteca Itinerante – Monsenhor Gil-PI*. São Paulo: Fundação Getulio Vargas – Programa Gestão Pública e Cidadania, 2003.

TAVARES, Márcio Miguel. *Políticas Públicas e Pequenos Municípios: Uma Avaliação no Estado do Paraná*. Dissertação (Mestrado em Engenharia de Produção) da Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2006. Disponível em:

http://dspace.c3sl.ufpr.br/dspace/bitstream/1884/4655/1/Dissertacao_Completa_VersaoFinal.pdf. Acesso em: 30 out. 2007.

THIMOTEO, Fátima Elisabete Pereira. *Relatório de Visita de Campo – Escolas Rurais Construindo o Desenvolvimento Local – Vicência-PE*. São Paulo: Fundação Getulio Vargas – Programa Gestão Pública e Cidadania, 2000.

_____. *Relatório de Visita de Campo – Programa Nazareno Verde – Nazareno-MG*. São Paulo: Fundação Getulio Vargas – Programa Gestão Pública e Cidadania, 2001.

THOMPSON, J. D.; TUDEN, A. *Strategies, structures, and processes of organizational decision*. In: THOMPSON et al. *Comparative studies in administration*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, p. 195-216, 1959.

TOMIO, Fabricio Ricardo de Limas. *A criação de municípios após a Constituição de 1988*. São Paulo: Revista Brasileira de Ciências Sociais, v. 17, n. 48, 2002. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69092002000100006&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 2 jun. 2007.

TORONTO UNIVERSITY. *Sensemaking*. Toronto: University of Toronto, 2007. Disponível em: <http://www.tcw.utwente.nl/theorieenoverzicht/Theory%20clusters/Organizational%20Communication/Sensemaking.doc/>. Acesso em: 20 ago. 2007.

TSOUKIÀS, Alexis. *From decision theory to decision aiding methodology*. Paris: Université Paris Dauphine, DIMACS Technical Report, p. 138-161, 2003. Disponível em: www.sciencedirect.com/science/article/B6VCT-4NBH210-3/2/7b4de55662f61965dc6be5d9b7d36dff. Acesso em: 10 abr. 2007.

VAS, Alain; INGHAM, Marc. *Towards a Multi-paradigmatic Analysis of Organisational Change Processes: a Case Study Approach*. Bélgica: IAG School of Management - University Catholique de Louvain, 2002. Disponível em: <http://www.iag.ucl.ac.be/recherche/Papers/WP54.pdf>. Acesso em: 5 jan. 2008.

VAZ, José Carlos. *Relatório de Visita de Campo – Programa de Universalização do Ensino em Icapuí*. São Paulo: Fundação Getúlio Vargas – Programa Gestão Pública e Cidadania, 1996.

VERENA, Alberti. *Manual de História Oral*. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2004.

VERGARA, Sylvia Constant. *Métodos de Pesquisa em Administração*. São Paulo: Atlas, 2005.

_____. *Sobre a intuição na tomada de decisão*. RAP, 27(2), p. 130-57, 1993.

VIANA, Ana Luiza. *Abordagens metodológicas em políticas públicas*. Campinas: Unicamp, NEPP, Núcleo de Estudos de Políticas Públicas, Cadernos de Pesquisa n. 5, p. 5-20, 1988.

VIEIRA, Marcelo Milano Falcão. *Por uma boa pesquisa (qualitativa) em administração*. In: *Pesquisa qualitativa em administração* / Organizadores: Marcelo Milano Falcão Vieira; Deborah Moraes Zouain. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2004.

WEICK; Karl. *A Psicologia Social da Organização*. São Paulo: Ed. USP, 1973.

_____. *Small Wins: Redefining the Scale of Social Problems*. American Psychologist 39 (1), p. 40-49, 1984.

_____. *Sensemaking in Organization*. London: Sage Publications, 1995.

WILDAVSKY, Aaron; DEMPSTER, M. A. H.; DAVIS, Otto A. *A Theory of the Budgetary Process*. The American Political Science Review, v. 60, n. 3, p. 529-47, 1966.

YIN, Robert K. *Estudo de Caso: Planejamento e Métodos*. 3. ed., Porto Alegre: Bookman, 2005.

10. APÊNDICES

Apêndice A - Tabela referente ao percentual de pequenos municípios, separados por Estados da Federação

	Número de Habitantes			Total de micros e pequenos municípios	Total de municípios	% de micros e pequenos municípios
	até 5 mil	Entre 5 mil e 20 mil	Entre 20 mil e 30 mil			
AC	3	13	1	17	22	72,7%
AL	6	58	21	85	102	62,7%
AM	0	30	16	46	62	48,4%
AP	5	8	0	13	16	81,3%
BA	12	245	72	329	417	61,6%
CE	1	90	33	124	184	49,5%
ES	0	42	16	58	78	53,8%
GO	105	93	16	214	246	80,5%
MA	11	125	35	171	217	62,7%
MG	240	434	72	746	853	79,0%
MS	9	47	11	67	78	71,8%
MT	43	74	8	125	141	83,0%
PA	3	48	32	83	143	35,7%
PB	76	118	15	209	223	87,0%
PE	3	86	37	126	185	48,1%
PI	90	111	8	209	223	90,1%
PR	104	209	30	343	399	78,4%
RJ	1	29	16	46	92	32,6%
RN	56	85	11	152	167	84,4%
RO	5	31	4	40	52	69,2%
RR	0	12	2	14	15	80,0%
RS	226	169	33	428	496	79,6%
SC	105	132	17	254	293	80,9%
SE	11	39	16	66	75	66,7%
SP	167	232	58	457	645	61,9%
TO	80	48	6	134	139	92,1%
TOTAL	1.362	2608	586	4.556	5.560	
	24,5%	46,9%	10,5%	81,9%	100,0%	

Fonte: Elaboração própria com base no IBGE (2005)

Apêndice B - Tabela referente à população residente nos pequenos municípios brasileiros, separados por Estados da Federação

	até 5 mil	Entre 5 mil a 20 mil	Entre 20 mil a 30 mil	Habitantes em micros e pequenos municípios	Total Geral de habitantes	% populacional em micros e pequenos municípios
AC	12.990	144.610	20.505	178.105	669.736	23,5%
AL	23.036	646.338	572.138	1.241.512	3.015.912	22,2%
AM	0	373.823	412.799	786.622	3.232.330	11,6%
AP	19.488	85.219	0	104.707	594.587	17,6%
BA	45.131	3.204.408	1.781.391	5.030.930	13.815.334	23,5%
CE	4.428	1.158.445	813.982	1.976.855	8.097.276	14,4%
ES	0	494.799	382.820	877.619	3.408.365	14,5%
GO	344.508	918.789	395.277	1.658.574	5.619.917	22,5%
MA	50.534	1.470.598	842.218	2.363.350	6.103.327	24,9%
MG	843.845	4.198.192	1.708.027	6.750.064	19.237.450	26,2%
MS	34.166	552.367	262.315	848.848	2.264.468	25,9%
MT	135.952	837.654	200.355	1.173.961	2.803.274	34,7%
PA	10.257	630.148	791.066	1.431.471	6.970.586	9,2%
PB	252.539	1.199.529	369.933	1.822.001	3.595.886	40,4%
PE	10.866	1.111.841	889.663	2.012.370	8.413.593	13,3%
PI	339.465	1.006.603	201.605	1.547.673	3.006.885	44,8%
PR	367.725	2.144.113	732.109	3.243.947	10.261.856	24,5%
RJ	4.478	379.153	404.396	788.027	15.383.407	2,5%
RN	199.742	804.089	254.509	1.258.340	3.003.087	33,4%
RO	17.877	406.116	110.025	534.018	1.534.594	27,6%
RR	0	102.421	46.717	149.138	391.317	26,2%
RS	686.099	1.603.258	789.966	3.079.323	10.845.087	21,1%
SC	320.537	1.321.947	395.305	2.037.789	5.866.568	28,0%
SE	36.026	431.144	393.230	860.400	1.967.791	23,7%
SP	535.417	2.446.107	1.415.360	4.396.884	40.442.795	7,4%
TO	244.884	412.916	152.409	810.209	1.305.728	50,4%
DF					2.333.108	
TOTAL GERAL	4.539.990	28.084.627	14.338.120	46.962.737	184.184.264	
	2,5%	15,2%	7,8%	25,5%	100,0%	

Fonte: Elaboração própria com base no IBGE (2005)

Apêndice C – Lista com todos os projetos e programas finalistas e destaques do Programa Gestão Pública e Cidadania, ciclos anuais de premiação de 1996 a 2005

Código - GPC	Nome do Município	UF	Resumo - Programa/Projeto
2(96)	Joáima	MG	SAÚDE GLOBAL: o Programa Saúde Global objetiva o atendimento da população rural do município de Joáima-MG na área de saúde totalmente desenvolvido pelos órgãos das prefeituras, desenvolve-se pelo deslocamento de uma equipe multidisciplinar às comunidades rurais.
19-96	Tupandi	RS	FUNDO DE DESENVOLVIMENTO AGROPECUÁRIO: o objetivo é viabilizar a transformação de pequenas propriedades de cultura de subsistência em unidades rurais produtivas.
63-96	Icapuí	CE	UNIVERSALIZAÇÃO DO ENSINO EM ICAPUÍ: o programa objetiva oferecer vagas a todas as crianças e jovens, da pré-escola ao segundo grau, que antes não tinham acesso à educação. Envolve a comunidade nas decisões a respeito dos problemas e dificuldades relacionados à universalização.
70-96	Água Boa	MT	PROJETO JABURU: o projeto visa reverter o quadro histórico de marginalização e desmantelamento das culturas tradicionais dos povos tribais, através da criação de formas de defesa de território dos Auwê (Xavante) da aldeia Pimentel Barbosa, na reserva Rio das Mortes.
615-96	Duque Bacelar	MA	O PROJETO CONVIVER EM DUQUE BACELAR: visa reintegrar o idoso à sociedade e o resgate do saber popular. O idoso assume um grupo de crianças e/ou adolescentes e ensina o que sabe fazer (crochê, cestas, doces, pintura, danças, etc.), em reuniões duas vezes por semana.
8(97)	Alcantil	PB	PROGRAMA DE AGENTES COMUNITÁRIOS DA SAÚDE: a prefeitura municipal de Alcantil-PB mantém um programa de capacitação de agentes comunitários, aos quais atribui a execução de ações básicas de saúde. O município foi dividido em sete áreas, dentro das quais as famílias são cadastradas perante o agente comunitário.
203-97	Iguaraçu	PR	PROGRAMA TERRA SOLIDÁRIA: trabalho em parceria onde os proprietários rurais do município cedem áreas para o cultivo, os trabalhadores volantes executam as atividades de cultivo das lavouras, a prefeitura organiza os trabalhos, os agricultores da região cedem os implementos e trato.
36-98	Almadina	BA	MANEJO SOCIOAMBIENTAL INTEGRADO DA BACIA HIDROGRÁFICA DO RIO ALMADA: o manejo integrado da bacia hidrográfica do Rio Almada busca o desenvolvimento sustentável da região pela implantação de uma mini-usina de leite, indústria de polpa de frutas e reforma da escola média de agricultura.

301-99	Urupema	SC	O PROCESSO DE DESENVOLVIMENTO RURAL SUSTENTÁVEL EM URUPEMA: tem como objetivos o planejamento participativo; a organização da sociedade civil; a análise quantitativa das ações do governo; valorização da cultura local; melhoria das condições ambientais; diversificação das principais fontes de renda e descentralização.
131-99	Turmalina	MG	ESCOLA FAMÍLIA AGROINDUSTRIAL DE TURMALINA: devido ao elevado índice de evasão escolar do município e ao grande número de jovens que não podiam freqüentar a escola, a prefeitura de Turmalina, junto com os pais desses jovens, implantou o EFAT em 1997, atendendo 170 jovens.
500-99	Poço Verde	SE	FUNDO MUNICIPAL DE AVAL: tem como diretrizes gerais a aplicação de programas de financiamento aos setores produtivos, em concordância com o plano municipal de desenvolvimento rural. Destina-se à cobertura de operações de crédito garantidas pela concessão de aval junto às instituições.
70-00	Sacramento	MG	CENTRO DE EMPREENDIMIENTOS RURAIS: Este projeto é operacionalizado por intermédio da Secretaria Municipal de Agricultura, Abastecimento e Meio Ambiente. A equipe responsável pelo projeto é composta de um consultor, um engenheiro agrônomo, um técnico agrícola e uma pedagoga. Os objetivos são promover a verticalização da produção agropecuária das pequenas propriedades rurais, gerar postos de trabalho e renda para os jovens agricultores e aumentar a renda familiar dos produtores. As metas são: a formação de empreendedores para desenvolver habilidades de gestão junto aos agricultores familiares; criação de agroindústrias, fornecendo assessoria na criação de empreendimentos familiares, comunitários e cooperativos; financiamento aos empreendimentos. O projeto possui 3 frentes de trabalho: 1. Escola de formação: para o desenvolvimento das habilidades básicas de cidadania e gestão. 2. Incubadora tecnológica: assessora e apoia os empreendedores. 3. Fundo Rotativo: financiamento dos planos de negócios viáveis. A gestão financeira do crédito é feita por uma Associação Comunitária Rural. O plano operacional é avaliado, monitorado e replanejado mensalmente. O projeto traz sinais para os trabalhadores do campo que é possível gerar trabalho e renda.
286-00	Piúma	ES	ESCOLA DE PESCA DE PIÚMA: A Escola de Pesca de Piúma, situada no sul do Espírito Santo, funciona em período integral, com alunos da 5ª à 8ª série, ministrando matérias do núcleo comum (geografia, história...) e ligadas ao setor pesqueiro (navegação, construção naval...), favorecendo uma profissionalização na área da

			pesca. O ingresso dos alunos na pesca e maricultura é uma realidade, com uma melhor produção e um menor impacto sobre o meio ambiente. A Escola também desenvolve trabalhos na área de educação ambiental, com plantio de espécies nativas, placas educativas, mutirões em áreas de preservação próximas à Escola, visitas orientadas com grupos de alunos de outras escolas ou turistas, além de aquários marinhos para expor animais da região.
61-00	Tamboril	CE	PROGRAMA BEBÊ SAUDÁVEL: O Programa Bebê Saudável visa o acompanhamento do crescimento e desenvolvimento de crianças, desde o nascimento até o 12º mês de vida. O atendimento multiprofissional - médico, enfermeiro, assistente social - inicia-se no alojamento conjunto do Hospital de Tamboril. A puérpera recebe cartão do programa com a 1ª consulta agendada para o décimo dia de vida da criança. Na "Sala do Bebê Saudável", mães e gestantes participam de palestras sobre Aleitamento Materno e os bebês têm avaliado seu crescimento, desenvolvimento psicomotor e sua situação de saúde. Objetiva-se a redução de morbidades e mortalidade infantil e a amamentação natural é a tônica do trabalho.
467-00	Vicência	PE	ESCOLAS RURAIS CONSTRUINDO O DESENVOLVIMENTO LOCAL: Educação é a principal condição para o desenvolvimento local sustentável. Nessa dimensão, a Secretaria de Educação do Município implantou o Projeto "Escolas Rurais, Construindo o Desenvolvimento Local" com a perspectiva da melhoria da qualidade do ensino e, conseqüentemente, a melhoria da qualidade de vida das comunidades rurais. Analisar hoje os resultados após um ano de projeto é fazer um registro do resgate da valorização e credibilidade das escolas rurais do município, a partir do novo significado de escola rural para os alunos e comunidades, com a redução da evasão escolar - saindo de um patamar de 14,53% no ano de 1998 para 7,67% em 1999, permitindo uma metodologia diferenciada que leva a uma contribuição para uma melhor compreensão de um verdadeiro exercício da cidadania. O projeto tem como objetivo tornar a escola o centro de produção de conhecimento, contribuindo para o desenvolvimento local.
347-01	Nazareno	MG	PROGRAMA NAZARENO VERDE: Realiza diagnóstico da situação do município e ações técnicas que visam à redução do processo de desertificação da paisagem como divulgação de tecnologias ecológicas, capacitação de profissionais na área ambiental e construção de horto para distribuição de mudas.

251-01	Piraí	RJ	PROGRAMA DE DESENVOLVIMENTO LOCAL DE PIRAÍ: Estimula empreendimentos econômicos, por meio de ações nas áreas industrial, agrícola e de cooperativa; trabalha a integração de empreendimentos populares às cadeias produtivas, garantindo acesso a crédito, capacitação e assessoria técnica e estabelecendo selo de comércio solidário.
427-01	Ilha Comprida	SP	MANEJO PARTICIPATIVO PARA EXPLORAÇÃO SUSTENTÁVEL DA SAMAMBAIA SILVESTRE: Trata-se da expedição de licença para o manejo sustentado da samambaia silvestre para famílias de baixa renda; organizadas em uma associação, trabalham de acordo com as leis ambientais, reduzindo em 80% a retirada ilegal da samambaia e valorizando o produto em cerca de 70% no preço final.
238-01	Pedras de Fogo	PB	AUTÓPSIA VERBAL: INVESTIGAÇÃO DE ÓBITO DE MENORES DE 1 ANO: Investiga falecimento de menores de um ano, objetivando apontar as suas causas e analisá-los com gestor de saúde; a partir da notificação do óbito, realiza investigação, consolida os dados e os analisa; foi concluído que 80% dos óbitos eram evitáveis e o índice de mortalidade infantil já foi reduzido.
197-01	Pão de Açúcar	AL	FUNDO PARA O DESENVOLVIMENTO DA AGRICULTURA FAMILIAR (FUNDAF): Oferece aos residentes de áreas rurais, com renda anual inferior a R\$8.000,00 e que desejem desenvolver atividade produtiva, de serviços ou comércio, uma proposta alternativa de microcrédito, visando fixar o homem no campo e fortalecer econômica e organizacionalmente os aglomerados rurais.
638-02	Três Passos	RS	CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL DE TRATAMENTO DE RESÍDUOS SÓLIDOS URBANOS (CITRESU): É um consórcio formado por sete municípios da região que tem como objetivo dar destino final e tratamento adequado aos resíduos sólidos urbanos; o projeto se sustenta sob três pilares: educação ambiental, segregação doméstica e tratamento em central; a educação ambiental é o eixo propulsor de todo o sistema.
280-02	Pintadas	BA	REDE PINTADAS: Espaço de articulação, concepção, execução e fiscalização de políticas públicas municipais; funciona como instrumento de compartilhamento de poder entre o governo municipal e a sociedade civil, consolidando um arranjo institucional de gestão pública duradouro e enraizado na comunidade.
53-02	Lontras	SC	FORMAÇÃO DE PARCERIAS E GERAÇÃO DE RENDA NAS COMUNIDADES RURAIS DE LONTRAS: Desenvolve ações de profissionalização, incentivo à produção, beneficiamento e comercialização

			de produtos coloniais; procura motivar o agricultor a organizar e formar parcerias, visando ao desenvolvimento comunitário de toda a sociedade e gerações futuras.
38-03	Lajedo do Tabocal	BA	PROGRAMA DE MANEJO AGROAMBIENTAL EM MICROBACIAS DO RIO JQUIRIÇÁ: Consiste no gerenciamento dos recursos hídricos do município e no seu aproveitamento para a agricultura local e para a recomposição das matas ciliares; além disso, o programa espera a difusão de uma consciência ambiental entre os agricultores da região.
1128-03	Monsenhor Gil	PI	BIBLIOTECA ITINERANTE: Equipe de professores especialistas percorre mensalmente escolas urbanas e rurais para desenvolver atividades de música, teatro, literatura, cinema e laboratório; utilizam-se diferentes materiais concreto-pedagógicos para que as aulas tornem mais lúdicas.
294-03	Canarana	MT	PROJETO DE FORMAÇÃO DE PROFESSORES DO PARQUE INDÍGENA XINGU: Realiza cursos de formação e acompanhamento pedagógico às aldeias, visando a formação de professores; estimula a criação de ortografias e o estudo das línguas indígenas, e incorpora elementos que contribuem para que as comunidades tenham um maior discernimento crítico das influências culturais e impactos ambientais que ameaçam sua sustentabilidade.
561-04	Dois Irmãos	RS	LEI MUNICIPAL DE TOMBAMENTO - PROTEÇÃO DO PATRIMÔNIO CULTURAL E NATURAL DO MUNICÍPIO E CRIAÇÃO DO CONSELHO MUNICIPAL DO PATRIMÔNIO CULTURAL: Lei municipal garante tombamento e recuperação de bens culturais (públicos e privados), visando à preservação da memória e do patrimônio cultural do município.
1180-04	Santa Terezinha	MT	PROGRAMA LEGISLATIVO INTERATIVO E PARTICIPATIVO: Conjunto de ações que tem como objetivo tornar do conhecimento dos munícipes o que é a instituição pública Câmara Municipal, sua competência, organização, forma de funcionamento, e a sua relação com a sociedade; uma das ações relevantes é a transferência das sessões ordinárias de sua sede para realizações na zona rural.
989-04	Guaporé	RS	PROJETO PRODUÇÃO LIMPA: Realiza ações focadas nas indústrias joalheiras e metalúrgicas do município com o objetivo de reduzir a geração de resíduos; também está ligado ao tratamento de efluentes líquidos, de emissões gasosas e disposição de resíduos sólidos conforme legislação ambiental; além disso, busca conscientizar a comunidade sobre os benefícios à saúde das pessoas e ao meio ambiente em consequência à adoção dos procedimentos da produção limpa.

1064-04	Cabaceiras	PB	TURISMO COMO ALTERNATIVA DE DESENVOLVIMENTO NO SEMI-ÁRIDO: Ações integradas buscam desenvolver todo o potencial turístico do município como forma de gerar emprego e renda, proporcionando melhorias da qualidade de vida e sem perder de vista a preocupação com o princípio da sustentabilidade e com a construção de um ambiente onde o morador se sinta feliz com sua cidade.
786-04	Piraí	RJ	PIRAÍ: MUNICÍPIO DIGITAL: Possibilita a democratização do acesso aos meios de informação e comunicação, gerando oportunidades de desenvolvimento econômico e social; oferece uma rede de transmissão que permite o acesso à internet em banda larga, assumindo a visão estratégica de uma sociedade de informação local, onde o cidadão se torna o principal ator na produção, gestão e usufruto dos benefícios de novas tecnologias.
429-05	Rio das Flores	RJ	MUNICÍPIO SUSTENTÁVEL: Organiza cursos de capacitação profissional, construção de infra-estrutura para trabalho e compra de máquinas e equipamentos, além da implantação de cooperativismo no município e o incentivo à criação de espaços destinados ao artesanato, revitalização de espaços potencialmente turísticos e assim o fortalecimento do turismo na cidade, gerando cerca de quatrocentos empregos diretos.
110-05	Laranjal Paulista	SP	CRECHE NOTURNA BRASÍLIA FERRARI DOS SANTOS: Busca abrigar, proteger e socializar crianças de até doze anos cujas mães “catadoras de frango” que trabalham à noite; acolhe as crianças de domingo à quinta-feira, atendendo às suas necessidades básicas de higiene e alimentação; promove recreação, jogos educativos e trabalhos manuais; realiza reuniões mensais com as mães, visando fortalecer os laços familiares.

Fonte: Banco de Dados do Programa Gestão Pública e Cidadania (1996 a 2005)

Síntese dos Fluxos de Ações – Processos Decisórios em Pequenos Municípios premiados pelo GPC (1996 – 2005)

1) Joáima – MG – Saúde Global

Diante dos desafios vividos pela população, emergiu a idéia de se levar os serviços até a população rural, por intermédio de mutirões para reunir diversos profissionais, das áreas de saúde, educação, agricultura, serviços civis (documentais), lazer, higiene pessoal e beleza, que voluntariamente se reuniram para um esforço concentrado, de tal forma a prestar serviços às comunidades rurais, sempre num clima festivo durante o período de um dia (Guimarães, 1996).

O início do Projeto Saúde Global deu-se em 1994 e de acordo com Guimarães (1996, p. 1) o começo dessa ação: “(...) se deu a partir do processo de construção de associações

comunitárias, principalmente das associações de comunidades rurais, estimulados pela prefeitura, e que objetivava propiciar uma maior mobilização dos trabalhadores e o surgimento de novos líderes comprometidos com a realização de ações voltadas para o resgate da cidadania”.

Segundo Guimarães (1996, p. 3): “Não há uma equipe previamente definida para a coordenação e o gerenciamento do programa, sendo que as tarefas e etapas têm sido realizadas de forma assistemática e voluntária”. Além disso, as decisões são coletivas e envolvem lideranças comunitárias, fazendeiros, pequenos proprietário da região, representantes de órgãos estaduais, entre outras pessoas, e essa foi a forma encontrada para dividir tarefas e, principalmente, assegurar a presença do maior número de pessoas (Guimarães, 1996).

De acordo com informações da ficha de inscrição, os gastos orçamentários foram efetuados pelos cofres da prefeitura Municipal e eles nunca tiveram ajudas externas de qualquer natureza, pela posição geográfica e pela baixa atividade econômica empresarial, uma demonstração de ausência de articulação com os outros níveis de governo. Ao mesmo tempo, destacou-se o caráter participativo, assim como a fluidez e informalidade ao longo do processo de construção dessa iniciativa.

2) Icapuí – CE – Universalização do Ensino em Icapuí

A mobilização dos jovens de Icapuí, gerado pela insatisfação em relação ao descaso dos políticos locais, foi o fato impulsionador do Projeto de Universalização do Ensino, tal como segue: “o projeto de universalização era inicialmente uma insatisfação da população e, principalmente, de alguns jovens que sofreram o descaso dos políticos locais em garantir educação (...) esses jovens se mobilizaram para exigir a emancipação do Município, abraçando como primeiro grande feito a garantia de escola para todas as crianças em idade escolar e erradicação do analfabetismo” (ficha de inscrição nº 63 de 1996, p. 3).

O processo de decisão e construção do Projeto de Universalização do Ensino contou com a participação e o engajamento dos gestores públicos, assim como da população, pois conforme Vaz (1996, p. 2): “(...) a prefeitura organizou e liderou uma grande mobilização em todo o município. Inicialmente, foram realizadas reuniões com a população em todas as localidades do município, buscando soluções para a implantação das escolas e para o suprimento da carência de professores. Nesse momento, foram utilizadas igrejas, salões paroquiais, casas emprestadas ou alugadas para implantar salas de aula. Chegou-se, mesmo, a implantar salas de aula a sombra de árvores. Para suprir a demanda por professores, foram selecionados aqueles que, após um trabalho de capacitação, poderiam ocupar a função. Mesmo as autoridades municipais, nesse momento, se dedicaram ao magistério”.

Icapuí se constituiu num exemplo concreto de construção de uma solução que partiu da própria população, ou seja, as decisões e ações implantadas tiveram como protagonistas os moradores desse município. E a gestão dessa iniciativa também conta com a população, tal como observou Vaz (1996, p. 7): “a gestão do programa não dispensa a participação da sociedade. Ao contrário, a presença dos cidadãos e o comprometimento dos professores têm conferido a vitalidade que o caracteriza”.

3) Tupandi - RS – Fundo de Desenvolvimento Agropecuário

Antes de assumir a prefeitura de Tupandi, a administração local partiu para “ver o que era feito em municípios do Rio Grande do Sul (região de Humaitá e Santa Rosa), Santa Catarina (região de Crisciúma e Chapecó) e oeste do Paraná”. Após essas viagens, os gestores de Tupandi estavam convencidos de que o quadro econômico da pequena propriedade poderia ser modificado para melhor (Klering, 1996).

De acordo com o Secretário Municipal de Agricultura de Tupandi (Ficha de inscrição, número 19 de 1996): “para buscar uma expectativa de vida, começou-se a trocar idéias entre todas as pessoas interessadas para que Tupandi realmente se desenvolvesse e chegou-se à idéia de fazer um projeto que desse um impulso a pequena propriedade rural, pois Tupandi é um município agrícola de minifúndios”. E segue explicando: “após inúmeras reuniões com todas as comunidades do município e com a Câmara Municipal de Vereadores se criou as Leis nº 154 e 161 do FUNDAT (Fundo de Desenvolvimento Agropecuário de Tupandi)”.

E essa informação foi confirmada por Klering (1996, p. 5): “(...) a questão do modelo de financiamento do novo sistema de produção foi levado para a câmara municipal, onde foi amplamente discutido”. Tal prática foi relevante, não apenas na construção e aperfeiçoamento da idéias, mas também porque ao mesmo tempo em que se discutia esse assunto no legislativo municipal, lideranças comunitárias, padres, professores, técnicos locais, empresários da indústria e do comércio e outros foram sendo envolvidos e convencidos da necessidade e da viabilidade do FUNDAT (Klering, 1996). Para isso, os gestores foram muito além do espaço organizacional da prefeitura, mais próximos dos cidadãos, tais como apresentou Klering (1996, p. 4): “em muitas reuniões de casa em casa, foram discutidos e propostos novos modelos (ou maquetes) de galpões de produção”.

Os gestores públicos, apesar de acreditarem na necessidade e pertinência de tal ação, não sabiam de antemão os seus resultados e foram surpreendidos pelos resultados iniciais: “(...) achando-se de início que não desse movimento, mas no final deu 195 propriedades rurais, e o programa conseguiu atender a todos”. Em relação ao relacionamento da prefeitura com os demais poderes, parece haver um descompasso, tal como segue: “hoje a União e o Estado não dão a devida atenção, fala-se tanto em reforma agrária, dar terra a quem não possui e por outro lado deixa perecer a pequena propriedade”.

4) Água Boa - MT – Projeto Jaburu

A partir da ficha de inscrição do Projeto Jaburu, percebeu-se uma forma diferente do tradicional no processo e na tomada de decisão, tendo em vista a cultura de um povo indígena, tal como segue: “O Projeto nasceu de um sonho de Sibupá, que revelou ao pajé a necessidade de uma iniciativa para repovoar, com os bichos do cerrado, o mato da reserva onde se encontra a aldeia de Pimentel Barbosa. Como é sabido, na sociedade Xavante o sonho tem importância capital, pois é ele quem mostra os caminhos possíveis, direcionando a tomada de decisões e conferindo sentido pleno às ações que o sonhador empreenderá, uma vez desperto”. O povo Xavante não sonha se não comer carne de caça e sem sonhar não há como se orientar no mundo, ou seja, sem caça não há sonho; sem sonho não há Xavante (Ficha de inscrição nº 70 de 1996, p. 3-4).

Essa informação foi corroborada por Alessio (1996, p. 3): “o sonho de um dos membros da tribo – Sibupá (tio de Paulo Cipassé) – apontava a necessidade de uma iniciativa para

repovoar, com os bichos do cerrado, o mato da Reserva Rio das Mortes. Este sonho, levado ao conselho tradicional e depois a todos os membros da aldeia, foi a origem do Projeto Jaburu”.

Essa forma de conceber uma decisão, estranho aos que não conhecem a cultura dos Xavantes, trouxe dificuldades para a sua implantação. Traduzir o “sonho” em projeto implicou no envolvimento dos filhos e netos de Sibupá, assim como um amigo, que ficou responsável por traduzir tecnicamente o desejo da comunidade Xavante de Pimentel Barbosa. Após esse início, foram selecionadas instituições e pessoas que pudessem apoiar técnica e financeiramente as atividades do Projeto. Assim, propiciou-se um diálogo com outras organizações, tal como segue: “as instituições brasileiras procuravam entender o projeto. Mas, havia receio em apoiá-lo” (Ficha de inscrição nº 70 de 1996, p. 4).

O processo de criação e implantação foi rico e diversos saberes somaram-se para viabilizar o Projeto Jaburu, conforme afirmação a seguir: “(...) errando e buscando corrigir esses erros e tendo a medida exata de sua capacidade em somar o conhecimento tradicional (conhecimento empírico) e o conhecimento científico e tecnológico dos biólogos, ecólogos, antropólogos, educadores ambientais” (Ficha de inscrição nº 70 de 1996, p. 7-8). Não se trabalhou com algo definido de forma rígida, mas houve um aprendizado ao longo do processo, ilustrado pela seguinte passagem: “o Projeto foi criando novas metodologias referentes ao aproveitamento de frutas do cerrado para comercialização” (Ficha de inscrição nº 70 de 1996, p. 5).

5) Duque Bacelar – MA – O Projeto Conviver em Duque Bacelar

Apesar de ter sido reconhecido como um dos projetos inovadores de 1996, o início do Projeto Conviver ocorreu em 1982, durante primeiro mandato do prefeito que resgatou tal iniciativa em 1993 ao assumir novamente o comando do executivo municipal. No início da década de 1980, o intuito era mais simples e tinha um caráter festivo aos finais de semana. Alessio (1996, p. 3) complementa esse histórico: “o Projeto Conviver, originariamente, fazia parte de uma proposta da extinta Legião Brasileira de Assistência – LBA dirigida aos municípios do país (...) em algum momento, com a concordância da LBA, decidiu-se que, ao invés de duas reuniões semanais de três horas, far-se-ia apenas uma, aos sábados, de seis horas, com a realização de um forró”.

Durante a sua retomada, o Projeto Conviver passou por diversas mudanças, fruto de tentativas e erros ao longo do processo, tal como relatado na ficha de inscrição: “(...) tentamos fazer um projeto de horta, que não deu certo, pois eles disseram que já estavam de mãos calejadas de trabalhar na roça; (...) depois disso, começamos um outro onde seriam produzidos tapetes de retalhos de tecidos, esse projeto até que funcionou por um determinado tempo, pois os velhinhos gostavam de fazê-los, porém a venda era lenta e eles não tinham nenhum retorno financeiro e foi desestimulando até que se acabou (...) partindo daí resolvemos fazer a integração entre idosos, crianças e jovens; criando oficinas de acordo com aquilo que o idoso soubesse fazer, conversamos com eles e decidimos implantar as oficinas”.

Foi por intermédio da participação dos idosos que houve a retomada exitosa do Projeto Conviver, pois segundo Alessio (1996, p. 4): “a idéia, porém, de que uns transmitissem aos outros suas habilidades levou à sugestão dos próprios idosos de que o processo se abrisse para o resto da comunidade”. Por outro lado, algumas fragilidades foram percebidas, tal como apresentou Alessio (1996, p. 7): “não há qualquer espécie de planejamento ou o emprego de outros instrumentos institucionais que dêem garantia de regularidade do funcionamento das oficinas”. Além disso, de acordo com o pesquisador Alessio, as decisões estavam

concentradas nas mãos da primeira dama, numa postura paternalista. De qualquer forma, reconhece-se que o Projeto Conviver obteve êxito apenas quando ouviu as opiniões e as idéias dos próprios idosos.

6) Alcantil – PB – Programa Agentes Comunitários de Saúde

O Programa Agentes Comunitários de Saúde em Alcantil foi criado a partir da estratégia do Ministério da Saúde e da Fundação Nacional de Saúde que tinha por objetivo atender a uma demanda deficitária na atenção primária de saúde, especialmente a assistência ao grupo materno-infantil. De acordo com as informações da ficha de inscrição: “esse projeto foi elaborado a partir de experiências concretas já implantadas nos Estados do Ceará, Goiás, Pernambuco, Maranhão e São Paulo (Vale do Ribeira), do conhecimento de relatos de programas com Agentes de Saúde de quase todo o país e também do programa de líderes comunitários da Pastoral da Criança” (ficha de inscrição nº 8 de 1997, p. 4-5).

Por outro lado, a participação da comunidade, especialmente no início dessa ação, foi algo que permitiu o êxito nos resultados obtidos. E isso foi relatado, tal como segue: “a primeira etapa-chave foi a sensibilização da comunidade para a implantação do programa, pois a principal estratégia de implantação do Programa de Agentes Comunitários está fundamentada na mobilização de amplos setores da sociedade que devem respaldar o desenvolvimento e o fortalecimento do trabalho cotidiano dos agentes comunitários de saúde”.

A decisão e o processo decisório sobre o Programa Agentes Comunitários de Saúde em Alcantil não foram abordados de forma específica. De qualquer forma, percebeu-se que essa iniciativa contou com a articulação das três esferas de governo, sendo o município o principal responsável, na medida em que as suas necessidades específicas emergiram como um fator determinante na construção desse Programa. Houve, assim, a utilização da multi-mistura como alternativa à subnutrição, assim como a organização geográfica de atuação em sete áreas distintas, diferenciando-se, na época, dos outros municípios paraibanos.

7) Iguaraçu – PR – Programa Terra Solidária

A origem da idéia do Programa Terra Solidária ocorreu em 1993 por intermédio do então prefeito, conforme descrito: “no ano de 1993, o então Prefeito Municipal de Iguaraçu, João Batista Beltrame, concebeu a idéia vislumbrando uma forma de amenizar a pobreza desses trabalhadores, que desta forma fariam uma poupança tendo um recurso no final de safra para adquirir bens de consumo que de outra forma não poderiam adquirir” (ficha de inscrição nº 203 de 1997). Ao longo do processo, percebeu-se e aprendeu-se que “o pequeno produtor não sobrevive na atividade se não trabalhar em forma de cooperação, isto é, sem se associar” (ficha de inscrição nº 203 de 1997, p. 7).

Contudo, o início dessa iniciativa foi marcado por grandes dificuldades. O prefeito da época enviou uma correspondência aos dez maiores proprietários de terras do município propondo a eles que arrendassem uma parte da terra para que a prefeitura pudesse, ao mesmo tempo, fazer o manejo das terras desgastadas pelas pastagens e refazer a mata ciliar e qualificar a mão-de-obra agrícola, de tal forma que os bóias-frias tivessem uma renda a mais. Após três administrações que vigoraram a corrupção e o descaso, havia um clima de desconfiança por parte dos donos de terras. Por essa razão, mesmo tendo diversas conversas com esses proprietários de terras ao longo de três meses, a resposta era sempre negativa. Apesar disso, o

dono da maior fazenda do município, ao verificar que se tratava de uma nova gestão pública, concordou em ceder as terras (Paulics, 1997).

O apoio desse fazendeiro, que abriu mão de receber pelo arrendamento no primeiro ano de funcionamento do Programa para a criação de um fundo rotativo, assim como a combinação de diferentes saberes dos técnicos da EMATER, das famílias de bóias-frias, do padre, dos cooperados que cederam insumos e sementes, possibilitaram o êxito inicial dessa iniciativa. Com o desenrolar dos resultados, as pessoas começaram a dar mais crédito ao Programa, pois conforme observou Paulics (1997, p. 1): “porque notaram a mudança que o programa foi capaz de promover nas famílias que deles participaram”. Mesmo assim, erros foram cometidos e serviram de aprendizagem a todos, pois, por exemplo, “experimentou-se o cultivo de soja em alguns lotes, mas não foi bom”.

Houve uma articulação com as outras esferas de governo, sendo que o Governo do Estado do Paraná doou R\$ 6 mil e um trator e o Ministério da Agricultura, por sua vez, doou cerca de R\$ 80 mil (Paulics, 1997). Apesar desses apoios, houve grande fluidez e informalidade, tal como observou Paulics (1997, p. 7): “(...) não há legislação municipal que regulamente sua existência, os acordos com as famílias, proprietários, e os produtores que emprestam os equipamentos: quase todos os contratos são verbais”.

8) Turmalina – MG – Escola Família Agroindustrial de Turmalina

A proposta implantada em Turmalina tem as suas raízes na pedagogia da alternância que nasceu na França em 1935. Em 1965 essa pedagogia foi introduzida no Espírito Santo e era de conhecimento da equipe da área de educação desse município. Contudo, o que realmente impulsionou essa iniciativa foi “no ano de 1997, quando a Secretaria Municipal de Educação em várias visitas às comunidades rurais não assistidas pelo Programa Nacional de Transporte Escolar, bancou a idéia e mobilizou os pais para a criação da Associação Pró-Escola Família Agroindustrial de Turmalina (ASFAT)” (ficha de inscrição nº 131 de 1999).

A idéia de associativismo, porém, é bem anterior ao ano de 1997, pois conforme relatado por Laczynski (1999, p. 1): “a idéia de unir os produtores rurais foi do padre, um italiano que se mudou para a cidade há 19 anos. Ele acredita ser fundamental para a vida dessas pessoas a sua socialização”. Mesmo assim, houve uma resistência inicial, pois a população rural não estava acostumada ao convívio social. Essa participação foi fundamental porque o envolvimento dos pais é imprescindível para que exista um processo decisório participativo nas decisões escolares (parte relevante da pedagogia da alternância).

O aspecto político se constituiu numa variável relevante na construção dessa Escola. Por um lado, a articulação com diversas organizações, entre elas a Universidade Federal de Lavras, que oferece cursos e oficinas aos alunos da EFAT e a seu corpo docente; Governo Federal, que por intermédio do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), oferece merenda escolar diária, Pastoral da Criança que repassou a técnica de produção da multi-mistura; por outro, os gestores municipais depararam-se com a resistência política da Câmara dos Vereadores. Apesar de nove dos treze vereadores de Turmalina serem da situação, o legislativo municipal autorizou que 27% no máximo (ao invés de no mínimo) do orçamento municipal deveriam ser investidos na educação (Laczynski, 1999).

Outros grupos políticos, não formais, também fizeram oposição à implantação da EFAT, tal como argumentou Laczynski (1999, p. 6): “(...) a prefeitura encontrou também muita

resistência de grupos políticos”. Contudo, após os primeiros resultados positivos alcançados, a resistência persiste, mas em menor grau (Laczynski, 1999).

9) Urupema – SC – O Processo de Desenvolvimento Rural Sustentável em Urupema

A origem da proposta de Urupema é datada de 1989, logo após a sua emancipação, quando diversas entidades reuniram-se e decidiram elaborar o Plano Municipal de Desenvolvimento Agrícola (1989-1992). E apesar de ter sido uma primeira experiência, tal proposta foi conduzida por princípios avançados para a época, tais como a participação comunitária, descentralização administrativa, e ações voltadas para a área ambiental (ficha de inscrição nº 301 de 1999). Além disso, contou-se com os exemplos de outros municípios com iniciativas semelhantes em Santa Catarina, como, por exemplo, a cidade de Lages, e outras que não obtiveram êxito na execução das suas propostas. Houve também a participação da Secretaria de Estado da Agricultura que estimulava ações semelhantes nos municípios catarinenses (ficha de inscrição nº 301 de 1999). Ressalta-se que, segundo informações fornecidas pelos gestores de Urupema, esse município sempre trabalhou por processos planejados.

As decisões e o processo participativo foi uma das diretrizes básicas da iniciativa desenvolvida em Urupema, conforme descrito “(...) a participação organizada das famílias rurais é uma das premissas básicas de todo o processo. Registra-se que antes da elaboração é realizada uma consulta direta em todas as comunidades, com o objetivo de levantar sugestões e reivindicações” (ficha de inscrição nº 301 de 1999).

De fato, Costa Salgado (1999, p. 6) corrobora com essa perspectiva participativa, pois “(...) ter sido concebido a partir das sugestões da comunidade, e respeita a cultura local, as tradições, o amor a terra, o amor pela natureza. O valor às pequenas ações e obras também é mencionado por todos como a mobilização para a cobertura de fontes de água que abastecem as propriedades; o mutirão para plantar flores pelas ruas da cidade; a organização do último desfile cívico que apresentou o próprio Plano como tema”. E essa participação na formulação, execução e acompanhamento e avaliação de cada ação constituem a base sobre a qual o município busca enfrentar os seus problemas.

Por outro lado, há desafios inerentes ao processo de implantação, tal como foi falado pelos gestores de Urupema “nem tudo o que se planeja consegue uma execução de 100%, principalmente considerando-se a abrangência e complexidade da proposta. Muitas ações precisam ser replanejadas (...)” Por essa razão, Costa Salgado (1999, p. 11) explicou que “o Plano é continuamente alimentado por novas idéias surgidas com o seu amadurecimento, sobretudo em função da capacitação dos técnicos e extensionistas”. Além disso, a prática de reuniões com a população – homens, mulheres, crianças, idosos e casais – é constante, possibilitando um ambiente em que muitas perguntas são feitas e respondidas e, freqüentemente, são feitas alterações de rota. Assim, o Poder Público, técnicos, representantes de organizações da sociedade civil e Conselhos Comunitários, avaliam, redirecionam e implantam novas ações (Costa Salgado, 1999).

10) Poço Verde – SE – Fundo Municipal de Aval

A idéia do Fundo Municipal de Aval é muito simples, mas até o momento da sua implantação ninguém havia feito algo semelhante. Trata-se de uma iniciativa que busca potencializar um projeto já existente, o PRONAF. A criação de um fundo público veio para cobrir uma lacuna existente, ou seja, o pequeno agricultor familiar que, em geral, não possui garantias

financeiras, passou a contar com um fundo público. Assim, o produtor, o Fundo e o Banco do Brasil dividiram os riscos dos empréstimos concedidos (Caldas, 1999).

Com o surgimento do PRONAF, em 1996, o poder público de Poço Verde retomou a idéia de buscar, mais uma vez, soluções com o objetivo de promover o desenvolvimento de atividades produtivas, no setor agrícola, mais especificamente junto aos pequenos agricultores. Para acessar o Fundo Municipal, os agricultores tinham que se organizar em grupos de até 10 pessoas, que se auto-avalizavam (ficha de inscrição nº 500 de 1999).

O relatório de visita de campo e a ficha de inscrição desse projeto não trouxeram outras evidências para uma melhor compreensão da decisão e do processo decisório. Ficou claro, apenas, que houve a influência do Governo Federal, por meio do PRONAF, e a articulação política com o Banco do Brasil para que essa proposta pudesse ser implantada.

11) Tamboril – CE – Programa Bebê Saudável

O Programa Bebê saudável surgiu a partir de observações realizadas pelos profissionais da área da saúde que constataram que havia muitos óbitos por diarreia e infecções respiratórias, assim como uma demanda desorganizada no ambulatório e, finalmente, descontinuidade nos atendimentos. Apesar de haver um trabalho relacionado ao aleitamento materno, não havia um acompanhamento das crianças e estas só retornavam quando já estavam doentes. Existia, portanto, um hiato de tempo muito grande entre o parto e o retorno da mãe com seu filho à Unidade de Saúde (ficha de inscrição nº 61 de 2000).

Passou-se a um atendimento mais sistemático, mas inicialmente de forma improvisada e potencializando as estrutura subutilizada, o que se demonstrou insuficiente devido ao aumento da demanda e com os primeiros resultados obtidos. A sala de atendimento recebeu uma nova pintura e decoração infantil, cadeiras e mesas, colchonetes, brinquedos, televisão, videocassete e ar condicionado, os cartões de atendimento que eram xerocados passaram a ser impressos em gráfica, foi desenvolvida uma logomarca para o Programa, enfim, construiu-se um ambiente cada vez mais adequado e condizente com as necessidades das mães e seus filhos. O principal, porém, foi conforme o relato da equipe de Tamboril: “o próprio desenvolvimento do Programa, com o engajamento e a participação do público-alvo (...) contribuiu para que sejam exercidos direitos básicos da cidadania, como o acesso à informação e o direito à participação à voz, através do inter-relacionamento dos profissionais, público-alvo”, e isso ocorreu de forma contínua e paulatina, possibilitando a transformação da cultura existente (ficha de inscrição nº 61 de 2000).

A forma improvisada de atuação foi confirmada durante a visita de campo, tal como segue: “Dr^a Inês iniciou *‘de forma improvisada’* em outubro de 1997 um trabalho com gestantes e parturientes, visando incentivar o aleitamento materno. Acreditava que a incidência dessas doenças nas crianças pequenas e nos recém-nascidos poderia ser suprimida com a amamentação no seio”. Em maio de 1998 começava a ser perceptível a diminuição no número de óbitos e dessa forma “a Secretaria de Saúde, animada pelo quadro que se delineava, priorizou o incentivo ao projeto”. O Programa Bebê Saudável provocou uma alteração na forma de perceber e lidar com a saúde, não apenas das mães, mas, sobretudo, dos profissionais que deslocaram as suas atenções para os cuidados com a saúde, mais do que a cura dos enfermos.

12) Sacramento – MG – Centro de Empreendimentos Rurais

Segundo relato feito a partir da ficha de inscrição: “o ponto de partida deu-se nos Seminários de Avaliação e de Planejamento Estratégico em fevereiro de 1997. A sua concepção aconteceu em março de 1997 quando ficou clara a idéia de juntar num mesmo espaço de intervenção, a formação, o fomento e o financiamento que foi a proposta do Centro de Empreendimentos Rurais, o CER” (ficha de inscrição nº 70 de 2000). Essa iniciativa foi inspirada em ações semelhantes, realizadas pelas prefeituras de João Monlevade e Belo Horizonte, ambas do Estado de MG, mas, sobretudo, com o PROVE, Produção de Base na Agricultura Familiar, de Brasília-DF.

Inicialmente, buscou-se criar um projeto de grandes proporções, na medida em que havia o clamor de cerca de 700 agricultores familiares por alternativas de trabalho e renda. Contudo, o projeto iniciou-se com 10 empreendedores, especialmente porque havia uma preocupação com a sustentabilidade da proposta implantada (ficha de inscrição nº 70 de 2000).

A reunião de esforços, iniciado a partir do Seminário de Avaliação Situacional, constituiu-se num momento de conscientização das condições apresentadas pelo município. De acordo com Caldas (2000, p. 4): “(...) participaram diversas comunidades e as várias secretarias municipais, percebeu-se a situação em que se encontrava o município (desorganização da produção; conhecimento tradicional; dificuldade de financiamento; êxodo rural; abandono das atividades e desestruturação familiar)”. A partir disso, definiu-se qual seria a situação desejada, bem como os instrumentos políticos necessários (Caldas, 2000). Além do Seminário de Avaliação Situacional, outros espaços para a participação e deliberação foram gerados, tal como observou Caldas (2000, p. 9): “além desse espaço de interação da comunidade com a prefeitura municipal, deve-se observar que todo o processo foi permeado pela criação de outros espaços de negociação transparente entre as partes envolvidas”.

Buscou-se apoio junto ao Governo Federal, via PROGER (recursos do FAT) e também junto ao PRONAF, mas o município de Sacramento não foi contemplado por esses Programas. Teve que utilizar, assim, de recursos próprios (bastante limitados), e utilizou o Orçamento Participativo para a definição das prioridades de investimentos. Por outro lado, a Câmara Municipal trabalhou na criação de Leis que viabilizassem o Centro de Empreendimentos Rurais (Caldas, 2000).

13) Piúma – ES – Escola de Pesca de Piúma

A ficha de inscrição e o relatório de visita de campo não apresentaram informações específicas sobre o processo decisório no projeto Escola de Pesca de Piúma. Contudo, foi possível perceber uma articulação entre a prefeitura e a Secretaria Estadual de Educação, conforme exposto: “a Escola de Pesca de Piúma é resultado de um trabalho da Secretaria Estadual de Educação, oriunda de um projeto datado de 17 de junho de 1986. Foi criada pela portaria nº 2283 em 6 de novembro de 1986, aprovado pela resolução CEE 88/86” (ficha de inscrição nº 286 de 2000).

A escolha do município de Piúma deveu-se, de acordo com Paulics (2000, p. 3): “foi escolhido o município de Piúma por ser uma das colônias de pescadores do Espírito Santo onde continuava aumentando o número de famílias dedicadas à atividade pesqueira e por ter uma localização central em relação ao conjunto de municípios nos quais se exercia a atividade pesqueira no litoral sul do Estado”. Parece ter ocorrido, assim, a utilização de critérios na

seleção e escolha dos municípios por parte da Secretaria Estadual de Educação do Espírito Santo.

Além disso, Paulics (2000, p. 6) mencionou um dos erros cometidos ao longo da implantação da proposta, tal como segue; “ao se elaborar o projeto de Escola de Pesca, previa-se que esta se auto-sustentaria. Para tanto, foi equipada também com três barcos pesqueiros, fábrica de gelo e sala de beneficiamento do pescado (...) a Cooperativa não só não deu certo (...) como também deixou acumular uma dívida para a Escola na ordem de R\$ 40 mil”. Essa situação ocorreu, sobretudo, porque a região não havia o costume associativo e, ao mesmo tempo, a abundância do pescado, de alguma forma, funcionava como uma zona de conforto para as pessoas (Paulics, 2000). Em vista disso, formou-se um Conselho, integrado por dois professores, dois pais de alunos, dois alunos, dois funcionários, dois representantes da comunidade e o diretor da Escola. O que parece ser um esforço institucional no sentido de melhorar o diálogo entre as partes interessadas nessa iniciativa.

14) Vicência – PE – Escolas Rurais Construindo o Desenvolvimento Local

As Escolas Rurais em Vicência tiveram como impulsionadores o Programa de Capacitação em Desenvolvimento Local, ocorrido em julho de 1998, que foi apoiado pelo Banco do Nordeste e PNUD, e também o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI) e também o conhecimento da proposta pedagógica desenvolvida pelo Serviço de Tecnologia Alternativa (SERTA). Ou seja, o município de Vicência articulou-se com o Governo Federal, assim como com empresas públicas, o que permitiu o lançamento das Escolas Rurais, pois a articulação de diferentes ações e atores sociais com o objetivo de trabalhar pelo desenvolvimento do município a partir da realidade local, possibilitou um ambiente propício para a existência das Escolas Rurais. E foi somente após dois anos que a Secretaria Municipal de Educação tinha uma clara concepção do projeto educacional que fosse articulada com a política de desenvolvimento municipal (Thimoteo, 2000).

Para gerenciar as Escolas Rurais, Thimoteo (2000, p. 8) apresentou o seguinte “inspirada nos estudos de capacitação da metodologia de Gestão Participativa, a Secretaria Municipal compôs um Colegiado Central, que se reúne trimestralmente para avaliar o processo e estabelecer as novas diretrizes, implementando a gestão democrática a partir de seu próprio interior”. E essa forma participativa gerou outras demandas, tais como as das mães e mulheres que desencadearam uma discussão de gênero. E isso resultou numa maior integração entre os setores representativos da esfera pública, privada e da sociedade civil (Thimoteo, 2000).

15) Pão de Açúcar – AL – Fundo para o Desenvolvimento da Agricultura Familiar – FUNDAF

O início do Fundo para o Desenvolvimento da Agricultura Familiar em Pão de Açúcar no Estado de Alagoas, de acordo com as informações da ficha de inscrição, deu-se da seguinte maneira; “o surgimento do Programa se deu no âmbito das próprias comunidades rurais quando um grupo de 3 associações formou o NUDEC e, em 1995, criaram um pequeno fundo rotativo para atender as necessidades básicas dos associados, de forma não assistencialista. Esse fundo financiava bens de utilidade doméstica, galinhas, porcos e outros pequenos animais e seguiu crescente até acumular um capital de R\$ 15 mil” (ficha de inscrição nº 197 de 2001). A prefeitura de Pão de Açúcar ao invés de criar um Banco do Povo nos moldes convencionais, convidou a Visão Mundial para uma ação tripartite, ou seja, NUDEC, Visão

Mundial e Prefeitura de Pão de Açúcar, resultando num volume investido na ordem de R\$ 625 mil (ficha de inscrição nº 197 de 2001).

E esse processo foi confirmado por Costa (2001, p. 2): “por iniciativa do NUDEC – Núcleo de Desenvolvimento Comunitário – foi criado um fundo rotativo, gerenciado informalmente pelos próprios agricultores associados, para empréstimos destinados a reforma de casas, compra de bens de utilidade doméstica”. Os resultados alcançados foram avançando e chegou-se a acumular um capital de R\$ 15 mil. O Fundo de Desenvolvimento funcionou informalmente até 1998, mas devido ao crescimento do volume de recursos, assim como a demanda por empréstimos foi necessária uma formalização do seu funcionamento. A prefeitura e a Visão Mundial engajaram-se nessa proposta a partir de janeiro de 1999 (Costa, 2001).

O embrião da iniciativa deu-se na própria comunidade e a adesão da Prefeitura foi relevante, tal como argumentou Costa (2001, p. 7): “(...) a decisão da prefeitura municipal de apostar numa experiência surgida endogenamente, e de destinar recursos próprios para a sua viabilidade, deu credibilidade ao programa, ampliando-o e consolidando-o do ponto de vista institucional”. Os resultados não demoraram a aparecer, pois em 2 anos de existência oficial, contabilizou-se mais de R\$ 930 mil de investimentos no município, correspondente a 1.335 créditos concedidos (Costa, 2001).

O que diferenciou a proposta do município de Pão de Açúcar foi descrita por Costa (2001, p. 9): “a ênfase no associativismo, na participação efetiva nas assembleias e no deslocamento da decisão de concessão de crédito para as comunidades é uma forma de fortalecimento das associações existentes e de incentivo à participação dos cidadãos nos assuntos públicos locais”.

16) Pedras de Fogo – PB – Autópsia Verbal

A origem da Autópsia Verbal, de acordo com a ficha de inscrição, deu-se da seguinte maneira: “a estratégia de Autópsia Verbal partiu da vivência de técnicos da Vigilância Epidemiológica que haviam trabalhado em Quixadá-CE em 1994 e que realizavam investigação de óbitos em menores de 1 ano naquele município. No 1º trimestre de 1999 iniciou-se a investigação de óbitos de menores de 1 ano no município de Pedras de Fogo” (ficha de inscrição nº 238 de 2001). O que chamou a atenção da equipe da área de saúde foi o fato de 100% dos óbitos de causa ignorada em crianças menores de 1 ano, num período de 5 anos, a partir de um estudo feito entre 1988 e 1998.

Ao tentarem descobrir as causas das mortes das crianças com menos de 1 ano, as enfermeiras encarregadas disso deparam com a falta de informações. Ainda que com a ajuda da Universidade Federal do Rio de Janeiro, a busca por informações nos cartórios de Pedras de Fogo e região, havia o problema da sub-notificação das mortes dessas crianças, principalmente as que ocorreram na zona rural. Após as tentativas iniciais, que incluíram o levantamento das informações sobre as mortes de 5 crianças (descobriu-se nesses casos que elas foram provocadas por causas evitáveis), as enfermeiras, Edilene Monteiro e Maria de Lourdes Farias, utilizaram-se da sua experiência no município de Quixadá para implantarem a Autópsia Verbal (Paulics, 2001).

Para efetivar a Autópsia Verbal, foram propostas reuniões com a equipe de saúde do município. O início, porém, foi marcado por resistências por parte da equipe, porque segundo

Paulics (2001, p. 4): “no começo, houve uma reação adversa por parte da equipe de saúde em relação a estas reuniões, pois os profissionais se sentiam inseguros quanto a uma possível ‘caça aos culpados’”. Conforme o tempo foi passando, as pessoas foram percebendo que as reuniões eram, na verdade, um espaço para a capacitação da equipe, possibilitando uma auto-avaliação, especialmente dos Agentes Comunitários de Saúde e da Equipe de Saúde da Família (Paulics, 2001).

Esse espaço criado por meio das reuniões possibilitou, ainda, a avaliação dos serviços de assistência prestada à comunidade, permitindo o levantamento dos problemas e deficiências. Dito de outra forma: a Autópsia Verbal foi uma iniciativa que surtiu êxito porque gerou um canal de comunicação entre as pessoas da área de saúde em torno dos desafios e problemas vividos pela população, permitindo, assim, a busca de alternativas possíveis que fizesse sentido e pudessem, ao menos, diminuir as mortes de causas evitáveis.

17) Nazareno – MG – Programa Nazareno Verde

O município de Nazareno foi palco do processo de mineração do ouro, desde o século XVIII, ou seja, em função dessa atividade, que frequentemente agride o meio ambiente, gerou-se um ambiente para que houvesse a desertificação. Além desse fator histórico, Thimoteo (2001, p. 3) relembrou outros fatores que contribuíram para que uma parcela considerável do município estivesse desertificada: “(...) o manejo impróprio da terra, a utilização de máquinas, a pequena utilização de práticas conservacionistas, e a exploração ilimitada de recursos naturais fizeram com que a vegetação natural fosse desmatada”.

Para fazer frente aos desafios vividos nesse município e, ao mesmo tempo, buscar alternativas para o desenvolvimento sustentável local, exigiu-se a combinação de diferentes conhecimentos, tal como descrito na ficha de inscrição: “(...) valorizando-se e integrando-se os saberes e as tradições locais com os conhecimentos científicos” (ficha de inscrição nº 347 de 2001, p. 3). Por essa razão, valorizou-se a participação ativa da comunidade nesse Programa, assim como profissionais das Universidades (UFLA e FUNREI), da EMATER-MG, da CEMIG e do Ministério do Meio Ambiente.

O Programa Nazareno Verde nasce, conforme declaração feita na ficha de inscrição, da seguinte maneira: “o Programa foi concebido a partir da necessidade da CEMIG, Companhia Energética de Minas Gerais, em implantar uma política ambiental nos municípios banhados pelo lago da hidroelétrica, visando melhorar a qualidade e a quantidade das águas” (ficha de inscrição nº 347 de 2001, informações complementares, p. 4). Em agosto de 1999, a CEMIG promoveu um curso de capacitação de professores, que contou com quatro profissionais e 25 horas de trabalho. Houve uma nova edição desse curso de capacitação em agosto de 2000. Esse foi o impulso inicial que resultou no Projeto Cidade Limpa, abrindo espaço para que houvesse um controle e a estabilização das voçorocas.

Todavia, a participação da comunidade foi apontada como o principal fator para o êxito da iniciativa, pois conforme argumentaram os seus idealizadores (citados por Thimoteo, 2001, p. 6): “(...) é preciso conhecer e entender a complexidade da sustentabilidade do solo e da água através das comunidades locais, e para isso é necessário entender a dinâmica local, envolver a comunidade na identificação e solução de seus problemas e resgatar os saberes locais, articulando-os ao conhecimento técnico-científico”.

Além disso, a equipe de engenheiros tem uma completa inserção na comunidade, residindo e participando ativamente da dinâmica local, o que além de contribuir para a construção de relações de confiança com a comunidade, facilita o diagnóstico das demandas (Thimoteo, 2001). Por essa razão, ressaltou Thimoteo (2001, p. 8): “são condições para o seu desenvolvimento: a completa inserção na comunidade, a manutenção do diálogo e o respeito aos saberes próprios da comunidade”.

18) Lontras – SC – Formação de Parcerias e Geração de Renda nas Comunidades Rurais de Lontras

Como em outros municípios, Lontras-SC contou com o apoio de um Programa do Governo Federal para o seu ponto de partida, e isso foi descrito na ficha de inscrição, tal como segue “o programa teve início em 1996, quando o município fora contemplado com a inclusão do PRONAF infra-estrutura. No início de 1997, um grupo-tarefa percorreu o município, em reuniões com os agricultores arrecadando subsídios para a elaboração do Plano Municipal. Em junho de 1997, numa assembléia que contou com a presença de 150 agricultores, quase 20% do total do município, o plano foi retificado e aprovado” (ficha de inscrição nº53 de 2002, p. 3). O êxito na iniciativa em Lontras ocorreu, segundo seus gestores, pela forma como foi conduzido o processo, ou seja, a importância da participação dos agricultores e da comunidade foi ressaltada.

Apesar de ter sido implantando em meados da década de 1990, Bresler (2002, p. 3) a partir da sua visita de campo argumentou que “o processo que gerou condições favoráveis a sua implantação remetem a passagem da de 1980 para a de 1990, com a formação da equipe responsável pelo Programa e pela criação do Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural (CMDR), em 21/02/92 (Lei 732/92)”. Contudo, nos primeiros anos, esse Conselho foi praticamente inoperante, especialmente pela falta de vontade política e também pela falta de legitimidade dos representantes dos agricultores, pois os mesmos eram indicados pelo poder executivo. Essa situação modificou-se a partir da oportunidade gerada pelo PRONAF em 1996, culminando com a criação do Conselho Municipal do Pronaf (CMP). A efetiva participação dos agricultores, comunidade e prefeitura trouxeram resultados, pois conforme Bresler (2002, p. 4): “(...) o surgimento de novas Associações, a efetividade das decisões da CMP e os frutos colhidos pelos próprios agricultores em seus lotes”.

A promoção do diálogo, a transparência e a participação no processo decisório, segundo Bresler (2002, p. 9), foram determinantes para os resultados: “(...) ao viabilizar o diálogo, ao compartilhar o diagnóstico e dividir responsabilidades, atendendo as reais necessidades dos produtores rurais (...) por meio da transparência e da participação no processo decisório, conseguiu, também, criar predisposições que coíbem, não só o desperdício dos recursos públicos, mas práticas nefastas no uso desses recursos públicos, como o seu uso em favor de interesses particulares e privados”. Ou seja, outros municípios brasileiros de pequeno porte tiveram um apoio semelhante via PRONAF, mas, talvez, não tiveram um ambiente favorável, assim como nem todos conseguiram uma participação efetiva dos agricultores.

19) Pintadas – BA – Rede Pintadas

A experiência de Pintadas-BA remonta a década de 1980, quando ainda era um distrito, quando a Igreja Católica organizou um Conselho, chamado Conselho Pastoral, formado por representantes da CEBS do campo e da cidade, que se reunia mensalmente para discutir e encaminhar questões ligadas às pastorais, mas também, refletir e buscar soluções para

problemas concretos, relacionados com o abastecimento de água, migração, educação, produção etc. (ficha de inscrição nº 280 de 2002). Essa experiência comunitária, de formação de lideranças sindicais e comunitárias, foi o pano de fundo para a Rede Pintadas. Assim, a prefeitura, em 1999, em conjunto com as organizações do município, cria a Rede.

Embora tivesse base comunitária, o projeto Rede Pintadas teve erros e acertos ao longo do processo, tal como observado por Fischer e Nascimento (2002, p. 3): “a idéia do projeto era construir vários grupos de 7 a 10 famílias, cada uma doando ao grupo 3 hectares de terra por um período de 10 anos para construir uma área que seria trabalhada coletivamente pelas famílias do grupo (...) em 1989, 90 e 91 foram criados respectivamente 15, 12 e 7 grupos, chegando a 32 grupos no total em vez de 44 previstos (...) hoje, não existe mais nenhum grupo em funcionamento. Todos se desfizeram, a maioria deles inclusive bem antes do final do projeto”. Buscando compreender os porquês do projeto não ter alcançado o resultado esperado, o ex-coordenador do Plano de Desenvolvimento do Assentamento do Lameiro, disse que “o projeto carecia de racionalidade econômica, pois não havia gestores, mas lideranças” e misturava dialeticamente a “iniciativa privada e a comunidade”.

Apesar dos resultados iniciais terem sido aquém do esperado, é preciso reconhecer o resultado social dessa ação, tal como argumentaram Fischer e Nascimento (2002, p. 3): “(...) a organização do Projeto Pintadas/BNDES permitiu o acúmulo de capital social que atualmente se reflete no dinamismo da Rede Pintadas e no desenvolvimento do município. Dessa forma, este Projeto não pode ser encarado como mal sucedido, sob pena de enfocarmos apenas o lado econômico e desprezarmos os aspectos sociais”. A Rede Pintadas, assim, está inserida dentro de um contexto maior, chamado “Movimento Social Pintadas”, que busca articular e organizar as instituições e as pessoas de forma conjunta em busca do bem comum do Município de Pintadas (Fischer e Nascimento, 2002). Além disso, Fischer e Nascimento (2002, p. 4) ressaltaram a declaração de Welber Santos, Coordenador da Rede Pintadas, que disse o seguinte: “é uma coisa que surgiu daqui, **parida daqui** (grifo nosso e dele), em um movimento endógeno”. Ou seja, tratou-se de um desdobramento natural que emanou da comunidade como uma necessidade de um grupo de instituições e pessoas com uma visão convergente em busca do desenvolvimento local de Pintadas (Fischer e Nascimento, 2002).

E os autores do Relatório de Visita de Campo complementam: “(...) não houve e nem há agente externo à comunidade induzindo o que quer que seja”. As conversas e diálogos na Rede Pintadas existem para evitarem possíveis sobreposições de idéias e duplicidade de esforços (Fischer e Nascimento, 2002, p. 4-5).

20) Três Passos – RS – Consórcio Intermunicipal de Tratamento de Resíduos Sólidos Urbanos - CITRESU

O Consórcio Intermunicipal de Tratamento de Resíduos Sólidos Urbanos – CITRESU – é composto por 10 dos 21 municípios da região Celeiro do Rio Grande do Sul. De acordo com Caldas (2002, p. 1): “o problema comum que motivou a organização dos municípios em torno do Consórcio foi a destinação inadequada dos resíduos sólidos”. O envolvimento de diferentes prefeituras, comandadas por pessoas de partidos distintos, e com interesses nem sempre convergentes, num mesmo propósito, ainda que justificável e necessário, não foi algo simples. Conforme observou Caldas (2002, p. 2): “foi mais de um ano para o convencimento dos prefeitos e para a captação dos recursos que viabilizariam um espaço comum para o destino dos resíduos sólidos”.

De acordo com Caldas (2002, p. 3): “o Consórcio teve início em abril de 2000, ou seja, no final da gestão 1996-2000, depois de muita negociação entre sete prefeitos dos quais quatro foram reeleitos. Isso significa que após as negociações, houve a necessidade de novas conversas”. Contudo, a idéia do Consórcio surgiu no município de Três Passos, pois havia a disposição da prefeita em fazer uma usina de reciclagem, uma demanda populacional e, finalmente, a necessidade de se reduzir custos que a atividade relativa ao tratamento e destino do lixo implicava.

O impulso partiu de um episódio ocorrido numa das escolas de Três Passos, quando houve uma campanha de reciclagem de lixo e após a adesão dos alunos e separação do lixo, estes viram as funcionárias dessa escola misturarem o lixo, indignando esses alunos. Ao mesmo tempo, esses alunos começaram a reclamar dos caminhões de lixo que também misturavam o lixo que fora devidamente separado antes da sua coleta. Foi a partir disso que aconteceram as conversas entre a Escola, os professores e a Prefeitura de Três Passos. Em Esperança do Sul, algo semelhante aconteceu, conforme apresentou Caldas (2002, p. 4): “(...) um grupo de professores que levavam os seus alunos para conhecerem o ‘lixão’ e denunciaram a prefeitura”.

Além de terem percebido paulatinamente o problema relacionado ao lixo, havia a questão financeira que consumia mais de 3,5% do orçamento anual para a coleta do lixo. Contudo, nem todos os municípios que deram origem ao Consórcio tinham a mesma percepção e motivação. Por essa razão, explicou Caldas (2002, p. 4): “(...) a formação do Consórcio foi fruto dentre outros fatores, do esforço intencional e direcionado de alguns prefeitos; do estímulo institucional e financeiro dos governos Federal e Estadual; da pressão tanto da Promotoria quanto da oposição e da opinião pública em casos específicos de alguns municípios”. Cabe ressaltar, finalmente, que após a formalização do Consórcio, outros três municípios aderiram: Tiradentes do Sul, Esperança do Sul e Braga.

21) Lagedo do Tabocal – BA – Programa de Manejo Agroambiental em Microbacias do Rio Jiquiriçá

Conforme descrito na ficha de inscrição, Lagedo do Tabocal iniciou o Programa da seguinte forma: “o programa foi concebido em 1999 pela equipe técnica do município e submetido ao Fundo Nacional do Meio Ambiente, FNMA, para financiamento, que em 2000 aprovou o plano de trabalho e iniciou a liberação dos recursos necessários à implantação. Diante dos resultados e novas demandas vieram somar ao programa novos parceiros” (ficha de inscrição nº 38 de 2003). O Governo da Bahia e o Ministério da Agricultura passaram a apoiar tal iniciativa, a partir de 2002 e 2003, respectivamente. Contudo, diversas dificuldades apareceram ao longo da implantação, tal como observado pela equipe gestora do Programa: “desmobilização histórica das comunidades rurais e descrédito nas políticas públicas, fruto de um Estado muitas vezes ausente ou paternalista. Obstáculo este que é removido a partir dos primeiros resultados positivos e do envolvimento da comunidade no processo de planejamento das ações” (ficha de inscrição nº 38 de 2003, p. 7).

Apesar de não oferecer muitas informações a respeito do processo decisório neste Programa, e de que houve aparentemente um processo linear entre a concepção e implantação, Faria (2003, p. 4) ao comentar um dos aspectos ocorridos durante a implantação, discorreu o seguinte: “surgiu então a idéia de adaptação de um dos cômodos para a criação de uma sala de vídeo, com capacidade para 25 pessoas, o que possibilitou que as atividades de educação ambiental e capacitação passassem a ser implementadas também junto à comunidade local”.

Nesse episódio, ainda que isolado, parece demonstrar que a equipe buscou alternativas ao longo da implantação das ações, ou seja, não se limitando ao que foi planejado inicialmente. Por isso, provavelmente, Faria (2003, p. 9) comentou o seguinte: “(...) a experiência do Consórcio de Jiquiriçá anda na contramão da política estadual – flagrantemente centralizadora – contribuindo para promover o intercâmbio de informações entre os gestores municipais, a gestão participativa e o fortalecimento do poder de barganha dos pequenos municípios da região do Vale do Jiquiriçá”.

Ou seja, pelo que foi possível compreender, por intermédio da participação da comunidade, os erros, assim como os acertos, foram partes do processo de aperfeiçoamento do Programa. Além disso, ficou claro que apenas com a obtenção dos primeiros resultados que o Programa avançou, ou, em outras palavras, as pessoas foram sendo convencidas de que era possível transformar a situação local, e as ações propostas e construídas foram fazendo sentido ao longo da implantação.

22) Canarana* – MT – Projeto de Formação de Professores do Parque Indígena do Xingu

O Projeto contou com a inspiração de experiências semelhantes ocorridas no Acre (1983) e Rondônia (1992 a 1995), realizadas, respectivamente, pela Comissão Pró-Índio do Acre e o Instituto de Antropologia e Meio Ambiente, com professores indígenas. O Projeto, assim, foi escrito em 1993, pela atual coordenadora, uma equipe de educadores e antropólogos que atuavam no Parque Indígena Xingu desde a década de 1980. A partir de 1994 o Projeto recebeu recursos da Fundação Rainforest da Noruega e foi promovido pela Fundação Mata Virgem e Associação Vida e Ambiente. Essas ONG's encerraram suas atividades em 1996 e o Projeto passou a ser de responsabilidade do Instituto Socioambiental em parceria com a ATIX – Associação Terra Indígena Xingu (ficha de inscrição nº 294 de 2003). E Craveiro (2003, p. 3) complementou as informações relativas ao início do Projeto: “ele tem início em 1994 em um contexto que envolve a FUNAI e instituições não governamentais”.

Diante das dificuldades, como, por exemplo, a dificuldade de diálogo em virtude das dificuldades lingüísticas entre os povos indígenas e os professores não índios, havia também a aplicação de conteúdos descontextualizados com a realidade vivida, tal como apresentou Craveiro (2003, p. 3): “(...) o conteúdo era da cidade e não tinha nada a ver com a nossa realidade”. Com o abandono dos professores não índios, devido ao desinteresse e também ao não pagamento de salários, os próprios índios começaram a agir, tal como foi verificado por Craveiro (2003, p. 3): “(...) o Professor Korotowi Ikpeng que vendo os materiais escolares estragarem e os alunos querendo ter aula começou a ensinar usando carvão”. Concomitantemente à iniciativa dos índios, algumas ex-professoras da FUNAI mais envolvidas com a educação no Xingu ficaram sabendo da possibilidade de submeter um projeto de formação de professores indígenas por meio da Fundação Mata Virgem com recursos da *Rainforest Foundation* da Noruega” (Craveiro, 2003).

Esse ambiente permitiu a negociação de apoios junto aos governos estadual e federal, tal como explicou Craveiro (2003, p. 4): “em 1996 (...) passaram a buscar apoio da Secretaria de Estado de Educação do Mato Grosso (SEDUC-MT) para a regularização dos cursos. No mesmo ano, conseguiram o apoio do Ministério da Educação, juntamente com recursos para a realização dos cursos de formação de professores”. O processo inicial de implantação foi flexível e, de certa forma, informal, correspondendo ao que Craveiro (2003, p. 5) argumentou: “(...) as aulas eram dadas em alguns locais provisórios como a casa dos professores, a casa

dos homens, ou em algum local aberto. Com o desenvolver do processo, os professores foram conseguindo regularizar os currículos e as escolas, obtendo recursos para a compra de materiais, construção de escolas e o recebimento dos salários”. Cabe ressaltar que cada escola tem as suas particularidades, de acordo com a observação de Craveiro (2003, p. 6): “quem decide as características das escolas são os professores em conjunto com a comunidade, através de encontros periódicos”.

Contudo, diversas dificuldades se apresentaram ao longo do caminho. O caso relativo à merenda escolar é ilustrativo dessas dificuldades, tal como explicou Craveiro (2003, p. 8): “com a regularização das escolas pelo governo estadual, a merenda começou a ser enviada. Eram produtos da cidade, tais como macarrão, biscoito, arroz, que chegavam dentro das aldeias. Os professores e a comunidade não queriam que esse tipo de alimentação entrasse nas aldeias”. Os professores, assim, resolveram comprar produtos fornecidos pelas famílias das aldeias e pegar os recibos para comprovar o pagamento. Essa prática não foi aprovada pelo Tribunal de Contas do MT e foi cancelado o envio de recursos. Diante disso, houve uma grande mobilização dos professores, comunidade, das instituições parceiras do Projeto e que resultou, finalmente, na aprovação dessa forma autônoma de gestão da merenda escolar (Craveiro, 2003).

Além disso, de acordo com a equipe gestora do Programa, houve dificuldades no diálogo e no relacionamento com os órgãos governamentais, tal como segue: “a equipe da ATIX, professores e lideranças indígenas e a equipe do ISA têm buscado garantir o respeito dos órgãos governamentais a especificidade cultural, pedagógica e política das escolas indígenas, pois apesar das leis garantirem a especificidade, na prática elas não são cumpridas havendo a imposição de modelos próprios das escolas não-indígenas” (ficha de inscrição nº 294 de 2003, p. 6).

*Considera-se, para efeitos desse estudo, o município de Canarana-MT como uma referência de localização da experiência. O Parque Indígena Xingu tem no seu entorno 11 pequenos municípios, com populações que variam de 3.000 a 25.000 habitantes, entre eles Canarana (Craveiro, 2003).

23) Monsenhor Gil – PI – Biblioteca Itinerante

A Biblioteca Itinerante foi concebida em meados de 2001. A equipe responsável pela supervisão de ensino notou a existência de dificuldades entre os alunos, tanto na troca de informações, como, principalmente, em se expressarem artisticamente. A alternativa pensada naquele momento, assim, seria a implantação de bibliotecas de laboratórios, mas as condições financeiras do município não permitiram a criação desses equipamentos públicos e, por essa razão, optaram por criar a Biblioteca Itinerante (ficha de inscrição nº 1.128 de 2003). Para melhor compreender a experiência em Monsenhor Gil, Sumiya (2003, p. 1) explicou: “o Programa Biblioteca Itinerante é muito mais do que um conjunto de livros disponíveis em um ônibus que percorre as comunidades distantes. Trata-se de levar aos alunos atividades culturais, pedagógicas e artísticas, estimulando o imaginário e exercitando a sensibilidade dos educandos”.

Entretanto, o quadro educacional em Monsenhor Gil não diferia da situação de muitos municípios nordestinos: infra-estrutura precária – algumas escolas são de taipa, por exemplo; situação essa agravada pela política assistencialista e paternalista, ou seja, a cada novo prefeito, novas unidades escolares eram abertas para contentar os desejos de determinadas

comunidades, sem a devida contrapartida de qualidade no ensino ou mesmo condições de trabalho. Assim, conforme disse Sumiya (2003, p. 2): “(...) a primeira providência tomada pela Secretária foi a desativação de algumas escolas para melhor administrar a rede de ensino municipal. A decisão gerou vários protestos das comunidades e dos políticos, inclusive ameaças de morte à Secretária”. Essa redistribuição de escolas permitiu uma administração mais eficaz e o controle de qualidade. Além disso, os materiais de construções das escolas desativadas serviram para construção de sanitários em escolas que tinham apenas fossas (Sumiya, 2003).

As experiências durante a implantação da proposta são relevantes na compreensão do processo de tomada de decisões. Sumiya (2003, p. 3), por exemplo, relatou a experiência que os gestores tiveram com a televisão: “(...) houve uma tentativa de selecionar alguns programas veiculados no ar e disponibilizar a TV da escola para toda a comunidade. No entanto, com o tempo, os moradores começaram a exigir o aparelho para que pudessem assistir aos jogos de futebol ou outros programas durante o dia, causando transtornos na rotina escolar. Assim, o equipamento foi retirado, sendo disponibilizado apenas aos alunos nos dias da visita da Biblioteca Itinerante”.

Prosseguindo a sua análise da experiência em Monsenhor Gil, Sumiya (2003, p. 4) destacou o seguinte: “a maneira de lecionar também sofreu modificações ao longo da experiência: antes os professores é que percorriam cada sala de aula (...) hoje respeita-se a individualidade dos adolescentes (...) os alunos têm a liberdade para escolher as de maior preferência”. A avaliação do Programa segue uma linha simples, flexível e até certo ponto informal, tal como observou Sumiya (2003, p. 5-7): “(...) cada professor responsável pela sua área registra as reflexões do seu fazer pedagógico (...) considera-se, também, o depoimento escrito dos professores e alunos, que se expressam de forma espontânea, redigindo bilhetes ou em atividades formais, como em cordel”. E continua a autora: “(...) não se pode esquecer o motorista. Além de levar as professoras às escolas e instalar os equipamentos a serem utilizados, participa ativamente das atividades, principalmente quando faltam personagens no teatro”. Ou seja, a flexibilidade, a forma solta e livre na ação são fatores que parecem ter contribuído para o êxito no Programa Biblioteca Itinerante em Monsenhor Gil.

24) Dois Irmãos – RS – Lei Municipal de Tombamento – Proteção do Patrimônio Cultural e Natural do Município de Dois Irmãos e Criação do Conselho Municipal do Patrimônio Cultural

Conforme declarado na ficha de inscrição, o início da ação em Dois Irmãos-RS ocorreu da seguinte maneira: “a origem do Programa Lei Municipal de Tombamento remonta ao ano de 1989, quando da criação do Departamento Municipal de Cultura do Município de Dois Irmãos. Logo após a sua criação, propõe a valorização da cultura local, iniciando o traçado de uma política cultural e de preservação do Patrimônio, estas apoiadas pela Prefeitura de Dois Irmãos, seu órgão criador”. Diversos profissionais, além da equipe gestora do Município, como historiadores e museólogos, envolveram-se ao longo do processo de implantação (ficha de inscrição nº 561 de 2004). A Lei Municipal de Tombamento de Dois Irmãos, na verdade, é a reunião de cinco leis municipais criadas entre 2002 e 2003 que visam preservar a memória coletiva da cidade, a partir da conservação e restauro de todos os bens culturais e naturais que simbolizam a identidade cultural local (Fernandes, 2004).

Houve, porém, uma mobilização da própria população local interessada em preservar as suas raízes históricas e culturais, ou seja, uma ação anterior ao poder público municipal, conforme

observou Fernandes (2004, p. 1): “a identidade cultural com tradições alemãs é bastante forte em Dois Irmãos, daí a população da cidade a partir da década de oitenta tendo a percepção que grande parte do patrimônio arquitetônico histórico do município estava sendo demolido, teve a iniciativa de mobilizar-se em prol da defesa da preservação e conservação dos bens culturais capazes de manter viva a identidade cultural da comunidade. Este processo iniciado na comunidade foi assumido pela Prefeitura”.

Em 1982 um grupo de profissionais liberais, entre eles arquitetos, professores, advogados, micro-empresários, entre outros, lideraram um abaixo-assinado junto ao Governo do Estado do Rio Grande do Sul, pois estavam preocupados com a situação de abandono da antiga igreja Matriz de São Miguel, construída entre os anos de 1868 e 1880, e solicitaram o tombamento da mesma, o que veio a se confirmar em 1984. Ou seja, até chegar à Lei Municipal de Tombamento, um longo caminho de amadurecimento acerca da importância da preservação histórica, cultural e arquitetônica, foi experimentado pela comunidade local (Fernandes, 2004).

Em 1995 foram criadas a Associação da Antiga Matriz de São Miguel e a Associação Amigos do Patrimônio Histórico e Cultural do Município, reforçando, assim, a perspectiva de mobilização autônoma da população de Dois Irmãos. E isso foi corroborado por Fernandes (2004, p. 8): “dado o forte capital social da comunidade local, esta provocou o poder público municipal para a importância da conservação e preservação do lugar”. O processo decisório em Dois Irmãos, assim, parece ter ocorrido de “fora” para “dentro”, ou seja, foram as demandas da população desse município que geraram a decisão governamental e, talvez por esse motivo, explica-se uma das razões para o seu êxito.

25) Guaporé – RS – Projeto Produção Limpa

Conforme foi exposto na ficha de inscrição: “esse projeto iniciou em 2002, utilizando-se o diálogo, a troca de idéias, a informação, a sensibilização das pessoas, a parceria entre entidades e empresas, buscando orientar e ajudar ao setor industrial local a cumprir com as normas ambientais e a gerenciar de forma eficiente o tratamento e disposição de seus resíduos (líquidos, gasosos e sólidos)” (ficha de inscrição nº 989 de 2004). Houve inspiração, na fase inicial de elaboração, nas informações do SENAI de Porto Alegre, a qual apresentou o trabalho que o CNTL – Centro Nacional de Tecnologias Limpas – vinha realizando em grandes empresas pelo país.

Monteiro (2004, p. 2) explicou o processo de lançamento do Projeto: “(...) a Prefeitura lançou o programa através da organização do seminário ‘A eficiência produtiva e a minimização do impacto ambiental na indústria joalheira’ em parceria com o Sindijóias – Sindicato das Indústrias de Jóias de Guaporé”. Com os primeiros resultados que surgiram a partir da experiência piloto, outras empresas aderiam à proposta de alterarem os seus processos produtivos que permitissem, ao mesmo tempo, aumento da eficiência e maior controle ambiental (Monteiro, 2004). Assim, aos poucos, foi-se construindo uma rede de atores sociais articulados em torno da necessidade de redução dos resíduos gerados pelo setor joalheiro. Ademais, o fato de a Prefeitura ter doado um lote no distrito industrial municipal para a construção de uma estação de tratamento de efluentes líquidos foi um impulso para essa experiência. E, nesse contexto, Monteiro (2004, p. 3) observou que “este ato foi percebido pelos agentes produtivos como uma sinalização de que a prefeitura realmente estava preocupada com a questão”.

A conjugação dos esforços da prefeitura, especialmente pela Secretaria Municipal de Indústria e Comércio, das indústrias, sindicatos, universidades e organizações da sociedade civil, possibilitou a construção do Projeto Produção Limpa. Ou seja, o diálogo entre diferentes áreas, repertórios e conhecimentos, foi a base para que houvesse uma ação ao mesmo tempo simples e eficaz que resultou em efeitos positivos na produção de jóias e, principalmente, na conservação ambiental em Guaporé-RS.

26) Cabaceiras – PB – Turismo como Alternativa de Desenvolvimento do Semi-Árido

O município de Cabaceiras-PB é reconhecido por possuir o menor índice pluviométrico do país. E assim como em outros municípios da sua região, as oportunidades de trabalho e renda são escassas e, além disso, os governos locais, em geral, têm poucos recursos e condições para enfrentar a contento tal situação. A despeito dessas dificuldades, o município de Cabaceiras enxergou no Turismo uma alternativa viável de geração de emprego e renda, além de valorizar as suas características climáticas e geográficas, que para muitos sinalizavam a inviabilidade de qualquer ação transformadora da realidade local. E de acordo com as informações da ficha de inscrição, o ponto de partida para o Projeto foi “a partir de uma forte decisão da atual gestão do município em se voltar e valorizar os aspectos locais como história, cultura, meio ambiente, artesanato, arqueologia, pecuária de caprinos e ovinos, hospitalidade, culinária etc., já no primeiro ano do primeiro mandato administrativo no ano de 1997, a Prefeitura começou a desenvolver as ações norteadoras do Projeto de Turismo” (ficha de inscrição nº 1.064 de 2004).

A participação da comunidade, nesse contexto, foi fundamental, e isso foi descrito da seguinte forma: “(...) a Prefeitura tem estimulado e garantido a participação da comunidade em todas as instâncias de discussão, planejamento e execução em torno do turismo. Atualmente, os maiores Guias de Turismo na pequena cidade de Cabaceiras têm sido a própria comunidade local” (ficha de inscrição nº 1.064 de 2004, p. 3).

Por outro lado, os outros níveis de governo, parecem não estar devidamente preparados para demandas semelhantes ao ocorrido em Cabaceiras, de acordo com a seguinte passagem: “(...) ausência de políticas públicas consistentes nas esferas dos governos Estadual e Federal (...) são obstáculos enfrentados no desenvolvimento do projeto”. Contudo, essa dificuldade de articulação parece ser reproduzida no próprio ambiente municipal, conforme observou Dutra (2004, p. 13) sobre o poder executivo local: “(...) percebe-se pouca articulação com o legislativo, embora tenha participação no Conselho Municipal de Turismo”.

Apesar de a equipe gestora considerar o ponto de partida a decisão do chefe do executivo, Dutra (2004, p. 1) buscou resgatar o início do Projeto da seguinte forma: “as discussões sobre o turismo em Cabaceiras iniciaram-se com ações de um empreendedor, que tinha uma fazenda com uma formação geológica muito peculiar (...) com a visita de uma pessoa que atua no ramo de turismo (...) esse agente de turismo apontou para os fazendeiros que aquela propriedade tinha potencial turístico e que poderia transformar aquela fazenda numa pousada”. Outro fator que impulsionou o Projeto nesse município foram as gravações de filmes e mini-séries tais como “Eu sou um servo”, “São Jerônimo”, “Madame Satã”, “Tempo de Ira”, “Cinema, Aspirina e Urubu” e, principalmente, “Auto da Compadecida” da Rede Globo de Televisão. E isso foi relatado por Dutra (2004, p. 2): “(...) projetou o município em âmbito nacional e possibilitou aos empreendedores do setor de hospedagem perceber e, principalmente, acreditar que suas instalações eram viáveis para atender as demandas turísticas”.

Em outras palavras: o potencial turístico não tinha sido observado até que “pessoas de fora” viessem e falassem que e os recursos naturais e a infra-estrutura local (casas e fazendas, por exemplo) tinham valor para que fosse desenvolvido algo para estimular a atividade turística. E essa percepção passou por um processo de construção, tanto para os fazendeiros, micro-empresários, população local e também pelo próprio poder público.

27) Santa Terezinha – MT – Programa Legislativo Interativo e Participativo

A população em Santa Terezinha, assim como em diversos municípios brasileiros, acompanhou atônita uma série de práticas corruptas na gestão pública municipal, especialmente as praticadas pelo executivo. Contudo, ao invés de assistir de forma passiva esses acontecimentos, passou a exigir mudanças, principalmente por meio do poder legislativo. E nesse sentido, a ficha de inscrição deixa claro que a aproximação da Câmara de Vereadores de Santa Terezinha foi algo construído a partir dessa experiência de mobilização da comunidade local: “a experiência adquirida durante o processo de Comissão Processante, os vereadores puderam sentir a importância da presença da população no acompanhamento e nas gestões de várias ações que necessitava da atuação da comunidade o que veio a contribuir para consolidar junto à instância Câmara dos Vereadores” (ficha de inscrição nº 1.180 de 2004, p. 4).

De fato, as práticas sucessivas de corrupção, desmandos e clientelismo que geraram a mobilização da população, conforme descreveu Martins (2004, p. 1): “durante os anos de 1997 e 2000, o município de Santa Terezinha (MT) sofreu com uma administração municipal marcada pela corrupção, práticas clientelistas e desmandos (...) a população apostou em mudanças e elegeu um novo prefeito (...) que manteve a conduta do seu antecessor (...) em 2001, a Câmara dos Vereadores do município criou uma Comissão Processante de Investigações (CPI) para apurar irregularidades administrativas do Poder Executivo motivada por uma denúncia de um morador da cidade”. Essa mobilização culminou com a cassação do Prefeito em junho de 2002.

Contudo, apesar de ter sido deposto do seu cargo, o então Prefeito não acatou, num primeiro momento, a decisão da Câmara de Vereadores e esse posicionamento fortaleceu ainda mais a mobilização, tal como foi descrito por Martins (2004, p. 1): “esse apoio teve seu ponto máximo quando uma multidão de moradores, composta em grande parte por trabalhadores rurais e os índios, se revezava dia e noite na porta da prefeitura impedindo que o prefeito, já afastado do cargo, entrasse na prefeitura mesmo de posse de liminar da justiça e acompanhado da polícia militar. Existia o temor de que ele entrasse para roubar ou destruir documentos”.

A partir disso, criou-se um ambiente e condições para que a população fosse ouvida, tal como segue: “as Conferências foram um ponto alto onde a população organizada demonstrou novamente o interesse em participar de discussões de interesse coletivo, dando opinião nas decisões das políticas públicas estabelecidas nas Conferências, demonstrando compromisso e dizendo abertamente que gosta e que quer ser ouvida na hora das decisões” (ficha de inscrição nº 1.180 de 2004, p. 5). Nesse município os meios de comunicação são precários; apenas em julho de 2003, disponibilizou-se um computador na com acesso à internet Câmara de Vereadores; as estradas são todas de terra e em dias de chuva elas ficam intransitáveis; não há meios de transportes regulares que atenda a população rural etc. Além disso, conforme descrito na ficha de inscrição: “faltam pessoas capacitadas para atuar na condução dos trabalhos. Elas estão sendo capacitadas durante o processo o que torna lento muitas ações”.

Pelo visto, pode-se perceber que ao invés de experiências congêneres ou mesmo de dados e informações sistematizados, a Câmara de Vereadores foi aprendendo com os acontecimentos e construindo soluções ao longo do processo. A participação popular fez sentido num momento de crise e isso foi sendo valorizado, pois os vereadores perceberam que fazia sentido incentivar a participação nas decisões, não apenas em momentos de instabilidade, mas, principalmente, no cotidiano desses moradores.

28) Rio das Flores – RJ – Município Sustentável

Foi durante a gestão da Prefeitura entre os anos de 2000 e 2004 que o Programa Município Sustentável foi concebido. Contudo, desde a decadência do ciclo do café, esse município tem buscado alternativas, situação essa que foi agravada, sobretudo, porque a pecuária deixou de ser uma atividade econômica alternativa. A partir desse quadro, ocorreu um intenso êxodo rural, o que resultou, em muitos casos, numa desestruturação familiar, além de tornar precária a condição de vida nesse local. Era necessário, portanto, buscar um projeto que conseguisse combinar ações de desenvolvimento econômico, geração de trabalho, emprego e renda, assim como relacionadas ao meio ambiente. Foi assim que, em 2001, o Programa começou a ser implantado pelo executivo municipal, em parceria com o SEBRAE, SENAC, SENAI e CEFET (ficha de inscrição nº 429 de 2005).

Conforme exposto na ficha de inscrição, o processo de implantação do Programa exigiu, entre outros, o seguinte: “(...) tem se procurado estruturar a prefeitura com uma cultura de gestão adequada ao novo papel das prefeituras e o próprio prefeito assumem hoje. Foram realizadas oficinas de integração e planejamento municipal e desenvolvido um sistema de informação municipal que se consolidou a partir de um censo realizado pela prefeitura” (ficha de inscrição nº 429 de 2005, p. 4). Além disso, no sentido de complementar as ações realizadas no âmbito desse Programa, Frare e Sucupira (2005, p. 1) descreveram o seguinte: “as metas do Programa foram definidas por meio de um questionário aplicado a toda a população durante o processo eleitoral, e foram posteriormente sendo ajustadas por meio de consultas à população”.

Para viabilizar as ações pretendidas, houve um esforço dos gestores municipais em estabelecer parcerias com o Governo do Estado do Rio de Janeiro, bem como com o Governo Federal, fato que foi observado por Frare e Sucupira (2005, p. 11): “essa articulação política parece ser a força motriz do Programa Município Sustentável, o que evidencia a centralidade da política na gestão pública”. Além disso, deve-se reconhecer que os elementos de ordem organizacional foram cruciais para o êxito dessa iniciativa. De qualquer maneira, parece que os passos na direção pretendida pelos gestores foi um processo contínuo em que novos sentidos/significados foram sendo construídos, pois conforme observaram Frare e Sucupira (2005, p. 11): “ao mesmo tempo em que o Poder Público promove o desenvolvimento social e econômico do município, tem sua contrapartida no aumento da participação da sociedade na gestão pública”. Ou seja, tanto na fase de elaboração do Programa, bem como na implantação do mesmo, a participação da população apresentou-se como necessário e relevante para os resultados alcançados.

29) Carolina – MA – FrutaSã, Indústria, Comércio e Exportação Ltda.

A história da FrutaSã inicia-se a partir de 1992 quando houve um levantamento das possibilidades e potencialidades das frutas nativas do Cerrado, em busca de um

aproveitamento sustentável dos recursos naturais. Mas foi somente a partir de 1996 que as atividades foram iniciadas e o beneficiamento das frutas era feito a partir de um maquinário modificado e adaptado para a produção de polpas. A FrutaSã, agroindústria de polpas de frutas nativas do cerrado, é de propriedade da Associação Wyty Cate das Comunidades Indígenas Timbira do Tocantins e Maranhão e do Centro de Trabalho Indigentista (CTI), organização não-governamental que atua na região prestando assessoria às organizações indígenas (Oliveira, 2005). Entre os anos de 1996 e 2000, diferentes maquinários foram instalados para melhorar a produção de polpas. Uma nova etapa da FrutaSã foi o aperfeiçoamento produtivo, saindo da fabricação semi-artesanal para o desenvolvimento das atividades produtivas de beneficiamento e gestão mais profissionalizadas (ficha de inscrição nº 711 de 2005). E em todo esse processo, buscou-se envolver os índios, tal como foi explicado na ficha de inscrição: “nestas mudanças sempre foram envolvidos os parceiros indígenas, levando todas as decisões para as assembleias gerais da Wyty Catê”. A produção de polpa teve um aumento substancial, segundo informações da ficha de inscrição, a partir da elaboração de um plano de negócios, aumentando a produção de 5 toneladas em 1998 para 70 toneladas em 2003.

É preciso considerar, contudo, o que Oliveira (2005, p. 2) ao resgatar a história desse projeto, verificou: “no início dos anos 90, lideranças da etnia Krahô ligadas à Associação Mãkraré iniciam um diálogo com o CTI para o aproveitamento dos recursos naturais e geração de renda em suas comunidades (...) havia também a discussão sobre a organização dos índios, precariamente estruturada na região nesta época”. Ou seja, o estudo sobre as potencialidades das frutas na região ocorreu em função dessa mobilização de um grupo de índios que buscavam alternativas para uma vida melhor.

Em termos de gestão, a FrutaSã busca seguir as peculiaridades dos povos indígenas, pois conforme foi explicado na ficha de inscrição: “(...) tem um modelo de organograma e de gestão que preserva as particularidades das comunidades indígenas. Existem representantes indígenas que fazem parte do Conselho de Administração e as Assembleias anuais da Wyty Catê, que são momentos de discussões mais amplas e avaliações mais aprofundadas da Fábrica. Nestas assembleias estão presentes os caciques das aldeias e suas principais lideranças, como conselheiros (senhores mais velhos que têm grande importância nas sociedades Timbira), professores e as mulheres, que exercem um papel fundamental na coleta de frutas e organização da produção nas aldeias” (ficha de inscrição nº 711 de 2005, p. 3).

Os Conselhos e as Assembleias, ao longo do tempo, passaram por momentos de dificuldades e que explicam, em parte, o processo pelo qual se construiu a FrutaSã. Nesse sentido, Oliveira (2005, p. 3) explicou: “havia uma dificuldade muito grande no diálogo entre as cooperativas, estruturadas a partir do movimento sindical, e a Wyty Catê, regida a partir da lógica social indígena. As reuniões do ‘conselhão’, por exemplo, eram estruturadas nos moldes de assembleias sindicais, com regras de inscrição e tempo definido para as intervenções, o que gerava dificuldades para a participação indígena, seja por causa de constituírem minoria na Rede, ou pela utilização da língua portuguesa (da qual poucos são familiarizados), seja porque nas reuniões do movimento indígena, não há limitações quanto ao uso da palavra”. As experiências, a partir de erros e acertos, ao longo do processo, foram de grande valia para a Wyty Catê e a CTI, e isso possibilitou a profissionalização da FrutaSã, principalmente a partir da aproximação e parceria com o Serviço Alemão de Cooperação Técnica e Social (DED), Fundação Dohen e o Fundo Brasileiro para a Biodiversidade (Funbio), o que possibilitou a elaboração de um plano de negócios, instrumento que auxiliou a estruturação de novos rumos de produção e comercialização (Oliveira, 2005).

Apêndice D – CD-ROM com (i) as entrevistas realizadas e (ii) o banco de dados com os municípios brasileiros.

Apêndice E – Lista com os entrevistados

Laranjal Paulista – SP		Piraí - RJ	
✓ Roberto Fuglini	Prefeito	✓ Luís Fernando Souza “Pezão”	Ex-prefeito de Piraí
✓ Cida Santos	Secretária de Assistência Social	✓ Franklin Coelho	Coordenador do Programa Piraí Digital
✓ Ednéia	1ª funcionária da Creche Noturna	✓ Sheila dos Santos Valle	Secretária do Meio Ambiente
✓ Angélica	Voluntária da Creche Noturna	✓ Venilton e Chiquinho	Entrepasto de Pescado - CONDIP
✓ Srª Ana e Marcos	Funcionários da Creche Noturna	✓ André Macara	Profissional de TI, ex-funcionário da Cintra
✓ Adriana, Analice, Andréia, Elza, Wesley e Lurdinha	Catadores de Frango em Laranjal Paulista	✓ Miguel Barbosa de Freitas	Secretário da Indústria, Comércio e Desenvolvimento Econômico
		✓ Leila	Condomínio das Artes
		✓ Irmã Elisabeth	Pastoral da Criança
		✓ Márcio	Programa Piraí Digital
		✓ Neide e Lourdes	Artesãs e Costureiras
Almadina – BA		Ilha Comprida – SP	
✓ Wallace	Presidente da Associação dos Produtores de Cacau	✓ Décio Ventura	Ex-prefeito
✓ Marcos Luedy	Jornalista e Coordenador do Programa de Manejo do Rio Almada	✓ Nezinho	Vice-prefeito
✓ Joel Pimenta	Sindicalista dos Pequenos Produtores Rurais de Almadina e Região	✓ Wilson	Representante do IBAMA
✓ Evaldo	Coordenador da ONG Grama	✓ Márcio José Lúcio	DEPRN
✓ Du, Sr. João e Cleide	Moradores da nascente do Rio Almada	✓ Válber	Coordenador Operacional do Projeto da Samambaia Silvestre
✓ Angélica	Ativista na região de Almadina-BA	✓ Rogério e Jô	Membros da Secretaria de Meio Ambiente
✓ Soares Neto	Ex-vereador de Coaraci-BA	✓ Dona Helena, Romeu, Antônio e Marisa	Extratores de Samambaia Silvestre
✓ Haroldo	Membro da Associação de Moradores da nascente do Rio Almada		

Apêndice F - Questionário para a pesquisa semi-estruturada

- 1) Conte-me um pouco sobre você e a sua história de vida.
- 2) Há quanto tempo mora no município? Como tem sido viver por aqui?
- 3) Quando vocês querem fazer algo, como fazem? De que forma vocês se organizam por aqui?
- 4) Você já ouviu falar no projeto xxx? Você pode contar como aconteceu? E o que o projeto xxx representa para você?
- 5) Quais foram as pessoas que ajudaram a construir o projeto xxx? Qual é a sua opinião sobre essa participação?
- 6) Você participou em algum momento do projeto xxx? Se sim, ficou satisfeito com essa participação? Se não, isso trouxe algum incômodo a você?
- 7) O que você fazia antes do projeto xxx? E durante o projeto xxx, houve alguma mudança na sua rotina?
- 8) Fale um pouco sobre o nascimento do projeto xxx. A idéia partiu de uma pessoa específica? Você contribuiu de alguma forma na construção do projeto xxx?
- 9) Você de alguma(s) decisão(ões) para se fazer o projeto xxx?
- 10) Tomando-se por base o ocorrido, em que medida um processo decisório melhor elaborado poderia ter contribuído para os resultados do projeto xxx?
- 11) Houve algum fato ou acontecimento que chamou a sua atenção no projeto xxx? Você se lembra de algo que tenha agradado? E algo que tenha desagradado?
- 12) Você imaginava que o projeto xxx chegaria aonde chegou?
- 13) Você percebeu alguma mudança na sua vida após o projeto xxx? Está satisfeito com o projeto xxx? As suas expectativas foram satisfeitas?
- 14) O que você espera do projeto xxx daqui para frente?
- 15) Considera que o fato do município ser pequeno tenha influenciado os resultados do projeto xxx?

Livros Grátis

(<http://www.livrosgratis.com.br>)

Milhares de Livros para Download:

[Baixar livros de Administração](#)

[Baixar livros de Agronomia](#)

[Baixar livros de Arquitetura](#)

[Baixar livros de Artes](#)

[Baixar livros de Astronomia](#)

[Baixar livros de Biologia Geral](#)

[Baixar livros de Ciência da Computação](#)

[Baixar livros de Ciência da Informação](#)

[Baixar livros de Ciência Política](#)

[Baixar livros de Ciências da Saúde](#)

[Baixar livros de Comunicação](#)

[Baixar livros do Conselho Nacional de Educação - CNE](#)

[Baixar livros de Defesa civil](#)

[Baixar livros de Direito](#)

[Baixar livros de Direitos humanos](#)

[Baixar livros de Economia](#)

[Baixar livros de Economia Doméstica](#)

[Baixar livros de Educação](#)

[Baixar livros de Educação - Trânsito](#)

[Baixar livros de Educação Física](#)

[Baixar livros de Engenharia Aeroespacial](#)

[Baixar livros de Farmácia](#)

[Baixar livros de Filosofia](#)

[Baixar livros de Física](#)

[Baixar livros de Geociências](#)

[Baixar livros de Geografia](#)

[Baixar livros de História](#)

[Baixar livros de Línguas](#)

[Baixar livros de Literatura](#)
[Baixar livros de Literatura de Cordel](#)
[Baixar livros de Literatura Infantil](#)
[Baixar livros de Matemática](#)
[Baixar livros de Medicina](#)
[Baixar livros de Medicina Veterinária](#)
[Baixar livros de Meio Ambiente](#)
[Baixar livros de Meteorologia](#)
[Baixar Monografias e TCC](#)
[Baixar livros Multidisciplinar](#)
[Baixar livros de Música](#)
[Baixar livros de Psicologia](#)
[Baixar livros de Química](#)
[Baixar livros de Saúde Coletiva](#)
[Baixar livros de Serviço Social](#)
[Baixar livros de Sociologia](#)
[Baixar livros de Teologia](#)
[Baixar livros de Trabalho](#)
[Baixar livros de Turismo](#)