

Fundação Getulio Vargas (FGV)
Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas (EBAPE)
Centro de Formação Acadêmica e Pesquisa (CFAP)

Gustavo Guberman

**A Dinâmica da Lentidão: organizações públicas como
inibidoras do desenvolvimento**

Rio de Janeiro
2010

Fundação Getúlio Vargas (FGV)
Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas (EBAPE)
Centro de Formação Acadêmica e Pesquisa (CFAP)

Gustavo Guberman

**A Dinâmica da Lentidão: organizações públicas como
inibidoras do desenvolvimento**

Tese de Doutorado apresentada ao Programa de
Doutorado em Administração da Escola Brasileira
de Administração Pública e de Empresas, como
requisito parcial para a obtenção do título de
Doutor em Administração.

Orientador: Prof. Marcelo Milano Falcão Vieira,
Ph.D.

Rio de Janeiro
2010

Guberman, Gustavo

A Dinâmica da Lentidão: organizações públicas como inibidoras do desenvolvimento.
Rio de Janeiro: FGV/EBAPE, 2010.

330 p.

Tese (Doutorado) – Fundação Getulio Vargas, Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, 2009.

1. Gestão Pública. 2. Dinâmica Organizacional. 3. Desenvolvimento. 4. Tese (Doutorado – FGV/EBAPE). I. Título.

A Dinâmica da Lentidão: organizações públicas como inibidoras do desenvolvimento

**TESE DE DOUTORADO APRESENTADA POR
GUSTAVO GUBERMAN**

E aprovada em 04/02/2010

Pela Comissão Examinadora

Prof. Marcelo Milano Falcão Vieira, Ph. D.

Prof^a. Carmen Pires Migueles, Ph. D.

Prof. Marco Tulio Zanini, Ph.D.

Prof. Paulo Roberto Motta, Ph. D.

Prof. Dr. Marco Aurélio Ruediger

À minha família, original e ampliada, razão de ser quem sou, esteio moral e inspiração eterna. Em especial memória aos mártires do Holocausto, *"Now and forever, in memory of those who rebelled in the camps and ghettos, fought in the woods, in the underground and with the allied forces, who braved their way to Eretz Israel and those who died, sanctifying the name of God"*.

(Inscrição nos jardins do Museu Yad Vashem, Jerusalém – Israel).

עם ישראל חי

AGRADECIMENTOS

A jornada foi grande. Um caminho iniciado ainda em 2005, quando da inscrição processo seletivo, até hoje, quando se está às portas da conclusão do curso, não teria como ser trilhado se não fosse a ajuda de muitas pessoas. A todas elas, uma parcela deste trabalho é devida. Algumas em especial, merecem serem citadas.

Em primeiro lugar, agradeço ao Prof. Dr. Marcelo Milano Falcão Vieira. Desde aquele fevereiro de 2006, quando de nossa conversa inicial, foi um verdadeiro guia, auxiliando-me a encontrar o foco da pesquisa, fornecendo contribuições que muito enriqueceram o texto, incentivando-me no árduo e longo trabalho e confiando em minha capacidade de levá-lo a termo satisfatoriamente. A convivência, além de academicamente inspiradora, foi motivo de satisfação pessoal imensa.

Aos membros da banca de qualificação, os Prof. Dr. Paulo Roberto Motta, Prof. Dr. Marco Aurélio Ruediger, Prof^a. Dr^a. Eloíse Livramento Dellagnelo e Prof^a. Dr^a. Carmen Pires Migueles, que com seus comentários e argumentações contribuíram para o aprimoramento da pesquisa, então embrionária, e a quem muito devo por este que ora apresento.

Também lhes agradeço pelos comentários na banca examinadora da tese, pois certamente seus questionamentos contribuirão fundamentalmente para meu crescimento acadêmico, o refinamento desta tese e minha produção futura. Infelizmente a Prof^a. Dr^a. Dellagnelo não pôde compô-la, mas sendo substituída pelo Prof. Dr. Marco Tulio Zanini, cujo conhecimento certamente agrega muito.

Aos demais professores do Curso de Doutorado, pois mesmo que os conteúdos por eles ministrados não estejam presentes aqui na tese, pode-se perceber traços de cada um deles, por suas formas de pensar e ver o mundo.

Aos colegas de doutorado, com quem as trocas de experiências e a convivência, nos momentos mais serenos e nos mais tensos, têm proporcionado alegria e apoio nesta caminhada que juntos iniciamos, mas que cada qual passou a enveredar sozinho.

Ao amigo Francisco Caldas de Andrade Pinto, por ter possibilitado, de maneira incondicional, que eu tivesse o tempo e a tranquilidade necessários ao andamento deste hercúleo trabalho em conjunto com as minhas demais atividades profissionais.

À minha equipe, nas pessoas da Shirley, Stella, Mansur, Amilcar, Lília, Viviane, Rangel, Glauco e Diógenes, por terem me proporcionado a serenidade necessária quando de meus afastamentos.

A todos os amigos e familiares que pacientemente aceitaram minhas longas e intermináveis ausências de seus convívios, em especial à minha amada Sandra.

E, finalmente, ao Eterno, pois se esta jornada chega ao seu final, foi por Sua vontade em brindar-me com conquistas que me fizeram refletir sobre meu mérito, com dificuldades que me fizeram crer em meu potencial e com oportunidades de perceber pequenos milagres ao longo desta trajetória, os quais coloreem a existência com um significado único e verdadeiro.

RESUMO

O objetivo da tese é o de analisar a relação entre a dinâmica social das organizações integrantes da gestão pública e a promoção do desenvolvimento por projetos financiados por Bancos Multilaterais. Para buscar comprová-lo, realizou-se pesquisa cujo enfoque foi no PROAP-II, programa de desenvolvimento urbano financiado pelo BID. A pesquisa utilizou-se de diversos meios, como entrevistas, consulta a documentos e observação. Partindo-se da premissa de que o Estado tem papel fundamental na promoção do desenvolvimento, vê-se que grupos de interesse, dispondo de poder e via os processos democráticos, conseguem capturar o estado – principalmente porque a baixa cultura cívica no Brasil propicia tal oportunidade. Neste panorama ocorre a dinâmica social das organizações públicas, objeto da pesquisa. Os principais resultados encontrados foram a constatação do patrimonialismo, do personalismo e do formalismo na forma de se gerenciar o Programa, resultando numa atuação focada no curto prazo, caracterizada por disputas de poder, tentativa de apresentação da atuação como legítima, criação de domínio exclusivo – a feudalização organizacional, gerando fragmentação de recursos e atuação e um quadro de baixa cooperação interna. Estes elementos, por fim, tiveram impacto no desempenho do Programa pesquisado, quer seja pelas perdas de eficiência, ou resultados aquém dos possíveis, ou ainda pelo fato da atuação não ser tão pertinente quanto divulgada. Na medida, portanto, em que o desempenho do Programa é pior que o possível, sua contribuição para o desenvolvimento é menor que a potencial, o que gera a lentidão do processo de desenvolvimento, realimentando o ciclo, gerando transformações mais lentas do que as necessárias (e desejáveis). Pode-se concluir, enfim, que a maneira peculiar de funcionamento das organizações públicas, esta advinda da captura do estado e denominada dinâmica social, gera impactos negativos nos três elementos que caracterizam o desempenho de um projeto de desenvolvimento, cuja solução, supõe-se, encontra-se no incremento à governança social, haja vista a estrutura de incentivos presentes na sociedade que servem como habilitadoras do quadro encontrado.

ABSTRACT

The main objective of this thesis is to analyze the relationship between the social dynamics of the organizations that belong to the public sector and development promotion through projects financed by Multilateral Development Banks. In order to obtain necessary prove, a research was done focusing on PROAP-II, *i.e.*, an urban development program partially financed by IADB. The research was conducted utilizing several methods such as observation, interviews and analyses of documents. Departing from the assumption that the State has a vital role in promoting development, it can be observed that interested groups, due to the power that they possess and through the democratic processes, are able to capture the State. This happens mainly due to the low civic culture of Brazilian society. In this context runs the social dynamics of public organizations, which is the research object. The main results obtained were the confirmation of the presence of “personalism”, “patrimonialism”, and “formalism” in the Program management, resulting in focus on short-term action, power struggles, attempts to legitimize actions and the creation of an exclusive domain, called organizational feudalization. This led to fragmentation and decreased internal cooperation. The Elements cited above had an impact on the performance of the researched Program due to the loss in efficiency, its results and because the Program was not as relevant as publicized. As long as the Program’s performance is worse than possible; its contribution to the development is less than its potential. That creates a delay on the development process that in turn generates changes slower than what is necessary or wanted.

It can be concluded that the peculiar way that the public organization operates is due to the dominating social dynamics and the state capture. This generates a negative impact on three elements that are fundamental in the success of a development project. It is believed that solution lays on the strengthening of social governance, due to the incentive’s framework it provides and, in this case, catalyzed the overall picture found.

APRESENTAÇÃO

Esta é uma tese no campo da Teoria das Organizações. Ela é fruto de uma dupla angústia deste pesquisador. A primeira advinda de minha experiência profissional quando, em minha percepção e juízo particulares, observava como o dia-a-dia das organizações públicas, em seus processos decisórios, suas atividades corroboravam para reduzir os benefícios potencialmente possíveis de serem oferecidos à sociedade. Não que não houvesse benefícios, que fique bem claro, mas sim que eles estavam aquém daqueles possíveis de serem oferecidos.

A segunda advinda de meu conhecimento acadêmico, no qual a identifiquei que aquilo que tinha estudado e conhecia até o presente se limitava a tratar essas questões em nível macro ou estabelecia relações genéricas, apresentando aparentemente pouca aderência àquilo que observava na minha rotina diária.

Desta forma, este estudo nasceu visando abordar essa realidade organizacional, em suas particularidades pouco exploradas, mas cujas consequências afetam direta ou indiretamente a todos, pois todos somos beneficiários e financiadores das ações das organizações públicas. E, então, o modelo resultante desta tese é uma tentativa de tornar essa realidade explícita, inteligível.

Obviamente que organizações não existem no vácuo. E enquanto se reconhece a importância do contexto das operações de uma organização, é mister que os elementos desse contexto sejam suficientemente escrutinados para a compreensão da organização estudada.

No caso específico das organizações públicas, principalmente no que tange à ligação com a questão do desenvolvimento que a tese aborda, é fundamental empreender à discussão do Estado e das políticas públicas. Essa discussão, todavia, não é (nem poderia ser diferente) o ponto central do trabalho. Ela é de extrema relevância, pois a constituição e funcionamento do Estado e a elaboração e aplicação das políticas públicas são determinantes para o desenrolar das atividades das organizações públicas, inclusive e primordialmente no papel dessas organizações de implementação de políticas públicas voltadas para o desenvolvimento.

Assim, a despeito do reconhecimento da importância dos temas Estado e Política Pública, eles somente são abordados nas profundidades necessárias à compreensão da temática principal da tese: **organizações públicas como inibidoras do desenvolvimento**.

SUMÁRIO

LISTA DE SIGLAS	10
1 INTRODUÇÃO	12
1.1 Objetivos	31
1.1.1 Objetivo Final	31
1.1.2 Objetivos Intermediários	32
1.2 A Tese	33
1.3 Relevância do Estudo	34
1.3.1 Relevância para as organizações	35
1.3.2 Relevância Acadêmica	35
2 A DINÂMICA NO PAPEL: O QUE A TEORIA SUGERE	38
2.1 O Papel do Estado no Desenvolvimento	38
2.2 Bancos Multilaterais de Desenvolvimento e Gestão Pública	48
2.3 A Dinâmica Social da Gestão Pública	56
2.4 A Dinâmica Social e o Desenvolvimento	63
3 METODOLOGIA	70
3.1 Considerações Iniciais	70
3.2 Definição das Categorias de Análise	71
3.3 Desenho da Pesquisa	74
4 A DINÂMICA NA PRÁTICA: O QUE A REALIDADE APRESENTA	83
4.1 Considerações Iniciais	83
4.2 O PROAP-II	84
4.3 Da Captura do Estado	88
4.3.1 Patrimonialismo	89
4.3.2 Personalismo	109
4.3.3 Formalismo	116
4.4 Da Dinâmica Social das Organizações Públicas	144
4.4.1 Legitimidade	145
4.4.2 Horizonte de tempo das ações	154
4.4.3 Disputas de Poder	165
4.4.4 Fragmentação	183
4.4.5 Feudalização Organizacional	191
4.4.6 Cooperação Interna	197
4.5 Do Desempenho do Programa	210
4.5.1 Pertinência	212
4.5.2 Resultados	225
4.5.3 Eficiência	241
4.6 Da Relação entre a Dinâmica Social das Organizações Públicas e o Desenvolvimento	256
4.6.1 Algumas Considerações sobre a Interação Prefeitura-BID	288
5 CONCLUSÃO	293
5.1 Principais Resultados Encontrados	294
5.2 Concluindo	302
5.3 Sugestões para Trabalhos Futuros	312

6 REFERÊNCIAS	315
----------------------------	------------

ANEXO I – ROTEIRO DE ENTREVISTA.....	329
---	------------

LISTA DE SIGLAS

ACA – Atenção à Crianças e Adolescentes

BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento

CCP – Comitê de Coordenação do Programa

CEDAE – Companhia Estadual de Água e Esgoto

DI – Desenvolvimento Institucional

F/ACR – Assessoria de Captação de Recursos (da Secretaria Municipal de Fazenda)

FEEMA – Fundação Estadual de Engenharia de Meio Ambiente

GEAP – Grupo Executivo de Programas Especiais para Assentamentos Populares

GTR – Geração de Trabalho e Renda

H/CPE – Coordenadoria de Programas Especiais (da Secretaria Municipal do Habitat)

INEA – Instituto Estadual do Ambiente

M&A – Monitoramento e Avaliação

OSCIP – Organização da Sociedade Civil de Interesse Público

OVE – Office of Evaluation and Oversight (Escritório de Avaliação e Supervisão – do BID)

PASI – Plano de Ação Social Integrada

PCR – Project Completion Report (Relatório de Término de Projeto)

POUSO – Posto de Orientação Urbanística e Social

PPA – Plano Plurianual

PROAP-I – Programa de Urbanização de Assentamentos Populares do Rio de Janeiro (Fase I)

PROAP-II – Programa de Urbanização de Assentamentos Populares do Rio de Janeiro (Fase II)

PROAP-III – Programa de Urbanização de Assentamentos Populares do Rio de Janeiro (Fase III)

SMAC – Secretaria Municipal do Meio Ambiente

SMAS – Secretaria Municipal de Assistência Social (antiga SMDS)

SMDS – Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social (posteriormente renomeada SMAS)

SME – Secretaria Municipal de Educação

SMF – Secretaria Municipal de Fazenda

SMH – Secretaria Municipal de Habitação ou Habitat (dependendo da data a que se referir a sigla, mas em qualquer caso significa a mesma Secretaria)

SMO – Secretaria Municipal de Obras

SMTb – Secretaria Municipal de Trabalho

SMU – Secretaria Municipal de Urbanismo

TCM-RJ – Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro

1 INTRODUÇÃO

Roma, a Cidade Eterna, deixou de ser o centro do mundo há mais de um milênio e meio. Antes ainda de ter sido tomada pelos bárbaros em 476, sua importância já vinha sendo paulatinamente diminuída e, ao contrário do que o marco da queda do Império Romano do Ocidente passou a representar, a queda de Roma não foi um evento cataclísmico.

A queda de Roma foi um processo lento e gradual, um processo que começou a se tornar visível mais de 150 anos antes de Odoacro capturá-la. A mudança da capital para Bizâncio (depois renomeada Constantinopla) é a grande marca deste declínio que só foi dado como concluído com o surgimento dos estados papais, após uma série incessante de conquistas e reconquistas por parte dos bárbaros, lombardos e romanos (CANTOR, 1994; NORWICH, 1998).

Assim como não foi um evento catastrófico, a queda de Roma também não foi vista como uma grande realização pelos seus captores. Odoacro, ao enviar o estandarte de Rômulo a Constantinopla, mostra que não quer se apoderar de Roma, uma cidade decadente. Ele somente mostra que quer, e julga merecer, ter o direito de seu povo respeitado, o de viver onde se estabeleceu (em Ravenna).

O que essa passagem sutil, de uma Europa romana para uma Medieval, mostra é que o processo de mudança da própria estrutura da civilização de então foi o resultado de um sem número de processos quase imperceptíveis; processos que, quando somados, descortinaram um mundo totalmente novo, uma realidade até então inédita. Assim ocorre desde então; a civilização raramente muda por eventos marcantes, mas quase sempre como o resultado de processos praticamente imperceptíveis.

Quando a nova realidade se torna então algo concreto, cuja diferença para a realidade anterior é nítida, buscam-se alguns marcos que possam simbolizar essa passagem, como foi o caso da queda de Roma.

Assim, o que na época não fora percebido como uma grande mudança, resultou em alteração substancial na maneira de existir e no progresso constitutivo da civilização ocidental. Por um lado, a civilização perdeu no tempo não só um império politicamente constituído, ela perdeu o império da razão e de muitos conhecimentos tecnológicos que faziam da vida em qualquer cidade romana um cotidiano não tão diferente do atual (CARCOPINO, 2003; FREEMAN, 2005; WARD-PERKINS, 2006). Por outro, abriu a oportunidade para o surgimento de novas formas de organização e pensamento que moldaram mais que a história ocidental, que também serviram de antecâmara à civilização ocidental moderna (GREIF, 2006; LE GOFF 2005a, 2005b; PUTNAM, 2006).

O que a história do declínio do Império Romano ensina, tanto no que ficou conhecido como o Império do Ocidente, quanto no que ficou conhecido como Império Bizantino, é que mais que fatores externos, os internos foram os fundamentais para a decadência daquele ente político que ainda se reconheceria como tal até 1453 (GIBBON, 2005; NORWICH, 1998)¹.

Desde quando é possível rastrear a trajetória da humanidade, quer seja nos seus momentos mais triviais ou cruciais, a trajetória se revela sempre mutante e portadora de novas estruturas, conjunturas e desafios aos quais a humanidade tenta se adaptar, se resignar ou dominar.

É neste contexto, então, que a idéia de desenvolvimento é inserida e deve ser compreendida. A de um processo sempre contínuo de uma sociedade lidar com as condições mutantes sob as quais vive; na busca do modo de vida que almeja, de construir a própria trajetória. Um processo contínuo, mas lento, muitas vezes imperceptível, cuja resultante é uma modificação profunda na estrutura da sociedade.

¹ Há divergência entre os historiadores sobre as parcelas de contribuição das causas externas e internas para a queda do Império Romano. Aqui, adota-se a posição daqueles que evocam maior relevância às causas internas, sem querer polemizar ou ir à fundo em questões históricas – o que não é objeto da tese; mas que, entre outras coisas, permite que a digressão feita melhor ilustre os argumentos que a seguem.

Por esta razão desenvolvimento pode ser considerado como um grande objetivo para toda e qualquer sociedade. Desenvolvimento envolve questões que influenciam as próprias condições de vida, o próprio cotidiano das pessoas.

Desenvolvimento é melhor visualizado nas condições concretas da vida, aquelas condições que as pessoas facilmente percebem, como o acesso a bens, serviços públicos, emprego, instrução, entre outros. São essas condições que servem de referência para que uma sociedade se considere desenvolvida ou não².

A sua importância reside justamente no fato de lançar luz à necessidade da análise das condições de vida de uma sociedade, apontando os problemas, buscando identificar as suas causas e propor as soluções necessárias para que a trajetória seja mais justa e digna.

Desenvolvimento, assim, tem um papel civilizador no progresso da humanidade, tanto no interior de uma sociedade, como na relação entre elas. Desenvolvimento significa, no seu âmago, transformar a abstração humanidade em realidade de vida. E, ao mesmo tempo, manter uma constante vigilância sobre a trajetória que a sociedade trilha, mesmo que ela se considere desenvolvida. Isso porque, conforme será melhor detalhado adiante, normalmente associa-se a necessidade de desenvolvimento a países que são considerados subdesenvolvidos, a países que ainda precisam construir uma ponte entre o seu estado atual e um futuro desejado. Entretanto, futuro é algo que vem a todos e, ao trazer um novo palco, exige ou pode exigir um esforço deliberado para que o ideal civilizador, digno e justo mantenha-se presente, não seja apenas relegado à memória de tempos outrora gloriosos.

De forma geral, visualiza-se o desenvolvimento ao relacioná-lo à estrutura da economia e suas condições para manter a sustentabilidade do crescimento e a distribuição da riqueza, ao atendimento das necessidades sociais básicas das populações, à modernização ou mudança política, à participação da sociedade nas decisões sobre seus rumos, ao desenvolvimento humano, ou mesmo à erradicação da pobreza, entre outros

² Isso adotando-se a perspectiva ocidental de desenvolvimento, amplamente abordada na literatura sobre o tema, objeto das políticas públicas dos países ocidentais que visam promovê-la e de outras organizações que a promovem (vide, e.g., CHANG, 2004; EASTERLY, 2001; INGHAM, 1993; SEN, 2000; THORBECKE, 2006; entre outros).

aspectos, sendo inclusive objeto de acordos internacionais e índices que buscam apurá-lo (HAYAMI *et* GODO, 2005; INGHAM, 1993; SOUZA, 1999; UNITED NATIONS, 2000, 2001).

Todas essas questões afetam toda e qualquer sociedade. Entretanto é axiomático que elas ganhem mais urgência e relevância em alguns países em especial, naqueles onde a pobreza atinja maiores graus ou parcelas da população, onde haja maior desigualdade, menos oportunidades. Em suma, em países onde a população em geral se sinta espectadora, não autora da definição dos rumos que a sociedade toma.

Portanto, espera-se que as populações desses países anseiem ou demandem uma atuação governamental no sentido de promover uma mudança nas suas condições de vida (BOX *et al.*, 2001) e que seus governos se vejam mais compelidos a atuar na promoção do desenvolvimento, especialmente porque de fato é enorme a influência que o Estado exerce sobre o desenvolvimento econômico e social de um país e sua sustentabilidade (WORLD BANK, 1997).

Uma sociedade, em princípio, sempre busca um maior bem-estar³. Maior bem-estar que não necessariamente deve ser entendido como um nível econômico maior – refletido na posse de mais bens ou maior riqueza, mas também se refere à própria forma como uma sociedade existe ou aspira existir.

Só que aspirar existir envolve mudança, envolve o novo, envolve a transformação do tradicional no moderno. E isso traz incertezas, receios e desconfiança. Desta forma, ao se falar em maior bem-estar, maior progresso material e todas as transformações que o próprio curso da história impõe ao homem, é relevante atentar para o fato de que o progresso material e social advindo do processo de desenvolvimento não pode significar ameaça à própria forma de ser de uma sociedade (POLANYI, 200).

Portanto, promover o desenvolvimento, além dos diversos aspectos citados anteriormente, engloba garantir que desenvolver não implique em deixar de ser, engloba

³ Novamente considera-se a perspectiva adotada pelo Ocidente, mas que também encontra respaldo mundial (vide, *e.g.*, A Declaração de Lima – OEI, 2008 & Roteiro para implementação das Metas do Milênio– UNITED NATIONS, 2001).

garantir que o desenvolvimento não signifique a perda da identidade cultural, do modo de vida que a sociedade deseja manter.

Neste ponto, é importante ressaltar o fato de que o modo de vida que a sociedade deseja manter tem duas implicações. A primeira é a que vai além, por exemplo, do princípio de auto-determinação de um povo, devendo essa questão ser examinada no contexto das inter-relações e conseqüências para outras sociedades das escolhas feitas por uma sociedade específica. A segunda diz respeito à legitimidade intrínseca do modo de vida que a sociedade deseja manter, relacionando-se à necessidade de que, de fato, esta decisão espelhe o interesse comum e não seja resultado da imposição de determinado grupo de interesse. Ou seja, tem uma relação estreita com a existência de uma sociedade verdadeiramente democrática.

Democracia, como sistema político, depende modernamente do Estado para existir. O Estado, em breves palavras, é o ente da sociedade de articulação dos diversos interesses existentes, o qual se espera exerça o papel de promoção da cooperação social para que o interesse comum seja alcançado (MONTEIRO, 2000). O Estado é, portanto, o lócus por excelência de articulação e coordenação dos interesses da sociedade. Considerando desenvolvimento como dependente do futuro almejado por uma sociedade, cabe ao Estado o papel de articular as visões de futuro dos diversos segmentos da sociedade, gerar uma visão comum para a sociedade como um todo e, finalmente, ele deve utilizar os meios à sua disposição para que a visão gerada se torne realidade⁴.

Pelo exposto até o momento, tem-se claro que a idéia de desenvolvimento está intimamente ligada à trajetória de uma sociedade. De um lado, há o processo sempre

⁴ O papel do Estado nesse contexto é o de gerador da decisão coletiva. Seria no mínimo ingênuo não crer em divergências de escolhas ou opções por parte dos diversos indivíduos ou segmentos que compõem uma sociedade. Numa sociedade democrática, o Estado é o lócus de debate e da conseqüente decisão coletiva (cujo conteúdo quase certamente encontrará seus insatisfeitos). Desta forma, considerada a perspectiva de desenvolvimento supracitada, a qual o liga ao caminho trilhado por uma sociedade frente às contingências que deve enfrentar, cabe ao Estado cumprir este papel.

contínuo de mudanças pelos quais as sociedades passam; por outro, há anteposição entre como uma sociedade⁵ é e como ela gostaria de ser.

No que diz respeito às mudanças, há uma interdependência grande entre as que ocorrem internamente, no nível da sociedade, e as que ocorrem externamente, quer sejam na região ou mesmo em nível mundial.

No que tange ao caminho escolhido pela sociedade, há os limitadores que pressionam no sentido de se manter o caminho passado e há os facilitadores que permitem o trilhar de um novo caminho.

Assim, a trajetória de uma sociedade é o resultado da soma dos vetores das mudanças estruturais e conjunturais e do caminho que a sociedade busca seguir, que pode resultar numa situação melhor, igual ou pior do que a anterior (vide, *e.g.*, a trajetória da civilização ocidental na transição da Idade Antiga para a Medieval e desta para a Moderna).

A reflexão feita anteriormente acaba culminando no desafio fundamental do desenvolvimento: transformar o conceito, a abstração, o desejo de desenvolvimento em realidade concreta.

Este desafio ganhou contornos mais concretos logo após a 2ª Guerra Mundial, por duas razões. A primeira foi a necessidade da reconstrução da Europa do pós-Guerra. Em 1944, com o término do conflito no horizonte, os 44 países aliados reuniram-se em Bretton Woods, nos Estados Unidos, com o intuito de criar um sistema de regras, organizações e procedimentos para regular a política econômica internacional, haja vista a amarga lembrança da Grande Depressão e a sua atribuição como um dos catalisadores para o conflito.

⁵ É importante ressaltar que ao se falar em sociedade e suas relacionadas ações ou predileções (*e.g.*, gostaria de ser, escolhas, entre outras), está-se partindo do resultado da decisão coletiva abordado no parágrafo anterior, o qual, inclusive, deixa clara a existência de diversos segmentos da sociedade – aí incluídos indivíduos – os quais aderem a distintas opções ou são divergentes em suas escolhas (vide também nota de rodapé anterior). Desta forma, o conceito de sociedade não deve ser entendido jamais como entidade monolítica, mas como o resultado da pluralidade imanente a uma sociedade democrática.

Entre essas organizações, visando especialmente a necessidade de reconstrução dos países europeus, foi criado o Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD). Suas operações então se limitavam a empréstimos que financiassem o esforço de reconstrução da Europa, tendo sido a França, mediante um empréstimo de US\$ 250 milhões em 1947, o primeiro país mutuário do Banco (GAVIN *et* RODRIK, 1995; WORLD BANK, 2007b).

No contexto do pós-Guerra, quando ao mesmo tempo ocorria o processo de independência de muitas das antigas colônias européias e o acirramento das tensões da Guerra Fria, o BIRD a rigor passou a ser utilizado como instrumento de difusão ideológica das economias ocidentais, mais notadamente os Estados Unidos. Isso acarretou também na criação da Associação Internacional de Desenvolvimento (AID) em 1960 (IDA, 2007), bem como contribuiu para a criação do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) em 1959 (IADB, 2007b).

Por muito tempo, antes principalmente dos avanços ocorridos após a 2ª Guerra, a visão sobre desenvolvimento se limitava à busca do pleno emprego dos fatores de produção, proporcionando a erradicação do desemprego e crescimento econômico.

O debate sobre o desenvolvimento foi bastante fomentado pelo surgimento do Banco Mundial e demais Bancos Multilaterais, nas décadas de 1940 e 1950, mas os quais também trouxeram forte componente ideológico ao que se entendia por desenvolvimento, no contexto do crescente antagonismo da Guerra Fria (GAVIN *et* RODRIK, 1995).

Em resumo, a noção de desenvolvimento germina tendo como terreno o término da 2ª Guerra, o surgimento da Guerra Fria e o antagonismo do capitalismo *versus* comunismo, adubado pelas idéias e projetos patrocinados principalmente pelos países capitalistas, utilizando-se dos Bancos Multilaterais de Desenvolvimento (BMDs) como semeadores.

Aos países pobres, havia (e ainda há) pouca opção. Além do vácuo institucional surgido no processo de independência e da ausência de capacidade administrativa, a falta

de recursos para suprir as deficiências, principalmente em infra-estrutura, apresentava-se como um óbice ao desenvolvimento. Ainda hoje, a falta de recursos é o maior deles, pois são necessários à formação de pessoal, à ampliação do alcance da saúde pública, entre outras ações governamentais essenciais à promoção do desenvolvimento. Desta forma, na falta de recursos, a busca por empréstimos ou doações (que muitas vezes são oferecidos) se revela uma opção viável de se conseguir promover o desenvolvimento.

Por conta das garantias que os países pobres não têm como oferecer a credores privados restam a esses países duas opções: ou tentam construir suas capacidades com os (escassos) recursos que possuem ou aceitam a intermediação financeira realizada pelos BMDs, os quais canalizam recursos de entidades privadas e públicas de países mais ricos para projetos de desenvolvimento nos mais pobres, recursos que dificilmente seriam acessíveis aos países pobres sem essa intermediação (GILBERT *et al.*, 1999).

Entretanto, na medida em que os BMDs atuam na intermediação financeira, eles não se restringem a essa atuação, eles também agem como agentes provedores de conhecimento para a promoção do desenvolvimento e agentes de influência estrutural (AFONSO *et* GUBERMAN, 2007), o que reforça o componente ideológico de suas ações.

O componente ideológico é mais nitidamente identificável, por exemplo, na forte atuação dos BMDs na disseminação das reformas liberalizantes e desburocratizantes, bem como nas condições para empréstimos que demandam mudanças nos processos de decisão local, mudanças em práticas específicas e até mesmo na forma e no foco da atuação dos governos locais (BANERJEE *et* HE, 2003; COOKE, 2004; GILBERT *et al.*, 1999; HIRSCHMANN, 1999; JENKINS, 1997; MEHROTRA, 2004; O'BRIEN, 2002; WADE, 2002).

O principal instrumento de atuação dos BMDs é o financiamento de projetos de desenvolvimento (IADB, 2007a; WORLD BANK, 2007a). É através das atividades envolvidas no desenho, implementação e nas condições circundantes às operações de empréstimo que os Bancos exercem seus papéis de agentes de influência estrutural, pois é quando os

países mutuários, caso queiram os recursos para a implementação dos projetos, precisam se sujeitar às imposições feitas. Como há um alto grau de assimetria na relação, de um lado os detentores do capital e do conhecimento para o desenvolvimento, do outro os necessitados desse capital e conhecimento, normalmente essas condições e interferências no desenho e na implementação dos projetos são aceitas.

O quadro apresentado sobre os BMDs, englobando as circunstâncias e as formas de atuação, suscita questões importantes e que geram consequência para a compreensão da dinâmica do desenvolvimento.

Segundo o argumento que foi apresentado, desenvolvimento está intimamente relacionado ao caminho escolhido por uma sociedade. E a escolha de uma sociedade pressupõe o diálogo democrático⁶ e a decisão da linha de ação adotada para a busca do desenvolvimento. A partir da interação dessa linha com outros fatores, tem-se como resultante a trajetória percorrida por essa sociedade.

Logo, na medida em que uma sociedade depende de recursos externos para implementar aquilo que julga necessário para a promoção do seu desenvolvimento, e que estes recursos estão condicionados a mudanças que não necessariamente refletem as escolhas feitas *a priori* pela sociedade, surge o questionamento de qual grau de legitimidade, e até mesmo democracia, pode ser atribuído ao processo condicional de operação dos Bancos Multilaterais.

Decisões não ocorrem no vácuo. Algo abstrato como sociedade não escolhe caminhos ou aceita condições. Conforme já citado, uma sociedade se articula para fazer escolhas ou tomar decisões de várias formas, sendo que o Estado institucionalmente representa esta

⁶ Diálogo democrático é algo que vai além de processos eleitorais e/ou debates parlamentares. Ele inclui a participação voluntária e ativa da população em organizações civis, partidos políticos, nos debates públicos e na própria fiscalização da atuação de seus representantes eleitos. Este enunciado já é o suficiente para fazer intuir que esse processo dificilmente é espontâneo, haja vista que a lógica da ação coletiva gera os incentivos no sentido contrário (OLSON, 1971). Ademais, esses incentivos incluem os custos de participação (quer sejam de tempo, financeiros, entre outros). Numa sociedade como a brasileira, na qual parcela significativa da população mal tem tempo para lutar pela própria subsistência, essa participação fica ainda mais prejudicada.

forma, constituindo-se na organização política de uma sociedade, regulando-a mediante leis e normas auto-impostas.

Portanto, necessariamente a aceitação das condições, mudanças ou reformas impostas ou disseminadas pelos BMDs passam pelo Estado, tanto porque algumas dizem diretamente à sua forma de funcionamento⁷, quanto pelo fato de que outras dependem de alterações em leis e normas de responsabilidade do Estado.

Mas o Estado, como instituição, também é uma abstração que depende de fato de suas organizações para desempenhar suas funções. Assim, em última instância, o desempenho do papel articulador de visões, gerador da decisão coletiva e promotor do desenvolvimento passa obrigatoriamente pela forma como funcionam as organizações do Estado. Sendo este também o caso ao se falar nas condicionalidades impostas pelos Bancos Multilaterais.

Se, em essência, pode-se questionar o caráter democrático das condicionalidades, não perdendo de vista o fato de que a aceitação delas passa pelo funcionamento do Estado, logo, por suas organizações, as razões pelas quais elas são aceitas é algo que precisa ser identificado.

Inicialmente, pode-se dizer que (1) a ausência de outras fontes de financiamento e (2) a necessidade premente de ações que alavanquem o desenvolvimento podem levar os países mais pobres a aceitarem alguns pequenos males (como a ingerência externa) em troca de um bem maior (a promoção do desenvolvimento).

Entretanto, no caso de um país como o Brasil, a primeira razão não é aplicável, já que o país possui classificação do chamado *investment grade*⁸. Portanto, não há falta de fontes de financiamento, especialmente se for considerado que o país possuía US\$ 223 bilhões em reservas internacionais em outubro de 2009 e recebeu US\$ 43,9 bilhões de investimento

⁷ Como, por exemplo, a exigência de determinada estrutura administrativa para o gerenciamento do projeto.

⁸ *Investment grade* (grau de investimento) é o nome dado pelas agências de risco à recomendação para investimentos naqueles países que atingiram esse nível.

estrangeiro direto em 2008⁹, praticamente o dobro do valor recebido em 2006 (BACEN, 2009a, 2009b, 2007).

Contudo, não se pode dar o mesmo tratamento para a segunda razão. O Brasil apresenta uma renda *per capita* de R\$ 12.436,72 (em 2006), o que teoricamente significaria dizer que cada brasileiro poderia consumir R\$ 1.000,00 por mês (BACEN, 2007a). Considerando o valor do custo de vida para uma família composta por 2 adultos e 2 crianças, na cidade mais cara do país – São Paulo, como sendo de R\$ 1.737,16 (em setembro de 2007), o valor da renda *per capita* (que totalizaria aproximadamente R\$ 4.000,00 para a família inteira no mês) seria suficiente para que essa família pudesse arcar com os custos de alimentação, moradia, educação, saúde, lazer, vestuário, higiene, transporte e previdência social, conforme previsto na Constituição Federal (BRASIL, 2007; DIEESE, 2007), bem como haveria um excedente de mais de R\$ 2.000,00 que poderia ser usado para aumentar o nível de consumo, aumentar uma poupança futura, entre outras destinações possíveis. (É bom atentar que dentro da própria cidade de São Paulo, há uma diversidade enorme no custo de vida. O valor apresentado seria insuficiente, por exemplo, para que a família morasse no bairro dos Jardins).

A realidade, porém, desmente o exercício de aritmética. A forte desigualdade é característica marcante e de longa data do país. Ela advém tanto do processo fundiário quanto do de industrialização e é bastante peculiar ao Brasil (FURTADO, 2003), ocorrendo intra e inter-regionalmente.

Desenvolvimento, portanto, é um conceito fundamental para o Brasil, haja vista trazer em seu cerne a idéia de uma sociedade mais digna e justa, uma sociedade verdadeiramente humana. No Caso particular brasileiro, o principal desafio é o da redução das desigualdades, com as quais o país não pode continuar a conviver, caso queira verdadeiramente fazer com que o lema de sua flâmula, o progresso, signifique o caminho trilhado pelo país.

⁹ Investimento estrangeiro direto é o total de recursos que vieram de outros países para serem aplicados na atividade produtiva no Brasil.

Mesmo com o exposto, uma situação aparentemente paradoxal perdura. Se o Brasil não é um país pobre, apresenta razoável grau de confiabilidade ao investidor externo e possui expressivas reservas internacionais, em princípio só bastaria uma correta aplicação desses recursos para que se conseguir promover o desenvolvimento. Entretanto, a situação brasileira não é tão trivial.

Ao setor público brasileiro faltam os recursos necessários para tal. As crises fiscais e posteriores medidas de ajustes econômicos comprometeram largamente a capacidade de alocação de recursos do Estado brasileiro para a promoção de medidas específicas que alavanquem o desenvolvimento. O alto grau de endividamento demanda a manutenção de elevadas reservas internacionais.

Diante desse quadro, o Estado Brasileiro precisa buscar financiamento nas mesmas fontes que países de menor renda para financiar seus projetos que visem alavancar o desenvolvimento: os Bancos Multilaterais de Desenvolvimento.

Não se está argumentando quanto à impossibilidade do Estado Brasileiro promover o desenvolvimento contando somente com recursos próprios. Todavia, se for reconhecido que há como acelerar esse processo mediante o uso do instrumento do projeto de desenvolvimento financiado por Banco Multilateral, considera-se legítimo e até mesmo lógico buscar o seu uso. Algo que já é realidade no país.

Para que se tenha uma dimensão da utilização do instrumento do projeto com financiamento externo no Brasil, o país possui atualmente 244 projetos públicos de desenvolvimento ativos financiados pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) ou Banco Mundial (IADB, 2009; WORLD BANK, 2009).

Por serem projetos públicos, espera-se que estejam enquadrados no esforço de desenvolvimento do Estado Brasileiro, que sejam convergentes com a visão de futuro da sociedade (além de serem obviamente gerenciados pelo Estado).

Logo, é necessária a transformação da idéia abstrata de um Estado que promove o desenvolvimento em compreensão de como o Estado desempenha esse papel.

Esta necessidade se traduz em duas etapas. A primeira diz respeito à forma como o Estado Brasileiro articula os diversos interesses da sociedade, gerando a decisão coletiva sobre o desenvolvimento. A segunda se refere à forma como a visão é implementada.

A forma do Estado efetuar a articulação dos diversos interesses existentes na sociedade deve ser mediante o processo político. Mais especificamente, a articulação deve ocorrer via os instrumentos democráticos disponíveis para a expressão, articulação e busca dos interesses dos indivíduos ou grupos de indivíduos que a compõem.

Apesar de ser possível falar em funcionamento do Estado sob outro regime que não o democrático, é pouco crível que seja possível falar em verdadeira expressão ou articulação da sociedade sob outro regime, ou mais especificamente, é pouco crível que seja possível falar em visão ou escolha da sociedade, senão no regime democrático.

Democracia, porém, não se resume à existência de eleições livres, parlamento, entre outras instituições que a representam. O funcionamento da democracia depende do exercício de fato das funções institucionais que garantam a representatividade, os direitos individuais, a independência dos poderes, bem como a participação de fato da sociedade. Este último aspecto é inclusive um elemento que reforça a funcionalidade institucional do Estado e é de suma importância para a sua melhoria (PUTNAM, 2006). Ou seja, a participação ativa da sociedade no processo democrático é condição *sine qua non* para o seu fortalecimento e aprimoramento.

Participação da sociedade no processo democrático é mais consequência que causa. Consequência porque depende de uma cultura cívica local e de uma predisposição dos seus integrantes de se sentirem responsáveis pelo seu destino – e assim participarem.

Olhando essa questão na sociedade brasileira, percebe-se a clara dissociação existente entre a idéia de sociedade e a idéia de Estado. De forma geral, a sociedade

brasileira vê o Estado como algo externo, não como sua expressão institucional e política de articulação (JEPPERSON, 1991).

Assim, o Estado fica à mercê da captura por grupos de interesse melhor organizados e que utilizam a máquina estatal de forma patrimonial e personalista, como já é histórico no país (CAMPANTE, 2003; HOLANDA, 1995; PRATES *et* BARROS, 1997). Os resultados dessa situação são eleitores cooptados pelo poder político, a condução do Estado rumo aos objetivos que os seus detentores desejam, mas que dificilmente representa a visão legítima da sociedade – o que tampouco é fácil de ser definida, haja vista a pouca cultura cívica existente.

Portanto, para que o Estado brasileiro possa efetivamente cumprir seu papel de promotor do desenvolvimento, faz-se necessária a lapidação da democracia no Brasil. Do contrário, a realidade democrática à brasileira sob a qual se vive prejudicará mais do que contribuirá na busca de uma realidade de vida mais digna e justa.

Passada a etapa da construção da decisão coletiva, há ainda o trabalho de implementá-la, de transformar idéias em ações concretas que levem a sociedade para o caminho desejado. Poder-se-ia argumentar que, já que não há visão representativa de fato sobre os caminhos que a sociedade deseja trilhar, qualquer reflexão sobre desenvolvimento perderia o sentido. De fato, a partir do momento em que uma das condições necessárias para que o país se desenvolva não se encontre presente – no caso, democracia plena – haverá sim alguma perda. Nem sempre será possível identificar o grau e a natureza da perda, mas alguns indicadores indiretos, como o nível de corrupção ou quantidade redundante de organizações públicas que compartilham da mesma finalidade, podem servir como termômetro do desperdício do que poderia ser melhor empregado em ações que contribuiriam para o desenvolvimento.

Entretanto, diante do fato de que no caso brasileiro a democracia não ocorre de forma plena, é importante ressaltar que não há país onde ela plenamente ocorra. Há graus de

imperfeição em todas as democracias, como também há graus de participação das sociedades e pressões de seus integrantes por medidas que visem beneficiá-los.

O problema específico no caso brasileiro é que alguns grupos recebem desproporcionalmente mais benefícios que outros, frente às suas carências, bem como isso é usado como instrumento de cooptação política. Em suma, o Estado brasileiro age como promotor das desigualdades em algumas áreas, em outras como seu redutor.

Logo, o grau de participação da sociedade e as medidas do Estado que efetivamente beneficiam as populações mais carentes fazem com que ainda assim seja pertinente discutir-se a implementação daquilo desenhado pelo Estado, inclusive por dois outros motivos.

Inicialmente, porque o processo de transformação das idéias em ações pode influenciar positiva ou negativamente na consecução dos objetivos de desenvolvimento. Segundo (atrelado ao primeiro) pelo fato de que, na medida em que se consiga aprimorar a democracia brasileira, é mister que já se conheça quais são as demais dificuldades a serem superadas para que efetivamente se consiga promover o desenvolvimento.

A implementação da visão de desenvolvimento se dá como qualquer ação do Estado. Na verdade, é importante sempre frisar esse ponto, o Estado deve servir primordialmente à promoção do desenvolvimento. O Estado é uma abstração que só ganha forma pelas instituições e organizações que o compõem.

Por funções institucionais do Estado, entende-se as funções clássicas de articulação, normatização e resolução de disputas. Elas compreendem as leis e normas que regulam a sociedade, a provisão do bem-comum entre outras funções que a sociedade demande.

O Estado, então, para executar suas funções, utiliza-se de organizações que levam a cabo as atividades necessárias. Por exemplo, a função do Estado de criar leis e normas que regulem a sociedade é executada pelo Poder Legislativo. O Poder Legislativo, por sua vez, só cria leis mediante o funcionamento da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, no

nível federal, das Assembléias Legislativas, no nível estadual, e das Câmaras de Vereadores, no nível municipal. Ou seja, a função institucional do Estado de criar leis e normas é dependente do funcionamento das organizações que levam a cabo a tarefa.

Ao se pensar, portanto, na função institucional do Estado de promover o desenvolvimento, invariavelmente chegar-se-á, no fim, às organizações públicas cujas finalidades estejam afetas ao que se pretende implementar. Isso é válido tanto para as atividades rotineiras do Estado, quanto para as extraordinárias, como pode ser o caso no gerenciamento de projetos de desenvolvimento.

Conhecer o funcionamento, a dinâmica organizacional das organizações públicas, torna-se assim um elemento necessário para a compreensão do processo do desenvolvimento.

É claro que as organizações públicas, por serem integrantes do Estado, não estão dissociadas do seu papel de articulador de visão da sociedade. Há, porém, diferenças, sendo a principal delas que a função de articulação do Estado ocorre no nível político, já a função de implementação – via organizações do Estado, embora influenciada pelo nível político, ocorre no nível operacional. É neste nível, inclusive, em que as interações com a sociedade ocorrem com mais freqüência.

A natureza da diferença entre as organizações operacionais e as políticas do Estado vai além do tipo de função que exercem, chegando às características de quem ocupa os cargos da atividade-fim da organização. Basicamente, pode-se dividir a gestão pública em três níveis: o político, o gerencial e o técnico-operacional. O nível político diz respeito aos ocupantes dos cargos escolhidos mediante o processo eleitoral. O gerencial já está relacionado àqueles que têm a responsabilidade de implementação do plano de governo. E finalmente, o nível técnico-operacional é aquele onde se enquadra o grosso do funcionalismo, executores que possuem pouca ou nenhuma ingerência sobre os processos dos quais tomam parte.

Em princípio, o nível político estaria mais relacionado à geração da decisão coletiva da sociedade que se traduziria num programa de governo, o qual deveria em tese contribuir para o desenvolvimento¹⁰. Os demais níveis estariam mais ligados às atividades de implementação da visão. Há funcionários de nível gerencial e técnico-operacional trabalhando nas organizações políticas por excelência, como as do Poder Legislativo, mas nunca na atividade-fim. Teoricamente a recíproca deveria ser verdadeira, mas na prática não é. Essa situação já aponta para o fato de que não há pureza na diferenciação entre os três níveis, trazendo a influência do nível político para o operacional.

Pelo exposto, já é possível perceber que as duas etapas citadas anteriormente, a geração e implementação da decisão coletiva da sociedade sobre os rumos que devem ser tomados, apesar de serem distintas, estão fortemente entrelaçadas. Na medida em que isso ocorre, é natural que surjam incentivos outros para atuação das organizações, distintos das finalidades para as quais foram criadas.

Assim, ao se falar em Gestão Pública, na gestão das organizações públicas, o todo aparece. Ou seja, é difícil distinguir a gestão das organizações públicas operacionais das atividades do processo político em que estão inseridas, atividades que em teoria não deveriam influenciar no funcionamento dessas organizações, mas que na prática influenciam¹¹. Em parte, esta é a origem da crença que a Gestão Pública está associada à idéia de ineficiência e que o setor privado tem melhor capacidade de prover os bens e serviços para a população, pois estariam imunes à contaminação política (ABRÚCIO, 2006; STIGLITZ, 2001) – mas vulneráveis a outros tipos de contaminação, é importante que se faça constar.

¹⁰ Neste ponto, é importante atentar para o papel desempenhado pelos partidos políticos e da política em si na sociedade democrática, contribuindo para fomentar o diálogo democrático mediante a geração de oportunidades para a participação política dos segmentos ou indivíduos de uma sociedade. O aprofundamento dessa questão, a despeito de sua importância intrínseca, extrapola o escopo da presente tese, motivo pelo qual opta-se por somente sinalizá-lo.

¹¹ Faz-se necessária a distinção entre a gestão operacional e as “atividades do processo político”. Enquanto aquela se refere ao funcionamento da organização pública, cuja ação será direcionada focando a decisão coletiva tomada (leia-se visão política predominante), estas se referem ao contínuo jogo de interesses que buscam a capitalização política mediante o redirecionamento das ações das organizações. Portanto, o problema ocorre quando esta influência consegue interferir nas ações das organizações, levando-as para outra(s) finalidade(s) distinta(s) daquela(s) definida(s) no escopo da decisão coletiva.

O quadro delineado da realidade brasileira, com base no que foi apresentado, não é dos mais animadores. Inicialmente porque o Estado não cumpre bem o seu papel de articulador da sociedade e de gerador da visão comum. Ademais, a implementação da visão criada é contaminada pela mesma disfuncionalidade que prejudica a etapa precedente.

Neste ponto, é relevante identificar a natureza da disfuncionalidade que contamina a implementação. Recordando, a implementação depende da capacidade das organizações que têm a tarefa de levá-la a cabo. Esta capacidade, por sua vez, não depende exclusivamente dos recursos e processos formais para a execução das atividades pertinentes, mas também depende da maneira como os recursos são utilizados de fato e do quão corretamente os processos são executados.

Assim, os comportamentos e atitudes dos agentes públicos estão inseridos numa dinâmica que vai além da dinâmica processual (formal) das suas atividades, que reflete o funcionamento de fato da organização, advinda da relação entre as pessoas, seus comportamentos e posturas, ao que se denomina **Dinâmica Social das Organizações Públicas**. Ela é reflexo da forma como o Estado opera, são consequência da captura do Estado, do patrimonialismo e clientelismo. Ou mais ainda, as organizações públicas são locais de controle que servem a um sistema social maior (PRESTES MOTTA, 1979), no caso elas servem de instrumento para que aqueles que controlam o Estado busquem a realização dos seus interesses pessoais próprios.

Se essa problemática ocorre no funcionamento normal, diria-se assim, do Estado, tendo influência negativa no desenvolvimento, é natural que se questione o que ocorre no que diz respeito aos projetos específicos de desenvolvimento, mais especificamente quando se trata de projetos financiados por Bancos Multilaterais de Desenvolvimento. Isso porque o financiamento de projetos de desenvolvimento se traduz em capacidade financeira extra para o Estado executar o que é necessário ou, enviesado pela disfuncionalidade, executar o que seja melhor politicamente para o grupo dirigente. Por outro lado, a utilização dos

projetos pode explicitar problemas que não são aparentes no funcionamento rotineiro do Estado.

Projetos pressupõem objetivos claros e definidos – no tempo e em quantidade, bem como a previsão dos recursos necessários para serem executados. Em outras palavras, os projetos explicitam as relações de causa e efeito. Portanto, enquanto um projeto está adequadamente estruturado e integrado ao esforço de desenvolvimento, ele se torna um bom indicador desse processo.

A particularidade no caso desses projetos é a incorporação de mais um ator à dinâmica: o Banco. Recordando o apresentado anteriormente, as operações de empréstimos dos Bancos Multilaterais estão associadas às condicionalidades e ao papel de disseminação ideológica que os Bancos desempenham. As condicionalidades, inclusive, podem se referir às formas organizacionais que os mutuários devem adotar e aos seus focos de atuação. Portanto, na medida em que um projeto de desenvolvimento é financiado por um Banco Multilateral, a execução das duas etapas que visam tornar o ideal de desenvolvimento em realidade pode sofrer influência significativa.

Sintetizando o exposto até o momento, tem-se que:

1. desenvolvimento diz respeito aos rumos tomados pela sociedade;
2. o Estado é o ente responsável por articular os setores da sociedade para criar e implementar a visão de futuro que sociedade deseja;
3. vários países, inclusive o Brasil, contam com a ajuda de Bancos Multilaterais para obterem recursos e conhecimento para projetos de promoção do desenvolvimento;
4. a atuação dos Bancos Multilaterais é fortemente marcada pelo viés ideológico das maiores economias capitalistas ocidentais, marcadamente os Estados Unidos;
5. esse viés se traduz em condicionalidades que os mutuários precisam aceitar para receberem os recursos;

6. aceitando as condicionalidades impostas, os Estados obtêm e empregam os recursos;
7. no caso brasileiro, o Estado é marcado pela captura, clientelismo e patrimonialismo;
8. essas características permeiam o funcionamento do Estado desde o nível político até o operacional, limitando a funcionalidade do Estado brasileiro na promoção do desenvolvimento;
9. muitas vezes, as disfunções não são perceptíveis na dinâmica processual formal das organizações, mas na sua dinâmica social; e
10. finalmente, ao menos formalmente, a presença dos Bancos Multilaterais traz a influência deles sobre a gestão dos projetos de desenvolvimento.

Tudo isso, então, traz à lide a necessidade de se melhor compreender a dinâmica social das organizações públicas nos três níveis e nas duas etapas apresentadas, considerando também as particularidades trazidas pela utilização de projetos financiados por Bancos Multilaterais, com vistas a compreender as consequências dessas relações para o desenvolvimento, o que suscita o seguinte problema de pesquisa:

Qual a relação entre a dinâmica social das organizações integrantes da gestão pública e a promoção do desenvolvimento via projetos financiados por Bancos Multilaterais?

1.1 Objetivos

1.1.1 Objetivo Final

O objetivo final da tese é o de **analisar a relação entre a dinâmica social das organizações integrantes da gestão pública e a promoção do desenvolvimento por projetos financiados por Bancos Multilaterais.**

1.1.2 Objetivos Intermediários

Para que o objetivo final seja alcançado, será necessário que sejam atingidos os seguintes objetivos intermediários:

- **analisar e discutir o papel do estado no desenvolvimento** – não se pode pensar em discutir o funcionamento das organizações públicas responsáveis por projetos de desenvolvimento sem antes compreender o que envolve e ao que está relacionado o papel dessas organizações. Assim, a discussão do papel do estado no desenvolvimento é passo importante para a consecução do objeto final da tese, pois buscará explicitar todo o contexto no qual essas organizações públicas operam, contexto esse que é bem mais que pano de fundo, que tem impactos profundos em como as organizações operam e que, portanto, precisam ser bem conhecidos;
- **analisar a relação entre os Bancos Multilaterais de Desenvolvimento e a gestão de projetos por eles financiados** – o financiamento de projetos de desenvolvimento por Bancos Multilaterais vem acompanhado de uma série de normas e procedimentos aos quais o mutuário tem que se ajustar para poder receber os recursos. Isso inclui mudanças de rotinas, por vezes estrutura, ou seja, mudanças nas formas usuais de operação das organizações responsáveis por projetos. Além disso, o Banco financiador também desempenha papel de fiscalizador e sancionador das atividades do projeto, influenciando em sua execução. Desta forma, faz-se necessária esta análise, de forma a se poder verificar as conseqüências e impactos da relação no gerenciamento dos projetos;
- **analisar o papel dos projetos como instrumentos para o desenvolvimento** – apesar de destacado, este objetivo intermediário deverá ser abordado em conjunto com o anterior, já que o financiamento do projeto de desenvolvimento é o principal instrumento utilizado pelos Bancos Multilaterais, cuja

disseminação de utilização também pode ser enquadrada como relacionada ao objetivo anterior. Além disso, buscar-se-á neste objetivo identificar os elementos que devam ser observados em um projeto para que ele possa ser considerado um bom instrumento de desenvolvimento, se for o caso;

- **descrever a dinâmica social das organizações públicas envolvidas em projetos de desenvolvimento financiados** – o que se pretende neste objetivo é a identificação dos elementos relevantes que possam estar relacionados à maneira como as organizações públicas funcionam e como especificamente eles influenciam e/ou determinam a forma de operação das organizações públicas, forma esta distinta daquela que poderia ser descrita unicamente pela análise dos processos formais de trabalho, passo necessário para que se possa posteriormente verificar se a diferença entre os processos formais e reais tem impacto positivo ou negativo no desenvolvimento; e
- **determinar como os elementos analisados se relacionam e quais as consequências desse relacionamento para o desempenho dos projetos na promoção do desenvolvimento** – este objetivo é o passo final necessário para se chegar ao objetivo final. O que se busca aqui é agrupar os elementos analisados e identificados nos objetivos anteriores, visando estabelecer as relações entre eles, mais especificamente entre a dinâmica social das organizações públicas e o desempenho dos projetos de desenvolvimento.

1.2 A Tese

A dinâmica social das organizações integrantes da gestão pública no Brasil prejudica a promoção do desenvolvimento. A dinâmica social começa a ser determinada pela possibilidade de captura das organizações por determinadas pessoas ou grupos de interesse, os quais se utilizam da fragilidade das instituições democráticas do Brasil para tal. A captura se expressa no formalismo, no patrimonialismo e no personalismo existente nas organizações. Essas três características, por sua vez, geram uma série de consequências

que impactam negativamente no desempenho dos projetos de desenvolvimento, prejudicando em última instância o próprio desenvolvimento do país.

Neste ponto, faz-se necessário um adendo. O que se buscará comprovar não é a necessidade da menor participação do Estado na promoção do desenvolvimento. Pelo contrário, tomado o que foi exposto, crê-se ser o Estado o ator fundamental para a promoção do desenvolvimento. Entretanto, buscar-se-á comprovar que, a despeito de experiências bem-sucedidas, os problemas encontrados nas organizações públicas prejudicam o desempenho do Estado no cumprimento do seu papel, tanto de geração quanto de implementação da visão de desenvolvimento, o que pode ser percebido, por exemplo, mais claramente nos projetos de desenvolvimento. Logo, o recomendado não é que o Estado se abstenha da tarefa do desenvolvimento, mas sim que o Estado seja aprimorado para que possa melhor desempenhá-la.

Desenvolvimento, como já foi esboçado e será melhor detalhado no capítulo seguinte, abrange uma grande amplitude de questões, como econômicas, sociais, políticas e ambientais.

Seria pretensão em demasia querer abordar cada uma dessas dimensões no nível de aprofundamento dos quais elas são merecedoras. Desta forma, optar-se-á ao longo do texto por utilizar a dimensão econômica do desenvolvimento como eixo central, em torno da qual as demais dimensões serão abordadas.

Essa escolha se deu pelo fato de que a idéia de desenvolvimento surgiu no seio das Ciências Econômicas, bem como invariavelmente depende da sua incorporação, haja vista o papel central que questões como renda e consumo desempenham na sociedade ocidental.

1.3 Relevância do Estudo

Conforme já citado, desenvolvimento é assunto que diz respeito ao futuro de toda e qualquer sociedade. Neste sentido, a tese buscará contribuir com a discussão sobre esta importante questão.

Desenvolvimento, porém, não ocorre de forma automática. A atuação do Estado é fundamental nesse processo, quer seja ela mais ativa, operacional, ou mais regulatória, normativa. Logo, conhecer mais sobre como se dá o processo de desenvolvimento é um passo necessário para o aperfeiçoamento da ação do Estado na busca pelo desenvolvimento.

1.3.1 Relevância para as organizações

Para as organizações públicas, os benefícios se apresentam como de dois tipos. Ao analisar a dinâmica social da gestão pública, o estudo pode municiar os gestores públicos – especialmente os de nível hierárquico mais elevado – com uma melhor compreensão do *modus operandi* de fato do setor público, possibilitando assim, que sejam tomadas medidas visando melhorar a eficiência e eficácia delas. Atrelado a isso, e em certa medida também precedente a isso, os resultados da pesquisa, ao evidenciarem o processo desde a formulação até a implementação do caminho que a sociedade deseja trilhar pode servir à sociedade como uma maneira de evidenciar a importância de sua participação mais ativa no processo político e como esta participação é essencial para o futuro do país.

O segundo tipo de benefício é aquele norteador da própria ação do Estado. A importância do desenvolvimento está atrelada à trajetória, à construção do futuro, de cada sociedade. Entretanto, como transformá-lo em realidade ainda é objeto de controvérsia. Assim sendo, espera-se que as organizações do Estado possam nortear suas ações de maneira a obter o melhor resultado na busca desse objetivo, particularmente no que tange à utilização de projetos de desenvolvimento.

1.3.2 Relevância Acadêmica

Apesar de gestão pública já ser assunto abordado pelo mundo acadêmico, é comum se ver a perspectiva que considera a organização pública como um todo homogêneo, quando no máximo faz-se uma divisão entre dirigentes e dirigidos (MARTINS, 1997; PACHECO, 2008; STIGLITZ, 2001; WHITE, 1987). A Pesquisa busca apresentar uma

perspectiva diferente sobre essa questão, ao distinguir lógicas distintas ocorrendo simultaneamente nas organizações, mais complexas e em mais níveis do que a simples dicotomia dirigentes/dirigidos pode inicialmente fazer supor. A relevância reside na discussão das naturezas distintas dessas lógicas e como isso tem impacto nas relações dentro das organizações, no andamento de suas atividades e nos seus resultados.

Um outro ponto importante é o estabelecimento de outras conexões entre o Estado e o Desenvolvimento. A importância do Estado para o desenvolvimento não é assunto novo (*e.g.*, WORLD BANK, 1997). Todavia, o que a pesquisa busca inovar é na identificação dos fatores específicos que contribuem ou prejudicam a busca pelo desenvolvimento, o que é feito mediante a análise dos projetos de desenvolvimento. Os projetos, por suas características, facilitam o trabalho de identificação dos nexos causais e dos impactos para o desenvolvimento.

Além dessas, tem-se a importância da discussão do papel dos Bancos Multilaterais de Desenvolvimento, suas relações com as administrações locais e dos projetos como instrumentos de promoção do desenvolvimento sob a ótica de Administração. É importante ressaltar que a literatura em Administração disponível sobre os Bancos Multilaterais de Desenvolvimento é bastante escassa, sendo bem mais fácil encontrá-la na econômica (AFONSO *et* GUBERMAN, 2007). Logo, reconhecer o papel da Administração em analisar e aprofundar o conhecimento nessa área pode ser bastante benéfico para o mundo acadêmico.

Ao longo da introdução, foram apresentadas questões como a importância da idéia do desenvolvimento frente ao processo contínuo de mudanças da sociedade, o papel do Estado nesse processo, o contexto de surgimento e atuação dos Bancos Multilaterais, a situação particular do Brasil, que o coloca como um país carente de desenvolvimento e portador de problemas que o faz buscar recursos junto a esses Bancos e, finalmente, a inserção da dinâmica social das organizações públicas como um elemento chave nesse

processo. Chegou-se assim ao problema de pesquisa, resumido na relação da dinâmica da gestão pública com o desenvolvimento. Finalizando, os objetivos, a suposição e a relevância da pesquisa foram apresentadas. Nos capítulos seguintes, serão discutidas os aspectos que dão fundamentação teórica à tese, a metodologia que foi utilizada, bem como os resultados da pesquisa e sua conclusão.

2 A DINÂMICA NO PAPEL: O QUE A TEORIA SUGERE

Compreender de que forma a dinâmica social das organizações da gestão pública se relaciona com a utilização de projetos financiados por Bancos Multilaterais, assim influenciando no desenvolvimento, demanda uma discussão abrangente que vai desde a definição do papel do Estado no desenvolvimento, passando pela análise dos projetos como instrumentos para a promoção do desenvolvimento, da relação entre os Bancos e a Gestão Pública chegando à análise da dinâmica social da gestão pública.

2.1 O Papel do Estado no Desenvolvimento

O que é desenvolvimento? O conceito de desenvolvimento vem evoluindo desde a década de 1950, quando seu estudo ganhou proeminência em nível mundial com o advento da reconstrução da Europa após o término da Segunda Guerra Mundial. De simples crescimento econômico para a inclusão de outras dimensões distintas da econômica, como a social, a política e a ambiental (THORBECKE, 2006).

A própria mutação do conceito espelha a evolução das preocupações sobre as condições de vida da humanidade durante o século XX, o que por um lado desdobrou-se em diferentes políticas públicas visando o desenvolvimento e por outro evidencia o caráter dinâmico da trajetória da humanidade e o constante renovar da busca feita pelas diversas sociedades por melhor qualidade de vida.

Com isso em mente, pode-se considerar desenvolvimento como sendo o caminho escolhido pela sociedade de um país para que sua economia possa atingir um patamar de riqueza suficiente para garantir o atendimento das necessidades sociais básicas da sua população, que possa manter sua produção de forma sustentável, com distribuição equânime de riqueza, que garanta a participação da sociedade nas decisões sobre seus rumos e no qual seus indivíduos tenham a possibilidade de acesso aos meios para a sua subsistência, seu desejado progresso material, social e humano, sem prejuízo para os

outros indivíduos, sociedades ou gerações (FILIPPIM *et* ROSSETTO, 2006; HAYAMI *et* GODO, 2005; INGHAM, 1993; SEN, 2000; SOUZA, 1999; THORBECKE, 2006).

Nesse contexto, considerando o papel do Estado na promoção da cooperação social na busca do interesse comum, cabe a ele articular os diversos interesses existentes em dada sociedade de forma a gerar uma visão de futuro (resultado da tomada de decisão coletiva) e fazer uso de seus meios para implementá-la¹².

¹² Há autores, como Friedman (1977) e Hayek (1990) por exemplo, que defendem a menor interferência possível do Estado não somente na economia como na própria vida das pessoas. Friedman argumenta que o Mercado é a forma mais eficiente de alocação dos recursos, promoção da liberdade e fonte de desenvolvimento para qualquer país. Já Hayek defende que qualquer forma de coletivismo levaria à tirania, o que por fim iria de encontro à almejada liberdade humana. Entretanto, a primeira crítica que se faz a essas posições, é o fato do Mercado ser capaz de promover o equilíbrio estático, mas não dinâmico. Mesmo assim, esse equilíbrio estático não estaria livre de flutuações periódicas quais as empresas ou pessoas não pudessem suportar até a estabilização, trazendo a necessidade de solução mais urgente ou distinta daquela que o Mercado tradicionalmente pode proporcionar.

Além disso, considerando a tamanha integração dos mercados em nível mundial, aquele país que adotar medidas protecionistas ou intervencionistas caso os demais mantenham suas condutas pautadas somente pela lógica de mercado, acabam por se beneficiar, vide, *e.g.*, as maneiras pelas quais distintos países reagiram à crise asiática em 1997 e quais foram as consequências dessas formas de reação, quando aqueles países cujos governos foram mais ativos sofreram menos danos e se recuperaram mais rapidamente. Fazendo uma simples analogia, supondo que todas as pessoas de determinada localidade resolvessem agir honestamente. Isso tornaria a polícia desnecessária, sendo possível abolí-la. Sem polícia, caso alguém resolvesse agir desonestamente, roubando, por exemplo, este alguém obteria enorme vantagem, pois não haveria nenhum mecanismo o impediria de agir.

Como se vive no mundo real e não naquele que os livros-texto gostariam que existisse, é pouco crível que deixar o mercado determinar o rumo seja a melhor solução (a não ser para aqueles que mais se beneficiariam com isso).

Até mesmo nos Estados Unidos, país que pode ser considerado o ícone da economia de mercado, subsídios, barreiras alfandegárias, entre outras formas de intervenção são de uso disseminado. Ademais, quase 20% do PIB refere-se aos gastos do governo (BEA, 2008), o que também evidencia a significativa influência do governo. Não é por demais lembrar que uma das abordagens de estratégia empresarial apregoa a busca do monopólio como forma de se obter posição favorável no mercado (vide, *e.g.*, TEECE *et* PISANO, 1994; PORTER, 1991; entre outros). Portanto, no mínimo caberia ao estado a defesa da concorrência. Apesar do próprio Friedman reconhecer que seu papel é maior, ao pregar a oferta pública e gratuita da educação para a população, como forma de garantir isonomia competitiva para os futuros entrantes no mercado de trabalho.

A questão da isonomia leva à questão das desigualdades. Até mesmo se for considerado o ótimo de Pareto, situação na qual nenhum dos participantes poderia estar melhor sem que o outro piore, é importante manter em mente que esse equilíbrio não significa mudar a posição relativa entre os participantes (o que implica em dizer que é bastante improvável conseguir a redução das desigualdades). Logo, isso significa dizer que há necessidade da participação ativa de outro ente além do Mercado (no caso, o Estado) caso se deseje a redução das desigualdades – problema crítico no Brasil.

Se for considerado, então que a desigualdade econômica implica em desigualdade social e, portanto, em capacidade e oportunidades de participação política, percebe-se que a associação espontânea de indivíduos ou segmentos da sociedade na busca por seus interesses se vê prejudicada, ainda mais se for considerado que o mínimo cálculo do custo de participação frente benefícios tenderá a desencorajar essa busca. Assim sendo, reforça-se a relevância do papel do Estado como promotor da cooperação social na busca do interesse comum, cabendo a ele articular os diversos interesses existentes em dada sociedade de forma a gerar uma decisão coletiva sobre o futuro, mostra-se o mais adequado para a realidade brasileira.

Não se deixa, porém de reconhecer que há sim o risco de “tiranização”, ou mais precisamente de expansão da intervenção do Estado em esferas que ameacem liberdades humanas e o risco da locupletação dos detentores da tutela do Estado com os recursos públicos. Entretanto, o paradoxo é que a alternativa a isso aponta para um quadro de manutenção das desigualdades, o que terá como consequência a capacidade de determinados grupos assumirem democraticamente a tutela do Estado e, desta forma, sob a aparência da legalidade e da legitimidade, também locupletarem-se com os recursos públicos. Ou seja, poder-se-ia dizer que se tem uma aparente situação sem solução.

Isso significa que o processo de desenvolvimento pode ser descrito em duas etapas. A primeira diz respeito à forma como o Estado articula os diversos interesses da sociedade, gerando a decisão coletiva sobre o desenvolvimento. A segunda se refere à forma como a decisão é implementada.

Apesar de, didaticamente, ser possível considerar o papel do Estado no desenvolvimento como exercido em duas etapas, a da geração e implementação da visão de futuro da sociedade, este processo não é limitado no tempo, ele ocorre num *continuum* de geração e implementação e manutenção ou correção do rumo, frente aos fatores exógenos que facilitam ou prejudicam o desenvolvimento.

A geração da visão de futuro da sociedade depende da forma como os interesses são articulados. Em outras palavras, depende da forma como o governo opera.

Recentemente, muita ênfase tem sido dada ao papel das instituições como promotoras do desenvolvimento (e.g.: ABRAMOVAY, 2001; CHANG, 2006; GOMES, 2004; MEDEIROS, 2001; NORTH, 1990, 1998; PICCIOTTO, 1995; PUTNAM, 2006; RODRIK, 2003; TABELLINI, 2004), discussão essa que será retomada posteriormente. Entretanto, cabe discutir algumas questões relevantes dessa perspectiva.

Instituições são os conjuntos de valores e normas que restringem o funcionamento do Estado (NORTH, 1990)¹³, ou de forma mais abrangente, restringem a ação dos atores

E, como o texto buscará apresentar mais adiante, é nesse paradoxo que reside o grande desafio inicial para que se consiga um bom funcionamento do Estado que se reflita em desenvolvimento. Bem como se entende que um bom funcionamento do Estado, de fato, depende uma boa integração entre Sociedade, Estado e Mercado, aconrada em democracia a mais plena possível.

(Para maior aprofundamento nos argumentos apresentados nesta nota, ver EASTERLY, 2001, 2002a; FURTADO, 2003; CHANG, 2004; HIRSCHMAN, 1973; OLSON, 1971; RODRIK, 2003; STIGLITZ, 2002; entre outros).

¹³ De forma geral, o conceito de instituições pode ser visto sob três óticas: a econômica, a política e a sociológica.

A despeito das diferenças de enfoque, pode-se identificar pontos de convergência, mais especificamente no que diz respeito a sistemas normativos.

Sob a ótica econômica esses sistemas, além dos governamentais, influenciam os custos de transação – os quais refletem no comportamento dos agentes econômicos.

Sob a ótica sociológica, os sistemas normativos e o contexto institucional limitam a racionalidade organizacional (sistemas que são alvo de disputas de interesse).

No caso desta tese, considerando o ponto de tangência entre as duas óticas, (a qual a definição apresentada pode ser tomada como sintetizadora), adota-se a ótica econômica para tratar dos aspectos macro, como Estado e sua relação com Sociedade e Mercado e a ótica sociológica para se tratar da dinâmica social das organizações públicas. (Autores como CARVALHO *et al.*, 1999; CONCEIÇÃO, 2002, entre outros, abordam com mais profundidade sobre o conceito de instituições).

afetados por esses conjuntos. Portanto, enquanto se espera que o Estado cumpra bem o seu papel de articulador da sociedade, com a finalidade de gerar sua visão de futuro e implementá-la, é forçoso que se perscrute quais são esses valores e normas que regem o funcionamento do Estado.

Em uma análise já antiga, Polybius (1979) já apresentara as virtudes do governo democrático na superioridade de uma sociedade sobre a outra. Mais recentemente, alguns estudos apontam para a forte correlação existente entre o nível de desenvolvimento (e riqueza) de um país e a avaliação da sua democracia – no caso dos países mais desenvolvidos, ou entre o aprimoramento da democracia e o crescimento econômico e desenvolvimento social (DIOP *et* LÉAUTIER, 2007; EASTERLY, 2006; INGHAM, 1993; KEKIC, 2007; SEN, 1999; SIEGLE, 2007).

A democracia, que se apresenta como fator importante para a promoção do desenvolvimento, apresenta uma característica peculiar. Por um lado, ela é aquilo que constrangerá os Estados a desempenharem bem suas funções – aí sua grande contribuição para o desenvolvimento. Por outro, ela depende da existência de uma cultura participativa de dada sociedade, tanto no nível de articulação local, quanto no nível de participação nos assuntos do Estado.

Olhando essa questão na sociedade brasileira, percebe-se a clara dissociação existente entre a idéia de sociedade e a de Estado. De forma geral, a sociedade brasileira vê o Estado como algo externo, não como sua expressão institucional e política de articulação, situação característica na América Latina em geral (JEPPERSON, 1991). Assim, o Estado fica à mercê da captura por grupos de interesse melhor organizados e que utilizam a máquina estatal de forma patrimonial e clientelística, como já é histórico no país (CAMPANTE, 2003; HOLANDA, 1995; PRATES *et* BARROS, 1997). Os resultados dessa situação são eleitores cooptados pelo poder político, a condução do Estado rumo aos

objetivos que os seus detentores desejam, mas que não representam a visão legítima da sociedade – o que tampouco é fácil de ser definida, haja vista a pouca cultura cívica.

Retornando à discussão do papel do Estado no Desenvolvimento, o primeiro papel a ser exercido é o de guardião e promotor do aprimoramento da democracia, de forma que a sociedade possa efetivamente participar e contribuir com a melhoria do desempenho governamental¹⁴. Do contrário, a capacidade do Estado promover o desenvolvimento fica profundamente prejudicada.

Especificamente no contexto brasileiro, faz-se necessário principalmente o fomento da cultura política e da participação. Aquilo que a história brasileira mostra, da dissociação entre sociedade e Estado e conseqüente captura do Estado por grupos melhor articulados, encontra reflexo nos indicadores de democracia, onde principalmente na questão relativa à participação política o Brasil teve pontuação bem inferior àquela obtida pelos países com classificação próxima (KEKIC, 2007).

E, não custa reforçar, na medida em que não há participação política, não há fiscalização estruturada do Estado pela sociedade. Quando não há fiscalização, a classe dirigente se vê livre para buscar seus próprios interesses. É a estrutura de incentivos que a sociedade brasileira proporciona aos políticos que, em última instância, possibilita o comportamento tão prejudicial ao desenvolvimento da sociedade.

O que se argumenta aqui é existência de relação de interdependência entre a ação do Estado e democracia. Quanto mais democrático for um país, mais o Estado se verá compelido a guardar e fomentar o aprimoramento da democracia, o que, por sua vez, contribuirá para o aprimoramento da ação do Estado.

¹⁴ Cabe aqui ressaltar a diferença entre Governo e Estado. Pode-se considerar a tendência normal de um Governo aquele de buscar a maior capitalização eleitoral possível que o permite continuar a exercer o poder. O Estado, por outro lado, precisa ser munido de instituições que assegurem que a buscada permanência no poder, se for o caso, ocorra por intermédio da decisão coletiva tomada pelo processo democrático. Ademais, a defesa e o aprimoramento da democracia servem como formas de se minimizar o risco de que governos se utilizem de quaisquer meios para a consecução de seus objetivos de permanência no poder, entre os quais pode-se citar o aparelhamento do Estado, o fisiologismo, entre outros, que levariam à “oligarquização” da forma de governo. Em isso ocorrendo, pode-se concluir quanto a, no mínimo, sua perda da capacidade em promover o desenvolvimento.

Partindo-se do princípio que o aprimoramento da democracia e da conseqüente melhoria do Estado no desempenho do seu papel de articulador dos interesses da sociedade é aquilo necessário para a geração da visão de futuro da sociedade, será necessário agora passar à fase da implementação.

Abordar essa próxima fase significa discutir o que implementar e como o Estado opera para implementar. Como a presente seção tem como objetivo discutir o papel do Estado no desenvolvimento, prossegue-se a discussão sobre a questão do que implementar, deixando-se a discussão da forma como o Estado opera para implementar para a seção 2.3, quando outros assuntos necessários a uma melhor análise da forma de operar já tiverem sido abordados.

Do conceito de Desenvolvimento apresentado no início da seção, pode-se extrair 4 dimensões: a econômica, a ambiental, a social e a política. A dimensão política, por excelência, está ligada mais fortemente a fase da geração da visão de futuro da sociedade. Ela também tem uma ligação com a implementação, mais particularmente no que tange ao acompanhamento das ações do Estado. Todavia, essa ligação com a fase da implementação é conseqüência e não está dissociada de sua ocorrência na fase da geração.

As demais dimensões são mais facilmente percebidas no que o Estado faz. Apesar da divisão, a atuação do Estado não deve deixar de observar a associação ou as interdependências entre elas decorrentes do funcionamento do Estado. Ou seja, é necessário um esforço integrador de todas as dimensões, na qual o progresso econômico (normalmente o mais evidente e evocado), também signifique progresso ambiental, social e político.

A questão que emerge neste ponto é justamente o de delinear de forma clara os contornos da atuação do Estado. Deve ser mais regulatória ou provedora?

A clássica tipologia de bens, como sendo privados, públicos, recursos comuns e monopólios naturais (PICCIOTTO, 1995; PINDYCK *et* RUBINFELD, 2002), costuma ser utilizada para definir esses contornos.

Tradicionalmente, prega-se que os bens privados devam ser providos pelo mercado, os bens públicos pelo Estado, os monopólios naturais podem ser explorados pelo Estado ou concedidos para o mercado regulado pelo Estado e os recursos naturais precisam de regulamentação e fiscalização para que não venham a ser degradados, pois essa seria a tendência natural.

Entretanto, ocorre que a fronteira entre esses tipos não é tão claramente definida, assim como também ocorre que há intervenções do Estado no provimento dos bens privados, como o monopólio de emissão de moeda e definição de salário-mínimo, entre outras, que influenciam no mecanismo de preço e no papel do mercado na coordenação da produção e do consumo dos bens privados (CHANG, 2004; FRIEDMAN, 1977; MORAES, 2006; POLANYI, 2000).

Essas intervenções são aceitas justamente porque são vistas como justas, como formas do Estado fazer com que o mercado contribua com o desenvolvimento do país. Afinal, apesar do mercado normalmente se apresentar como o maior multiplicador de riquezas, ele é excludente. Assim, medidas precisam ser tomadas para que, sem tirar o incentivo para o investimento privado, os ganhos advindos dos investimentos também sejam canalizados para as demais parcelas da população.

Para tal, o papel das instituições é fundamental. Um das maneiras mais efetivas de promoção do setor privado é aquela ligada à criação de instituições garantidoras do direito de propriedade, principalmente contra o risco da expropriação discricionária por agente do Estado; garantidoras que os contratos sejam cumpridos, o que permite que as partes creiam no mútuo comprometimento; e que não criem barreiras à autonomia individual, o que implica na iniciativa individual da atividade empresarial (MEDEIROS, 2001; NORTH, 1990, 1993; TABELLINI, 2004).

Só que é importante que os fins não se confundam com os meios. As instituições garantidoras da propriedade privada, da autonomia individual, entre outras, devem estar subordinadas ao interesse maior da sociedade, ao desenvolvimento do país. Assim, elas deverão ser consequência da forma como a sociedade busca construir seu futuro.

No caso particular do Brasil, por exemplo, a desigualdade é característica marcante e de longa data (FURTADO, 2003; IPEA, 2006). Portanto, considerando a característica de concentração do sistema capitalista e o efeito perverso sobre o desenvolvimento de determinados níveis de concentração de renda (ABRAMOVAY, 2001; BRIDSALL, 2007; EASTERLY, 2002a; INGHAM, 1993), é necessário que a atuação do Estado tenha um foco integrado equilibrando-se na tênue linha entre os incentivos à expansão da atividade produtiva (a qual, entre outras coisas, depende das expectativas de maiores retornos) e as ações que promovam a distribuição de renda. Isso sem se esquecer das externalidades sociais, políticas e ambientais dos incentivos.

Atuação com foco integrado, entretanto, requer o conhecimento não somente daquilo que se almeja obter, mas também de onde se parte e quais os recursos e capacidades disponíveis para a obtenção do desenvolvimento de forma ampla.

Esta é uma idéia quase tão antiga quanto a teoria econômica. Reconhece-se a sua gênese na Teoria das Vantagens Comparativas (RICARDO, 1996), a qual preconizava que cada país deveria se especializar na produção daquilo em que tivesse vantagem frente aos demais e, mediante o comércio internacional, obter os demais produtos de que necessitasse.

Não obstante as lacunas dessa teoria, incorpora-se a ela a idéia da destruição criativa (SCHUMPETER, 1997), a qual não despreza a dotação de recursos e as vantagens comparativas, mas adiciona o fato de que vantagens podem ser construídas ao longo do tempo, via inovação, gerando um processo de constante manutenção das vantagens, frente às mudanças.

Justamente nesse ponto é que reside o papel do Estado no desenvolvimento. O de fio condutor do processo, de catalisador dos recursos e capacidades da sociedade, na busca da constante construção da visão de sociedade que se quer, um papel de coordenação dinâmica, trabalhando as interdependências existentes entre o setor privado e público com vistas ao desenvolvimento.

Esse papel significa que o Estado deve atuar na construção de competências dinâmicas da sociedade, estas entendidas como a utilização dos recursos, aprimorados pela atividade inovadora, aproveitando as oportunidades tecnológicas e buscando evitar que a idéia de dependência do caminho se transforme numa armadilha (TEECE *et* PISANO, 1994).

Ou seja, é necessário que o Estado contribua para o desenvolvimento de instituições que promovam o desenvolvimento de maneira a contribuir para a visão de sociedade, livrando-se da armadilha que os seus recursos podem criar, caso ela deixe exclusivamente o mercado determinar o caminho. É justamente nesse sentido que se aponta a primazia das instituições sobre os recursos como os promotores do desenvolvimento, pois os recursos, sozinhos, geram os incentivos para o mercado explorá-los, podendo se tornar um revés, ao invés de um benefício para a sociedade (ACEMOGLU, 2003; EASTERLY, 2002b; RODRIK *et al.*, 2002; SOKOLOFF *et* ENGERMAN, 2000).

Considerando o exposto até agora, o papel do Estado, frente ao dinamismo da sociedade e das condições que a cercam, direciona-o a um contínuo planejar e replanejar, a um acompanhamento sistemático e presente das condições conjunturais, estruturais e do rumo que a sociedade está tomando, de tal forma que as mudanças ocorram tempestivamente. O planejar é importante, mas o plano não pode ser deificado.

Nada disso será eficaz sem a existência de uma sociedade presente, atuante, que opine, critique, fiscalize. Sen (2000) já destacou a importância da imprensa livre e sua relação com a ausência de fomes coletivas. Mas também é necessário que as instituições formais representativas, como o Poder Legislativo, atuem de forma eficaz.

Enfim, é necessário um planejamento que busque a criação de empregos e oportunidades de progresso para as pessoas, fundamentais para garantir a liberdade delas. Um planejamento que direcione a sociedade para uma trajetória mais justa e humana, com garantia de educação universal, proteção contra os extremos da pobreza, enfim, algo no sentido de uma planificação democrática (MANNHEIM, 1972).

Essa perspectiva, antes que se interprete equivocadamente, não significa o cerceamento da liberdade da autonomia privada. Mas sim, significa que o Estado, naquilo que a sociedade desejar, deve atuar provendo diretamente. Para as demais atividades, significa dar os incentivos positivos para aquelas que se queira estimular, os negativos para as que se queira desestimular e deixar que o mercado se encarregue das demais, observadas as demais regulamentações necessárias para o funcionamento da economia.

Isso, por exemplo, não exclui a necessidade de uma intervenção mais ativa na proteção da indústria nascente ou na promoção de encadeamentos entre os setores mais dinâmicos da economia e os demais, entre outras ações que permitam que os benefícios do crescimento econômico sejam colhidos por todas as parcelas da população (ROZENWURCEL, 2006).

Colocada da forma que foi, a idéia da atuação do Estado como formulador de uma estratégia de desenvolvimento via planejamento democrático parece uma realidade distante. De fato, considerando a característica de baixa participação política da sociedade brasileira, além do estado de exclusão em que significativa parcela vive, é pouco crível que seja possível concretizar o idealizado no curto prazo.

Ao exposto até o presente, outras variáveis precisam ser incorporadas para a elaboração do modelo que explicita as relações entre a Dinâmica da Gestão Pública e o Desenvolvimento. A primeira é a influência que os Bancos Multilaterais de Desenvolvimento exercem, trazendo à dinâmica elementos que a evidenciam. A segunda é a própria dinâmica em seu nível organizacional *per se*. À discussão dessas variáveis se destinam as próximas seções.

2.2 Bancos Multilaterais de Desenvolvimento e Gestão Pública

Qual a razão da inclusão da análise dos Bancos na presente tese? Conforme a presente seção apresentará, a influência dos Bancos Multilaterais de Desenvolvimento sobre o que se entende por e como se promove o Desenvolvimento é muito grande. Grande o suficiente para inclusive passar a ter hegemonia em campos que originalmente seriam área de atuação de outros organismos internacionais, como o caso da saúde bem exemplifica (MISOCZKY, 2003).

O Banco Mundial, o primeiro Banco Multilateral de Desenvolvimento, surgiu para auxiliar na reconstrução da Europa no pós-Guerra. Passado o período inicial, o Banco Mundial passou a atuar em nível mundial. Esse período foi caracterizado pela independência das antigas colônias européias na Ásia e África principalmente. A esses países faltava conhecimento local especializado para organizar seus novos governos e infraestrutura adequada para promover o desenvolvimento. Além disso, reforçado pela falta de capacidade local, havia dificuldade na captação dos recursos para as ações que visassem suprir as deficiências existentes (GAVIN et RODRIK, 1995).

A expansão das suas atividades, mediante a também recém-criada Associação Internacional para o Desenvolvimento, foi marcada desde o princípio pelo forte componente ideológico Norte Americano. O Estados Unidos não eram somente os maiores acionistas do Banco, como também contavam com o apoio de outros países, notadamente o Reino Unido, a França e a então Alemanha Ocidental para implementar a sua agenda nesses novos países.

No contexto da Guerra Fria, com a expansão do comunismo em países como a China, Coreia do Norte e Cuba, estava bastante claro para os países capitalistas que os novos países representavam fértil terreno para o avanço ainda maior do comunismo. Os instrumentos de que dispunham e passaram a utilizar amplamente foram os instrumentos financeiros e de cooperação técnica para o desenvolvimento.

Assim, tanto o Banco Mundial quanto o Banco Interamericano de Desenvolvimento (criado em 1959) utilizaram suas capacidades para servirem como disseminadores da ideologia dos seus acionistas. Eles passaram a exercer o papel de intermediários financeiros, de agentes de influência estrutural no cenário internacional e de provedores de conhecimento para a promoção do desenvolvimento (AFONSO *et* GUBERMAN, 2007).

Aos países pobres, havia (e ainda há) pouca opção. Além do vácuo institucional e da ausência de capacidade administrativa, a falta de recursos para suprir as deficiências, principalmente em infra-estrutura, apresentava-se como um óbice ao desenvolvimento. Ainda hoje, a falta de recursos é o maior deles, pois são necessários à formação de pessoal, à ampliação do alcance da saúde pública, entre outras ações governamentais necessárias à promoção do desenvolvimento.

Desta forma, na falta de recursos, a busca por empréstimos ou doações (que muitas vezes são oferecidos) se revela a forma de acelerar o processo de desenvolvimento. Por conta das garantias que os países pobres não têm como oferecer a credores privados, resta a esses países duas opções: ou tentam construir suas capacidades com os (escassos) recursos que possuem ou aceitam a intermediação financeira realizada pelos BMDs, os quais canalizam recursos de entidades privadas e públicas de países mais ricos para projetos de desenvolvimento nos mais pobres, recursos que dificilmente seriam acessíveis aos países pobres sem essa intermediação (GILBERT *et al.*, 1999).

O componente ideológico é mais nitidamente identificável, por exemplo, na forte atuação dos BMDs na disseminação das reformas liberalizantes e desburocratizantes, bem como nas condições para empréstimos que demandam mudanças nos processos de decisão local, mudanças em práticas específicas e até mesmo na forma e no foco da atuação dos governos locais (BANERJEE *et* HE, 2003; COOKE, 2004; GILBERT *et al.*, 1999; HIRSCHMANN, 1999; JENKINS, 1997; MEHROTRA, 2004; O'BRIEN, 2002; WADE, 2002).

Esse componente, muitas vezes, tem como consequência a imposição de políticas nem sempre mais adequadas para os países onde são aplicadas, freqüentemente gerando resultados que ficam aquém do previsto ou até mesmo resultados opostos aos esperados (HENISZ *et al.*, 2004; RODRIK, 2003; ROZENWURCEL, 2006; STIGLITZ, 2002). Parte do problema, atualmente, é que os meios são confundidos com os fins. Mais ainda, as pressões locais dos países que controlam o Banco Mundial, mais fortemente os Estados Unidos, acabam influenciando a imposição de políticas que, ao final, beneficiarão as empresas dos países desenvolvidos, sufocando as indústrias nascentes dos países pobres.

As imposições são mais conhecidas como condicionalidades. A aceitação delas é uma primeira (e mais significativa) consequência da relação entre os Bancos e os governos locais e para as quais não há alternativa para os países que não dispõem de outras formas de financiamento. Reflexo dessa postura condicionante é a constatação, por exemplo, da existência de forte correlação entre os empréstimos do Banco Mundial e a adoção de programas de privatização pelos países mutuários (HENISZ *et al.*, 2004).

Só que nem tudo é negativo na questão da condicionalidade. Ela pode vir a atender a interesses das populações locais que poderiam ser negligenciadas pelos governos locais, ou até mesmo pode servir como forma dos governos locais justificarem mudanças que sejam necessárias, mas que encontrem resistência local (COOKE, 2004). Isso, por exemplo, é emblemático quando o Poder Executivo é ocupado por pessoas que desejam levar adiante reformas necessárias, mas que encontram resistências no Poder Legislativo capturado por grupos de interesse contrários a qualquer mudança.

Considerando, num outro exemplo, a participação ativa da sociedade na governança pública como sendo fundamental para o sucesso dos projetos de desenvolvimento, a adoção de mecanismos de transparência e consultas públicas por exigência dos Bancos pode vir a promovê-la, isso vindo a gerar impactos positivos na eficácia dos projetos em questão (NELSON, 2001). O seminário de avaliação do Favela-Bairro, ocorrido em outubro de 2006, vem a corroborar com evidências nesse sentido, na medida em que foi destacada

a importância do papel dos chamados agentes comunitários na identificação das demandas das comunidades, resultando em melhoria na oferta das ações sociais (PCRJ, 2007).

Todavia, deve-se cercar a questão da participação na governança com cautela, pois a capacidade que os BMDs têm de fazer com que os governos locais promovam mudanças necessárias à população não é a mesma que impede esses governos de cooptarem parcelas de suas populações sob a égide da participação (COOKE, 2004).

Além disso, a obrigatoriedade de que o mutuário siga as normas de aquisição do Banco credor – incluindo a não-objeção para as aquisições relativas ao projeto, as auditorias periódicas previstas durante e após a sua execução, os relatórios semestrais de progresso que os mutuários devem elaborar e enviar ao Banco credor e a inclusão de um componente de monitoramento e avaliação nos projetos financiados são aspectos positivos que visam minimizar o risco de malversação dos recursos do empréstimo.

E provavelmente seja consequência dos aspectos positivos que faça com que há quem prefira que os BMDs atuem mais como bancos de conhecimento do que como bancos de condicionalidade (GILBERT *et al.*, 1999). Bem como há quem diga que, por exemplo, o Banco Mundial já atue de fato assim (STIGLITZ, 1999).

Segundo essa noção, os BMDs deveriam prover empréstimos com menos condições para aqueles países identificados com boas práticas na gestão do desenvolvimento e com mais condições para aqueles que ainda precisem aprimorar suas gestões (GILBERT *et al.*, 1999). O objetivo disso seria buscar a adoção voluntária às boas práticas, o que teria efeito mais duradouro, ao contrário dos incentivos efêmeros da condicionalidade, conforme já citado.

Todavia, um olhar um pouco mais atento sobre essa proposta leva à conclusão de que, de fato, ela é somente uma outra forma de promoção da ideologia hoje reinante, já que se limita a apresentar novos incentivos que pretendem fazer com que os governos se mantenham seguindo as políticas que precisam ser impostas a outros mutuários via

condicionalidade. A diferença reside no fato de que, enquanto se utiliza de uma outra estrutura de incentivos, as reações às condicionalidades tenderiam a arrefecer.

Por essas razões é que a junção da condicionalidade, tal qual ocorre atualmente, com a maneira pela qual os Bancos Multilaterais de Desenvolvimento são dirigidos é interpretada como sendo uma forma de neo-colonialismo (BIRDSALL, 2003; COOKE, 2004; JENKINS *et* ALEXANDER, 2005).

Portanto, considerando que a participação da sociedade nas decisões sobre seus rumos é um componente importante do conceito de desenvolvimento, a aceitação das condicionalidades por parte do mutuário precisa ter o aval da sociedade. Ou seja, é fundamental que a elaboração dos projetos de desenvolvimento não contem somente com a participação dos seus beneficiários, mas também com a participação daqueles que sentirão os impactos das condições do contrato de empréstimo¹⁵.

Na prática, isso se revelaria impraticável. Qualquer processo de construção coletiva é mais demorado e custoso. Citou-se a necessidade de participação mais ampla na aceitação das condicionalidades com a finalidade de se levantar o questionamento do quão democrática é a relação entre dois atores em posições relativas tão distintas. Se for considerado que a democracia é um aspecto importante para o desenvolvimento, e que a condicionalidade é um instrumento anti-democrático, o projeto de desenvolvimento financiado torna-se um oxímoro.

Além dessa questão, há também a própria imposição de modelos que podem ser culturalmente estranhos ao local de aplicação, reduzindo a eficácia da ação proposta. Retornando ao exemplo dos agentes comunitários, a atuação deles como ferramenta da participação dos beneficiários foi um resultado não previsto do escopo inicial previsto para as suas ações.

¹⁵ Os beneficiários são aqueles identificados como público-alvo do projeto. Todavia, as condições impostas para o empréstimo podem também vir a atingir outras pessoas fora deste público. Além das próprias externalidades dos projetos, as quais podem atingir parcela da população além dos beneficiários.

Essa imposição de modelos e condições influencia também a maneira de operar os projetos, quer seja mediante a obrigatoriedade da adoção de procedimentos ou mesmo de estruturas para a execução.

O financiamento de projetos é uma das principais atividades dos Bancos Multilaterais. Assim, cabe agora discutir a utilização do projeto como instrumento de desenvolvimento, o que é amplamente utilizado hoje inclusive pelos governos locais (GERJ, 2007; MARTINS *et al.*, 2006) como meios de promoção de desenvolvimento, mas cuja disseminação se deu pelo Banco Mundial.

A utilização de projetos para a promoção do desenvolvimento se deu em consequência da experiência adquirida com planejamento durante a 2ª Guerra Mundial (PICCIOTTO, 1995). E assim como a História é relevante para explicar a permanência ou formação de um certo desenho institucional (MEDEIROS, 2001; NORTH, 1990; PUTNAM, 2006), a sua utilização logo após a Guerra, com a finalidade de auxiliar na reconstrução da Europa, pelo recém-criado Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento, acabou por ser disseminada para os demais países pelo Banco Mundial como o instrumento apropriado para a consecução dos objetivos de Desenvolvimento (GAVIN *et RODRIK*, 1995).

Um projeto, enquanto tal, caracteriza-se por se referir a um tema específico, ter datas iniciais e finais definidas, financiamento limitado, demandar recursos humanos e materiais e deve ser resultado de uma decisão de planejamento, visando o atendimento de alguma necessidade ou aproveitamento de oportunidade que auxilie o alcance da situação futura desejada. Além disso, deve ter objetivos específicos, mensuráveis e deve dar origem a alguma atividade e expansão de atividade (CLEMENTE *et FERNANDES*, 1998; KERZNER, 2009; VALERIANO, 1998).

Um Programa, por sua vez, nada mais é que uma coleção de projetos que guardam, entre si, afinidade.

No contexto do desenvolvimento, os projetos também se prestam a atacar problemas considerados prioritários de desenvolvimento (HIRSCHMAN, 1969), nos quais os benefícios excedam seus custos (PICCIOTTO, 1995), ou visar o resgate de alguma situação degradada e que demande atenção imediata.

A primeira questão que emerge é a dificuldade da mensuração dos benefícios dos projetos de desenvolvimento frente aos seus custos. Mais especificamente, considerando que em geral os recursos disponíveis estão sempre aquém dos problemas existentes, qual a melhor alocação dos recursos é uma decisão importante que os governos têm que tomar. Em tese, a comparação entre os benefícios advindos dos diversos projetos traria a resposta. Entretanto, os benefícios nem sempre são facilmente comparáveis. Tanto um projeto que vise dar o título de propriedade de imóveis regularizados por uma prefeitura, quanto um projeto que vise proporcionar um complemento educacional para as crianças de áreas carentes trazem benefícios para as populações atingidas. Dependendo da forma de dimensionamento dos benefícios, qualquer um dos dois projetos poderia ser considerado mais importante.

Quando se trata de um projeto financiado com recursos de empréstimo, mais uma variável é incorporada ao dilema. Pois se faz necessário medir se os benefícios resultantes do projeto superam aqueles que poderiam ser obtidos com a aplicação alternativa dos recursos que serão utilizados no pagamento dos encargos financeiros da operação de empréstimo.

A despeito dessas questões, as quais precisam ser bem esclarecidas, a utilização de projetos para a promoção do desenvolvimento tem a importância de reforçar a atenção para temas relevantes para o desenvolvimento. Mesmo que o projeto tenha um escopo específico que não atenda a todas as necessidades de seus beneficiários, ele ao menos tem o mérito de focar a atenção para um problema de desenvolvimento até então negligenciado.

A questão do escopo específico requer uma atenção particular. Conforme já citado, projetos devem visar objetivos específicos de problemas mais urgentes. Entretanto,

desenvolvimento abrange um escopo amplo de condições que muitas vezes apresentam forte correlação (TABELLINI, 2004; PUTNAM, 2006). Portanto, um critério que deve preceder a decisão de implementação de qualquer projeto específico de desenvolvimento é o seu enquadramento num planejamento mais amplo de desenvolvimento e que crie encadeamentos positivos nesta direção (ROZENWURCEL, 2006).

Do contrário, o risco moral associado aos projetos, o de que os seus formuladores e implementadores os utilizem como instrumento de capitalização política (PICCIOTTO, 1995), pode facilmente comprometer, ou ao menos prejudicar, a eficácia da aplicação dos recursos.

Projetos, portanto, podem sim ser utilizados como bons instrumentos de promoção do desenvolvimento; isto desde que atendam aos critérios supracitados. Ademais, eles servem como uma importante ferramenta para ressaltar questões relevantes para o desenvolvimento que antes eram negligenciadas. Entretanto, já estabelecendo a ligação com a próxima seção, a concepção dos projetos precisa atentar fortemente para os seus efeitos, estes que são externalidades da consecução de seus objetivos.

Em seu estudo, Easterly (2001) salienta a pouca eficácia dos programas do FMI e do Banco Mundial na redução da pobreza, mesmo identificando que eles apresentam como consequência uma maior proteção contra ela. A sua conclusão mostra que a parcela mais pobre da população não recebe tanto os benefícios porque os programas atuam nas estruturas formais da economia, sendo que os mais pobres normalmente trabalham na informalidade, pouco se beneficiando. Tal situação, por exemplo, tem paralelo no Favela-Bairro, onde a formação de cooperativas por moradores das comunidades beneficiadas não obteve sucesso, haja vista que o público-alvo via mais benefícios em continuar na informalidade, conforme levantado no seminário de avaliação do projeto (PCRJ, 2007).

O exposto, portanto, traz à lide a necessidade de que os projetos sejam utilizados dentro da estratégia integradora das diversas dimensões do desenvolvimento, buscando

identificar as complementaridades, relações e interdependências com os demais aspectos das vidas das pessoas beneficiadas.

De forma mais genérica, os projetos deverão ser empregados no contexto de aceleração do aspecto mais deteriorado da vida das pessoas, das carências mais urgentes, para que possa alcançar o patamar de nivelamento para ser incorporado à atuação integrada do Estado no desenvolvimento.

Por exemplo, se as ações de educação e saúde públicas se encontram bem direcionadas, mas a condição de moradia das pessoas serve de obstáculo à presença das crianças na escola e/ou de veículo de disseminação de doenças, pode ser necessário um esforço extra para compensar a situação de relativo atraso frente aos demais aspectos do desenvolvimento. Esse esforço extra é feito via a alocação específica e privilegiada de recursos, e a atenção especial do Estado para o problema. Em tese, resolvida a deficiência, o alvo do projeto passa a incorporar as ações normais do Estado.

Ocorre que, no caso do Brasil, conforme se buscará apresentar nas seções seguintes, os projetos acabam sendo sub-utilizados, pois se prestam, antes de mais nada, à servir aos interesses dos dirigentes do Estado.

Desta forma, procede-se à discussão da Dinâmica Social da Gestão Pública para que seja possível posteriormente, na seção 2.4, evidenciar as relações.

2.3 A Dinâmica Social da Gestão Pública

O último elemento a ser abordado para que seja possível a construção do modelo é a Dinâmica Social da Gestão Pública. O que viria a ser essa dinâmica?

De início, poder-se-ia afirmar que a dinâmica de uma organização encontra-se nos seus processos de trabalho. Afinal, seriam estes que regulariam quem faz o quê, como e quando. A realidade, porém, é mais complexa. Dois elementos já evidenciam que esse conhecimento está além do que aparece à superfície. O primeiro é o fato das normas formais serem incapazes de abranger todas as possibilidades de comportamento humano

no trabalho (DEJOURS, 1997) e o segundo é a presença do formalismo na cultura brasileira (HOLANDA, 1995; PRATES *et* BARROS, 1997).

Assim, faz-se necessário efetivamente conhecer como as organizações da Gestão Pública operam, pois são elas que têm a atribuição de executar a segunda fase do papel do Estado no Desenvolvimento, a implementação da visão de futuro gerada.

A perspectiva escolhida para se efetuar tal análise é a institucional. Instituições são os conjuntos de valores e normas que restringem o funcionamento do Estado (NORTH, 1990), ou mais especificamente, as organizações do Estado.

Desta forma, conhecer as organizações do Estado, as responsáveis pela operação das atividades que deverão resultar no cumprimento das suas funções institucionais, pressupõe conhecer as instituições que limitarão o funcionamento das organizações do Estado e das pessoas que as compõem.

Ao restringir o funcionamento do Estado, as instituições também vão exercendo um papel limitador, quer seja da racionalidade (NEE, 1998) ou das próprias mudanças pelas quais passaram as instituições ou, ainda, das próprias escolhas dos indivíduos (RUTHERFORD, 1994).

Isso ocorre justamente com a finalidade de que os comportamentos dos indivíduos sejam influenciados na direção dos objetivos buscados. No caso das organizações da Gestão Pública, esses objetivos podem ser os objetivos do Estado ou podem ser os objetivos daqueles que detêm a tutela do Estado, isso ocorrendo quando a democracia é deficiente deixando margem para que os agentes discricionariamente ajam sem constrangimentos legais ou políticos.

As limitações advindas das instituições, então, serão justamente as que moldarão as influências das diversas variáveis presentes no funcionamento das organizações e da relação entre as pessoas e as organizações. Isso então configura a estrutura de incentivos de ação das pessoas nas organizações, resultando na dinâmica social das organizações.

No caso específico da presente tese, ressalta-se a presença de mais um elemento: os projetos de desenvolvimento financiados por Bancos Multilaterais. Esta presença submete as organizações a outras variáveis institucionais, que vêm a ser a estrutura de incentivos e restrições inserida pela presença dos Bancos e da utilização dos projetos na promoção do desenvolvimento.

Para serem válidas, não basta às instituições criarem (ou apresentarem) uma estrutura de incentivos aos indivíduos e organizações. Elas precisam se apresentar como sendo formas legítimas. Isso normalmente é decorrência do que se chama isomorfismo. Ou seja, as organizações que se encontram num mesmo campo organizacional, *i.e.* sujeitas ao mesmo espectro de influências, acabam por assemelharem-se ao incorporarem as mesmas estruturas institucionais, as quais chegam a ser mais importantes do que critérios de eficácia para a sobrevivência das organizações (MEYER *et* ROWAN, 1991), especialmente se há dificuldade de mensuração do desempenho técnico delas, o que configura o seu ambiente de operações (SCOTT *et* MEYER, 1991).

Além disso, como cada organização se encontra numa rede de relações, as suas relações de cooperação-competição e poder-autoridade também terão influências sobre a forma que toma o ambiente na qual se encontram (SCOTT, 1991).

Interesse e Poder são dois fatores presentes na origem, manutenção ou mudança das instituições (BRINT *et* KARABEL, 1991). Isto porque os maiores beneficiados pela estrutura institucional se esforçam ativamente para mantê-la e para deter os mecanismos de exercício de poder que permitam controlá-la a tal ponto que os padrões institucionais sejam percebidos como naturais e legítimos (POWELL, 1991). Desta forma, conhecer os grupos de interesse e suas formas de exercício de poder é fundamental.

Apesar, então, de poder, interesse e incerteza estarem relacionados à formação e mudança institucional, eles não são suficientes para explicá-la (FRIEDLAND *et* ALFORD, 1991). Há ainda dois fatores a serem considerados.

Um destes fatores é o nível da análise que se realiza. Isto porque há diferença entre o grau de construção social de cada nível, este que pode ser individual, organizacional e institucional (sociedade). Essa diferença, então, resulta no grau em que a reprodução social é fruto de ação ou de processos institucionais (JEPPERSON, 1991).

Ao se confrontar essa idéia com o fato do isomorfismo ter ligação com a necessidade de legitimidade por parte das organizações (MEYER *et* ROWAN, 1991), tem-se que: analisar estes níveis permite que se construa uma ponte entre indivíduos e organizações, bem como possibilita definir quão autônomo cada nível é (FRIEDLAND *et* ALFORD, 1991), o que sem sombra de dúvida é necessário para se compreender as práticas organizacionais.

Considerando, então, esta limitação contextualizada da racionalidade (NEE, 1998), adiciona-se o fato de que as expectativas dos atores são dependentes das suas crenças culturais (GREIF, 1998). Disto resultará o fato de que a participação individual na adoção das práticas terá um componente cultural forte.

E, finalmente, esta construção simbólica terá conseqüências bastante instrumentais na organização (FRIEDLAND *et* ALFORD, 1991), estas que, invariavelmente construirão realidades diferentes na relação entre as pessoas e as organizações, dependendo da sociedade em que se encontrem (AMADO *et al.*, 1994; PRATES *et* BARROS, 1997).

Em resumo, compreender a dinâmica social das organizações da gestão pública no Brasil, obrigatoriamente demanda que se aprofunde o conhecimento sobre os aspectos supracitados que influenciam as organizações e seus integrantes. Esta discussão é que se passa a fazer agora.

A primeira questão relevante é a discussão da legitimidade das organizações do Estado. Uma pergunta resume o que se precisa discutir: até que ponto essas organizações são percebidas pela sociedade como as formas legítimas de levar a cabo as funções institucionais a elas atribuídas?

Se for considerada a presença do “jeitinho brasileiro” como a grande arma para se conseguir obter aquilo que se busca de algum órgão público, até mesmo antes de se tentar pelo caminho oficial tradicional, já se tem uma boa indicação de que a sociedade não considera as organizações legítimas, pois não estariam lá para servir à população (BARBOSA, 2006; DAMATTA, 2001; PRESTES MOTTA, 1997).

Na esteira da discussão da legitimidade das organizações do Estado, vem o questionamento sobre o tipo de ambiente de operações em que as organizações da Gestão Pública, mais especificamente aquelas responsáveis pelos projetos de desenvolvimento, operam. De forma geral, a ação do Estado é intangível, sendo possível somente auferir resultados cuja relação causal com a atuação do Estado na área seja super ou sub-dimensionada. A marcante característica do formalismo nas organizações públicas brasileiras (HOLANDA, 1995; PRATES *et* BARROS, 1997), apontaria inicialmente para a prevalência do ambiente institucional.

Tal fato pode ser reforçado pela constatação de que é bastante comum a criação de órgãos específicos para serem responsáveis por assuntos novos ou que ganhem relevância, independente de já existir algum outro cujas funções abrangem a do órgão criado. Isso ocorre porque a atuação real naquilo para o qual formalmente a organização existe (ou parte daquilo) é distinta do que preveria o seu papel. Esse descolamento entre norma e prática acaba sendo tamanho que leva então à solução da criação de nova estrutura formal para cuidar de assunto “ignorado” pela estrutura formal original.

Todavia, para as organizações responsáveis pelos projetos de desenvolvimento, considerando as características da figura do projeto, bem como os instrumentos contratuais de acompanhamento impostos pelos Bancos, o componente técnico também ganharia força. No caso das organizações públicas, como o componente institucional está presente mais como capa do que conteúdo, as duas acabam por entrar em choque muitas vezes.

Na medida em que o exposto anteriormente é conhecido, torna-se mais viável o conhecimento do que ocorre no interior das organizações. Nessa esfera, há uma diferença fundamental da forma como normalmente se visualiza o setor público.

Há uma tendência natural de se enxergar o setor público como composto por servidores homogêneos em suas motivações e interesses ou considerá-lo somente no nível da sociedade, esquecendo-se que o Estado opera no organizacional (MARTINS, 1997; STIGLITZ, 2001; WHITE, 1987). Entretanto, pode-se vislumbrar no mínimo três níveis, não totalmente independentes, cujas lógicas de atuação variam praticamente na mesma medida dos três níveis de análise institucionais. Assim, tem-se os níveis político, gerencial e técnico-operacional em paralelo com os níveis sociedade, organização e indivíduo. A fronteira entre esses níveis não é absoluta. O nível político é composto por aqueles indivíduos que ascenderam aos seus cargos mediante o sufrágio popular, bem como os seus auxiliares diretos nomeados (leia-se Ministros, Secretários Estaduais e Secretários Municipais). O nível gerencial é composto por ocupantes de cargo em comissão e servidores de carreira cuja ascensão dependa de indicação do nível político. Finalmente, o nível técnico-operacional é composto pelos servidores de carreira ou, em alguns casos, por funcionários extra-quadro que levam à cabo as atividades operacionais das organizações.

A relação entre esses níveis é composta pela tensão entre cooperação e competição de um lado e, de outro, pelas disputas de poder. Este ambiente de disputa de poder é expressão do aspecto cultural do patrimonialismo na administração pública brasileira quando os recursos não são suficientes para o atendimento de divergentes interesses entre os detentores da tutela do Estado.

Nesse caso, o que se percebe é adoção deliberada de agentes dos três níveis de estratégias que visem aumentar a esfera de influência do agente. Caso a estratégia seja bem sucedida, isso significará o aumento dos recursos para o emprego conforme seu interesse.

É interessante também observar que essas disputas ocorrem também entre os níveis, principalmente quando o ocupante do cargo de nível inferior pleiteia o cargo superior. Nesse caso, as estratégias são mais sutis, buscando o enfraquecimento da posição do ocupante do cargo.

Em todos os casos, porém, as características do formalismo, da cordialidade e da postura de se evitar o conflito fazem com que as disputas dificilmente se tornem explícitas, mantendo-se sempre nos bastidores ou em ações indiretas (HOLANDA, 1995; PRATES *et* BARROS, 1997).

Também na relação entre esses níveis um outro elemento gera conseqüências, vem ser ele o personalismo. Em poucas palavras, o personalismo se expressa pelo fato das relações funcionais serem baseadas nas pessoais, com busca da proximidade e afeto nas relações (PRATES *et* BARROS, 1997). Isso acaba tendo múltiplas conseqüências, tanto diretas quanto advindas da interação com o patrimonialismo.

Logo de início pode-se dizer que o personalismo dificulta a consolidação das instituições políticas no nível da sociedade e funcionais formais no nível organizacional (BERTERO, 2000; HOLANDA, 1995), o que leva à dificuldade de convergência da ação do Estado, bem como pode levar à tensões no seio organizacional.

É característico do setor público o enorme número de cargos em comissão, *i.e.*, cargos de livre provimento do chefe do poder ao qual a organização pertence, cargos esses que normalmente se encontram no nível gerencial. Dependendo da organização, é possível encontrá-lo até em grande quantidade no nível operacional.

Assim, no momento em que há a clara diferenciação entre aqueles que ingressaram na organização via a rede de amigos e os que entraram mediante o concurso público, tensões podem surgir entre esses dois grupos. Isso porque aqueles que ingressaram mediante concurso público podem considerar os demais privilegiados ou se considerarem excluídos da direção da organização (PRATES *et* BARROS, 1997).

Enquanto no setor público há carreiras em que tal problema é minimizado, nas demais o problema ocorre, aí incluídas aquelas que provêm o pessoal para as organizações responsáveis pelos projetos de desenvolvimento.

Sintetizando o exposto, tem-se que três características sobressaem-se na dinâmica social da gestão pública: o formalismo, o patrimonialismo e o personalismo. Elas são expressões da mesma dinâmica. Portanto, as suas conseqüências, mesmo que estejam mais fortemente ligadas a uma delas, são fruto de todas.

É importante lembrar que essas expressões não surgem no vácuo, assim como as organizações da gestão pública não se encontram no vácuo. Por pertencerem ao Estado, elas sofrem os reflexos da forma como o Estado funciona. Logo, as questões de captura do Estado, relacionadas com a efetividade da democracia no país são mais que pano de fundo, são condições que propiciam a ocorrência de todo um processo inibidor do desenvolvimento para o qual as organizações do setor público contribuem.

De maneira a explicitar todo o quadro, um modelo teórico foi elaborado, o qual é apresentado e discutido na próxima seção.

2.4 A Dinâmica Social e o Desenvolvimento

Nas seções anteriores foram explorados vários elementos que já evidenciam disfuncionalidades no funcionamento do Estado. Em conjunto, porém, é possível ir além. É possível verificar objetivamente qual a influência de cada elemento no Desenvolvimento.

O que permite que sejam efetuadas as ligações objetivas é o foco nos projetos de desenvolvimento financiados por Bancos Multilaterais de Desenvolvimento, haja vista todas as suas peculiaridades apresentadas anteriormente.

O modelo elaborado, representado na figura 1 a seguir, será abordado linearmente. Entretanto, esclarece-se que a linearidade só se justifica para fins didáticos e pelo fato de que explicita as relações mais fortes ou mais marcantes. Do contrário, se a opção fosse pela

apresentação de todas as inter-relações, provavelmente o resultado seria uma teia ininteligível que pouco agregaria ao objetivo da tese.

Como esta focaliza a ligação entre a dinâmica social e o desenvolvimento nos projetos de desenvolvimento, cabe observar que, na construção do modelo, os projetos são considerados bons instrumentos para o desenvolvimento enquanto forem pertinentes, obtiverem os resultados esperados e se apresentarem também como maneiras eficientes de promoção do desenvolvimento.

Pelo fato de haver o financiamento externo, o que implica nas condicionalidades, nas obrigações contratuais e nos modelos que o mutuário precisa utilizar, é mais fácil encontrar elementos que evidenciem as relações apresentadas.

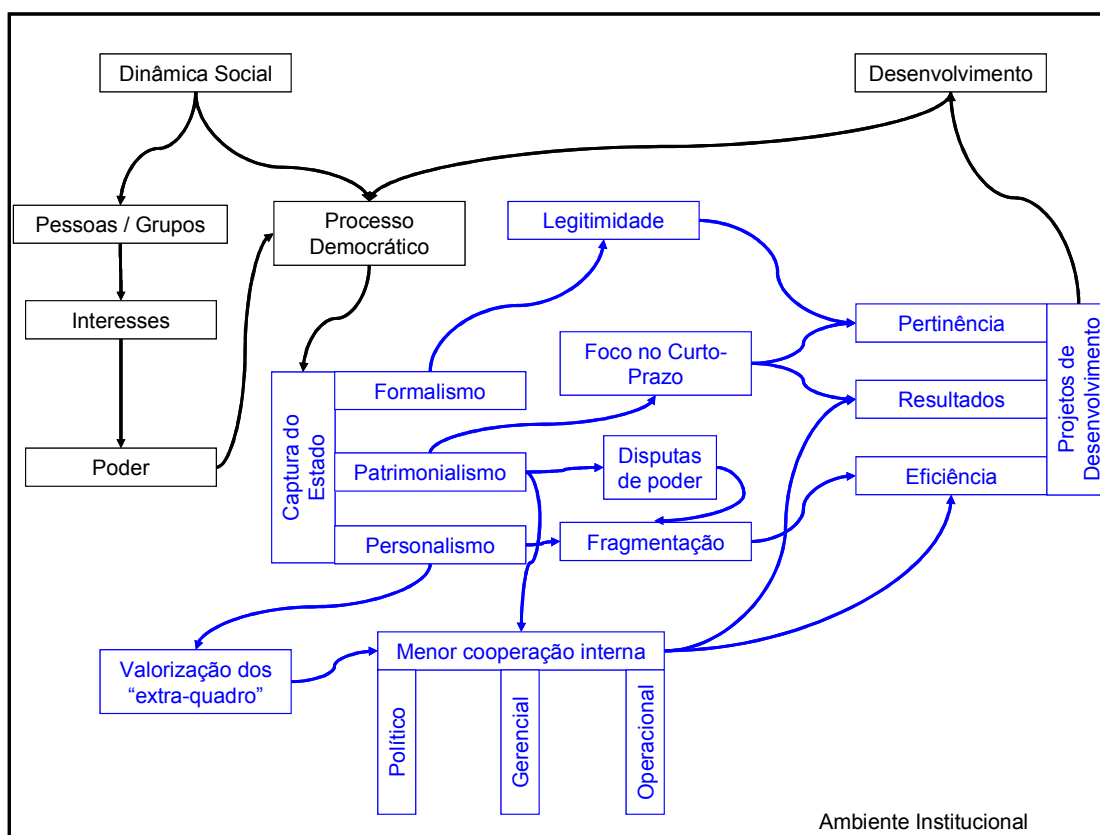


Figura 1 → A Dinâmica Social da Gestão Pública e o Desenvolvimento.

A dinâmica ora apresentada só é possível inicialmente pelo que se denomina a vigência de uma democracia formalista¹⁶ no país. Isso se deve pela ocorrência de uma baixa cultura cívica onde a sociedade vê o Estado como algo externo e não se interessa em participar na definição dos seus rumos.

Essa situação possibilita que algumas pessoas ou grupos com interesses específicos façam uso do poder que podem exercer para, via o processo democrático, proceder à captura do Estado.

A passagem de Holanda (1995, p. 160) é emblemática para ilustrar o quadro.

“A democracia no Brasil sempre foi um mal-entendido. Uma aristocracia rural e semifeudal importou-a e tratou de acomodá-la, onde fosse possível, aos seus direitos e privilégios, os mesmos privilégios que tinham sido, no Velho Mundo, o alvo da luta da burguesia contra os aristocratas”.

O Estado, aí então capturado, exerce suas atividades mediante as organizações que o compõem, e no qual o grupo captor tem a capacidade de ingerência. Características das organizações brasileiras, os reflexos da captura podem ser melhor examinados via as expressões do formalismo, do patrimonialismo e do personalismo (FREITAS, 1997; GUERREIRO RAMOS, 1983; HOLANDA, 1995; MARTINS, 1997; PRATES *et* BARROS, 1997; SOUZA, 2001).

O formalismo busca justamente dar legitimidade às ações empreendidas. Recordando, quando se falou que as condicionalidades podem ser uma forma dos governos locais justificarem mudanças que sejam necessárias, mas que encontrem resistência local, é uma maneira pela qual o formalismo surge como algo positivo, numa perspectiva parecida com a do formalismo como estratégia de mudança social (GUERREIRO RAMOS, 1983).

Entretanto, o formalismo também pode ser usado para a cooptação das partes interessadas, dando um ar de legitimidade àquilo que, na verdade, só vem a atender aos próprios interesses.

¹⁶ Ou seja, os processos e instrumentos democráticos existem, mas o grau de adesão voluntária da população é baixo, bem como, no processo de retro-alimentação que será apresentado adiante, os captores do Estado se utilizam do aparelho estatal para a cooptação política buscando manutenção no poder.

Ao ocorrer a primeira situação, o formalismo atua positivamente na pertinência do projeto de desenvolvimento em questão. Contudo, se a segunda situação for a existente, o formalismo atuará negativamente, pois visará dar ares de legítimo a um projeto quando na verdade ele não o for.

Logo, a presença das condicionalidades, dependendo da forma como forem atendidas, pode inclusive dar o ar de legitimidade a ações ilegítimas. Neste ponto, faz-se necessário observar os requisitos contratuais do empréstimo, suas finalidades e comparar com a prática efetiva. Por exemplo, normalmente é obrigação contratual que o mutuário estabeleça uma unidade específica para a gestão do projeto. Dependendo da magnitude, há inclusive a previsão da contratação de empresa para a prestação desse serviço. Todavia, nada impede que a negociação entre o contratante e a contratada implique na contratação de pessoas de interesse do dirigente, não necessariamente técnicos providos pela empresa sem ligação prévia com o dirigente público em questão – a forma de seleção dessas pessoas também revela uma consequência do personalismo, melhor abordado adiante.

O segundo elemento é o patrimonialismo. Se por um lado a utilização dos mecanismos democráticos dão ar de legitimidade à captura do Estado, por outro ela apresenta uma dificuldade. No Brasil, os mandatos no Executivo são limitados a 4 anos com direito a uma única reeleição. Assim, a utilização do aparelho estatal pelo grupo captor precisa ser capaz de atingir os objetivos do grupo no período de 4 anos, inclusive o objetivo de garantir a reeleição.

Assim, a primeira consequência é o foco no curto prazo. As ações precisam apresentar seus resultados logo, pois somente assim será possível capitalizar política/eleitoralmente e garantir que de fato os objetivos próprios sejam atingidos. Conseqüentemente, tal postura pode refletir na pertinência e nos resultados dos projetos. Afeta a pertinência, pois há grande probabilidade de que projetos cujos objetos sejam mais importantes sejam preteridos por outros menos importantes, mas que possam ser concluídos em tempo hábil. Já quanto aos resultados, as ações dos projetos podem ser

dispersadas para se alcançar o maior número de beneficiários (o que geraria maior capital político), o que prejudica o resultado final do projeto, porque não seria efetivamente implementado por completo.

É importante ressaltar que, em tese, os projetos de desenvolvimento deveriam estar enquadrados em um planejamento mais amplo para o desenvolvimento. Entretanto, a existência do Banco Multilateral e a sua disponibilidade em financiar projetos específicos¹⁷, abre a possibilidade do dirigente buscar o financiamento para o projeto que melhor atender aos seus interesses e não aquele mais importante ao desenvolvimento ou que integre planejamento mais amplo de desenvolvimento – vide, na seção 2.2, sobre o risco do uso dos projetos para capitalização política (PICCIOTTO, 1995). O Banco daria a legitimidade ao projeto, mas a sua presença pode implicar na aceitação de condicionalidades que vão de encontro aos interesses ou necessidades da sociedade.

A segunda consequência do patrimonialismo são as disputas de poder. São várias as pessoas que ascendem com o grupo captor do Estado. Entre elas também há pessoas que visam utilizar os meios públicos para a consecução dos seus objetivos particulares. E pode ocorrer que os meios para se atingir esses objetivos sejam escassos. Ou os distintos objetivos podem ser conflitantes. Em qualquer dessas situações, emergirão disputas de poder. Dependendo da forma como essas disputas forem resolvidas (e o personalismo, a ser abordado adiante, leva a esse tipo de resolução), a consequência será a fragmentação dos recursos ou estruturas, o que gerará perda do grau de eficiência dos projetos.

Similar à disputa de poder, mas de natureza diferente é o que ocorre internamente. O grupo que ascende com o grupo captor (incluindo o próprio) se deparará com equipes já existentes, com relação às quais haverá margem para substituições. Independente do quanto será possível municiar com pessoas próximas, aquelas já existentes não necessariamente buscarão guiar seus desempenhos para a consecução dos objetivos dos

¹⁷ Projetos que não necessariamente estejam enquadrados em uma política pública estruturada. Mesmo que os Bancos exigissem (ou exijam) tal enquadramento, eles não têm como entrar no mérito da escolha feita por determinada ação em detrimento de outra para um mesmo problema, por exemplo. Assim, crê-se ser difícil que o uso de projetos com a finalidade principal de capitalização política ou eleitoral seja inibido por este mecanismo.

dirigentes, principalmente se discordarem deles. Isso poderá gerar menor cooperação interna entre os diversos níveis – político, gerencial e operacional – resultando em perda de eficiência (pois o desempenho de algumas pessoas poderá ficar aquém do potencial) e também nos resultados dos projetos (pois, por exemplo, uma opinião técnica de um nível subalterno pode ser ignorada caso vá de encontro a algum objetivo, entre outras conseqüências que pouca cooperação trazem ao desempenho de um projeto).

Finalmente, tem-se o personalismo. Sua influência nos projetos de desenvolvimento advém de duas conseqüências. A primeira é a valorização dos “extra-quadros” e a utilização de laços de amizade como critério de seleção para o provimento dos cargos em comissão. Tal postura pode ser vista como desvalorização indireta do pessoal “da casa”, podendo refletir em menor cooperação interna.

Retoma-se o exemplo da unidade de gerenciamento do projeto. Rotineiramente, a unidade interage com outras unidades do Estado. Se a unidade for composta por funcionários escolhidos por critérios pessoais do seu dirigente e estiver trabalhando em prol de seus objetivos particulares, é provável que ocorra divergências com outros interesses de integrantes de outras unidades, prejudicando a cooperação entre eles, resultando em danos para o projeto (a situação inversa também pode ocorrer, trazendo danos similares).

A segunda conseqüência do personalismo é melhor percebida na resolução das disputas de poder. Essas disputas, cabe ressaltar, raramente são manifestas. Às vezes elas nem existem de fato. Entretanto, uma maneira de resolvê-las ou as evitar é a distribuição dos recursos, ocasionando fragmentação. A distribuição de recursos não é o problema *per se*, mas sim o critério utilizado que muitas vezes é pessoal ao invés de funcional.

Conseqüência de todas as influências que foram explicitadas nesta seção, os projetos de desenvolvimento acabam por apresentar desempenho aquém do possível, prejudicando relativamente o desenvolvimento. Diz-se relativamente, pois algum benefício ocorrerá, podendo até mesmo ser grande. Entretanto, ele será menor do que o benefício poderia ser, caso as disfuncionalidades apresentadas não existissem.

Finalizando o processo, o desenvolvimento prejudicado implica em manutenção ou maior demora do aprimoramento da democracia e a manutenção do quadro atual. Seria a dinâmica da lentidão, a mudança para se manter (quase) o mesmo.

Este capítulo buscou apresentar quais e de que forma as disfuncionalidades do Estado no Brasil inibem o desenvolvimento. Faz-se necessário, porém, a devida validação empírica a qual pode ratificar, retificar ou refutar o modelo apresentado – por mais que se creia que o modelo, em sua maior parte, corresponda à realidade encontrada na Gestão Pública. Desta forma, passar-se-á a discussão da metodologia pela qual se buscou acessar o problema de pesquisa.

3 METODOLOGIA

O objetivo do presente capítulo é apresentar a metodologia que foi utilizada na pesquisa. A opção apresentada a seguir buscou permitir que o objetivo fosse atingido, sem que isso significasse em restrição de acesso a informações que possibilitassem novas interpretações sobre a realidade da Dinâmica Social da Gestão Pública e sua influência no desenvolvimento.

3.1 Considerações Iniciais

A geração de conhecimento nunca é isenta. “Todo conhecimento humano é inevitavelmente pessoal e participativo” (LUKACS, 2003, p. 98). Logo, o pesquisador traz a sua visão de mundo para a forma como vê e interpreta os fatos pesquisados. Esta visão de mundo que está refletida tanto na escolha que foi feita para dar suporte à sua argumentação teórica, quanto à maneira de coletar e tratar os dados.

O objetivo, em princípio, de qualquer investigação científica seria o de se chegar à verdade dos fatos. Só que, para tal, não é o bastante que nosso juízo seja verdadeiro. Deve-se alcançar a certeza de que ele seja verdadeiro (HESSEN, 1999). O conceito de verdade, porém, não está além da sensibilidade, das experiências e interpretações do homem (NIETZSCHE, 2005). Kant (1999) já apresentava que o conhecimento começa com a experiência. Portanto, essa é a forma buscada para se alcançar tal certeza, mediante a sensibilidade, a experiência e a interpretação do pesquisador, buscando a “concordância entre o pensamento e o objeto” (HESSEN, 1999, p. 119).

Isso não significa dizer que verdade seja transcendente, ou seja, presente exclusivamente no objeto e, portanto, que a produção do conhecimento seja uma simples reprodução do objeto estudado. A busca da concordância significa o estabelecimento de relações, coordenações que dependem invariavelmente da vivência do pesquisador, de sua cultura e sistema de pensamento (HEGEL, 1999). Em suma, ao se falar em busca da verdade via conhecimento científico é importante que se distinga entre a pretensa busca da

evidência e a possível vivência da evidência, esta que traduz o conceito de verdade num entendimento limitado por determinados parâmetros (MIGUELES, 2003).

Trazendo a reflexão feita nesta seção para o objeto da tese, toma-se emprestada a analogia de Polybius (1979) sobre sua história, na qual ele diz ser somente pela combinação e comparação das várias partes do todo, uma com a outra, e percebendo as similaridades e diferenças que se é capaz de obter uma visão compreensiva do todo, também vale o mesmo para analisarmos a gestão pública, em meio a um grande esquema de influências e conseqüências.

Foi necessária tal abordagem, observado o cuidado de analisar profundamente os elementos presentes no quadro teórico construído, de forma a evitar que alguma relação não fosse bem explicitada.

Desta forma, optou-se pelo emprego da metodologia apresentada a seguir, a fim de que os objetivos da pesquisa pudessem ser plenamente atingidos, possibilitando chegar à raiz do problema pesquisado.

3.2 Definição das Categorias de Análise

O primeiro passo operacional numa pesquisa é a definição das categorias de análise. Essas categorias foram aquilo que o pesquisador buscou identificar quando da coleta de dados, sendo que suas definições são elementos importantes e definitivos para que a pesquisa tenha o rigor necessário (VIEIRA, 2004).

Apesar do trabalho de definição ter sido prévio à coleta de dados, durante o processo de pesquisa, ocorreu pequena modificação nas categorias, haja vista os imponderáveis que surgiram.

De início, julgou-se pertinente definir as categorias explicitadas a seguir.

1. Desenvolvimento

Definição Constitutiva

A situação de um país no qual sua economia tenha um patamar de riqueza suficiente para garantir o atendimento das necessidades sociais básicas da sua população, que possa manter sua produção de forma sustentável, com distribuição equânime de riqueza, que garanta a participação da sociedade nas decisões sobre seus rumos e no qual seus indivíduos tenham a possibilidade de acesso aos meios para a sua subsistência, seu desejado progresso material, social e humano, sem prejuízo para os outros indivíduos, sociedades ou gerações (FILIPPIM *et* ROSSETTO, 2006; HAYAMI *et* GODO, 2005; INGHAM, 1993; SEN, 2000; SOUZA, 1999; THORBECKE, 2006).

Definição Operacional

Tal categoria foi acessada pela figura do projeto de desenvolvimento, ao qual serviram de indicadores os critérios de pertinência, resultado e eficiência são utilizados para avaliá-lo.

Pertinência → relaciona-se à afinidade entre o objeto do projeto e as necessidades mais importantes em matéria de desenvolvimento¹⁸.

Resultado → diz respeito à capacidade do projeto de atingir os objetivos aos quais se propõe, abrangendo ainda os seus efeitos e impactos relacionados (CLEMENTE *et* LEITE, 1998).

Eficiência → refere-se à utilização judiciosa dos recursos financeiros, materiais, humanos, temporais, entre outros, adequados à necessidade do projeto (CUNHA *et* BULGACOV, 1998).

¹⁸ Este critério é eminentemente valorativo. A tentativa mais próxima de objetivá-lo seria associá-lo à decisão coletiva mais similar à consensual, bem como geradora do menor grau de externalidade negativa. Entretanto, é também pouco provável que se consiga mensurar a pertinência por estes dois critérios.

2. Captura do Estado

Definição Constitutiva

É a forma de comportamento de um agente público, privado ou de grupo da sociedade baseada no uso de outras organizações públicas visando os interesses próprios ou da organização à qual pertence. Difere-se do patrimonialismo, na medida em que: (1) pode também ocorrer em outra organização que aquela à qual o captor pertence; e (2) não necessariamente diz respeito ao uso para a obtenção de vantagem individual.

Definição Operacional

Tal categoria foi acessada pelos indicadores do formalismo, patrimonialismo e personalismo.

Formalismo → refere-se à aceitação formal das regras e normas, mas distorcidas na prática social; ou ainda, à discrepância entre o comportamento e as normas (PRATES et BARROS, 1997).

Patrimonialismo → é a forma de comportamento de um agente público baseada no particularismo, favoritismo e poder pessoal, no uso do público como se privado fosse com a finalidade de obtenção de vantagem individual (CAMPANTE, 2003; HOLANDA, 1995).

Personalismo → é o fato das relações funcionais serem baseadas nas pessoais, com a busca da proximidade e do afeto nas relações (FREITAS, 1997).

3. Dinâmica Social

Definição Constitutiva

Distinta da dinâmica formal (processual), ela é dinâmica de funcionamento de fato das organizações, advinda da relação entre as pessoas, seus comportamentos e posturas.

Definição Operacional

Tal categoria foi acessada pela verificação da ocorrência dos elementos do modelo teórico nas organizações pesquisadas. Ou seja: (1) quais os critérios utilizados para a justificativa do projeto; (2) qual o horizonte de tempo da obtenção dos projetos escolhidos e se esse horizonte teve alguma influência na escolha do projeto; (3) a verificação da ocorrência ou não de disputas de poder, suas origens e conseqüências; (4) quando for o caso, a forma de resolução das disputas, suas justificativas e conseqüências; (5) a forma utilizada para a distribuição dos recursos disponíveis para a execução do projeto; (6) os critérios de escolha e o tratamento do pessoal envolvido na gestão dos projetos; e (7) o grau de cooperação entre as pessoas, quer sejam dos diversos níveis, intra- ou inter- organizações envolvidas.

3.3 Desenho da Pesquisa

Em linhas gerais, a pesquisa buscou compreender a relação entre a dinâmica social das organizações integrantes da gestão pública e a promoção do desenvolvimento. Nesse sentido, ela é descritiva e explicativa.

A pesquisa descritiva é aquela que visa expor as características do objeto estudado (VERGARA, 2006). O objetivo da investigação desta tese, para ser atingido, demandou o mapeamento das características da dinâmica social da gestão pública, mais especificamente, buscou evidenciar a presença do formalismo, do patrimonialismo e do personalismo da operação das organizações estatais. Tal objetivo, portanto, faz com que a pesquisa assim possa ser classificada.

A constatação da presença dos elementos supracitados não seria suficiente, contudo, para que o objetivo da tese fosse alcançado. Foi necessário explicitar as relações entre a dinâmica social da gestão pública e seus impactos na promoção do desenvolvimento.

Considerando, pois, que a pesquisa explicativa é aquela que visa tornar algo inteligível, ou seja, justificar os motivos (VERGARA, 2006), pode-se assim também classificá-la.

Para que os distintos objetivos específicos sejam alcançados, a pesquisa lançou mão de diferentes meios. Para:

(1) analisar e discutir o papel do estado no desenvolvimento, a bibliografia pertinente e documentos das organizações pesquisadas foram utilizados. O papel do estado no desenvolvimento é amplamente discutido na literatura. Ademais, a sua verificação na prática foi facilmente percebido mediante a análise de alguns documentos e/ou de dados disponibilizados de organizações públicas, privadas ou internacionais. Desta forma, julga-se que a escolha feita apresentou-se adequada à consecução do primeiro objetivo.

(2) analisar a relação entre os Bancos Multilaterais de Desenvolvimento e a gestão pública no Brasil, foi necessário o acesso à bibliografia sobre o assunto, documentos das organizações pesquisadas e da análise dos dados colhidos na pesquisa de campo. A bibliografia disponível é vasta. Entretanto, a análise dos documentos – mais especificamente aqueles ligados à interação entre o Banco Multilateral e o mutuário – e os dados da pesquisa de campo foram necessários para que fosse possível a contextualização específica às organizações pesquisadas e a verificação de qual o papel desempenhado pelo projeto nessa relação.

(3) analisar o papel dos projetos como instrumentos para o desenvolvimento, foi feito uso da bibliografia pertinente, documentos das organizações pesquisadas e dos dados colhidos na pesquisa de campo. Apesar de estar bem aquém da quantidade de literatura acerca do tema do objetivo anterior, a que existe sobre o deste foi suficiente para, juntamente com dados obtidos via documentos e disponibilizados de organizações públicas, privadas ou internacionais, atender ao que se pretendia. Neste caso específico, a pesquisa de campo foi necessária para compreender inserção do projeto na estratégia de desenvolvimento adotada, bem como todos os elementos relacionados à concepção e implementação do projeto no que dizia respeito às questões conceituais.

(4) descrever a dinâmica social das organizações integrantes da gestão pública, a pesquisa de campo se mostrou essencial, pois este é o objetivo-eixo da tese. Além desta, dados de alguns documentos foram utilizados, bem como a própria bibliografia pertinente. Considerando o já exposto no capítulo anterior, julgou-se fundamental o trabalho de campo para possibilitar a obtenção dos dados necessários para realizar tal descrição.

(5) determinar como os elementos analisados se relacionam e quais as consequências desse relacionamento para a promoção do desenvolvimento, a pesquisa de campo, aliada à bibliografia pertinente, documentos e a discussão sobre os resultados obtidos nos objetivos anteriores foram os meios utilizados para atingir este objetivo. Isso foi feito com o intuito de também integrar os elementos identificados anteriormente, buscando explicitar as relações encontradas com vistas à ratificação (no sentido amplo) do modelo teórico apresentado anteriormente.

Determinada a finalidade e os meios pelos quais se pretendeu atingir os objetivos, cabe a circunscrição daquilo que foi objeto da pesquisa. Esta que é, a seguir, feita física e temporalmente.

No que tange ao aspecto físico, a pesquisa limitou-se às organizações que tiveram a concepção, implementação, monitoramento ou avaliação do Programa de Urbanização de Assentamentos Populares – Segunda Fase sob sua responsabilidade. Mais especificamente, foram limitadas às Secretarias Municipais participantes do Programa. Inicialmente pensou-se na possibilidade de incorporação de outras organizações de outras esferas, entretanto foi verificada a dificuldade de recursos para empreender tão ampla pesquisa, bem como o fato de que foi julgado suficiente a concentração nas organizações aqui mencionadas para a obtenção dos dados necessários.

Desta forma, apesar dos projetos financiados pelos Bancos Multilaterais de Desenvolvimento abrangerem várias naturezas distintas (e.g., transporte, energia, desenvolvimento humano, desenvolvimento de políticas, entre outros), o foco principal foi dado sobre um projeto de melhoria urbana. A opção por tal escolha deveu-se ao fato do

projeto escolhido abranger em seu escopo todas as dimensões do desenvolvimento discutidas no capítulo anterior, além de ser um projeto considerado referência tanto pelo seu Banco financiador quanto por outros Bancos Multilaterais.

No que tange ao aspecto temporal, o Programa escolhido já conta com 2 fases concluídas e está em vias de iniciar a terceira. Portanto, todo o ciclo da concepção à conclusão já foi percorrido, o que permite verificar a ocorrência ou não dos elementos apresentados no modelo teórico. Todavia, por questões de disponibilidade dos dados, o enfoque principal se deu sobre a segunda fase, sendo feitas referências às demais fases quando necessário e possível.

Finalmente, os sujeitos de pesquisa foram limitados àqueles que possuíam relação funcional com qualquer atividade de qualquer uma das etapas do Programa, mas que puderam ser considerados informantes-chave com relação às informações buscadas.

A obtenção e o tratamento dos dados foi o ponto sensível da pesquisa. Partiu-se da suposição de que a dinâmica social das organizações integrantes da gestão pública no Brasil prejudica a promoção do desenvolvimento. A dinâmica social começa a ser determinada pela possibilidade de captura das organizações por determinadas pessoas ou grupos de interesses, os quais se utilizam da fragilidade das instituições democráticas do Brasil para tal. A captura se expressa no formalismo, no patrimonialismo e no personalismo existente nas organizações. Essas três características, por sua vez, geram uma série de consequências que impactam negativamente no desempenho dos projetos de desenvolvimento, prejudicando em última instância o próprio desenvolvimento. Esta suposição trouxe consequências para a forma como a pesquisa será operacionalizada. Pois é fundamental que o desenho da pesquisa parta do problema a ser investigado (VIEIRA, 2004).

Em certa medida surpreendente, muitos dos elementos da suposição foram abertamente confirmados pelos integrantes das organizações, as lacunas foram possíveis

de ser preenchidas com base em observações, haja vista o pesquisador ter vivenciado diretamente três anos do Programa.

Por outro lado, outras questões importantes, como os concernentes à relação entre os Bancos Multilaterais e a Gestão Pública, ou a utilidade dos projetos para o desenvolvimento, puderam ser diretamente acessadas.

Com a finalidade, então, de obter os dados necessários para responder ao problema de pesquisa, foi utilizada uma combinação de meios de coleta de dados, foram eles: consulta a documentos, observação e entrevistas.

Todos os projetos financiados por Bancos Multilaterais resultam na produção de um grande número de documentos previstos contratualmente para o acompanhamento do progresso e dos resultados do projeto (ao seu término). Esses documentos foram fonte de informações técnicas importantes acerca da execução (incluindo dados financeiros e físicos) e quanto aos resultados obtidos. Alguns deles normalmente só são de divulgação interna e outros são públicos. O BID e o Banco Mundial, por exemplo, costumam publicar o relatório de término do projeto em seus *websites* (e.g., o relatório final do projeto Favela-Bairro, IADB, 2007d).

Nos documentos pesquisados foram coletados dados relativos à execução do projeto, como o avanço físico-financeiro, as informações sobre alterações de escopo, as solicitações feitas ao Banco, entre outros. Já no contrato, dados relativos à relação entre o Banco e o seu mutuário, como a imposição de obrigações, os possíveis questionamentos, entre outros. O constante da documentação pesquisada também foi importante para encontrar elementos que complementassem, exemplificassem ou servissem de referência para dados coletados por outros meios.

A observação foi escolhida pela facilidade de acesso do pesquisador a organizações responsáveis pela gestão de projetos de desenvolvimento financiados por Bancos Multilaterais. Inclusive, o pesquisador já trabalhou e atualmente trabalha numa organização

do tipo. Ao se recordar que o conhecimento começa com a experiência (KANT, 1999), sendo esta inclusive o motivador da pesquisa em questão, julgou-se que a observação seria essencial no acesso dos dados, especialmente os relativos às características pouco louváveis da dinâmica social.

A observação teve como objetivo coletar dados ligados mais especificamente à presença ou não do formalismo, do patrimonialismo e do personalismo e a ocorrência ou não de suas conseqüências internas, como o foco no curto-prazo, as disputas de poder, a menor cooperação interna, entre outras.

O que de fato veio a ocorrer, pois afirmações citadas em entrevistas ou aparentes lacunas e incosistências dos discursos ou documentos consultados foram possíveis de serem preenchidas mediante a observação.

A entrevista foi escolhida porque se mostra um instrumento abrangente que permitiu a coleta de dados dos aspectos menos sensíveis da pesquisa para os entrevistados e, na medida em que se julgar possível, ela também pôde ser utilizada para o acesso às questões mais sensíveis¹⁹, o que, de forma um pouco surpreendente, ocorreu. A sua riqueza ultrapassou o conteúdo das respostas, pois aspectos como postura, entonação, bem como os significados ocultos por trás do aparente discurso, puderam proporcionar ao pesquisador dados relevantes para a investigação feita.

Os dados coletados por este meio abrangeram aqueles visados pelos meios descritos anteriormente. A diferença, porém, foi que se buscou explorar todos os elementos com cada sujeito, o que não necessariamente foi possível de ser feito quando da observação ou da análise de documentos.

Foram realizadas cinco entrevistas, com os seguintes sujeitos:

(1) a gestora geral do projeto;

¹⁹ Por questões sensíveis entende-se aquelas diretamente relacionadas aos reflexos do formalismo, patrimonialismo e do personalismo explicitadas no quadro de análise.

- (2) a secretário municipal ao qual a unidade de coordenação do projeto estava subordinada;
- (3) o gerente de monitoramento e avaliação;
- (4) a assessora de captação de recursos, responsável pela execução financeira do projeto (gerente financeira do Programa); e
- (5) um técnico ligados à execução das obras de infra-estrutura do projeto.

Duas outras entrevistas, inicialmente cogitadas, não vieram a ocorrer. Uma por negativa de resposta à solicitação e outra por impossibilidade de fato. A ausência destas entrevistas, porém, não prejudicou a capacidade de obtenção dos dados necessários, mesmo que se conceda o benefício da dúvida de que elas poderiam ter enriquecido mais o estudo.

Encerrado trabalho da coleta de dados, iniciou-se a análise dos dados obtidos, a qual foi fundamentalmente interpretativa.

Seguindo em linhas gerais as etapas delineadas por Dellagnelo *et* Silva (2005), começou-se com a pré-análise dos dados, a qual constou da transcrição das entrevistas, a organização dos documentos consultados visando classificar os conteúdos de acordo com as categorias pré-definidas, preparando todo material para a análise propriamente dita.

Após a transcrição das entrevistas, o conteúdo foi alocado nas categorias de análise, o que também foi feito com os dados secundários obtidos e as notas de campo da observação. Essa alocação, mais específica do que na etapa anterior, buscou descobrir o sentido que os entrevistados deram às suas mensagens, buscando identificar questões como a intensidade – mediante a observação dos tempos verbais utilizados, o emprego de adjetivos e advérbios; direção – se favorável, desfavorável ou neutro com relação ao tema; e tamanho – o quanto o entrevistado se ocupa do tema (DELLAGNELO *et* SILVA, 2005). A importância desta identificação residiu no fato de que ela possibilitou mais que a

classificação nas categorias de análise, permitiu que fossem delineadas as relações entre elas.

Nesta etapa, inclusive, a despeito da pré-definição das categorias de análise, foi possível confirmá-las ou modificá-las. É importante frisar a necessidade da plasticidade das categorias, de forma a se evitar a não inclusão no modelo de elementos previamente não considerados, mas que foram importantes para o estudo e que foram captados pelo trabalho de campo da pesquisa.

Feito isso, passou-se à interpretação de fato dos dados. Ou seja, nesta etapa se buscou a compreensão do objeto estudado. Para tal, tanto o conhecimento, como a experiência do pesquisador, e a explicitação da relação entre os textos coletados pelos diversos meios e os contextos nos quais foram produzidos foram fundamentais para a correta interpretação e obtenção dos resultados da pesquisa.

Finalmente, as informações produzidas pelos diversos meios foram confrontadas, quando se buscou estabelecer complementaridades, ou verificar a ocorrência de lacunas, contradições ou inconsistências.

As ocorrências constatadas foram sanadas mediante à volta às fontes de informação, quer seja a releitura de documentos ou transcrições de entrevistas ou outros contatos posteriores com entrevistandos, os quais foram realizados especificamente com o Gerente de Monitoramento & Avaliação e a Gerente Financeira do Programa. Outras foram explicadas pela teoria.

No presente capítulo foram apresentadas considerações sobre a necessidade da boa escolha da metodologia, da influência da visão de mundo do pesquisador sobre o desenho da pesquisa, bem como outras sobre os aspectos operacionais do trabalho de campo. Apresentou-se que o estudo se limitou às organizações que tiveram qualquer atividade do projeto de desenvolvimento escolhido sobre sua responsabilidade. Finalmente, foram

apresentadas as categorias de análise e a maneira pela qual foram coletados e tratados os dados.

4 A DINÂMICA NA PRÁTICA: O QUE A REALIDADE APRESENTA

O presente capítulo tem como objetivo apresentar e discutir os resultados encontrados na pesquisa realizada. Diante da complexidade do quadro de análise apresentado no Capítulo 2 – A Dinâmica no Papel, opta-se pela apresentação dos resultados e sua respectiva discussão em três blocos distintos: o primeiro acerca da captura do estado, o segundo sobre a dinâmica social *per se* e o terceiro tratando do desempenho do projeto.

Assim, será possível uma discussão mais profunda de cada categoria de análise, evitando-se que haja uma inicial sobreposição das causas e efeitos que a pesquisa buscou identificar e explicar.

4.1 Considerações Iniciais

Conforme apresentado no capítulo anterior, três foram as fontes principais de informação: pesquisa bibliográfica e documental, entrevistas com informantes-chave e observação.

De início, pode-se afirmar que o tipo de informação fornecido pelas diversas fontes foram convergentes com o que se esperava *a priori*. Ou seja, a pesquisa documental e bibliográfica teve peso maior em evidenciar questões relativas ao desempenho do Programa, enquanto as entrevistas e a observação foram fundamentais para a elucidação do quadro da dinâmica.

Isso não significa que houve exclusividade em matéria de relação, tão somente que a relevância da informação fornecida pelas diversas fontes variou conforme a natureza da informação para cada tipo de fonte.

Assim como a pesquisa documental e bibliográfica também forneceu subsídios para a compreensão da dinâmica, as entrevistas e a observação também foram úteis para lançar luz sobre o desempenho do Programa. Embora, em ambos os casos, esta contribuição foi menor.

O entrelaçamento das diversas fontes, por sua vez, possibilitou a compreensão não somente das relações entre a dinâmica social e o desempenho do Programa, passo último para a consecução do objetivo desta tese. Este entrelaçamento permitiu que algumas lacunas de entendimento relativas às informações de algumas fontes fossem preenchidas por informações advindas de outras.

Neste momento, faz-se necessária uma observação. Devido à forte e próxima relação entre algumas das categorias do quadro de análise, em alguns momentos uma mesma evidência apontou para mais de uma categoria. Nestes casos, para efeitos de linearidade e didatismo da apresentação, optou-se pela também chamada à outra categoria que não a que for objeto da seção, assim como também pela apresentação da evidência tantas vezes quantas categorias às quais se referiu, obviamente, enfatizando em cada ocasião o assunto sobre o qual a seção em questão se referiu.

Finalmente, antes de se passar à apresentação e discussão dos resultados propriamente dita, cabe uma breve apresentação do PROAP-II, o Programa de Urbanização de Assentamentos Populares – 2ª fase, mais comumente conhecido como Favela-Bairro, de forma a possibilitar melhor compreensão do que virá em seguida.

4.2 O PROAP-II

Esta seção tem como finalidade introduzir o Programa e fornecer informações que facilitem a compreensão dos resultados da pesquisa que serão apresentados e discutidos nas seções seguintes. Não há a pretensão de ser uma abordagem exaustiva, motivo pelo qual, sempre que necessário, informações adicionais necessárias à compreensão do que for apresentado e discutido serão fornecidas.

O PROAP-II, Programa de Urbanização de Assentamentos Populares do Rio de Janeiro – Fase II, foi estabelecido mediante a assinatura do Contrato de Empréstimo 1241/OC-BR, de 29 de março de 2000, entre a Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro (PCRJ) e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID).

Seu objetivo estabelecido foi o de

“melhorar a qualidade de vida da população urbana de baixa renda do Rio de Janeiro, aumentando a disponibilidade e cobertura de serviços urbanos e sociais em favelas e loteamentos irregulares da cidade” (IADB *et* PCRJ, 2000a, p. 25).

Para tanto, ele estava estruturado em 3 categorias de custo e 10 componentes, a saber.

Na categoria Engenharia e Administração, constavam os componentes Projetos; Apoio ao Gerenciamento; e Supervisão.

Da categoria Investimento Direto, faziam parte os componentes Urbanização Integrada; Atenção a Crianças e Adolescentes; Geração de Trabalho e Renda; e Desenvolvimento Institucional.

Já os componentes Juros; Comissão de Crédito; e Inspeção e Supervisão compunham a categoria Custos Financeiros.

A simples listagem dos componentes já é o suficiente para mostrar que somente aqueles integrantes das duas primeiras categorias participavam das rotinas operacionais diárias dos setores da Prefeitura envolvidos na execução do Programa. Os componentes da terceira, só esporadicamente.

De forma sucinta, faz-se a seguir uma breve descrição dos componentes das duas primeiras categorias, pois os componentes da terceira referiam-se somente a encargos financeiros.

1. **Projetos** – contratação de empresas de arquitetura para elaboração de projetos de urbanização das favelas beneficiadas pelo Programa.

2. **Apoio ao Gerenciamento** – contratação de empresa para auxiliar no gerenciamento do Programa. Foram alocados profissionais na Unidade de Gerenciamento do Programa, na SMAS e na SMF para o desempenho de funções necessárias à execução do PROAP-II.

3. **Supervisão** – contratação de empresa para supervisionar as obras nas comunidades, a qual era responsável pelo acompanhamento e elaboração de relatórios técnicos das obras, embasando a fiscalização dos contratos por parte da Prefeitura.

4. **Urbanização Integrada** – compreendia as obras de urbanização das favelas e loteamentos irregulares beneficiadas pelo Programa – incluindo sistemas de água, esgoto e drenagem, além da construção de equipamentos sociais, regularização fundiária, reassentamento (quando necessário), participação comunitária e instalação de Postos de Orientação Urbanística e Social.

5. **Atenção a Crianças e Adolescentes** – consistia de projetos direcionados a este público com foco em ações preventivas de risco social. Entre os projetos, destacam-se a operação de creches, a jornada escolar ampliada, formação de agentes jovens, prevenção à drogas, prostituição e gravidez precoce, crianças em situação de rua, violência doméstica e oficinas culturais e de capacitação.

6. **Geração de Trabalho e Renda** – provia projetos de capacitação profissional, formação de cooperativa, aumento do nível de escolaridade, centros de informática, entre outros visando a melhoria da qualificação da mão-de-obra residente nas comunidades atendidas pelo Programa ou apoio ao micro-empendedorismo.

7. **Desenvolvimento Institucional** – era composto pelo Monitoramento & Avaliação do Programa, estudos sobre a ilegalidade urbana, capacitação da Prefeitura para lidar com o Problema da habitação subnormal e o gerenciamento de projetos sociais e de engenharia, assistência à SMAS para gerenciar as ações desempenhadas por OSCIPs e Comunicação Social do Programa, com vistas a facilitar a difusão do Programa e ações educativas pelas comunidades beneficiadas.

Do ponto de vista de aplicação e fontes dos recursos, o quadro a seguir apresenta a distribuição dos valores (em US\$) pelas categorias, componentes e subcomponentes,

indicando também as origens dos recursos, se do Empréstimo, *i.e.*, BID, ou Contrapartida Local, *i.e.*, Prefeitura.

Categoria	Fonte	
	BID	CL
1. Engenharia e Administração		23.000.000,00
1.1 Projetos		7.000.000,00
1.2 Apoio ao Gerenciamento		4.000.000,00
1.3 Supervisão		12.000.000,00
2. Investimento Direto	178.200.000,00	71.800.000,00
2.1 Urbanização Integrada	166.700.000,00	44.300.000,00
2.1.1 Favelas	157.700.000,00	38.300.000,00
2.1.2 Loteamentos	9.000.000,00	6.000.000,00
2.2 Atenção a Crianças e Adolescentes	8.500.000,00	17.000.000,00
2.3 Geração de Trabalho e Renda	3.000.000,00	6.000.000,00
2.4 Desenvolvimento Institucional		4.500.000,00
2.4.1 Monitoramento e Avaliação		1.800.000,00
2.4.2. Estudos e Assistência Técnica		900.000,00
2.4.3 Comunicação Social		1.800.000,00
3. Custos Financeiros	1.800.000,00	25.200.000,00
3.1 Juros		22.200.000,00
3.2 Comissão de Crédito		3.000.000,00
3.3 Inspeção e Supervisão	1.800.000,00	
TOTAL	180.000.000,00	120.000.000,00

Quadro 1 → Usos e fontes do PROAP-II em US\$ (IADB et PCRJ, 2000b).

Inicialmente, o Contrato previa a execução das ações até 28 de março de 2004, sendo que prorrogações posteriores levaram sua execução oficial até setembro de 2006. Algumas ações, ainda, foram estendidas até meados de 2008.

Originalmente, deveriam participar da Gestão e execução do Programa as Secretarias Municipais de Habitação, Assistência Social, Trabalho, Fazenda, Urbanismo, Educação, Obras, Meio Ambiente além de outros órgãos municipais e a CEDAE. Na prática, porém, da execução do Programa participaram somente as três primeiras Secretarias listadas, a CEDAE e outros órgãos municipais, estes como mero executores.

A SMH era a Secretaria responsável pelo Programa, em cuja estrutura se encontrava a Unidade de Gerenciamento do Programa, que foi chamada, ao longo do tempo de Secretaria-Executiva do Programa e Coordenadoria de Programas Especiais (H/CPE).

O atendimento pelo Programa deveria seguir uma matriz composta por favelas entre 500 e 2.500 domicílios e uma segunda por loteamentos irregulares inscritos na SMH. Estas matrizes seriam elaboradas com base em critérios técnicos relacionados às condições de vida das comunidades, listando-as em ordem de antedimento, cuja alteração dependeria de aprovação do BID.

O processo de intervenção previsto pode ser assim resumido: uma equipe da Prefeitura entrava em contato com as lideranças comunitárias da área a ser atendida, sendo então marcada uma assembléia onde o Programa era apresentado. Num segundo momento, o projeto para a comunidade era apresentado e discutido e os projetos sociais eram oferecidos. Finalmente, as obras eram iniciadas em conjunto com os projetos sociais.

Por fim, cabe citar que o Contrato previa a obrigatoriedade de utilização das políticas de aquisição do BID para aquelas feitas com recursos do empréstimo e da obtenção de não-objeção para alguns atos da administração municipal relativos ao Programa.

Feita esta breve apresentação sobre o Programa, pode-se passar agora à apresentação e discussão dos resultados da pesquisa, objeto das seções seguintes.

4.3 Da Captura do Estado

A análise da relação entre a dinâmica social das organizações integrantes da gestão pública e a promoção do desenvolvimento por projetos financiados por Bancos Multilaterais, objetivo desta tese, é facilitada, torna-se mais clara, se iniciada pelo exame daquilo que gera a dinâmica social, tal qual encontrada.

E aquilo que gera a dinâmica é a captura do estado.

Esta, por sua vez, é dependente de condições encontradas na sociedade, conforme discutido no Capítulo 2 – A Dinâmica no Papel. Todavia, como elas são pressupostos, encontram-se além do escopo da pesquisa. Portanto, serão somente trazidos à baila quando da discussão do quadro completo encontrado.

Captura do Estado, porém, não se apresenta como algo cujos limites são claramente definidos e/ou identificáveis. Pode-se até mesmo romancear e dizer que ela não se vê, somente se identifica os efeitos.

E que efeitos seriam esses? Basicamente a presença do Patrimonialismo, do Personalismo e do Formalismo.

O Estado capturado significa que sua agenda passa a ser regida por interesses distintos daqueles da sociedade, interesses particularizados visando a apropriação de vantagens por um limitado círculo privado.

Para tanto, faz-se necessária a utilização das organizações públicas. Pois, conforme já discutido anteriormente, o Estado só “acontece” mediante as operações de suas organizações.

Nas organizações públicas, em suas atividades diárias, a apropriação das vantagens dependerá da capacidade de utilização do público como se privado fosse, mediada ou apoiada pela relação pessoal e, obviamente, com os respaldos legítimo e legal necessários. O que remete novamente ao Patrimonialismo, ao Personalismo e ao Formalismo, os quais passam a ser apresentados e discutidos tal qual foram encontrados na pesquisa²⁰.

4.3.1 Patrimonialismo

Em breves palavras, Patrimonialismo pode ser considerado como a forma de comportamento de um agente público baseada no particularismo, favoritismo e poder pessoal, no uso do público como se privado fosse com a finalidade de obtenção de vantagem individual (CAMPANTE, 2003; HOLANDA, 1995).

²⁰ Há outras expressões da captura além dessas três, entretanto elas ocorrem mais no nível institucional que organizacional. Ocorre que suas consequências invariavelmente remetem para o nível organizacional. Um exemplo é o fisiologismo em nível macro, visando a nomeação de determinada indicação política para um cargo em troca de apoio de determinado partido. A consequência organizacional é mais que evidente a partir do momento em que uma organização pública passará a ser dirigida por este indicado. Entretanto, nas operações da organização o fisiologismo será praticamente inexistente, cedendo lugar ao Patrimonialismo, Personalismo e Formalismo – todos elementos integrantes da Captura do Estado, mas cada qual com papel e palco distintos.

No caso específico da pesquisa, evidências de que os agentes públicos com poder decisório no PROAP-II atuaram deliberadamente de forma a obterem vantagem individual, quaisquer que seja a sua natureza, foram consideradas como constatações de sua presença no gerenciamento da organização responsável pelo Programa.

É importante frisar que, devido à dificuldade de acesso direto à intenção do agente, também foram consideradas situações nas quais a atuação de um agente visou evitar ou minimizar que aspectos negativos ou deficiências do Programa fossem facilmente identificados. Isso porque, entre os diversos objetivos individuais, é pressuposto que a manutenção do Estado sob tutela é um deles, pois é condição prévia e necessária para que a vantagem individual seja obtida. Esta manutenção, por sua vez, requer capital eleitoral para a obtenção de vitória em eleições futuras, meio pelo qual é possível garantir a continuidade da situação de captura do Estado, quer seja pelo mesmo grupo (quando ainda há a possibilidade de reeleição) ou por grupo afiliado (quando a possibilidade inexiste).

A tentativa de minimizar aspectos negativos ou deficiências fica bem caracterizada ao se atentar para os achados do Relatório do Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro sobre o Programa (TCM-RJ, 2005).

Na “Análise de Influências” feita pela auditoria, o “precário acompanhamento e avaliação do Programa” (p.17) foi citado como um ponto fraco do Programa. Alinhado a este achado, apontou-se a “dificuldade para aferir os resultados parciais do Programa” (p. 43) como um dos aspectos a serem melhorados na gestão do Programa. Entre as principais causas apontadas pelo relatório para a dificuldade, aponta-se: **(1)** subutilização das gerenciadoras contratadas; **(2)** o atraso na contratação da firma responsável pelo monitoramento das ações e desenvolvimento do sistema de acompanhamento; e **(3)** as metas de algumas atividades do Programa, fixadas no Marco Lógico, serem de difícil aferição.

No primeiro momento, a leitura do Relatório do Tribunal poderia apontar para deficiências de caráter eminentemente técnico. Ou seja, para pura e simples lacuna de aplicação de conhecimentos de gestão de projetos.

Entretanto, o exame mais minucioso e profundo da questão apresenta uma realidade distinta e mais complexa.

Sim, há questões relacionadas a problemas de gestão de projetos do ponto de vista estritamente instrumental. Como também há questões que transcendem o instrumental, mas não chegam a ser por decorrência de práticas patrimonialistas. Todavia, o maior peso encontra explicação na postura patrimonialista, quer seja na definição de ações ou ao tratamento dado a contingências surgidas no decorrer da execução, conforme será melhor elucidado a frente.

A dificuldade de aferição das metas, por exemplo, pode apontar para deficiência de planejamento. Pois o Marco Lógico de um projeto ou programa é o principal documento que o sumariza, bem como explicita seus insumos, objetivos, metas, indicadores, meios de verificação e pressupostos. Ou seja, é o documento que apresenta não somente a razão de ser do projeto, mas deve deixar claro os benefícios advindos dele.

Na medida em que há dificuldade de aferição de metas, pode-se afirmar que os critérios adotados para as escolhas das metas divergem dos critérios sugeridos pela literatura, como por exemplo, aquele que prescreve que a escolha de metas deve considerar a capacidade de obtenção dos dados necessários para sua aferição dentro do espaço de tempo e do orçamento disponíveis para avaliação (IMAS *et* RIST, 2008).

Este critério é citado com a consideração sobre o tempo e os recursos, pois pode-se alegar que a dificuldade de aferição se deve ao pouco tempo disponível ou à escassez de recursos, aspectos que devem também ser considerados quando da elaboração do Marco Lógico.

Contudo, a dificuldade maior na aferição das metas, de fato, extrapola as questões técnicas que o relatório pode levar a crer, ou mesmo a conclusão quanto à deficiência de planejamento que pode se chegar com base na reflexão sobre gestão de projetos.

Na estrutura da gestão do programa havia uma Gerência de Monitoramento e Avaliação (M&A). Esta Gerência era responsável pelo acompanhamento da implementação dos projetos, objetivando prover informações para que a Gestão do Programa pudesse adotar as medidas necessárias para a garantia da sua execução dentro dos patamares de qualidade, quantidade, custo e tempo determinados. Além disso, como seu próprio nome já diz, a Gerência era a responsável pela Avaliação dos resultados do Programa, seguindo as diretrizes do BID previstas no Regulamento Operacional do Programa (IADB et PCRJ, 2000a).

Essas diretrizes previam que cada área de intervenção (quer seja favela, loteamento ou conjunto de comunidades) fosse avaliada antes do início das obras e das atividades de assistência social e, num segundo momento, após seis meses do término da intervenção urbanística.

Para tanto, haja vista a complexidade e magnitude do programa, havia a previsão de contratação de consultora externa que visasse prover os meios materiais e humanos (incluindo-se aí metodológicos e sistemas de informação) que possibilitassem a realização da tarefa. Cabendo, portanto, à Gerência basicamente a gestão do contrato de Monitoramento e Avaliação e a interface entre o contrato e os demais setores da Prefeitura naquilo que fosse necessário, não somente para a realização das atividades do contrato, como também principalmente para que os setores tomassem as medidas necessárias para a correção dos desvios eventualmente identificados.

A cargo da Gerência encontrava-se uma pessoa que era oriunda da empresa contratada para prover Apoio ao Gerenciamento do Programa, cujo papel basicamente era o de gestão do contrato celebrado com a empresa contratada.

Do ponto de vista documental, o papel que cabia àquela gerência, bem como a forma como o trabalho estava estruturado pode ser considerado adequado. Afinal, os trabalhos de monitoramento e avaliação devem gozar da maior independência e autonomias possíveis, para que seus achados efetivamente reflitam a realidade e não simplesmente se adequem aos interesses dos dirigentes.

Todavia, o que de fato ocorreu vai de encontro ao que documentalmente é delineado. Este ponto, por si, já apresenta evidências de formalismo, o que será melhor detalhado mais adiante (vide seção 4.3.3 – Formalismo). Já foi colocado que, em alguns momentos, as evidências podem apontar para mais de uma categoria simultaneamente. Este é o caso da situação que passará a ser narrada agora, sobre o qual se voltará a discutir em seções posteriores²¹.

A partir desta evidência, será possível perceber, inclusive, a pertinência da apresentação dos resultados discutindo-se as categorias individualmente, com a posterior discussão do modelo de análise completo. Pois desta forma será possível inequivocamente atestar a presença das categorias, suas relações de causa e efeito, sem que o emaranhado de categorias torne as relações menos identificáveis.

Digressão à parte, retornando ao trabalho de Monitoramento & Avaliação, a situação que lá ocorria era significativamente distinta do que o panorama documental poderia fazer supor.

A independência e autonomia da gerência eram muito pequenas, para não dizer inexistentes.

O gerente de monitoramento e avaliação deixa isso claro ao dizer que

“a gente tinha especificamente muito pouca autonomia para fazer intervenção de avaliação nas próprias Secretarias tanto de Habitação, quanto na Secretaria de Desenvolvimento Social e na Secretaria de Trabalho”.

²¹ Como esta é a primeira vez de ocorrência concreta do evento sobre o qual se falou de forma abstrata anteriormente, faz-se esta observação. Doravante, não se voltará a repetir a explicação constante do parágrafo referenciado.

A pouca autonomia, por si, ainda é insuficiente para evidenciar a presença do patrimonialismo, pois pode ser interpretada de várias formas. Por um lado, pode ser vista como a já citada lacuna de aplicação de conhecimentos de gestão de projetos. No caso específico, daquilo que prevê que a atividade de M&A deva ser conduzida da forma mais autônoma e independente possível, haja vista os mais diversos interesses de todas as partes envolvidas – gestores, beneficiários diretos, entre outros (CUNILL *et* BOZZI, 2008; IMAS *et* RIST, 2008).

Por outro, pode ser vista como uma estratégia de obtenção de poder por parte dos gestores seniores do programa, já que o controle das atividades de M&A significa acesso a recursos que auxiliam na consecução dos objetivos de determinado dirigente, sendo esses visando obter vantagem individual (patrimonialismo) ou não (o que pode ser simplesmente uma questão de agência).

Assim, mesmo concedendo o benefício da dúvida para o fato de que várias podem ser as explicações por trás da pouca autonomia do gestor, a justificativa apresentada pelo próprio já começa a desanuviar a compreensão do que ocorria.

“a minha autonomia passou a ser limitada, a partir do momento em que a gente começou na área social a avaliar as ações sociais e viu que o impacto não estava sendo conforme o esperado pela Secretaria Municipal de Assistência Social. Então a gente foi tolhido de fazer a avaliação dos projetos”.

Esta assertiva, *per se*, é insuficiente para que se possa afirmar que houve uso do público como privado fosse com vistas a obtenção de vantagem individual (necessário para que se possa atestar a presença do patrimonialismo na gestão do Programa), no muito que houve uso de poder pessoal, o que todavia pode suscitar explicações alternativas concorrentes, como as já apresentadas alguns parágrafos antes.

Para que a afirmação possa ser feita, será necessário encaixar diversas outras peças, as quais serão apresentadas e discutidas mais adiante. De qualquer forma, os indícios são fortes no sentido em que se percebe aí a interferência da política sobre o administrativo (PIRES *et* MACÊDO, 2006).

A despeito da necessidade de incorporação de outros elementos para a melhor composição do quadro, ainda assim é possível perscrutar a questão da limitação da autonomia mais amiúde.

Isso demanda basicamente dois tipos de análise. A primeira relaciona-se às razões pelas quais do ponto de vista individual, a limitação da autonomia traria vantagem individual (ou a não-limitação traria desvantagem), bem como a consideração se a situação da gestão do projeto está ou não dentro da esfera de domínio do dirigente sem as devidas amarras institucionais que o impossibilitem de fazer uso do público como se privado fosse.

A segunda é a que diz respeito ao componente de Urbanização Integrada, pois por se tratar do componente do Programa com o maior volume de recursos (70,78% contra 9,57% dos componentes sociais) e maior alcance (já que todos os moradores das comunidades beneficiadas, sem exceções, foram abrangidos pelo Programa), é importante poder comparar as diversas posturas.

Na primeira análise, o ponto inicial a considerar é o quanto realmente os resultados ruins teriam impacto na capacidade dos dirigentes do Programa (e no dirigente dos componentes sociais em particular) em auferir vantagens individuais.

Quando da época do término de implementação do Programa, foi realizado um seminário final de avaliação, o qual contou com a participação de técnicos da prefeitura, das empresas responsáveis pelo apoio ao gerenciamento, supervisão, monitoramento e avaliação, além de beneficiários (moradores das comunidades que receberam intervenção do Programa), técnicos do BID e de empreiteiras.

Durante os trabalhos do seminário, quatro grupos distintos foram formados, dois objetivando discutir o componente de Urbanização Integrada e dois com o objetivo de discutir os componentes sociais (Atenção a Crianças e Adolescentes & Geração de Trabalho e Renda).

Dentre os itens discutidos nos componentes sociais, existia um cujo título era “Vínculo dos Projetos Sociais ao Programa Favela Bairro e Divulgação dos Projetos Sociais nas comunidades”.

Uma interpretação plausível para a inclusão de tal item é o relacionando à necessidade de que houvesse disseminação institucional do conhecimento sobre o Programa. Afinal, tal disseminação poderia permitir um melhor acompanhamento da execução do PROAP-II por parte da população, mais precisamente quanto aos projetos ofertados frente ao previamente programado.

Entretanto, uma interpretação alternativa parece mais consistente, ao se agregar outros fragmentos de informação que possibilitem a compreensão mais ampla do quadro. Isso permitirá concluir que a existência deste item, *per se*, mostra a preocupação da capitalização eleitoral, pois há a necessidade de se vincular as ações sociais ao Programa especificamente. A preocupação foi além de vincular as ações à Prefeitura, ela de fato objetivou vincular ao Programa.

Várias foram as razões. A primeira foi para buscar evitar a apropriação das ações por terceiros, já que a “intenção” de capitalização também ocorreu com outros participantes da execução. Mais freqüentemente, algumas ONGs às vezes apresentavam os projetos como sendo delas, o que também ocorria com alguns vereadores.

Na medida em que isso ocorria, a possibilidade de auferir vantagem individual (neste caso, capitalização eleitoral para a manutenção da captura do Estado) se via ameaçada, pois os dividendos seriam colhidos por terceiros.

Obviamente, uma situação em que a capitalização é feita por terceiros é prejudicial aos interesses do grupo captor. Logo, a necessidade urgente e fundamental para ele que a “paternidade” das ações sociais fosse inequivocamente atribuída. Ou seja, não somente uma avaliação ruim pode ser danosa à capacidade de colheita da vantagem, como também a incapacidade do estabelecimento de ligação entre as ações e seus semeadores.

Ocorre que, como já colocado, a obtenção da vantagem individual é um dos aspectos do patrimonialismo, o qual depende da possibilidade de utilização do público como se privado fosse para que essa vantagem possa ser resultante de ação deliberada.

Esta possibilidade foi explorada por diversos grupos. Tanto pelo grupo que efetivamente dirigia o Programa, quanto por outros grupos que tentaram influenciar os rumos do Programa.

Em tese, não haveria possibilidade de influência nos rumos do Programa. Isso porque a matriz de atendimento fixava quais as comunidades seriam atendidas pelo Programa e em que ordem. Portanto, quando havia solicitações de outros – normalmente de vereadores – para a inclusão de determinada comunidade no Programa ou para a antecipação do atendimento, a resposta padrão era informar

“que existe uma matriz de atendimento, que a comunidade não está dentro, prevista, ou então está no lugar da fila tal, e que será atendida devidamente e tal” (Gestora do Programa).

Entretanto, como foi constatado pelo próprio BID (SOARES *et* SOARES, 2005), a formação da matriz de atendimento não foi tão neutra, técnica, como o discurso oficial prega – o que será melhor detalhado na seção 4.3.3 – Formalismo.

E já a partir da composição das comunidades integrantes da matriz de atendimento é possível constatar que havia a possibilidade de utilização do público como privado. Ou seja, conveniências políticas pessoais ou partidárias, ao invés de questões técnicas, determinaram a abrangência e a ordem de intervenção.

No caso específico, a interpretação que se faz é da existência de “posição fechada” do grupo que dirigia o Programa, o qual se utilizava da matriz como forma de evitar que outros interesses pudessem embarcar e usufruir da capitalização política advinda.

O peso do componente político, voltado para a capitalização de determinado grupo, fica bastante evidente nas palavras da Gestora Financeira do Programa:

“Tinha sim, era muito forte. Na escolha das comunidades, na maneira como aquela, como as obras eram tratadas, não é, era essa ou aquela, mas era

assim, um sentimento muito assim de que sei lá, era a informação que vinha de dentro. A impressão é que tinha sim, interferência do componente político nessa diferenciação, de tratamento.

E eu acho que é na priorização, não é? Na priorização das ações, na priorização das áreas, é em áreas que eram mais fortes que outro grupo, e eu acho que isso influencia sim.

Outro grupo, não é, porque politicamente, nesse cenário, você não estaria só governando, você tem grupos governando. E então é que a gente percebia que havia, como se fosse uma maré, não é? Hora estava agradando a um, hora estava agradando ao outro.”

Esta última assertiva fica clara quando se constata a possibilidade dos dirigentes de utilizarem seus poderes discricionários para dar início a novas obras para o atendimento de novas comunidades quando internamente já era de conhecimento quanto à inexistência de recursos suficientes para sequer concluir algumas das obras então em andamento.

Retornando à questão do prejuízo que avaliações negativas podem trazer à vantagem individual, é preciso inicialmente que se compreenda qual o alcance que as avaliações podem chegar e de que forma cada público distinto pode reagir a elas.

Basicamente, pode-se identificar os públicos como sendo três: O BID, os moradores das comunidades e os demais moradores da cidade.

O BID financiou 60% dos recursos do Programa. Se forem considerados somente os componentes Urbanização Integrada, Atenção a Crianças e Adolescentes e Geração de Trabalho e Renda – aqueles que estão diretamente relacionados aos beneficiários – o percentual vai a 74,30% do total investido (US\$ 179,1 milhões) (IADB, 2007d).

Este montante representou um fôlego financeiro significativo para a Prefeitura intervir nas comunidades. Considerando-se o custo médio por família para a realização das obras nas favelas (US\$ 2.751,56), este valor sozinho é suficiente para atender mais de 65 mil famílias.

Se for estimado que cada família possui em média 2 eleitores (o que é uma estimativa modesta) obtém-se o total de 130 mil eleitores advindos dessas famílias. Para se ter a noção do potencial político desses eleitores pode-se tomar, por exemplo, o resultado da

última eleição municipal. Neste caso, para o cargo de prefeito, este efetivo seria mais que suficiente para mudar o resultado final do segundo turno da eleição na cidade. Mais ainda, este número é pouco menor que o somatório dos votos dos dois vereadores eleitos mais votados ou um pouco maior que o somatório dos votos dos treze vereadores eleitos menos votados – o que representa entre pouco menos que 5% e pouco mais que 25% do número total de vereadores (TSE, 2009).

Tomando por base de que as 65 mil famílias representam algo em torno de 4,34% da população da cidade, ela é capaz de ter uma representação na câmara com peso que varia entre 1,15 e 5,76 vezes sua população.

Ou seja, apesar desses valores serem aproximações, eles mostram claramente o potencial de capital eleitoral advindo dessa população, o que remete novamente à grande importância atribuída à associação entre as ações e o nome do Programa, bem como à tentativa de vereadores de influenciarem os seus rumos ou de se apresentarem como “pais” dos projetos²².

Logo, uma boa avaliação do Programa seria fundamental para a manutenção da linha de financiamento com o BID, visando a contratação de futuros empréstimos que possibilitassem a continuação das intervenções e, assim, a expansão da área de influência política, o que teria o potencial de gerar ainda maior capitalização eleitoral.

Não é por acaso que já em agosto de 2003, quando já era de conhecimento quanto à impossibilidade de concluir o PROAP-II até março de 2004 (prazo original do contrato), foi enviada Carta Consulta à COFLEX (Comissão de Financiamentos Externos – órgão do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão) para viabilizar a contratação do PROAP-III, que pela proposta original seria de US\$ 400 milhões, seguindo a proporção de 60% de recursos do BID e 40% de Contrapartida Local da Prefeitura.

²² É importante notar que esse capital eleitoral também é importante e valioso para outros cargos de eleição proporcional, como deputados federais e estaduais, sobre os quais deixa-se de discorrer por não acrescentar nada ao argumento aqui desenvolvido.

É interessante notar como dois aspectos relacionados à Carta Consulta. Um relativo ao fato do envio em si e outro relativo ao seu conteúdo.

O objetivo principal do envio da Carta era possibilitar a contratação do empréstimo antes ainda que se encerrasse o prazo do contrato do PROAP-II. Assim, seria possível dar continuidade às atividades sem interrupção, tal qual ocorrera entre o PROAP-I e o II. Tal fato seria tecnicamente coerente se não fosse o fato de que a Prefeitura carecia não somente de aporte de contrapartida, como também a execução financeira dos recursos do empréstimo estava aquém do necessário para a conclusão até março de 2004.

Dimensionando o afirmado no parágrafo anterior, o valor pago com recursos BID até agosto de 2003 (inclusive) montou US\$ 66,75 milhões. Ou seja, a 7 meses da data original de término do Programa, o valor necessário a ser empregado dos recursos BID para concluí-lo era praticamente o dobro do utilizado nos 41 meses anteriores, o que demandaria um esforço de execução muito maior do que a capacidade demonstrada da Prefeitura até então (incremento que já seria necessário até para concluir o Programa na data de sua conclusão oficial – setembro de 2006).

Este aspecto leva ao segundo. Já era de conhecimento dos técnicos da Prefeitura quanto à inviabilidade de se propor um empréstimo de US\$ 400 milhões (valor 33,33% maior que o do PROAP-II) para ser executado em igual período de tempo. Se em três anos de execução do PROAP-II, em março de 2003, o total de US\$ 59,4 milhões com recursos BID e US\$ 33,6 milhões com recursos de Contrapartida fora executado, nada levava a crer que seria possível gastar o proposto na Carta Consulta em quatro anos – o que demandaria um ritmo de execução da magnitude de 3,03 vezes para os recursos BID e de 5,46 vezes para os de Contrapartida Local.

Entretanto, apesar do conhecimento claro dos gestores quanto à impossibilidade operacional – naquela época – de execução da terceira fase do Programa tal qual a submissão da Carta Consulta poderia fazer crer, a sua contratação era importante para o grupo dirigente da Prefeitura.

Sua importância é ainda mais ressaltada pelo fato de 2004, o ano em questão, ter sido ano de eleição municipal, e a relevância que ganharia o fato do então Prefeito, e candidato à reeleição, já pudesse contar com a aprovação de novo empréstimo e a promessa (com aparente garantia de recursos) de atuar em outras áreas que ainda não haviam sido beneficiadas.

A perspectiva de início de atividades do Programa, em qualquer comunidade, sempre foram cercadas de grande expectativa por seus moradores, inclusive com reflexos para a valorização dos imóveis antes ainda da ocorrência de qualquer evento de intervenção. Logo, a realização de uma promessa, balizada por um Contrato de Empréstimo no qual o nome da comunidade constava, já seria suficiente para ocasionar mudanças nas vidas das pessoas, nem que fosse a valorização não realizada de seus imóveis, mas com a perspectiva concreta de outras melhorias.

Como mudar a realidade por decreto é mais fácil no decreto do que na realidade, o Contrato de Empréstimo, de fato, não significaria certeza da intervenção – algo que os futuros beneficiários desconheciam. Esta é a razão do acréscimo da palavra “aparente” no parágrafo que precede o anterior.

Em fevereiro de 2008, ou seja, praticamente 4 anos após a data original de término do PROAP-II e praticamente um ano e meio após a data oficial de seu término, foram levantados saldos da segunda fase para serem financiadas pela terceira, o que resultou no levantamento de um total de 20 favelas que necessitavam ter suas obras financiadas com recursos do PROAP-III. Este número representa 22,47% das 89 favelas listadas na matriz de atendimento.

Ou seja, é muito provável que a inclusão de uma comunidade na matriz de atendimento do PROAP-III não viesse ou virá a significar obrigatoriamente certeza de realização da intervenção, considerando-se que o número de favelas contempladas venha a ser relativamente o mesmo que o contemplado na segunda fase.

Digressão à parte, a importância da assinatura da terceira fase do Programa, a qual acabou não se concretizando na época, pode ser resumida no fato de que ela proveria os meios para a já imediata capitalização eleitoral presente de evento futuro²³.

Para tal, a manutenção da linha de financiamento do BID é fundamental, tanto pelo fato de que ela apresenta a garantia não somente dos recursos, como também da ocorrência da intervenção em si. Ademais, a chancela do BID representa um “certificado” da legitimidade do Programa, o que será melhor discutido na seção 4.4.1 – Legitimidade.

A importância da manutenção do vínculo com o BID, atrelada à importância da questão do impacto de avaliações negativas nesta manutenção, pode ser observada no que é descrito a seguir.

Durante o Seminário de Avaliação do Programa, em Setembro de 2006, os participantes foram divididos em quatro grupos. Dois visando discutir os chamados Componentes Sociais (ACA e GTR) e dois visando discutir o Componente de Urbanização Integrada.

A discussão de cada componente seguiu roteiro distinto, cada qual composto de tópicos de discussão.

O interessante é observar que os tópicos discutidos (entre os quais encontra-se o já discutido “Vínculo dos Projetos Sociais ao Programa Favela-Bairro e Divulgação dos Projetos Sociais nas comunidades”) tiveram foco estritamente nos insumos e pouco nos resultados, examinou-se os meios, não os fins. Em outras palavras, o foco foi prioritariamente de monitoramento e não de avaliação, como deveria ser o caso então, pois se tratava do término da implementação do Programa.

Quando da preparação para o Seminário, foram apresentados outros tópicos como proposta, tanto em abrangência como em conteúdo.

²³ Capitalização cujo “rendimento” não seria desprezível, haja vista o exemplo explorado há algumas páginas sobre o potencial que representam os votos para a eleição de vereadores.

Em abrangência, além dos componentes já citados, foi proposta a discussão sobre o Componente Desenvolvimento Institucional, cujo objeto incluía o aumento de capacidade da Prefeitura em lidar com a questão das favelas – algo diretamente relacionado à sustentabilidade das ações.

Em conteúdo, o foco estava mais direcionado para os objetivos do Programa, tal qual como dispostos no Contrato de Empréstimo e no Regulamento Operacional. Isso em cada um dos três componentes, como também para o Programa como um todo.

É interessante notar a ausência da discussão no Seminário sobre os objetivos do Programa. Tanto na fase de elaboração, como na fase de implementação, as relações entre os insumos e os produtos não passam de hipótese. Essas relações, por sua vez, precisam ser analisadas dentro de cada nível.

No nível do Programa, os insumos são os componentes e os produtos, os objetivos do Programa. No nível do componente, os insumos são os subcomponentes ou as atividades e os produtos, os objetivos do componente. E assim seguem os desdobramentos.

Logo, a avaliação específica dos componentes sem o foco na sua ligação entre a consecução dos seus objetivos e os objetivos do Programa é falha. Inicialmente porque o objetivo do Programa é o que se pretende alcançar (e para os quais os objetivos dos componentes podem ser considerados objetivos intermediários). Ademais, é somente por intermédio da avaliação completa que se pode afirmar ou refutar a hipótese de que a consecução dos objetivos dos componentes resultou em consecução dos objetivos do Programa.

Ocorre que, retornando à narrativa, quando foi proposta a discussão mais profunda e abrangente dos objetivos e componentes do Programa, a proposta foi considerada um “risco de se dar um tiro no próprio pé”²⁴ e foi substituída por aquela utilizada, que pode ser considerada mais genérica – pelo fato de ter desconsiderado as questões citadas nos

²⁴ Esta expressão é aqui utilizada pelo fato de que foi a empregada pela Gerente do Programa na ocasião.

parágrafos anteriores – e menos abrangente – porque suprimiu a avaliação do Componente Desenvolvimento Institucional.

E por que a proposta foi considerada “risco de se dar um tiro no próprio pé”?

Basicamente por três motivos.

O primeiro é o fato de que já em novembro de 2004, quando da realização do Seminário de Avaliação Intermediária, evidências haviam sido apresentadas de que os resultados do Programa estavam aquém daqueles propagados. Na ocasião, foi apresentada a versão preliminar do artigo de Soares *et* Soares (2005), já citado anteriormente, no qual apontou não haver diferença significativa nos indicadores de qualidade entre as favelas que sofreram e as que não sofreram intervenção. Tal apresentação foi cercada por reação veemente dos participantes oriundos da Prefeitura no Seminário, os quais buscaram inclusive desqualificar metodologicamente o estudo apresentado.

O segundo motivo foi o recebimento do Relatório de Avaliação de Programa, em junho de 2005, elaborado pelo Tribunal de Contas do Município. O Relatório também apontou uma série de deficiências do Programa, em especial com relação aos seus objetivos. Ele também demandou resposta formal da Prefeitura, por se tratar de órgão oficial de controle externo, cujo teor, por suas características, receberá atenção particular na seção 4.3.3 – Formalismo.

Finalmente, motivado pela tomada de conhecimento do Relatório pela imprensa, várias reportagens em série foram publicadas pelo jornal “O Globo” em outubro de 2005. O teor das reportagens era extremamente crítico ao Programa e iniciou-se com reportagem sobre o Relatório de Avaliação elaborado pelo TCM. O título da primeira reportagem, “Relatório do Tribunal de Contas põe o Favela-Bairro em xeque” (MAGALHÃES, 2005), é um bom indicador do conteúdo das mesmas.

A disseminação de informação de conotação negativa sobre o Programa foi menos preocupante para o grupo da Prefeitura do que sua consequência junto ao BID.

Isso porque o público tradicional do jornal que publicou as reportagens é distinto daqueles que são lidos pelas camadas da população que compunham os beneficiários diretos.

Entretanto, a reportagem entrou em contato com o BID, mais precisamente com a especialista responsável pelo Programa, para questionar acerca da posição do Banco frente ao publicado.

A especialista (por meio de assessora) respondeu que o Banco iria apurar as falhas apontadas pelo Relatório do TCM e que, posteriormente, pronunciar-se-ia a respeito do assunto.

A reação na Prefeitura, mais especificamente a reação da gestora do Programa, foi de “revolta”. A relação entre as duas pessoas já não era amistosa. Havia a percepção por parte da gestora de que a especialista (que tinha substituído a anterior naquele ano) não “gostava” do Programa. Na ocasião, a gestora afirmou que esperava que o BID se pronunciasse colocando-se incondicionalmente à favor do Programa, afirmando que o BID acompanhava as ações e que nada tinha a objetar até então.

O fato do Relatório ter sido levado ao conhecimento do BID e a conseqüente reação da especialista geraram desconforto na Prefeitura, particularmente no que se referia a eventuais questionamentos ou dificuldades para o prosseguimento das negociações visando a terceira fase do Programa.

Todos esses fatos narrados remetem ao ponto original de como resultados ruins, mais precisamente a divulgação desses a determinados públicos, trazem prejuízos aos gestores. Prejuízos estes que podem se limitar àqueles normais advindos de uma má avaliação de desempenho. No caso político, perda de capital eleitoral para a próxima eleição, o que pode até significar a perda do poder.

Entretanto, no caso particular, a perda poderia se dar mesmo que a perda de capital eleitoral não se traduzisse em perda do poder. Ela seria traduzida na incapacidade (ou

redução da capacidade) da utilização do Programa para obtenção de vantagens individuais por parte dos gestores do Programa. Quer seja pela dificuldade adicional ou impossibilidade de concretização da assinatura do Contrato de Empréstimo da terceira fase do Programa ou por maior e mais rigorosa fiscalização por parte do TCM ou BID.

Obviamente que os gestores não tiveram postura de simples espectadores frente aos acontecimentos. As respostas às diversas situações e riscos apresentados anteriormente foram dadas. Alguns exemplos, como a restrição de autonomia dos trabalhos de Monitoramento & Avaliação, apontam para a tentativa de dificultar a aferição dos resultados – o que também tem característica de ação preventiva. Fato este que foi inclusive apontado no Relatório de Avaliação, encontrando eco na esfera federal (ALVAREZ, 2009).

Em outras respostas foram utilizadas distintas estratégias, as quais serão apresentadas em seções posteriores, já que também indicam evidências de outras categorias pesquisadas na tese.

Mais um ponto que merece atenção e que reforça a tese da ocorrência do patrimonialismo na gestão do PROAP-II vem a ser o tratamento dado à questão financeira relativa à contratação do empréstimo.

Uma regra simples prevê que o empréstimo deve ser a escolha quando os benefícios futuros da aplicação dos recursos do empréstimo superem os custos financeiros associados à sua contratação.

Enquanto no setor privado indicadores como lucratividade, faturamento, produtividade, fatia de mercado, entre outros, poderem ser utilizados para assessorar a decisão de se contrair um empréstimo e, depois, aferir a seu desempenho, no setor público a situação é mais complexa.

Por definição clássica, os bens públicos são aqueles essencialmente providos pelo Estado. Considerando que é dessa natureza os bens providos pelo Programa, haja vista as

características dos bens públicos, o cálculo do custo *versus* benefício da contratação de um empréstimo revela-se tarefa mais complexa (mas não impossível).

O objetivo aqui não é discutir como tal cálculo poderia ou deveria ter sido realizado, mas sim mostrar como tal questão foi simplesmente ignorada. Se não exclusivamente, tal tarefa caberia a técnicos da Secretaria Municipal da Fazenda (SMF). Entretanto, a participação da SMF limitou-se ao acompanhamento do desenho do Programa, opinando somente em questões específicas financeiras. As palavras da Gestora Financeira do Programa pela SMF, sobre sua participação no desenho do Programa, são elucidativas:

“eu participei superficialmente, eu participei na montagem e escolha dos componentes, por conta da questão do que ia ser financiado. Participamos sim. Não tínhamos assim uma, era uma participação até direta, mas era mais para acompanhamento. A gente não tinha um papel definidor

...

Nós não entramos pra saber e definir questões, nós entramos mais para ficarmos a par do que é que estava sendo tratado e do possível, do possível desdobramento que isso ia causar, mas basicamente em relação aos pagamentos.”

Suas palavras deixam claro que a participação da SMF limitava-se a tomar conhecimento das conseqüências do empréstimo para as finanças municipais. Com base no que já foi discutido nesta seção, pode-se inferir que, por se tratar de Secretaria sem contato direto com os beneficiários do Programa e, portanto, sem capacidade de capitalização política em decorrência das intervenções, o grupo que desenhou o Programa limitou a participação dos técnicos da SMF ao mínimo necessário.

Tal situação pode fazer suscitar o questionamento: por que os técnicos da SMF aceitaram esta participação limitada? Afinal, tratava-se de assunto com grande impacto financeiro, o que demandaria atuação mais abrangente e análise mais profunda por parte da SMF.

A captura do Estado, tal qual definida nesta tese, só se faz possível mediante o concurso com outras formas de atuação. Assim, especificamente neste caso, a determinação do Prefeito de que a operação de empréstimo fosse efetivada sobrepujava

qualquer questão técnica, qualquer análise de viabilidade – a qual necessitava ir além da verificação da capacidade financeira da Prefeitura em absorver o impacto causado pela contratação de um empréstimo, necessitando englobar o estudo de previsão de efeitos e impactos das ações para a população beneficiada frente à perda de capacidade futura de oferta de serviços públicos advinda dos pagamentos de juros e amortizações do empréstimo.

Esta determinação do Prefeito, o qual criou a situação de limitação da atuação dos técnicos financeiros, evidencia a precedência do pessoal sobre o funcional. Ou melhor, a relação funcional de caráter pessoal. Apesar desta ser uma categoria que será detalhada na seção seguinte, o fato merece comentário.

O primeiro é o fato de reforçar a afirmação feita anteriormente de que por vezes as categorias do modelo de análise foram encontradas em conjunto. Neste caso, a presença do personalismo acompanha o patrimonialismo. Pode-se dizer que até mesmo o possibilita.

Com relação às demais causas apontadas pelo relatório (do TCM, citado no início desta seção), pode-se afirmar que aquilo relativo ao patrimonialismo foi abordado nesta seção. Evidências de outros elementos serão abordados nas respectivas seções – não necessariamente fazendo referência a elas especificamente.

Além disso, particularmente no relativo ao atraso na contratação da firma responsável pelo monitoramento, pode-se verificar neste atraso um problema de fato de gestão de projeto (CGDEV, 2006; WKKF, 2004), mais precisamente de falta de aplicação dos conhecimentos, pois será visto mais adiante citação de gestores do Programa que evidenciam o conhecimento do que deveria ter sido realizado corretamente, mas que não foi aplicado.

Esta falta de aplicação de conhecimentos, porém, não é grande o bastante para se tornar tão significativa quanto a ocorrência do patrimonialismo – tal qual esta seção apresentou.

Mesmo assim, regras tem que ser seguidas, as quais envolvem outras pessoas ocupantes de outras funções – seguindo o princípio da segregação de funções que visaria a preservação da idoneidade dos processos organizacionais. Logo, para a efetivação da captura do Estado o patrimonialismo sozinho não basta, são necessárias as ocorrências também do personalismo e do formalismo, que serão abordados, respectivamente, nas duas próximas seções.

4.3.2 Personalismo

Característica marcante da sociedade brasileira, a pessoalidade nas relações é algo que acompanha a evolução histórica do Brasil (HOLANDA, 1995), podendo-se ir além e afirmar que se trata de produto e insumo dessa evolução, sendo resultante dela, mas também ajudando a moldá-la.

Não só característica do passado, atualmente, as relações pessoais permanecem como centrais nas avaliações que são feitas das pessoas (BARBOSA, 2001). Avaliações que têm reflexos nas mais diversas esferas da vida de um indivíduo na sociedade.

No campo profissional, essas relações são fundamentais desde o momento da seleção de alguém para ocupar determinado cargo até o relacionamento diário entre ocupantes de distintos cargos.

Se característica é da sociedade brasileira, a pessoalidade das relações também é encontrada no setor público. Em algumas áreas mais presente que em outras, mas sempre presente, ela se revela fundamental para que a Captura do Estado se efetive.

Doravante, chamando-a pela nomenclatura de personalismo, passa-se a apresentar sua presença na gestão do PROAP-II.

Recordando a definição de personalismo fornecida na seção 3.2 – Definição das Categorias de Análise, tem-se que ele foi definido como o fato das relações funcionais serem baseadas nas pessoais, com a busca da proximidade e do afeto nas relações (FREITAS, 1997).

O que isso significa nas relações diárias em uma organização pública? E como isso se revelou na gestão do PROAP-II?

A primeira e direta constatação é a de que, na dinâmica organizacional, a relação extrapola os limites do funcional e abrange o pessoal.

Ou seja, parte das questões deixa de ser discutida ou analisada no âmbito das funções que as pessoas executam e passa a ser discutida no âmbito das pessoas que as executam. Por exemplo, numa organização pública se alguma função demanda viagens freqüentes de quem a exerce, questiona-se muitas vezes o porquê daquela pessoa viajar e não o porquê da viagem ser ou não consequência do exercício de determinada função²⁵.

A segunda constatação é a de que a busca da proximidade e afeto nas relações se traduz como exigência tácita de lealdade e aplicação pessoais aos dirigentes ao qual determinada pessoa estiver subordinada. Isso significa que as atuações dos agentes muitas vezes precisam contrariar o técnico para satisfazer a vontade pessoal do dirigente. Daí seu grande auxílio à potencialização do patrimonialismo, como o exemplo da atuação da SMF no desenho do PROAP-II, demonstrou (vide seção anterior).

Levando a análise, então, do personalismo para a gestão do Programa, é possível perceber como essa característica desde seu desenho, passando pela seleção da equipe gestora e indo ao dia-a-dia da execução do Programa.

De início, conforme será melhor detalhado a seguir, percebe-se o contraste marcante entre as duas fases do Programa. A primeira fase foi mais técnica e a segunda, política. Isso não significa dizer que os elementos do patrimonialismo, personalismo e formalismo estivessem ausentes na primeira e somente presentes na segunda, tão somente significa que a diferença entre as fases implicaram em formas de atuação distintas, com diversas consequências, as quais serão abordadas ao longo do texto. Entre essas formas distintas, a primeira a se destacar é a questão da seleção de pessoal da equipe gestora do Programa.

²⁵ O exemplo da viagem é aqui apresentado pois, via de regra, muitas pessoas nas organizações públicas têm a visão de que viagens a trabalho são simplesmente turismo com financiamento público do que decorreria de agendas de trabalho.

A segunda fase do Programa (foco da tese) teve início em março de 2000. Em janeiro de 2001, deu-se a assunção de novo Prefeito, o que acarretou em mudanças na gestão do Programa.

Entre as mudanças, destaca-se a nomeação de nova Secretária de Habitação e de nova Gestora do Programa.

Neste ponto, é interessante de imediato notar que nenhuma dessas duas pessoas-chave para a execução do Programa trazia experiência prévia na área de habitação. A razão principal da nomeação foi a relevância do Programa dentro da Prefeitura, especificamente do ponto de vista político, e sua potencialidade de utilização para a capitalização política-eleitoral, conforme já discutido na seção anterior.

Por estes motivos, havia necessidade de alocação de pessoas com cujas lealdade e aplicação pessoais o Prefeito eleito pudesse contar.

Nas palavras da própria Gestora do Programa, tem-se que ela e a Secretária compunham esse grupo.

“Eu vim para a Prefeitura, vim no primeiro mandato do Prefeito ... como assessora do grupo do Prefeito ... vim trabalhar com a Secretária quando ela foi Secretária. Sou **próxima** da Secretária” [grifo meu].

A Gestora era próxima da Secretária quem, por sua vez, era muito próxima do Prefeito. Isso gerou a situação de que tanto o Programa quanto a Secretaria à qual o Programa estava vinculado estavam sob comando de pessoas próximas ao Prefeito. Leia-se relações pessoais próximas e fortes junto à pessoa do Prefeito, pois funcionalmente todos os Secretários eram pares hierárquicos e, portanto, igualmente próximos do Prefeito.

Assim que assumiu sua função, a Gestora do Programa se deparou com uma equipe já formada e em atividade cuidando da gestão do Programa. No início, os componentes da equipe foram mantidos. Isso porque havia pouca familiaridade da Gestora com questões técnicas das obras de infra-estrutura em curso. Além disso, a pura e simples substituição das pessoas da equipe por outras geraria a necessidade de solução de continuidade, o que

obviamente traria prejuízos de várias espécies. Para completar, a pouca familiaridade também abrangia a falta de conhecimento a respeito de pessoas próximas que pudessem vir a atuar na área de obras.

Pelas características técnicas do trabalho de gerenciamento da parte do Programa relativo às obras de infra-estrutura, o conhecimento técnico dos profissionais envolvidos no trabalho era condição necessária para o exercício da função. Assim, caso a gestora viesse a convidar pessoas próximas para ocupar as funções, mas que não fossem qualificadas para o exercício delas, é muito provável que seria necessário recrutar novos profissionais, haja vista a dificuldade (ou até mesmo impossibilidade) de se realizar os trâmites administrativos necessários ao andamento do Programa, tais quais relatórios técnicos demandados pelo BID, entre outros.

Assim, a opção inicial que restava à gestora era de manutenção do quadro de funcionários encontrados.

Quando questionada sobre a seleção das pessoas para a composição da unidade gestora do projeto, foi sua resposta foi a que segue.

“Eu estou mantendo as pessoas, quer dizer, eu tenho as pessoas que já eram e eu não sei quando eu cheguei, eu não sei como elas entraram. E algumas pessoas que na minha já, na minha gestão eu contratei, foi através de entrevistas e de indicações e aí eu realmente selecionei, eu contratei.”

Duas observações merecem elaboração, baseadas no que foi colocado. A primeira é no sentido de apontar a aparente despreocupação com relação à qualificação e/ou desempenho dos profissionais já encontrados. Afinal, ao assumir a chefia de uma área, seria de se esperar que se buscasse conhecer da força de trabalho com a qual se passaria a trabalhar.

Entretanto, a lacuna na resposta da gestora é facilmente compreendida se forem levados em consideração outros elementos presentes na ocasião.

Inicialmente, havia a ampla disseminação de que a gestão do PROAP-I (origem das pessoas que já trabalhavam na unidade gestora do projeto) funcionava bem. Em todas as

entrevistas realizadas, com exceção obviamente daquelas feitas com pessoas politicamente envolvidas, a citação ao PROAP-I sempre foi feita em tom mais meritório quando comparado ao II. Os próprios bons funcionamento e desempenho do PROAP-I possibilitaram a adoção de uma série de medidas no PROAP-II cujos objetivos foram distintos daqueles propagados. (Estas serão objeto de seções posteriores, como a próxima – 4.3.3 – Formalismo).

Além dessa questão, foi alocado um funcionário da Prefeitura (engenheiro) para servir de primeira chefia intermediária entre os técnicos e Gestora do Programa. Primeiro, porque já havia uma pessoa que chefiava a equipe de técnicos e se reportava ao Gestor do Programa. Como essa pessoa também era parte da equipe contratada à consultora que apoiava o gerenciamento, a opção pela criação de mais um nível hierárquico pode ser interpretada como uma forma da gestora obter o acesso ao conhecimento técnico específico de engenharia que a possibilitasse atuar conforme interessasse. Isso porque o funcionário da Prefeitura ocupava cargo em comissão, com as devidas vantagens pecuniárias de seu exercício. Assim, o risco da exoneração poderia servir como instrumento de pressão e/ou controle sobre sua atuação.

Finalmente, tem-se o nítido contraste entre a forma de seleção utilizada antes e depois do ingresso da gestora (ou, em linhas gerais, da forma de seleção entre o PROAP-I e o PROAP-II). Nos contratos para as duas fases, havia previsão contratual de empresa para apoiar o gerenciamento do Programa. Até a mudança de governo, as pessoas que trabalhavam na unidade gestora eram recrutadas e selecionadas de forma independente pela empresa, sendo obviamente utilizados os critérios definidos pela Prefeita. Após o novo governo ter assumido, a utilização da empresa consultora continuou a ser feita. A diferença foi que a seleção passou a ser feita diretamente pela Gestora do Programa. Não havia processo de seleção formal, somente uma entrevista com a mesma e, sendo aprovada, a pessoa era encaminhada à empresa para a concretização formal da contratação. Ou seja, a relação transformou-se daquela funcional entre a empresa e a Prefeitura para uma pessoal

entre a Gestora do Programa e suas indicações, utilizando a empresa como meio de concretizar a contratação. Esta postura teve reflexos sobre os quais se falará mais adiante na seção 4.4.5 – Feudalização Organizacional, entretanto, cabe destacar como fica nítida a prevalência do pessoal sobre o funcional (FREITAS, 1997; PIRES *et* MACÊDO, 2006; PRATES *et* BARROS, 1997)

A segunda observação é o fato de que a resposta omitiu o fato de que houve busca por profissionais que pudessem, à medida que o tempo passasse, substituir os que já integravam a equipe. Isso se deu inicialmente com aqueles em que houve facilidade de obtenção de indicação, como no campo dos componentes sociais. Na área de engenharia, onde a solução inicial de nomeação em cargo em comissão criado resolveu provisoriamente a questão, a substituição foi mais lenta. O que também contribuiu para a maior lentidão na substituição desse pessoal foi o fato do círculo de relacionamentos da gestora ter dificuldade em fornecer as indicações na área.

O peso das relações pessoais dentro da unidade gestora do Programa facilitava a sua utilização em prol de interesses particulares. Entretanto, a execução do PROAP extrapolava os limites da unidade gestora ou até mesmo da Secretaria no qual ela era vinculada. O trabalho desenvolvido por outras secretarias municipais era necessário para a boa execução do Programa.

Neste ponto, recorda-se a situação de proximidade entre a Gestora do Programa e o Prefeito.

O potencial de capitalização eleitoral de um Programa como o PROAP é enorme, conforme já citado algumas vezes ao longo da tese. Potencial este que era utilizado no decorrer da execução do Programa, chegando a ocorrer um “rateio” das comunidades atendidas por diversos grupos políticos distintos. Basicamente, esse rateio ocorria com visitas de determinado político durante todas as fases da obra, muitas vezes com a presença do Prefeito, sendo que este vinha a reforçar a ligação entre aquele e a obra.

A utilização para capitalização eleitoral, portanto, dependia – e muito – de que a condução dos trabalhos da Unidade Gestora do Programa direcionasse-o para esse objetivo. A colocação de pessoas do círculo do Prefeito na condução da Secretaria e da Unidade Gestora foi o caminho encontrado para possibilitar isso. Isso porque as relações pessoais seriam importantes para possibilitar que algumas questões técnicas fossem ignoradas.

A proximidade com o Prefeito também foi útil na articulação com as demais secretarias envolvidas na execução do Programa, pois os seus titulares sabiam que a Gestora agia praticamente como que por procuração pelo Prefeito.

Essa situação foi objeto de comentário em duas das entrevistas realizadas.

Na primeira, tem-se nas palavras do entrevistado (técnico do Programa), reforço ao que foi citado anteriormente: “a gestora era muito próxima do Prefeito ... [o que ajudava] a viabilizar as ações”.

Já na segunda, o entrevistado (Gerente de Monitoramento e Avaliação) apresenta a mesma situação sob a perspectiva inversa: “se fosse outra pessoa naquela cadeira ali não funcionaria” [a articulação entre as secretarias].

Pelo apresentado nesta seção, é possível ir além da constatação de que as relações pessoais eram centrais, sobrepujando em importância as funcionais. Elas também foram parcialmente responsáveis pelo próprio estabelecimento das funcionais (*i.e.*, algumas pessoas ocupavam determinados cargos em função das relações pessoais), bem como já é possível perceber o papel relevante que o personalismo desempenha de suporte à atuação patrimonialista. Papel este também desempenhado pelo formalismo, objeto da seção seguinte, o qual também traz outros elementos para a dinâmica.

4.3.3 Formalismo

Nas duas seções anteriores foram apresentadas as evidências da presença do patrimonialismo e do personalismo na gestão do PROAP-II. Esses dois elementos foram apresentados como necessários e complementares à concretização da captura do Estado.

Acontece, porém, que tanto o patrimonialismo quanto o personalismo operam exclusivamente no nível interno da organização pública.

Isto é, as decisões, ordens, procedimentos que visam fazer uso do público para obtenção de vantagem individual (patrimonialismo) ocorrem no interior da organização, são decisões internas, ordens dadas a subordinados, entre outros procedimentos que geram reflexos externos, mas que operam somente internamente.

No que diz respeito às relações pessoais sobrepujando as funcionais (personalismo), o quadro encontrado é o mesmo. Estas são todas relações no âmbito interno e normalmente relacionadas à implementação das decisões ou acatamento de ordens citados no parágrafo anterior.

Apesar de ambos serem elementos complementares e necessários, conforme já explicitado, é importante frisar que eles somente criam as condições necessárias, mas não suficientes para a concretização da captura do Estado.

Isso porque o Estado não opera isoladamente e, mais do que capital eleitoral para próximos pleitos, os seus dirigentes estão sujeitos a fiscalização de seus atos por controles dos mais diversos tipos.

Tribunais de Contas, mídia, grupos específicos da sociedade civil e, no caso de empréstimos com BMDs, os próprios BMDs, todos esses atores impõem uma série de controles (formais e informais) que visam fiscalizar a atuação dos dirigentes públicos.

Esses controles se dão tanto *ex-ante* quanto *ex-post*. Ou seja, estão presentes desde a definição de alguma política pública ou projeto, de certa forma também monitoram o

processo de implementação e participam ou exigem a realização de avaliação dos resultados obtidos.

E justamente para dar resposta a parte desses controles é onde entra em cena o formalismo.

Conforme a definição já apresentada, tem-se o formalismo como a aceitação formal das regras e normas, mas distorcidas na prática social; ou ainda, à discrepância entre o comportamento e as normas (PRATES *et* BARROS, 1997).

No caso específico do Programa, o que ocorreu foi a utilização formal das suas regras e normas, mas com a finalidade de prover legitimidade às ações que, verdadeiramente visavam atender aos interesses dos dirigentes, o que o relaciona às discussões das seções anteriores.

Ao se falar em interesse, um primeiro ponto em que se constata a presença do formalismo foi na seleção das comunidades que foram beneficiadas com o Programa.

Durantes as entrevistas, foram feitas perguntas sobre a influência política na gestão do Programa. As respostas dos gestores situados no nível político ou gerencial-político (e que produzem e reproduzem o discurso oficial) foram categóricas em afirmar a sua inexistência ou, quando muito, a facilidade que existia em neutralizar qualquer tentativa de influência.

A seguir são transcritos alguns trechos que ilustram o discurso.

“Mas é um Programa que por ele ter uma matriz de atendimento, isso nos deixa, deixa os técnicos muito a vontade porque quer dizer a interferência política que poderia haver é você tirar de uma comunidade em detrimento de outra, não é. Então isso, essa seria, eu acho que no meu entendimento, o grande risco que o Programa correria. E esse ele não corre, porque ele foi aprovado por uma matriz com todas as favelas existentes na cidade ... não tem como alterar isso” (Gestora do Programa)

“uma solicitação de um vereador pedindo para incluir no Programa a comunidade tal, você responde aquela solicitação, aquele ofício daquele vereador dizendo que existe uma matriz de atendimento, que a comunidade não está dentro, prevista, ou então está no lugar da fila tal, e que será atendida devidamente e tal, não é nada que isso não traz nenhum transtorno” (Gestora do Programa)

“você tinha uma matriz funcional que define o perfil da clientela, o perfil dos locais, então isso, nesse sentido da escolha das comunidades, [o político] influencia pouco. Só que no dia-a-dia da gestão, sempre um pouco mais, mas a determinação não é política, a determinação é técnica” (Secretária Municipal).

Sim, de fato existiu uma matriz de atendimento que, com base em critérios técnicos definiu tanto quais comunidades seriam atendidas, bem como em qual ordem se daria o atendimento.

Entretanto, ela não contemplava todas as favelas da cidade como a Gestora do Programa afirmou. Outro fato a destacar é que a aplicação dos critérios técnicos para a seleção das comunidades (aceitação formal das regras e normas) ocorreu conforme a conveniência da Prefeitura (distorcidas na prática social) – para não dizer interesse.

Esta conveniência se traduz no fato de que os critérios utilizados para montagem da matriz foram diferentes daqueles que haviam sido acertados inicialmente com o BID. Fato este que o próprio BID constatou em documento elaborado por seu escritório de avaliação.

“The Municipality developed its own criteria for selection which do not match the IDB criteria. The data reviewed suggests that the IDB criteria was used to rank favelas conditional on program participation, while the Municipality criteria were used to select communities into the program”²⁶ (SOARES et SOARES, 2005).

Interessante ainda é observar que ao tentar identificar os critérios, tomando-se por base comunidades de tamanho similar, os autores chegaram à conclusão de que *“the selection process ... was either almost random or that non-observed factors played a major role”²⁷* (SOARES et SOARES, 2005).

Considerando o fato de que os dados dos critérios utilizados pelo BID eram conhecidos, bem como o eram demais dados que dizem respeito a diversas características econômico-sociais das comunidades, a hipótese de que houve um direcionamento específico do Programa para atender comunidades que pudessem gerar capital eleitoral, por

²⁶ “A Prefeitura desenvolveu seus próprios critérios para seleção que distintos dos critérios do BID. Os dados vistos sugerem que os critérios do BID foram utilizados para classificar as favelas participantes, enquanto os critérios da Prefeitura foram utilizados para selecionar as comunidades para o Programa” [tradução livre].

²⁷ “O processo de seleção ... foi ou quase aleatório ou fatores não-observados desempenharam papéis relevantes nele” [tradução livre].

exemplo, ganha força. Força esta que se mostrará mais consistente quando outros elementos forem apresentados e discutidos.

Do exposto até aqui, percebe-se que a matriz de atendimento serviu como um argumento para tentar mascarar os interesses subjacentes à escolha das comunidades. Se ainda for levado em consideração o quanto a existência da matriz era propagada como uma virtude do Programa em diversas apresentações, com vistas a dar-lhe um caráter mais técnico, bem como citado até mesmo na literatura que estudou algum aspecto do Programa (vide LAZO *et* FLEURY, 2006), tem-se mais que a presença do formalismo, tem-se o objetivo de sua utilização que é dar uma áurea de legitimidade e isenção técnica ao Programa (o que é objeto da seção 4.4.1 – Legitimidade, mas que merece ser citado aqui, por sua relevância).

Afinal, na medida em que existia uma matriz de atendimento que listava as comunidades a serem atendidas, sendo que esta havia sido elaborada por critérios técnicos, cujas definições tomou parte uma equipe do BID, que trazia um ator externo, de caráter eminentemente técnico e alheio a interesses eleitorais, como essa matriz poderia ser tecnicamente mais isenta?

A presença do formalismo, porém, não se restringiu à definição das comunidades que seriam atendidas pelo Programa. Na sua execução também são encontrados momentos ou situações em que a prática discrepou da norma. Mais ainda, na sua avaliação novamente ele se encontra presente.

Conforme será apresentado doravante, o formalismo perpassa o Programa em vários momentos e lugares distintos, o que resulta num quadro de quase onipresença, com variados graus de distanciamento entre comportamento e normas, diferentes objetivos e atores.

O Regulamento Operacional do Programa é a fonte das primeiras observações que evidenciam essa ubiquidade. Por se tratar de documento oficial do Programa, cuja

elaboração foi feita em conjunto pela Prefeitura e BID, tomando-se por base o Contrato de Empréstimo assinado por ambas as partes, aquilo que consta no Regulamento é considerado como norma formalmente aceita. Assim, a distorção da prática daquilo que lá está previsto pode (e deve) ser considerado como evidência de formalismo.

Logo em seu início há previsão de criação de um Comitê de Coordenação do Programa (CCP), que seria um “órgão *ad hoc* constituído por SMH, SMDS, SME e SMF para a coordenação da execução do Programa” (IADB et PCRJ, 2000a, p. 2).

Ocorre que, na prática, esse comitê nunca atuou. A começar pela SME que só participou do Programa a partir de 2006, quando foi assinado decreto pelo Prefeito que estabeleceu que todas as creches deveriam ficar a cargo da Secretaria Municipal de Educação. Mesmo assim, sua participação se resumiu ao acerto de datas para passagem das creches para sua responsabilidade.

Com relação aos demais órgãos envolvidos, as reuniões eram episódicas e para tratar de questões específicas que concernissem aos envolvidos.

Foram feitas algumas reuniões envolvendo três dos atores listados no Regulamento Operacional – SMH, SMDS e SMF – mas no que tange ao PROAP-II elas ocorreram somente para tratar de questões comuns, mais especificamente disponibilidade orçamentária ou financeira da Prefeitura para a execução.

Entretanto, o Comitê como órgão não atuou, muito menos ocorreu uma gestão integradora de várias perspectivas (intersectorial), como o texto do Relatório de Término de Projeto poderia fazer crer. O que houve foi cada área cuidando do que lhe dizia respeito, resultando em diversos episódios de descompasso entre o início e/ou término das ações sociais e execução das obras de infra-estrutura.

“Outra lição relevante do Programa é derivada da coordenação intersectorial que caracterizou o desenho e a implementação do PROAP II. Promoveu-se através do programa a coordenação entre ações das áreas de infra-estrutura com a de serviços sociais (Secretarias de Desenvolvimento Social, Educação e Trabalho da Prefeitura, etc.). Este exemplo de articulação operacional entre várias secretarias em um mesmo projeto, foi possível graças a fatores como

orçamento comandado por um só executor central, o enfoque territorial e a intensa coordenação e supervisão ao longo do processo” (IADB, 2007d, p. 25)

O texto do Relatório é bastante ilustrativo quanto à discrepância entre norma e prática, caracterizando ainda uma outra face do formalismo. Enquanto este, pela sua definição, intui o leitor a pensar que há uma norma sobre a qual se oficialmente adere, mas uma prática distinta daquela acordada (estabelecendo a relação cronológica norma-prática), no texto do relatório tem-se uma prática que, quando descrita, o é feito de forma distinta como se norma tivesse sido. Ou seja, ainda há a discrepância entre norma e prática, mas a relação é inversa. As razões são as mesmas, busca-se cobrir a real maneira de atuação, a distinção fica por conta da tentativa *a posteriori* de qualificar um comportamento de forma que pareça tecnicamente mais correto do que foi.

Na prática, era a SMH quem conduzia o Programa. Entretanto, pelo caráter intersetorial que o Programa deveria ter, a assertiva de que ele era assim conduzido (como descrito no Relatório de Término de Projeto), servia também como mecanismo “cenográfico”, apresentando que o Programa tinha uma condução mais técnica e foco integrado de atuação do que verdadeiramente tinha.

Vale notar que o próprio PCR, logo em sua página seguinte, sinaliza que a concepção da integração não se traduziu integralmente em realidade durante a execução, o que parcialmente contradiz o trecho transcrito há alguns parágrafos (apesar do foco maior ser na empresa de saneamento básico, a CEDAE, que pertence ao Governo do Estado).

Situação semelhante ocorreu com o chamado GEAP (Grupo Executivo de Programas Especiais para Assentamentos Populares). Este Grupo seria formado pelos órgãos integrantes do CCP e mais dez outros órgãos municipais (SMU, SMO, SMAC, PGM, IPP, RIO URBE, COMLURB, GEO-RIO, RIO LUZ e RIO ÁGUAS).

A semelhança reside na presença do formalismo um pouco distinto do seu enunciado clássico, mas também distinto do que ocorreu no caso do CCP.

O GEAP, na época de sua criação (1993), atuou conforme a finalidade para o qual foi criado. Nas palavras de um entrevistado, tem-se a transformação gerada por sua criação.

“A gestão pública do território, ela se transformou numa política pública a partir da criação desse GEAP. Não se via mais a questão da intervenção pública ... nas comunidades ou assentamentos populares [somente] como uma questão pontual, como uma questão de infra-estrutura básica e saneamento, ou de iluminação, mas ... como uma ... estratégia de gestão pública do território da cidade do Rio de Janeiro” (Gestor de Monitoramento e Avaliação).

Foi do trabalho do grupo que surgiu a concepção do PROAP-I. Concepção que abrangeu a perspectiva multidisciplinar do grupo, com o foco na integração urbana e social entre a cidade e as favelas.

Ocorre que, após o seu trabalho em 1993, sucedeu a criação da então Secretaria Municipal de Habitação e o grupo não voltou mais a trabalhar, nem para participar da avaliação da primeira fase, nem para trabalhar na concepção da segunda.

Entretanto, o grupo continuou a ser citado no Regulamento Operacional como instância de formulação de política pública relativa ao Programa, como se a integração das diversas áreas da Prefeitura continuasse a existir de forma a prover os assentamentos com intervenções abrangentes.

Já estabelecendo uma ponte com a categoria da legitimidade, que será objeto de discussão mais adiante, o que houve foi a apropriação do primeiro trabalho do grupo, mais especificamente, da suposta existência e atuação do grupo estabelecendo o que e como as intervenções seriam feitas. Quando na realidade, porém, o que aconteceu na preparação da segunda fase foi a repetição da primeira com o acréscimo dos componentes sociais (mas que em tese estaria amparado no trabalho do GEAP).

A diferença com relação ao formalismo, tal qual enunciado no início desta seção, se encontra no fato de que não há uma norma cujo comportamento se distancia. Mas sim que houve uma norma ao qual se aderiu e agora não mais. Todavia, os efeitos da adesão inicial são utilizados como meio de “mascarar” a real forma de atuação.

O Regulamento Operacional apresenta mais duas evidências consideradas relevantes no que tange à presença do formalismo na gestão do PROAP-II. (Em ambos os casos, evidências que sinalizam a presença no sentido mais “clássico” do termo).

A primeira evidência é aquela que diz respeito à contratação para realização das obras ou prestação dos serviços relativos aos componentes sociais.

O que prevê a norma (Regulamento Operacional), no caso do componente Urbanização Integrada é:

“de acordo com critérios técnicos estabelecidos a SMH licitará a elaboração de projetos de urbanização [e execução das obras] e procederá a contratação das empresas vencedoras” (IADB *et* PCRJ, 2000a, p. 16)

Já com relação aos componentes sociais, consta no Regulamento que

“as propostas de ações e projetos nestes componentes [os sociais] serão selecionadas mediante concurso, com base nos critérios de avaliação estabelecidos neste Regulamento e nas fichas técnicas de cada tipo de intervenção” (IADB *et* PCRJ, 2000a, p. 16).

Em ambos os casos, porém, a prática foi distinta.

No caso das obras, havia sim o procedimento licitatório, os quais deveriam seguir as Políticas de Aquisição do BID, mais especificamente a GN-2349-7 (IADB, 2006). O Contrato obrigava o mutuário (a Prefeitura) a seguir suas Políticas de Aquisição para “as aquisições de bens e as contratações de obras e serviços correlatos” (IADB *et* PCRJ, 2000b). Assim como no caso do Regulamento Operacional, o Contrato de Empréstimo também foi formalmente aceito. Portanto, a prática distinta do que o Contrato previa também caracteriza formalismo. Ou seja, a aceitação da utilização da GN-2349-7 por um lado e a prática em desacordo com seus procedimentos é, nesta situação, o que evidencia a sua presença.

As palavras de um entrevistado deixam claro o distanciamento entre norma e prática.

“a gente não tinha domínio sobre a seleção das empresas e instituições não-governamentais que executavam os projetos, na verdade quem participava da banca era essa galera dessas Secretarias e aí eles faziam o que queriam e colocavam quem eles quisessem lá para executar esses projetos.”

Para as contratações relativas aos componentes sociais a situação não era distinta. A seleção por concurso da qual o Regulamento Operacional previa ocorria somente do ponto de vista processual, mas seu conteúdo já era preparado para que se desse a contratação de determinada OSCIP (Organização da Sociedade Civil de Interesse Público) já escolhida. Novamente, um entrevistado apresenta como isso era possível:

“para uma determinada licitação sair você tinha que ter lá o edital, a seleção pública e tinha que ter as instituições lá, mas você tinha que, de repente, que selecionar uma empresa específica e aí você colocava lá três que venceram, mas o edital era muito fechadinho para que aquela determinada instituição vencesse. Então isso era feito.”

Quando o entrevistado diz “você colocava lá três que venceram”, isso se refere ao fato de que havia um limite de projetos sociais que uma OSCIP podia executar (mas isso não as impedia de concorrer pela execução de outros projetos). Logo, essa lacuna das normas era utilizada para facilitar a prática distorcida, a seleção da OSCIP de escolha pessoal do administrador²⁸.

O último exemplo do Regulamento Operacional fica por conta da necessidade de Avaliação Ambiental antes do início das obras e da adoção de um Sistema de Controle da Qualidade Ambiental durante e após o término.

Conforme descrito no próprio documento, havia à época Deliberação da Comissão Estadual de Controle Ambiental que dispensava as intervenções do Programa da necessidade de licenciamento ambiental, isso devido às

“características precárias das áreas objeto de implantação e [a]o porte reduzido das intervenções propostas, e [pelo motivo] que o resultado dessas intervenções constitu[ía]-se em impacto positivo” (IADB *et* PCRJ, 2000a, p. 34).

Entretanto, era previsto que deveria ser realizada a avaliação prévia dos impactos ambientais, bem como um sistema de controle deveria ser implantado para monitorar e mitigar eventuais impactos negativos.

²⁸ É importante frisar que não se está inferindo os motivos que levavam os administradores a adotarem os procedimentos descritos tanto para o caso das obras, como dos projetos dos componentes sociais. Está-se única e exclusivamente discutindo a questão da presença do formalismo nesta seção.

A realidade, porém, apresentou-se de forma diferente. Chegaram a ser produzidos 79 relatórios de avaliação ambiental, os quais continham inclusive parecer de técnico da SMAC (Secretaria Municipal do Meio Ambiente). Mas o Sistema de Controle da Qualidade Ambiental só existiu no Regulamento Operacional. Nenhum dos treze Relatórios de Progresso do Programa²⁹, tampouco o Relatório de Término de Projeto, sequer fazem qualquer menção a ele. Ou seja, ele simplesmente foi “letra morta”.

Os Relatórios de Progresso também são fonte de informação que caracterizam a presença do Formalismo no Programa.

Os Relatórios de Progresso eram documentos semestrais, previstos no Contrato de Empréstimo, que visavam servir de fonte de informação ao BID quanto ao andamento do Programa, contemplando acompanhamento físico, financeiro, controles diversos e a discriminação da situação pelos componentes no semestre imediatamente anterior.

O primeiro aspecto a ser observado é o relativo ao acompanhamento financeiro. Dentre as diversas informações que constavam sobre a execução financeira do Programa, havia uma que visava comparar a execução prevista com a realizada.

Até o primeiro semestre de 2004 as informações relativas ao semestre de competência do relatório eram atualizadas de tal forma que o valor do previsto era igualado ao realizado.

Os dados extraídos de dois Relatórios de Progresso ilustram o mencionado no parágrafo anterior. No relatório relativo ao primeiro semestre de 2002 consta a previsão de execução financeira para o segundo semestre montando a US\$ 23,2 milhões (PCRJ, 2002). Já no relatório do segundo semestre consta que a previsão para aquele semestre totaliza US\$ 17,8 milhões e o realizado totaliza também US\$ 17,8 milhões (PCRJ, 2003).

Para que o ocorrido fique claro, cabe aqui uma breve explanação. Quando da elaboração do Relatório do primeiro semestre de 2002, o segundo semestre já se

²⁹ Os quais são explicados alguns parágrafos a frente.

encontrava em curso. Assim, qualquer ajuste na previsão da execução do segundo semestre já deveria (como fora) ter sido realizada. Logo, a mudança do valor da previsão não foi fruto de ajuste, mas sim, da prática mencionada de se igualar o valor da previsão ao efetivamente realizado.

Ou seja, o que de fato ocorreu foi que a previsão de execução financeira para o segundo semestre de 2002 era de US\$ 23,2 milhões, dos quais US\$ 17,8 milhões foram realizados.

Isso implica no fato de que as previsões eram realizadas por realizar, não servindo a nenhum propósito prático de acompanhamento financeiro do Programa. Quando muito, serviam para cumprir a cláusula contratual que previa a elaboração dos Relatórios e para tentar caracterizar a gerência financeira como técnica e profissional.

É óbvio que as previsões futuras deveriam ser feitas semestralmente, baseadas no planejamento ajustado para o semestre seguinte. Entretanto, as previsões passadas deveriam ser mantidas tais quais foram calculadas na última atualização do planejamento (semestre anterior ao período em questão), de forma que pudessem inclusive servir de subsídios para a análise das causas das discrepâncias e auxiliar na orientação da adoção de linhas de ação visando aprimorar o gerenciamento do Programa, ou mesmo para servir de subsídio para um correto gerenciamento de risco (KERZNER, 2009; VALERIANO, 1998), ou monitoramento das suas dimensões (CUNHA et BULGACOV, 1998).

Conforme já indicado, a partir do segundo semestre de 2004 as previsões feitas para determinado semestre só eram revisadas no mês que o antecedia, sendo que ao seu final, quando da elaboração do Relatório de Progresso relativo ao semestre terminado, os valores de execução financeira previstos e realizados eram corretamente informados.

Por exemplo, ao final do segundo semestre de 2004 foi realizada a previsão de execução para o primeiro semestre de 2005 que totalizava US\$ 45,7 milhões (PCRJ, 2005a). Quando da elaboração do Relatório de Progresso do semestre seguinte, constava a

execução de US\$ 33,3 milhões, frente ao valor verdadeiro da última previsão: US\$ 45,7 milhões (PCRJ, 2005b).

Quando a prática mudou, contudo, a utilização das informações foi nula. Os valores exatos preenchiam as tabelas corretas, mas só. Não havia esforço ou análise, por mais superficial que fosse, para compreender as razões das discrepâncias entre previsão e realização. A forma de elaboração da previsão apresenta a razão pela qual, mesmo que houvesse esforço, ele seria mal direcionado.

Até a mudança da prática, a previsão financeira era puramente “especulativa”. A cada término de semestre, o saldo não executado do semestre terminado era distribuído pelos semestres seguintes, obedecendo a proporção da previsão financeira inicial para todo o Programa.

Ou seja, a lógica era a de redistribuição dentro do período de execução do Programa, partindo do princípio (não-manifesto) de que seria possível recuperar a execução não-realizada do semestre anterior nos semestres que se seguiam (sendo que não havia nenhum estudo de capacidade de execução que balizasse essa redistribuição).

Este fato já seria suficiente para invalidar a utilidade das previsões de execução financeira, quanto mais a utilidade de se analisar a discrepância entre o previsto e o realizado. É reforçado, então, o argumento de que esta parte das informações financeiras estavam lá por estar, unicamente para fazer parecer que se cumpria uma cláusula do Contrato de Empréstimo.

A partir do segundo semestre de 2004, tentou-se efetuar as previsões a partir de informações de execução física (e suas respectivas necessidades financeiras). Todavia, havia dificuldade imensa de obtenção dessas informações, que por vezes vinham atrasadas, ou às vezes incompletas, ou às vezes bastante imprecisas. O resultado foi que as previsões continuaram a ser realizadas de forma “especulativa”.

É importante que se acrescente o fato de que, mesmo que as informações de execução física fossem fornecidas corretamente, ainda seria necessário compará-las com o orçamento disponível e a previsão de fluxo financeiro para que fosse possível confirmar a consistência da previsão física. Sem entrar em maiores delongas, cabe somente comentar que não só o que seria objeto de execução física poderia variar enormemente (o que será objeto de discussão mais adiante), como também o orçamento estava sujeito a contingências e alterações que fugiam ao controle dos gestores do Programa.

As palavras da Gerente Financeira, a seguir, retratam bem o que ocorria com o orçamento.

“Olha é eu acho que uma coisa, por exemplo, que a gente apresentava e gerava muito estresse, e eu acho que nunca aconteceu nada. Isso aí é a comprovação da contrapartida, a comprovação orçamentária da contrapartida, ou seja, a Prefeitura tinha que provar todo ano, no dia vinte e oito de fevereiro que tinha recursos para processar essa contrapartida. Primeiro que esses recursos nunca se concretizavam, na verdade a gente sempre esteve atrás do que a gente propôs e nunca houve nenhum tipo de sanção ou alguma avaliação do Banco que fosse contrário, ou que fosse sequer analítico, então era muito para cumprir tabela”

Apesar de não estar relacionado ao formalismo (da forma como ele é tratado aqui), a incerteza orçamentária era um fator de risco que deveria ter sido gerenciada conforme apropriada metodologia de gestão de riscos (vide, *e.g.*, KERZNER, 2009). Esta gestão (no geral) era inexistente no Programa – o que aponta para um ponto de lacuna de conhecimento e/ou aplicação de conhecimento de gestão de projetos.

Além do aspecto técnico da gestão de risco, a questão do orçamento, particularmente, é bastante ilustrativa para salientar a categoria que trata da cooperação interna. Desta forma, retornar-se-á a ele na seção 4.4.6 – Cooperação Interna.

Digressão à parte, pode surgir o questionamento da razão da mudança na gestão financeira (cujo procedimento distinto do até então adotado frente à produção das informações de previsão e realização é um indicativo).

O Formalismo tem sido abordado aqui como uma das expressões que (em conjunto com o Patrimonialismo e o Personalismo) evidencia a captura do Estado. As organizações

do Estado, por sua vez, precisam ser gerenciadas de maneira que possam ser empregadas com a finalidade que os captadores definirem. Para tal, seus processos internos precisam funcionar adequadamente, essencialmente aqueles que fazem “a máquina funcionar”. Nesse contexto é que foi promovida a mudança na gestão financeira, o que gerou mudanças no próprio perfil dos trabalhos desenvolvidos, bem como a redundância de funções com setores externos à Secretaria gestora do Programa (gerando também outras externalidades que serão melhor detalhadas mais adiante, como na seção 4.4.3 – Disputas de Poder).

Independente dos problemas advindos da mudança, fato é que houve um aprimoramento da gestão financeira do Programa.

“O que funcionou bem, muito bem, foi a questão da gestão dos recursos por parte da Secretaria de Fazenda e da parte do financeiro lá da Secretaria de Habitação” (Gerente de Monitoramento e Avaliação).

Assim, já se pode adiantar uma conclusão geral da seção 4.3 – Da Captura do Estado. Foi abordado no capítulo 2 – A Dinâmica no Papel que o desempenho das organizações públicas é condição necessária para a funcionalidade das instituições. Pode-se acrescentar a isso, que o desempenho de alguns setores das organizações públicas também é condição necessária para que a “disfuncionalidade” de uma instituição ocorra conforme deliberado por aquele(s) que detém(êm) o poder de influenciá-la.

Retornando ao Relatório de Progresso, fruto também da incapacidade de recebimento das informações de execução física relatada anteriormente, os campos de informações acerca de previsões a esse respeito eram pura conversão para percentuais dos valores de execução financeira. Em decorrência, além dos vícios já discutidos na parte financeira, tem-se o fato de que as informações produzidas não diziam respeito ao objeto sobre o qual deveriam.

Este fato mostra mais dois aspectos importantes, um relativo às questões técnicas da gestão de projetos e outro relativo ao formalismo.

Na questão técnica percebe-se a ausência de efetivo monitoramento da execução. A despeito do fato de existir uma Gerência de Monitoramento e Avaliação, o papel desempenhado foi exclusivo na avaliação, sendo que a parte do Monitoramento, para onde os dados de execução das atividades deveriam fluir e de onde as informações de execução física do Programa deveriam ser produzidas (CUNILL *et* BOZZI, 2008; IMAS *et* RIST, 2008), simplesmente não existia.

Na questão relativa ao formalismo, tem-se mais um indício de que o Comitê de Coordenação do Programa não atuou, pois alguns dos problemas listados referiam-se à falta ou imprecisão de informações ou falta de coordenação de setores pertencentes a três dos atores que compunham o CCP, notadamente SMH, SMDS(AS) e SMF.

Uma curiosidade que emerge neste ponto está relacionada com uma possível consequência do formalismo (o “esquecimento” da existência de determinação organização para tratar de determinado assunto, gerando a criação de uma nova para tratar dele, conforme comentado na seção 2.3 – A Dinâmica Social da Gestão Pública). O descolamento entre a norma e a prática acaba por fazer que se “esqueça” da norma, criando-a novamente para resolver alguma questão que já poderia ter sido resolvida se a norma original estivesse sendo aplicada.

Em novembro de 2004 foi realizado o Seminário de Avaliação Intermediária do Programa. Algumas propostas de ação foram elaboradas e um grupo de trabalho foi criado com o objetivo de fazer o acompanhamento delas. O interessante é observar que o grupo de trabalho era composto pelos mesmos integrantes do CCP, com exceção da SMF. Isto é, simplesmente não havia a necessidade de criação do grupo, bastava que o documento citasse que o CCP acompanharia as propostas (isso desconsiderando a hipótese de que, se o CCP tivesse sido atuante, talvez o que foi objeto de proposta já tivesse sido realizado anteriormente).

E mais interessante ainda é notar que, passados quatro meses do seminário, a única proposta que havia sido implementada (mesmo encaminhada) fora a própria criação do grupo.

Os parágrafos anteriores tocaram em deficiências do Programa que também estão relacionadas à deficiências na atuação do monitoramento do Programa. A atividade de Monitoramento & Avaliação, porém, era parte integrante do componente Desenvolvimento Institucional do Programa.

Portanto, faz-se necessário compreender o porquê da afirmação de não-existência da atividade de monitoramento feita anteriormente, frente ao fato de que esta constava do desenho do Programa.

Indo mais além, a questão técnica apontada anteriormente acerca dos relatórios de progresso estava prevista no Regulamento Operacional. Lá previa que o trabalho de

“Monitoramento e Avaliação [seria] consolidado pela Secretaria Executiva e incorporado aos relatórios de progresso para conhecimento do BID e de todos os órgãos participantes” (IADB *et* PCRJ, 2000a, p. 18).

Assim, o que se tem é que a atividade exercida de fato diferia daquilo que estabelecia a norma.

Conhecer as razões é duplamente importante. Primeiro para poder distinguir entre um problema de natureza técnica de um de natureza institucional. Segundo para apontar para elementos da dinâmica social que emergem de situações como esta (que é objeto de discussão da seção 4.4 – Da Dinâmica Social das Organizações Públicas).

Na gestão do Programa, como de qualquer projeto, dois tipos de problemas podem surgir: os de natureza técnica e os de natureza institucional (GUBERMAN *et* KNOPP, 2009a). Os de natureza técnica são aqueles relacionados à falta de aplicação de conhecimentos (ou falta do próprio conhecimento) de gestão de projetos. Por exemplo, não ter a previsão de uma atividade de Monitoramento e Avaliação (M&A). Já os problemas de

natureza institucional estão relacionados às três categorias estudadas nesta e nas duas seções anteriores: formalismo, patrimonialismo e personalismo.

Ao que pese essa diferenciação, porém, é pertinente frisar que ambos são muitas vezes, ou interdependentes, ou correlacionados, ou ainda, os de natureza técnica são conhecidos, mas não praticados, quer seja em decorrência dos problemas de natureza institucional ou por dificuldades outras (FÉLIX, 2005).

O cenário encontrado começa a se delinear ao se observar a descrição fornecida pelo Gerente de Monitoramento e Avaliação acerca de seu setor.

“Teoricamente a gerência de monitoramento e avaliação do Programa Favela Bairro, ela consistia, principalmente na responsabilidade pela avaliação técnica...” [grifo meu].

O “teoricamente” chama imediatamente à atenção, pois de imediato aponta para a prática distorcida. Interessante foi observar que “teoricamente” ou “na teoria” foi usado diversas vezes ao longo da entrevista, totalizando sete respostas que utilizaram em algum momento ou a palavra ou a expressão.

Também é relevante notar a ausência logo de início de menção à atividade de monitoramento na descrição, salvo no nome da gerência. Esta atividade é posteriormente resgatada ao longo da entrevista, mas não vai além da citação ao fato de que ela deveria ocorrer, não que tenha ocorrido.

O foco da narrativa do entrevistado sempre foi a atividade de avaliação, quer seja para discursar sobre ela ou problemas relacionados.

Este quadro caracteriza logo de princípio uma situação da existência da Gerência de Monitoramento e Avaliação por ser norma prevista no Contrato de Empréstimo, mas que não agia conforme deveria agir.

As razões pelas quais não agia como deveria já foram objeto de discussão na seção 4.3.1 – Patrimonialismo, o que vem a reforçar o argumento de que os três elementos

(patrimonialismo, formalismo e personalismo) caminham juntos para a concretização da captura do Estado.

Entretanto, tem-se que: (1) havia a previsão contratual das atividades de monitoramento e avaliação, inclusive com incorporação aos documentos do Programa; e (2) estas atividades não foram corretamente desempenhadas, até pela questão da pouca autonomia da área. Logo, nos documentos do Programas alguma evidência que corrobore com o afirmado precisa existir.

E existem. Tanto nos Relatórios de Progresso quanto no Relatório de Término.

Nos Relatórios de Progresso, no relativo à M&A, o que consta de monitoramento é somente o monitoramento das próprias atividades de avaliação. Com relação à avaliação, constam somente informações do andamento do trabalho da empresa contratada para fazer a avaliação do Programa, bem como algumas relativas ao Marco Lógico, com as mesmas deficiências do Relatório de Término do Projeto. Será sobre elas que se volta a discussão agora.

Na seção 4.3.1 – Patrimonialismo foi apresentada e discutida a situação da restrição da autonomia da Gerência de Monitoramento e Avaliação, pelo fato de que alguns resultados negativos tinham sido verificados – o que poderia ter impacto na capacidade dos dirigentes do Programa em auferir vantagens individuais.

Acontece que, por mais que a autonomia fosse restringida, havia a necessidade mínima de que os dados do Marco Lógico fossem levantados.

Sobre a dificuldade da aferição destes dados, o Relatório de Avaliação do Tribunal de Contas (TCM-RJ, 2005) já sinalizou, sobre o qual também se discutiu e se inserirá outros elementos de discussão nesta seção.

O que cabe discutir agora é como eles foram apresentados no Relatório de Término do Projeto.

Inicia-se com a constatação de que, no que se refere aos indicadores de resultado que compunham os quatro componentes do Programa³⁰, o que era realizado é muitas vezes apresentado em unidade distinta do previsto.

Alguns exemplos extraídos do Relatório de Término (IADB, 2007d) proporcionam uma noção mais completa do que foi feito.

1. No indicador que mede a pavimentação de vias, fora previsto que 100% das ruas principais e 80% das secundárias deveriam ser pavimentadas. O resultado apresentado é que 1,7 Km² de vias foram pavimentadas.
2. Na medição de iluminação pública, tem-se a previsão de cobertura de 100% das ruas principais e 60% das secundárias. O resultado apresentado limita-se a declarar que 9.890 pontos de iluminação foram implantados.
3. Na parte relativa a apoio a grupos de extremo risco, no componente ACA, um dos resultados esperados era o atendimento a pelo menos 50% das crianças portadoras de deficiências. O resultado aferido foi que havia capacidade instalada para atender 100% das crianças.

O Relatório é pródigo em mais exemplos, com os quais se poderia ocupar muito mais espaço. Para não se estender muito, cabe ainda mais um último exemplo.

No Componente Atenção à Crianças e Adolescentes, há o seguinte indicador de resultado planejado: “75% dos profissionais que trabalham nas creches capacitados” (IADB, 2007d, p. 17). O realizado informado enuncia: “conforme a LDB 9394/96, a educação infantil é integrado ao sistema de educação. Todos os profissionais servindo nas creches foram capacitados.”

Apesar de publicado em maio de 2007, o Relatório fora elaborado em setembro de 2006. A passagem das creches para a Secretaria Municipal de Educação iniciou-se em 2006 e, até setembro, somente 10 creches (do total de 52) haviam sido absorvidas pela

³⁰ Recordando, os quatro componentes do Programa foram: (1) Urbanização Integrada; (2) Atenção à Crianças e Adolescentes; (3) Geração de Trabalho e Renda; e (4) Desenvolvimento Institucional.

SME. As outras continuavam a cargo de OSCIPs, cujos funcionários não eram capacitados no âmbito do Programa. Este exemplo difere dos demais somente no aspecto da veracidade das informações. Enquanto aqueles apresentam dados (até onde se pode verificar) verdadeiros, mas que impedem a comparação com os indicadores de previsão, este lança mão de uma inverdade para fazer parecer que a meta teria sido atingida.

O que os exemplos anteriores sugerem é que as respostas foram dadas porque a norma assim obrigava. Entretanto, os dados fornecidos o foram feito de tal forma que impossibilitasse afirmar que as metas não foram atingidas.

O argumento ganha robustez quando se constata que em quase todos os indicadores nos quais os valores previstos e realizados eram expressos na mesma unidade, as metas foram superadas. Aquelas que não foram, além de poucas, possuem características que impedem a utilização de outra métrica.

O que se tem aqui é a presença novamente do formalismo um pouco distinto de seu enunciado clássico. Ao invés de uma norma distorcida na prática, tentou-se “distorcer a prática” para que parecesse que a norma havia sido cumprida.

Como os meios de verificação pertenciam à Prefeitura e o acesso *in loco* para a confirmação dos dados enfrentava (e ainda enfrenta) diversos obstáculos (vide, *e.g.*, TCM-RJ, 2005), qualquer contestação às informações prestadas recairia na dificuldade de sustentação. Desta forma, foi possível à Prefeitura não somente apresentar os resultados da forma como o foi, como também afirmar que o Programa teria atingido seus objetivos e que seu desempenho tivesse sido muito satisfatório.

“O programa alcançou a maioria dos efeitos esperados, como pode ser visto no Marco Lógico atualizado e é bastante provável que mantenha o fluxo de benefícios na população com probabilidade de alcançar impactos futuros.

Quanto à implementação do programa, nos parece satisfatória porém devemos destacar que o atraso na contratação do ‘monitoramento e avaliação’ não nos permitiu ter elementos para medir efetivamente o seu desempenho.

Com relação à sustentabilidade do programa, prevemos que a maior parte dos projetos sociais continuem, uma vez que os mesmos estão sendo

desenvolvidos pela Secretaria Municipal de Assistência Social com orçamento garantido através do SUAS – Sistema Unificado de Assistência Social, Política Pública do Governo federal, atuando em parceria com os Municípios.

As ações de urbanização integrada terão sua sustentabilidade mantida através da institucionalização do programa na Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro, como prevê o Decreto nº 26.865/06, em anexo” (IADB, 2007d, p. 41-42).

Este extrato do Relatório de Término de Projeto, o qual é de redação do mutuário (Prefeitura) apresenta alguns elementos que merecem ser explorados.

O primeiro refere-se à afirmação de que “o programa alcançou a maioria dos efeitos esperados, como pode ser visto no Marco Lógico atualizado”. A verificação do Marco Lógico é inconclusiva no que se refere a afirmar o êxito do Programa na magnitude apregoada. Esta impossibilidade foi apresentada nesta seção, bem como consta no Relatório de Avaliação elaborado pelo Tribunal de Contas do Município (TCM-RJ, 2005).

Também cabe comentar a afirmação de que “o atraso na contratação do ‘monitoramento e avaliação’ não nos permitiu ter elementos para medir efetivamente o seu desempenho”. O interessante aqui fica por conta de que o argumento lançado é parcialmente contrariado pelo que ocorreu na prática, *i.e.*, o cerceamento à liberdade da atividade de M&A na medida em que resultados negativos foram sendo observados. Entretanto, o atraso na contratação (que de fato ocorreu) serviu como subterfúgio para justificar lacunas no trabalho de avaliação que foram percebidos pelo BID e discutidos em reuniões relativas à elaboração do PCR.

Por fim, há a questão da sustentabilidade que, por se tratar de aspecto relacionado aos resultados, será apropriadamente discutido na seção 4.5.2 – Resultados. Cabe aqui somente comentar aquilo que se relaciona ao formalismo.

“Com relação à sustentabilidade do programa, prevemos que a maior parte dos projetos sociais continuem”. Esta previsão pode ser considerada bastante otimista (se não irreal), pois um dos problemas citados pelos beneficiários no seminário final de avaliação foi justamente que a duração dos projetos era muito curta, não atendendo à demanda

existente. Não somente isso, quando um projeto era mal avaliado, ele era simplesmente terminado. Às vezes era substituído por outro para o mesmo público, às vezes, não. Assim, o que se tinha na época não fornecia subsídios para a afirmação feita.

Finalmente, com relação à Urbanização Integrada, foi afirmado que “as ações ... terão sua sustentabilidade mantida através da institucionalização do programa na Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro, como prevê o Decreto nº 26.865/06”. Tem-se nesta afirmação a típica característica de mudança da realidade por decreto (RICUPERO *et* FERREIRA, 2005). A simples publicação de um decreto não é garantia de que as ações serão sustentáveis e os acontecimentos apontam justamente no sentido contrário.

Inicialmente porque o decreto foi publicado durante as negociações para a contratação da terceira fase do Programa, e o foi feito com o intuito de causar impressão positiva junto ao BID visando maior mobilização do Banco na concretização da operação, bem como junto à Comissão de Financiamentos Externos do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, órgão no qual se encontrava a Carta-Consulta para a proposta de empréstimo. Logo, ele não foi publicado visando a sustentabilidade, mas sim visando facilitar a contratação de outro empréstimo, mediante a demonstração de que a Prefeitura teria incorporado o Programa às suas atividades.

Além disso, consta no PCR que a manutenção das obras do PROAP-I era deficiente e que, portanto, este era um fator crítico para a sustentabilidade da segunda fase também, o que veio a ser constatado pelo Tribunal de Contas do Município quando realizou auditoria sobre a manutenção das obras do Programa (TCM-RJ, 2006).

O que se pode concluir da afirmação da Prefeitura sobre o desempenho do Programa e sua sustentabilidade? Com relação ao Programa, a conclusão é a mesma feita pouco antes da transcrição da afirmação: “distorceu-se” a prática para que ela parecesse ter sido aderente à norma.

Já com relação à sustentabilidade, busca-se a sustentação (com o direito do trocadilho) em estruturas formais (Decreto Municipal no caso das obras e Política Pública no caso das ações sociais) como se a menção a elas (ou sua existência) bastasse para garanti-la – mesmo com todas as evidências em contrário.

Evidências que também se encontram no Relatório do Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro sobre o Programa (TCM-RJ, 2005).

Nelas também é possível verificar a presença do formalismo, quer seja no conteúdo do Relatório ou nas respostas fornecidas pela SMH a alguns questionamentos do Tribunal.

Por exemplo, na “Análise de Possíveis Influências”, nos “Pontos Fortes” identificados, constam a “previsão de manutenção das obras” e “as diretrizes do Programa bem elaboradas”.

Com relação ao primeiro ponto, já se discutiu como a previsão bastou-se nela mesma. Ou seja, aquilo que a auditoria do Tribunal de Contas identificou como uma potencial influência positiva para o desempenho do Programa não passou de possibilidade. Tem-se aqui uma norma formalmente aceita (prevista no Contrato de Empréstimo e presente no discurso oficial da Prefeitura) que não se confirmou na prática.

Com relação ao segundo ponto, é interessante notar como boas diretrizes não bastam para que o Programa seja bem-sucedido. Frente à obviedade desta assertiva, cabe colocar que as razões das diretrizes não se traduzirem em resultados (o que será objeto de discussão na seção 4.5.2 – Resultados) não são de natureza técnica, conforme este estudo tem apresentado (e continuará apresentando).

No caso específico do PROAP-II, tem-se o antecedente do PROAP-I que se transformou numa oportunidade de desvirtuamento do Programa com os riscos de contestações minimizados, pois o desempenho e funcionamento da primeira fase respaldavam (ou serviam como capital de reputação) para a Prefeitura.

Foi citado na seção anterior como os entrevistados (que não estavam politicamente envolvidos) citaram o PROAP-I em tom mais meritório do que o PROAP-II.

Ambos tiveram as mesmas diretrizes de elaboração, sendo que na primeira fase as diretrizes se traduziram em desempenho e na segunda, não.

O trecho de uma entrevista, transcrito a seguir deixa claro o que se passou.

“O que aconteceu, foi uma coisa inédita eu acho, que foi a transformação do projeto não é, como financiamento de uma política de governo, quer dizer, ao invés de a gente fazer o que tinha proposto a gente passou a financiar a política de governo, o Banco aceitou então foi um absurdo em termos, não é, mas eu acho que foi a primeira vez que eu vi acontecer isso. E que ele conseguiu colocar toda a política dele dentro do Programa e do empréstimo” (Gerente Financeira do Programa).

Neste caso foi que o cumprimento da norma formal na primeira fase criou um vínculo de confiança entre o Banco e a Prefeitura que veio a substituir o controle formal pelo Banco, abrindo a possibilidade de modificação do Programa sem a necessidade de enfrentamento de obstáculos.

Mais uma vez, tem-se uma faceta do formalismo, mais especificamente o fenômeno de que a sujeição às normas num primeiro momento, gera uma relação de confiança que facilita que, num segundo instante, estas mesmas normas sejam burladas com mais facilidade. Tal fenômeno é nítido no PROAP-II, por aquilo que foi e será apresentado e discutido.

Isso porque, apesar de confiança poder ser considerado como elemento central para um compromisso entre as partes (MORGAN *et* HUNT, 1994), geração de valor (ZANINI, 2007) e mesmo desenvolvimento (FRANCOIS *et* ZABOJNIK, 2003), ele é um ativo neutro, o que implica no fato de que confiança não é condição suficiente para que o emprego que se faça dessas relações seja positivo do ponto de vista ético (ZANINI, 2007) ou focado no benefício público. Ou seja, confiança pode ser usada para fortalecer a captura do estado.

O Relatório do TCM-RJ faz uma série de observações sobre problemas de desempenho Programa, sendo que alguns demandavam respostas por parte da Prefeitura.

O caráter das respostas apresenta outras evidências do formalismo. Três exemplos serão explorados a seguir.

O primeiro refere-se ao questionamento feito sobre o atraso e a adequação das ações sociais.

“Diferentemente da Urbanização Integrada, no que tange às Ações Sociais, a partir do atraso nas ações de ACA e GTR, em 2003 optou-se pela imediata implantação destes benefícios a todas as Comunidades, independente das execuções das obras.

As Ações Sociais foram implantadas de acordo com as necessidades de cada Comunidade” (Resposta ao TCM-RJ).

Os fatos contradizem a versão. Em primeiro lugar porque as ações sociais não beneficiaram todas as comunidades. Em segundo lugar porque a resposta não apresenta as razões para o atraso das ações sociais. Finalmente, porque a Prefeitura (na ocasião) já estava ciente que muitos dos projetos sociais estavam em descompasso com as necessidades das comunidades, o que passou a ser parcialmente corrigido com o trabalho das agentes comunitárias.

O segundo exemplo está relacionado à resposta sobre o papel das três empresas contratadas para, respectivamente, prover apoio ao gerenciamento, supervisão das obras e Monitoramento & Avaliação.

As tarefas das empresas são descritas como se o trabalho desempenhado tivesse sido autônomo. Como já explorado nos casos do apoio ao gerenciamento e monitoramento e avaliação, sabe-se que não foi. A exceção fica por conta do trabalho de supervisão, estritamente técnico, focado exclusivamente na fiscalização da execução das obras (mas não entrando no mérito, por exemplo, das modificações de escopo ou projeto).

No terceiro exemplo a Prefeitura responde sobre o já discutido problema da manutenção. Enquanto no PCR foi citado o Decreto de “institucionalização do Programa”, ao TCM a resposta dada explicita que

“face ao conseqüente término dos contratos [de manutenção], acima aludidos, a Prefeitura, gradativamente, resolveu repassar os serviços de manutenção e conservação das obras de urbanização das comunidades do

PROAP – RIO - 1ª e 2ª Etapas para os diversos órgãos de conservação que integram a estrutura municipal, **objetivando incorporar, cada vez mais, estas comunidades com os bairros formais**” [grifo meu](Resposta ao TCM-RJ).

Além do que já foi explorado, cabe destacar a afirmação de que o repasse dos serviços de manutenção aos órgãos de conservação da Prefeitura contribuem para a incorporação das comunidades aos bairros formais. Claro que, se for olhado sob a perspectiva da oferta de serviços públicos municipais, a afirmação pode fazer sentido. Entretanto, se a perspectiva for a dos moradores, mais um órgão público atuar nas favelas não é garantia de nada – principalmente numa cidade com notória deficiência de conservação dos equipamentos públicos, ou mais especificamente, quando os problemas de manutenção das obras oriundas de ambas as fases do PROAP já eram bastante explícitos (vide os seminários de avaliação intermediária e final do Programa).

Esses três exemplos apresentam uma faceta do formalismo similar a que foi explorada na discussão de alguns pontos do PCR. Sobre aqueles pontos, foi argumentado que a prática foi distorcida para que ela parecesse ter sido aderente à norma. Nesses exemplos, por sua vez, busca-se apresentar como se fora norma um comportamento distinto do praticado.

Todavia, pelo menos no que se refere à manutenção, a tentativa de apresentação foi percebida. Conforme já citado, o Tribunal de Contas do Município elaborou relatório sobre o tema. Nele, identifica-se não somente as deficiências na manutenção, como também uma “displicência” no monitoramento daqueles contratos, o que foi verificado na análise dos relatórios de manutenção:

“no entanto, esses relatórios [de manutenção] revelaram uma quantidade considerável de discrepâncias: serviços aparecendo em etapas distintas das relacionadas; outros figurando em dois, três e até quatro relatórios diferentes; e ainda aqueles utilizados para documentar serviços em várias comunidades, denotando descontrole por parte dos setores que executam as atividades do programa” (TCM-RJ, p. 34).

Ou seja, enquanto a norma (Contrato de Empréstimo) previa que deveriam ser feitos relatórios para permitir o monitoramento dos contratos de manutenção, eles eram

elaborados somente para cumprir a norma, sem a preocupação com o monitoramento de fato das execuções.

Como adendo, e de certa forma reforçando o argumento sobre o insucesso da incorporação das favelas ao bairro, tem-se a seguinte trecho da conclusão do Relatório.

“A simples existência desses contratos de manutenção, lavrados pela SMH, parece ser uma constatação de que as ações realizadas ao longo da última década, pelo programa, não lograram a transformação das favelas em bairros” (TCM-RJ, p. 34).

(Este relatório foi elaborado um ano após a resposta dada ao relatório de avaliação, o que demonstra que o repasse dos serviços aos demais órgãos municipais ainda não havia se concretizado).

Retomando o citado trabalho dos agentes comunitários (discussão do primeiro exemplo), cabe aqui apresentar uma ressalva: a presença do formalismo com algo positivo, numa perspectiva similar à abordada por Guerreiro Ramos (1983).

Antes do início das obras de infra-estrutura, a Prefeitura organizava reuniões com as comunidades com a finalidade de apresentar o projeto de obras, receber sugestões, responder dúvidas, bem como apresentar os projetos sociais e fazer o levantamento das demandas por eles.

Quando os projetos sociais iniciavam suas atividades, percebia-se que a procura real ficava muito aquém da demanda expressada nas reuniões. A SMAS, responsável pelos componentes sociais, simplesmente não tinha pistas sobre os motivos da disparidade, já que normalmente a participação nas reuniões era alta. Foi quando do início da atuação dos agentes comunitários que a resposta foi obtida.

O que a norma previa para a ação dos agentes comunitários era simplesmente a tarefa de conscientização (até mesmo educação) sobre o uso dos equipamentos públicos recém-instalados na comunidade. Como exemplos, podem ser citadas a disseminação do correto uso das redes de água e esgoto e a divulgação dos procedimentos necessários para as matrículas nas creches.

O trabalho dos agentes era desempenhado normalmente durante o dia, passando de porta em porta, conversando com os moradores (normalmente donas-de-casa e/ou mães, cujos maridos encontravam-se trabalhando e os filhos na escola). Durante essas conversas surgiam as reais necessidades em matéria de projetos sociais e os agentes começaram a passar essas informações à SMAS que, então, passou a se valer do trabalho das agentes antes de ofertar projetos nas futuras comunidades .

O que se constatou, por exemplo, foi que durante as reuniões os traficantes de drogas também estavam presentes, então quando se apresentava um projeto de prevenção às drogas, o interesse manifestado era baixo. Quando se falava em projetos ligados à violência doméstica, a presença do marido/pai violento inibia qualquer manifestação de interesse.

No final, o comportamento dos agentes diferente do que a norma previa trouxe benefícios para o Programa.

Também é interessante notar como o trabalho do OVE percebeu o ocorrido, sem conseguir identificá-lo.

“The project also involved the community in the selection of [social] projects, although the exact mechanism by which these choices were made, as well as the de facto magnitude of local control, were not made clear during the evaluation interviews³¹” (SOARES et SOARES, 2005, p. 14)

Enfim, é importante reconhecer que o formalismo também pode ser algo positivo durante a execução de um projeto. O ponto sensível reside na falta de controle sobre as intenções que impulsionam a discricionariedade do agente em agir de forma distinta do previsto na norma aceita.

Feito este reconhecimento, pode-se afirmar que em muitas coisas as práticas do Programa estiveram em desacordo com as normas, da forma tradicional como se entende o formalismo e de outras formas que, como denominador comum, têm uma realidade descolada de uma narrativa.

³¹ “O projeto também envolveu a comunidade na seleção dos projetos [sociais], embora o mecanismo exato pelo qual as escolhas foram feitas, bem como a magnitude de fato do controle local, não ficaram claros durante as entrevistas de avaliação” [tradução livre].

Concluindo a seção sobre a captura do estado, pode-se afirmar inequivocamente que a gestão do PROAP-II foi marcada pela presença do patrimonialismo, do personalismo e formalismo, os quais em conjunto contribuíram para que o Programa fosse utilizado visando os interesses próprios dos dirigentes municipais envolvidos na sua gestão.

4.4 Da Dinâmica Social das Organizações Públicas

A Captura do Estado foi apresentada (e discutida) na seção anterior mediante a apresentação de uma série de elementos que a evidenciaram e caracterizaram.

Como pôde ser visto, as presenças do patrimonialismo, do personalismo e do formalismo têm como objetivo principal a utilização do aparelho do Estado conforme os interesses do grupo captor (ou grupos captores).

Conforme também já discutido no capítulo 2 – A Dinâmica no Papel, o Estado é uma abstração que depende de fato de suas organizações para desempenhar suas funções. Em consequência, a sua captura tem seus reflexos, ou melhor, sua operação, no âmbito das organizações públicas.

Faz-se então necessário conhecer o que ocorre nas organizações públicas que permite transformar, colocar em prática, aquilo que se pretende para uso do Estado.

Não é sem razão, portanto, que alguns dos elementos que serão apresentados e discutidos ao longo desta seção só se tornam possíveis de compreensão plena pelo exame dos ou pelo estabelecimento de ligação com os motivos do que foi objeto da seção 4.3 – Da Captura do Estado.

Como também alguns elementos só serão passíveis de melhor avaliação quando em contraponto com as consequências finais no desempenho do Programa, objeto da seção 4.5 – Do Desempenho do Programa.

Afirmiação recorrente ao longo do texto, cabe reforçar que o exposto nos dois parágrafos anteriores remete à importância do objeto da seção 4.6 – Da Relação entre a Dinâmica Social das Organizações Públicas e o Desenvolvimento. Será naquela seção em

que todos os elementos até então discutidos neste capítulo o serão em conjunto, buscando compor o quadro encontrado, explicitando as relações ainda enevoadas.

Esta seção é de grande relevância por ser o eixo central do quadro de análise. Isto porque os elementos discutidos na seção anterior são, de certa forma, mais comuns em discussões sobre a cultura administrativa brasileira no setor público. Já os que serão explorados aqui, da forma como o serão, representa a tentativa de ir além e encontrar como a captura do Estado influencia na dinâmica organizacional, sendo que o quadro completo será composto mais adiante, na seção 4.6, conforme citado no parágrafo anterior.

4.4.1 Legitimidade

Um projeto ou um programa, na sua forma de operar, ou mesmo por sua magnitude, pode-se encontrar profundamente entremeado com a organização no qual se insere ao mesmo tempo em que preserva características únicas. Em situações como esta, um projeto ou programa pode ser considerado como uma organização para fins de discussão de sua legitimidade.

Particularmente no caso do PROAP-II, esta aplicação se faz possível, pois a primeira fase do Programa foi a própria razão de criação da então Secretaria Municipal de Habitação.

Na medida em que a Secretaria foi ampliando seu campo de atuação, ocorreu a criação de unidade organizacional específica para o gerenciamento do Programa, com a qual se confundia.

Logo, assim como uma organização necessita ser considerada legítima para sobreviver (MEYER *et* ROWAN, 1991), de um Programa como o PROAP-II também é demandado que seja legítimo para que possa ser implementado e gerar o capital eleitoral desejado, haja vista as diversas instâncias pelas quais tramita antes de que seja possível a assinatura do Contrato de Empréstimo e a necessidade de ser apresentado à população como algo verdadeiramente benéfico à cidade.

Como se melhor detalhará a seguir, quase sempre se buscou respaldar a legitimidade do PROAP-II em dois pilares principais: o PROAP-I e a “aprovação” do BID.

Foi citado na seção 4.3.2 – Personalismo que a primeira fase do Programa foi repetidamente evocada como exemplo do bom funcionamento do Programa, especialmente em contraste com a segunda fase.

As palavras de um entrevistado ilustram bem o contraste entre as duas fases.

“Na primeira fase [do Programa], o Secretário não era político e na segunda fase o Secretário era político. Então tratava mais com questões políticas e a vertente técnica ficou em detrimento da questão política, a questão política sobressaiu.”

A situação descrita converge com a tese defendida ao longo do trabalho. Na medida em que se deu a substituição do dirigente de perfil técnico para outro de perfil mais político, os elementos da captura do Estado se fizeram presente mais vivamente.

Isso não significa que na primeira fase não houvesse a ocorrência de problemas de mesma natureza daqueles narrados aqui. Entretanto, a opinião corrente e, pode-se dizer, até consensual entre os servidores municipais era que gradativamente a gestão municipal foi abandonando o viés técnico que a caracterizou no início (período o qual abrangeu a concepção do PROAP) adotando um viés cada vez mais político-eleitoral.

Cabe uma breve digressão no sentido de explicitar que, de 1993 a 2008, a Prefeitura foi governada pelo mesmo grupo político. A ruptura ocorrida em 2000 entre o então Prefeito e seu antecessor se deu somente por conta da divergência sobre a candidatura nas eleições municipais que se realizaram naquele ano. Este fato é relevante no sentido de deixar claro que as mudanças de governo não apresentariam motivo, *per se*, para justificar a mudança do viés de atuação, para o qual outros fatores conjunturais parecem ter colaborado (mas que extrapolam o escopo da tese, motivo pelo qual deixarão de ser abordadas).

O importante é reforçar que na primeira fase do Programa a sua condução, desde a elaboração, passando pela implementação e sua gestão tiveram caráter eminentemente técnico – fato que vem a ser corroborado pela recordação de que, para a primeira fase, o

recrutamento e seleção do pessoal da empresa de apoio ao gerenciamento se deu sem interferências da administração municipal.

A condução do Programa sob este viés gerou mais que a citação elogiosa dos gestores, como também reconhecimento externo, citado inclusive no Relatório de Término de Projeto (PCR) relativo ao PROAP-II (IADB, 2007d, p.14).

“O Favela-Bairro (PROAP I) foi escolhido entre os melhores projetos do mundo apresentados na Expo 2000, em Hannover, Alemanha, maior evento internacional do final do milênio. O prêmio permitiu ainda que o Favela-Bairro use a logomarca do evento - Expo 2000 Hannover, Registered Project of the World Exposition Germany -, uma espécie de selo de qualidade e reconhecimento internacional.”

O interessante é perceber nesta afirmação o primeiro indício da busca por respaldo de legitimidade do PROAP-II no desempenho do PROAP-I. O fato da primeira fase ter obtido um prêmio pode no muito sinalizar a possibilidade de repetição do êxito na segunda fase, mas não é garantia, principalmente se for considerado que, à época, as favelas a serem urbanizadas na segunda fase apresentariam maior grau de complexidade. Entretanto, a premiação é citada como se extensiva à segunda fase.

A razão da afirmação anterior vem do fato do documento que relatou a premiação do PROAP-I (PCR) referir-se exclusivamente à avaliação da segunda fase do Programa, sendo que o trecho transcrito foi extraído da seção “Resultados”. Entretanto, em diversos trechos, são estabelecidas ligações com o PROAP-I, de forma a apresentar o PROAP-II como sendo uma versão melhorada do I. Melhorada porque repetiria os acertos do I com o acréscimo dos Componentes Sociais (ACA e GTR) ausentes da primeira fase.

Um segundo exemplo pode ser apresentado no trecho que aborda a implementação do programa, apresentando como fator positivo “o forte compromisso do Mutuário, Executor e Co-executores com os objetivos do Programa, respaldado pelo sucesso do PROAP I ...” (IADB, 2007d, p. 22).

O mais interessante neste trecho é que explicitamente é feita a ligação do PROAP-II com o I, apresentando este como condição suficiente para o bom desempenho daquele.

Apesar de ser um documento do BID, a elaboração de fato do PCR foi conjunta. Logo, a presença de trechos como os citados, bem como outros, foram possíveis pelo enfoque dado pela Prefeitura na elaboração do PCR.

O caso do PROAP-I, por suas características e desempenho, ganhou notoriedade mundial. Como consequência, passou a servir de referência inclusive para outros BMDs. O Banco Mundial, por exemplo, convidou a gestão do Programa para apresentá-lo em conferência sobre redução da pobreza em Shanghai, China, bem como para o governo das Filipinas. Além disso, diversas comitivas estrangeiras, de países tão diversos como Paraguai e Indonésia, vieram ao Rio de Janeiro conhecer o Programa.

Tudo isso, porém, ocorreu já quando a segunda fase estava em implementação e seus resultados ainda não haviam sido avaliados. Não-apuração devida tanto pelo atraso no início das atividades de Monitoramento & Avaliação quanto pelo cerceamento da ação da sua gerência.

Este quadro facilitou a apropriação da legitimidade do PROAP-I pelo II, independente de se ter elementos então para objetivamente confirmar ou refutar a situação. Havia claramente uma adesão da forma do Programa operar ao ambiente formal no qual se encontrava, pois buscou-se demonstrar a todo tempo que a forma de operar do Programa permanecia a mesma do PROAP-I, o que pode ser confirmado pela ênfase dada pela Gestora do Programa no discurso sobre a manutenção da equipe original (vide seção 4.3.2 – Personalismo), por exemplo.

Havia também parâmetros de desempenho técnico anteriormente aferidos, portanto os elementos de sustentação da legitimidade encontravam-se presentes na primeira fase, *i.e.*, havia tanto a presença dos elementos institucionais, leia-se todos os requisitos de ambiente formal, mais relevante quando se trata de setor público, como também requisitos técnicos, que existem também no setor público, mas que se tornam mais relevantes que o usual em um projeto, onde há a possibilidade de aferição técnica dos resultados (MEYER *et* ROWAN, 1991; SCOTT, 1995).

Já a utilização do PROAP-I como modelo que estaria sendo seguido também pode ser interpretado como uma forma de promoção organizacional para gerenciar as impressões (MENDONÇA *et* AMANTINO-DE-ANDRADE, 2003) que se tinham sobre o Programa, de forma a buscar a legitimidade, em conjunto com os requisitos citados no parágrafo anterior.

O Banco, por sua vez, endossou os elementos da primeira fase pelo fato de ter participado na elaboração, no acompanhamento e avaliação do Projeto. Esta participação também ocorreu na segunda fase, mas por razões ignoradas, não foi suficiente para perceber o enviesamento que o Programa tomou.

Por se tratar de ator também sujeito à avaliação no âmbito do Programa, pode ter havido um certo “constrangimento” ao final do PROAP-II em apontar as falhas encontradas, pois isso significaria também uma própria confissão de desempenho leniente no acompanhamento do Programa. Deste ponto é que pode se concluir que, de forma a se evitar esse constrangimento, o Banco foi permissivo nas associações do PROAP-II e I que foram equivocadamente evocadas no PCR. Esta observação será melhor discutida na seção 4.6.1 – Algumas Considerações sobre a Interação Prefeitura-BID, em conjunto com outras questões relacionadas. Todavia, a título de primeiro exemplo, a versão preliminar do artigo apresentada no Seminário de Avaliação Intermediária, fato citado na seção 4.3.1 – Patrimonialismo, foi bem mais crítica ao Programa que sua versão final, sendo que o artigo foi produzido pelo OVE (sigla em inglês de Escritório de Avaliação e Supervisão do BID).

Em síntese, observa-se que ocorreu a apropriação de algo “legítimo” para fins ilegítimos. As aspas se explicam pelo que será observado no capítulo 5 – Conclusão acerca da legitimidade da primeira fase do Programa. É importante ressaltar que não se promoveu ações ilegítimas para legitimá-las com base naquilo que já era legítimo, algo que se poderia pensar (*vide, e.g.,* ELSBACH *et* SUTTON, 1992), mas sim é que se buscou sempre apresentar as ações ilegítimas como sendo diferentes do que foram, aproximando-as ou as equivalendo às ações legítimas sobre as quais se sustentavam.

O endosso sobre o qual se falou introduz o segundo pilar de respaldo da legitimidade do PROAP-II: a “aprovação” do BID.

Por aprovação do BID refere-se à apropriação por parte da Gestão do Programa de todas as “não-objeções”, documentos oficiais do Programa ou aprovações tácitas e explícitas pelo BID de atos ou fatos do Programa como argumentos de sustentação da sua legitimidade.

Um primeiro exemplo dessa situação apresenta-se, na verdade, como elo de ligação entre os dois pilares: a repetição acrítica do Marco Lógico.

O mesmo Marco Lógico utilizado na primeira fase foi utilizado na segunda fase, com os mesmos indicadores e metas. Isso, obviamente, somente no que se referiu ao componente Urbanização Integrada, já que os Componentes Sociais foram introduzidos somente na segunda.

Vários fatores apontariam para a necessidade mínima de revisão do Marco Lógico, são eles:

(1) a segunda fase contou com o mesmo orçamento que a primeira, mas incluiu os Componentes Sociais (ACA e GTR). Logo, se parte dos recursos foi canalizada para outras atividades, é pouco crível que fosse possível fazer a mesma quantidade de obras com menos recursos, especialmente se for considerado que;

(2) as comunidades incluídas na matriz de atendimento da segunda fase apresentavam, por definição, maior complexidade de intervenção do que as comunidades da primeira. Portanto, seria de se esperar que o custo médio de urbanização por comunidade fosse maior que na primeira fase, trazendo a impossibilidade lógica de manutenção das mesmas metas. Mesmo que a complexidade não tivesse sido distinta, já havia conhecimento em 1999 (ano de elaboração da proposta de empréstimo do PROAP-II) que; (e)

(3) algumas obras do PROAP-I demandariam recursos do PROAP-II para serem concluídas, o que de fato ocorreu. Desta forma, mesmo que os dois fatores listados anteriormente não estivessem presentes, este terceiro seria suficiente para apontar para a necessidade de revisão do Marco Lógico.

É importante citar que as observações sobre os fatores foram feitas sem qualquer exercício de reflexão maior sobre a avaliação do PROAP-I. Ou seja, mesmo que as condições de execução da segunda fase fossem idênticas à da primeira, os resultados da avaliação desta deveriam ter sido utilizados para “recalibrar” as metas e os indicadores (CGDEV, 2006; KERZNER, 2009), até mesmo para que pudesse balisar a realização uma avaliação *ex-ante* mais apropriada do Programa (CLEMENTE *et* LEITE, 1998). É muito pouco provável, e mesmo crível, que as metas e indicadores de um Programa inédito tenham sido bem estabelecidos e dimensionados *a priori*.

Entretanto, diante do sucesso do PROAP-I, o que indiretamente consagrou o Marco Lógico utilizado, e como o BID havia aprovado aquele e não apresentava objeção à repetição, sua utilização apresentava-se como uma forma incontroversa (até mesmo menos trabalhosa) e familiar de elaborar um documento que, como já foi dito, é o principal documento que sumariza o Programa.

Semelhante foi a elaboração do Regulamento Operacional e Contrato de Empréstimo, cujas modificações se resumiram àquilo de novo incorporado na segunda fase do Programa, pontos relacionados, e informações que demandavam atualização.

Em outras situações, porém, a referência ao PROAP-I foi inexistente. São nelas que se pode evidenciar a estrita participação da aprovação do BID como pilar para respaldo da legitimidade.

A já abordada auditoria realizada pelo TCM-RJ no Programa (TCM-RJ, 2005) suscitou o questionamento pelo Tribunal a alguns pontos específicos levantados na auditoria, quer seja relativo a dúvidas ou mesmo aos seus achados.

A resposta da Prefeitura, por sua vez, sempre que cabível, lançou uso do argumento de que havia chancela do BID para a sua forma de atuação. Em pouco mais de página e meia de repostas, expressões como "firmado com o BID", "com autorização do BID", "encaminhados ao BID para aprovação e não-objeção", "foram devidamente autorizados pelo BID" e "não-objeto pelo BID" foram utilizadas como ponto central das justificativas.

Isso demonstra claramente a utilização do Banco como argumento de correção técnica das ações e, conseqüentemente, argumento de legitimidade das mesmas no sentido de aderência aos requisitos técnicos e formais.

Opinião esta que foi expressa pela Gestora Financeira do Programa ao afirmar, por exemplo, que o Programa foi utilizado como forma de criptografar o objetivo de capitalização eleitoral, quer seja mediante a sua própria existência ou sobrevalorização de seus resultados.

Em ambos os casos, a chancela do BID se revelou importante para a concretização deste intuito, principalmente com o acréscimo dos Componentes Sociais, como verbalizada na impressão da Gestora Financeira: "a própria política social foi exatamente nesse sentido".

Importante é recordar que o argumento que se busca comprovar nesta seção é a de que foram utilizados artifícios para ou exacerbar a legitimidade do Programa ou mascarar aquilo que era ilegítimo.

Este lembrete se faz necessário para evitar que se julgue que o Programa foi pensado exclusivamente com objetivos eleitorais. O mais provável que tenha ocorrido foi que, durante a execução da primeira fase, foi percebido o potencial de capitalização eleitoral contido no Programa, o que, aliado a outros fatores não identificados na pesquisa (e que também fogem ao objeto da tese), levou ao redirecionamento do Programa com vistas ao que vem sendo exposto.

Esta probabilidade é reforçada pelo desempenho do PROAP-I, sobre o qual já se discutiu.

A Gestora Financeira, por exemplo, cujas palavras foram utilizadas para corroborar o argumento sobre a Legitimidade do Programa, também colocou: “acho que precisava ser feito alguma coisa” [para resolver o problema das favelas].

Percebeu-se durante as entrevistas o nítido entusiasmo sobre o objeto do Programa em si, expresso unanimemente pelos entrevistados, aliado a uma certa frustração por parte daqueles mais distantes do núcleo político por conta dos rumos que o Programa tomou.

Este fato já remete à própria relevância do Programa no que se refere ao desempenho do Programa, o que será discutido na seção 4.5.1 – Pertinência.

O Gerente de Monitoramento & Avaliação resume bem a questão.

“O PROAP é um Programa revolucionário. Revolucionário no sentido de que não se trabalhou nunca a questão, um projeto de forma tão integrada.

Com todos os problemas políticos e tal, que aconteceram e não foram poucos, ... não existia até então um Programa que trabalhasse de forma integrada, atendendo um número tão grande de pessoas.”

Antes de finalizar esta seção, muito interessante é atentar para o que foi declarado pela então-Secretária Municipal responsável pelo Programa.

“Eu acho que a presença de um órgão internacional, eu acho que isso falta em alguns projetos. Eu vou te explicar: o exemplo do PAC, por não ter a presença de um órgão internacional, o órgão internacional além de nos trazer expertise, de nos trazer inovações, ele traz uma variável técnica muito importante, que às vezes ajuda a regular, a controlar os governos. Porque o governo ele por definição, ele é político, ele disputa o poder, e o BID, no caso do Programa [PROAP-II], ele tem uma presença mais perene. Eu acho que a presença do órgão internacional é que garante a perenidade, os objetivos, as revisões, mas nos tira daquele dia-a-dia da eleição, do dia-a-dia do governo. Essa é uma observação importante, qualquer grande projeto importante tem que ter a presença de um órgão internacional independente”.

Pode-se perceber que mais uma vez o argumento da supervisão do BID é evocado com o intuito de conferir caráter técnico ao Programa, expurgando a questão política e traduzindo-o em algo supragovernamental.

O que é mais peculiar, porém, não é a argumentação feita, pois as mesmas razões já haviam sido utilizadas anteriormente e com o mesmo objetivo. O que “salta aos olhos” é a explicitação daquilo que a Gestora do Programa – pessoa próxima da Secretária – buscou

ocultar em sua entrevista naquilo que dizia respeito específico à Prefeitura, como o fato do governo ser político, disputar poder e focar em eleição, por exemplo. Mais ainda associando a ausência de órgão internacional ao PAC (Programa de Aceleração do Crescimento – do Governo Federal), cuja utilização eleitoral tem sido motivo de acalorados debates nos últimos dois anos (2008 e 2009).

Um outro ponto que vale ressaltar é o destaque dado à interação entre a Prefeitura e o BID, o que será mais detalhadamente discutido na seção 4.6.1 – Algumas Considerações sobre a Interação Prefeitura-BID.

De forma geral, como o PROAP-II absorveu a estrutura normativa da primeira fase, pode-se dizer que a necessidade de ênfase na legitimidade foi menor do que caso se tratasse de algo novo, principalmente pela citada impressão disseminada de que o desempenho do PROAP-I tinha sido muito bom.

Talvez seja por esta razão que a Secretária Municipal responsável pelo Programa tenha afirmado: “acho que as normas do Banco vão ajudar a garantir que o Programa se mantenha mais ou menos no ritmo que ele tem.” Pois, sim, para quem poderia agir como foi feito, as normas poderiam ser aliadas (vide algumas questões tocadas nesta seção e outras que serão abordadas nas próximas a respeito do uso do argumento de cumprimento das normas).

4.4.2 Horizonte de tempo das ações

O PROAP-II, enquanto um Programa, é delimitado no tempo. Recordando a definição de projeto utilizada nesta Tese, ele vem a ser um esforço temporário, ao fim do qual espera-se a consecução de objetivos específicos.

Um Programa, por ser um conjunto de projetos, também possui essa característica. Ele é temporalmente limitado, como foram os PROAP-I e II.

Apesar de ter sido executado entre março de 2000 e setembro de 2006, o Contrato de Empréstimo do PROAP-II previa inicialmente a execução em 48 meses.

O início planejado das atividades em 2000 deve ser vista no contexto político e operacional da época.

O PROAP-I teve início em novembro de 1995, com previsão inicial de término para novembro de 1999. Todavia, durante o último ano de execução, percebeu-se a necessidade de extensão de mais seis meses para possibilitar a conclusão de obras em andamento, o que levou o término da primeira fase do Programa para maio de 2000.

Neste ínterim, a proposta da segunda fase foi elaborada com o intuito de possibilitar a continuidade das atividades sem interrupção de fato, o que acabou por acontecer. Mais ainda, haveria, como houve, um período de sobreposição das fases do Programa.

Logo, no contexto operacional, o início da segunda fase faz sentido lógico. Isso se for considerado que já havia elementos de avaliação intermediária da primeira fase suficientes para balisar o desenho da segunda fase além da pura e simples repetição do desenho da primeira.

Todavia, conforme já apresentado, o que ocorreu foi praticamente a repetição do desenho da primeira fase com o acréscimo dos Componentes Sociais. Ou seja, teria faltado à concepção da segunda fase a incorporação das lições aprendidas na primeira. Tal fato, em princípio, aponta ou para deficiência na realização da avaliação intermediária, ou para não-utilização de seus resultados no desenho da segunda fase, ou ainda para a presença de elementos que só seriam passíveis de conhecimento após avaliação final.

Qualquer que seja o real motivo, há um fator que preteriu os demais, a necessidade política de contratação da segunda fase em continuação à primeira. Isto porque qualquer revisão demandaria mais tempo de elaboração e aprovação junto ao BID do que a repetição do que fora concebido na primeira fase, cuja impressão de êxito já era disseminada e tinha colaborado para o início da negociação visando dar continuidade ao Programa.

Uma breve digressão sobre o panorama político elucida melhor a questão. Em 2000 ocorreram eleições municipais e o então prefeito tentaria sua reeleição. Logo, o anúncio da

continuação de um Programa bem avaliado mostrava-se como boa perspectiva de capitalização eleitoral para obtenção de votos para o pleito.

Assim, haja vista as restrições da legislação eleitoral no país, era necessário que a assinatura do Contrato se desse antes de abril, sob o risco de inviabilizar o início de qualquer atividade até o término das eleições.

Já em março de 2003, semelhante movimento aconteceu visando a assinatura do contrato do PROAP-III no início de 2004, isso mesmo quando já se tinha obtido a ampliação do prazo de execução do PROAP-II. Entretanto, o processo ficou parado na SEAIN (Secretaria de Assuntos Internacionais – Ministério do Planejamento) por vários meses, inviabilizando a concretização no prazo pretendido, o que fora à época atribuído à oposição do então Prefeito ao Governo Federal.

Em suma, percebe-se claramente a busca pela coincidência do calendário do Programa ao calendário eleitoral, o que ressalta de importância no caso do PROAP, haja vista que nas últimas eleições todos os candidatos defenderam a continuidade do Programa.

O fato de que seis comunidades começaram a receber obras em 2008 (ano de eleições municipais) sob a égide do PROAP-III (conforme anunciado pela Prefeitura na ocasião) serve de mais um elemento que reforça o argumento anterior. À época, a terceira fase ainda se encontrava em negociação com o Banco, mas a Prefeitura buscava se valer do peso institucional do nome para servir como sinalizador que em breve outras comunidades seriam atendidas.

Isso era possível porque a proposta de empréstimo continha previsão de que despesas realizadas pela Prefeitura num período anterior à assinatura do contrato (sem exceder 18 meses) e que fossem em atividades elegíveis segundo o contrato poderiam ser contabilizadas como Contrapartida Local antecipada.

Ou seja, não somente era possível antecipar a intervenção, evidenciando claramente o foco de curto prazo da ação, como também a antecipação era possível sem a incorrência de

custo financeiro adicional, já que o valor investido seria descontado do montante total de Contrapartida Local que a Prefeitura seria obrigada a aportar no Programa.

Do exposto, já fica nítido que o enfoque das ações empreendidas as direciona para o curto prazo. Ou mais especificamente, para o horizonte de tempo que permita a capitalização eleitoral mais imediata.

Outro fator que vem a corroborar com esse achado é a constatação da precariedade da manutenção das obras realizadas, que foi constatada em auditoria realizada pelo Tribunal de Contas do Município (TCM-RJ, 2006).

Grosso modo, pode-se dizer que o impacto positivo da urbanização é maior e mais abrangente do que o impacto negativo da falta de manutenção. Até pelo fato de que a deterioração é lenta e gradual e a intervenção da urbanização é relativamente rápida e visivelmente transformadora. Enquanto a manutenção insere-se numa perspectiva de mais longo prazo, a intervenção de urbanização encontra-se numa de mais curto prazo – inclusive pelo paradigma intervencionista adotado pela Prefeitura de não se discutir remoção (esta uma questão que extrapola os limites da tese).

O interessante é observar que, além do próprio enfoque de curto prazo, os incentivos presentes no ambiente e as regras colaboram para que a Prefeitura proceda desta forma, numa perspectiva similar àquela que identifica nestas variáveis (além de outras) as que resultam num determinado processo de trabalho (EGGERTSSON, 1990).

Além das questões macro discutidas nesta seção, há algumas outras evidências que apontam para a linha de ação imediatista por parte da Prefeitura, as quais serão discutidas agora.

Um primeiro aspecto a se ressaltar é a constatação por parte do Tribunal de Contas de uma série de alterações de escopo nas obras realizadas. Alterações estas que geravam divergências entre o que estava previsto e o que foi realizado, mais comumente na

supressão de “equipamentos sociais, praças e campos de esporte apresentados à comunidade” (TCM-RJ, 2005, p. 41) antes do início das obras.

As supressões, que em realidade abrangeram mais itens que somente os três listados no relatório de auditoria supramencionado, se deram pelo fato de que, via de regra, as obras se revelavam mais caras que seus valores orçados (ou mesmo licitados).

As empresas licitantes apresentavam propostas com base nos projetos existentes para as obras. Ocorria que, muitas vezes, a execução das obras se deparava com variáveis não previstas nos projetos, como composição do terreno um pouco distinta do que aquele identificado pela sondagem inicial (feita por ocasião do projeto), aumento da comunidade no período entre projeto e obra, obrigando a um acerto no projeto (e conseqüente aumento de escopo), ou por vezes a necessidade das chamadas “obras de retaguarda” para possibilitar a operação dos sistemas de água e esgoto a serem implantados nas comunidades.

Obviamente, frente a um quadro desses, há duas opções: ou reduz-se o escopo das obras para que todas as comunidades planejadas possam ser atendidas ou amplia-se o volume de recursos previstos para as obras, reduzindo o número de comunidades a serem atendidas.

Pode-se pensar que a escolha entre essas opções é unicamente uma questão valorativa: é melhor atender mais comunidades, mesmo que somente com o básico, ou menos comunidades, mas mais completamente?

Alguns elementos podem ajudar a melhor definir uma resposta.

Se for considerado que o mote do Programa era a integração das Favelas aos Bairros, a limitação das intervenções ao mínimo de infra-estrutura não seria suficiente para concretizar a transformação das favelas em bairros, principalmente pelo contraste que existe entre as favelas e os bairros do entorno, pois é preciso ter em mente que a maior parte das favelas encontra-se nas zonas Norte, Sul e Centro da Cidade.

Logo, a escolha da Prefeitura deveria ter recaído sobre a intervenção em menor número de comunidades, mas de forma mais completa e abrangente. Esta opção é reforçada pelo fato de que já era conhecida a deficiência na manutenção das obras do PROAP-I, o que se apresentava como um forte preditivo do que ocorria (e veio a ocorrer) com as obras da segunda fase. Pois a ampliação do número de comunidades implicaria em custo de manutenção além da capacidade da Prefeitura, resultando em deterioração dos equipamentos instalados.

Entretanto, conforme já apresentado, a Prefeitura optou pela outra linha de ação: a redução de escopo e ampliação do número de comunidades.

Se ainda for considerado que essa postura continuou mesmo quando já era sabido que o saldo do orçamento era insuficiente para a conclusão de novas obras, bem como o fato de que essas posturas demandavam a necessidade cedo ou tarde de obras de complementação (o que gerou fatos como a utilização de recursos do PROAP-II para complementação de obras originárias da primeira fase e a listagem de 17 comunidades da segunda fase para terem suas obras complementadas pela terceira), tem-se mais que a definição da resposta, reforça-se a evidência que o foco era atender ao maior número de comunidades possíveis dentro do horizonte de tempo do Programa, independente da capacidade financeira de conclusão das obras – para o que contava-se com a aprovação da terceira fase do Programa – ou mesmo da capacidade para depois conservá-las.

O trecho a seguir, extraído da conclusão do Relatório de Avaliação do TCM (TCM-RJ, 2005, p. 44), permite descortinar uma série de outras observações sobre a precedência das ações de curto prazo.

“As obras de infra-estrutura e de urbanização acabam por se tornar o principal foco comprometendo os impactos previstos nos aspectos sociais, que em conjunto com as obras e a regularização fundiária possibilitariam o fortalecimento do sentimento de cidadania, da convivência e da organização comunitária, enfim, a melhoria nas condições de vida das comunidades atendidas com sua integração à cidade formal.

“Dada a fragilidade das ações pertinentes aos aspectos sociais, os beneficiários identificaram mais facilmente nos itens relativos a obras os

pontos de melhoria e/ou descontentamento. Destacaram-se como os de maior satisfação a implantação/reforma e pavimentação/calçamento de vias e acessos e sistema de esgotamento sanitário, uma vez que havia anteriormente em muitas das comunidades grande precariedade nestas áreas. Estes aspectos impactaram positivamente a auto-estima dos moradores e as condições de higiene/saúde das comunidades.”

O aspecto da ênfase nas obras de infra-estrutura e urbanização foi citado alguns parágrafos atrás, quando inclusive colocou-se que a intervenção da urbanização é relativamente rápida e visivelmente transformadora.

O que o trecho do Relatório traz de novo são a comparação com os aspectos sociais e a menção à identificação dos moradores com as melhorias.

Esta menção suscita algumas questões merecedoras de discussão. A primeira delas é o contraste entre a visão de especialista e a de beneficiário.

A auditoria do Tribunal de Contas aponta para a prevalência das obras sobre os componentes sociais. Ela enfatiza que esta gera menor sentimento de cidadania, bem como a relaciona à facilidade de identificação dos itens relativos às obras pelos beneficiários. Todavia, ela peca por não perceber algo inerente à escolha feita pela Prefeitura.

O foco no curto prazo, sobre o qual se tem discutido nesta seção, existe pela necessidade de capitalização eleitoral no horizonte de tempo do qual se dispõe. A capitalização eleitoral, por sua vez, também depende da capacidade de oferta de serviços que sejam entendidos pelos beneficiários como que atendendo a seus interesses. Assim, é importante que o gestor público consiga compreender a lógica do beneficiário para oferecer-lhe aquilo que terá mais impacto (considerado o horizonte de tempo).

Traduzindo o parágrafo anterior para o PROAP-II, tem-se que justamente a prevalência das obras é aquilo que traz mais visibilidade e abrangência de alcance, sendo que isso foi percebido pela administração municipal, motivando-a a privilegiá-las em detrimento das demais ações, na forma como foi feita (maior amplitude possível de comunidades atendidas), o que vai ao encontro da idéia de que as decisões tomadas nas organizações brasileiras focam as vantagens (PRESTES MOTTA, 1997).

O que se tem aqui é um claro contraste de perspectivas. Enquanto o especialista do Tribunal de Contas observa o sucesso do Programa sob a ótica da integração de fato das comunidades à cidade e desenvolvimento da cidadania, ou seja, uma visão mais abrangente, a Prefeitura otimizou sua atuação sob a perspectiva dos moradores, pois isso a permitia capitalizar em menor prazo.

Isso encontra reforço em declarações dos moradores, os quais em quase totalidade dos casos se remetiam a aspectos das obras de infra-estrutura quando o questionados sobre as mudanças advindas do Programa.

Algumas frases ditas pelos beneficiários do Programa, transcritas a seguir, ilustram bem o dito anteriormente (PCRJ, 2005e, p.39-40).

– “Muito bom. Antes das obras do Favela-Bairro a gente tinha água até no peito.”

– “Aqui era horrível quando chovia. Era aquele escorrega e lá vai um! Sempre tínhamos que levar dois sapatos na bolsa porque um ficava todo sujo de lama.”

Um outro aspecto que reforça o argumento foi a constatação pela empresa contratada para o Monitoramento & Avaliação do Programa que a avaliação pelos moradores era correlacionada à recenticidade da conclusão das obras. Isto é, quanto mais recentes as obras, melhor foi a avaliação feita pelos moradores.

Construção de cidadania e integração de fato das comunidades à cidade formal são resultados que demandam tempo para serem construídos, tempo que extrapola o limite que o político tem para capitalizar eleitoralmente. Assim, para fechar a discussão sobre a conclusão do Relatório do Tribunal de Contas, o que foi percebido pela auditoria simplesmente é o reflexo do foco no curto prazo das ações do PROAP-II.

As ações sociais, em parte preteridas pelas obras, também oferecem outros indícios que indicam a prevalência de ações de curto prazo no Programa.

O primeiro fato foi a oitiva junto ao BID para que fosse autorizado o início das ações sociais nas comunidades, independente do começo das obras.

A concepção original do PROAP-II, ao incorporar os componentes sociais, previa que as ações de ACA e GTR ocorressem concomitantemente às obras de urbanização. Isso visava fazer com que a intervenção fosse a mais integral possível na vida das pessoas.

Aconteceu, porém, que a magnitude dos projetos sociais demandados por uma comunidade que receberia a intervenção tinham razão do custo sobre o valor total destinado aos componentes sociais bem inferior à razão do custo de cada obra sobre o valor total destinado à urbanização.

Ao mesmo tempo, já era de conhecimento da Prefeitura quanto à impossibilidade de atendimento de todas as comunidades pelas obras de urbanização.

Isso significava tanto a perspectiva de que não seria possível atender a todas as comunidades do Programa, como também chegar-se-ia ao final do Programa com saldo não aplicado de recursos destinados aos componentes sociais.

A solução encontrada foi a solicitação de autorização ao BID para que fosse possível iniciar os projetos sociais de forma independente da obra. O que foi concedido.

Seria difícil definir se a solicitação teve motivação técnica ou política, caso não se conhecesse o que de fato motivou a solicitação.

O que foi descrito nos parágrafos anteriores fora a justificativa utilizada pela Prefeitura quando fez a solicitação ao BID. Acontece, porém, que o então Secretário Municipal de Desenvolvimento Social percebeu a necessidade de ampliar o alcance das suas ações, em particular vinculando-as ao Programa, pois ele gerenciava tanto os projetos de ACA como de GTR (sendo que os de GTR deveriam, em tese e por força do Contrato de Empréstimo, ser gerenciados pela Secretaria Municipal de Trabalho (SMTb).

Qual a razão?

Inicialmente, os componentes sociais eram gerenciados pela então SMDS e SMTb, as quais ficavam a cargo respectivamente de ACA e GTR. Inicialmente, ocorreu substituição do Secretário Municipal de Trabalho, motivada, entre outras coisas, pela necessidade de

incrementar o ritmo de execução de GTR. Diante do êxito do novo Secretário, ele foi convidado a assumir a então SMDS e, nesse processo, GTR passou a ser gerenciado pela SMDS.

Relembrando o discutido na seção 2.4 – A Dinâmica Social e o Desenvolvimento, o grupo que captura o estado é composto de vários grupos que, muitas vezes, têm seus interesses próprio, cujas concretizações demandam da capacidade de capitalização.

A ação do Secretário foi nitidamente neste sentido. Em primeiro lugar, porque sua preocupação foi no sentido de criar identificação entre os projetos e o Programa. Esta identificação possibilitaria a associação entre os projetos sociais e a sua Secretaria, responsável por esse tipo de ação no Programa e não com outras Secretarias, esferas governamentais ou mesmo as ONGs que executavam os projetos (e que muitas vezes se apresentavam como patrocinadoras).

Além disso, ele buscou ao máximo ampliar o número de projetos e as comunidades atendidas, criando novos projetos além daqueles previamente estabelecidos no Regulamento Operacional do Programa e solicitando a não-objeção do BID para cada um deles.

Enquanto o indício de interesse de capitalização eleitoral se encontra presente já na preocupação com a identificação do pertencimento dos projetos sociais ao Programa, a profusão de projetos e dispersão iluminam a necessidade de que isso se desse de imediato, fato para qual colaborou a própria Gerente do Programa, pois apesar de ser de Secretaria distinta, a Secretária à qual se subordinava também se beneficiava da propagação das ações.

O exposto, contudo, ainda é fraco em evidência de que haveria alguma precedência de ações de curto prazo sobre outras de horizonte de tempo mais longo.

Acerca disso, as palavras do Gerente de Monitoramento e Avaliação lançam luz, reforçando também a relação entre o patrimonialismo (naquilo que se refere à tentativa de minimizar aspectos negativos) e o curto prazo³².

Ele diz que

“a partir do momento em que a gente começou na área social a avaliar as ações sociais e viu que o impacto não estava sendo conforme o esperado pela Secretaria Municipal de Assistência Social. Então a gente foi tolhido de fazer a avaliação dos projetos.

“O Secretário viu que as ações que estavam desenvolvendo na área social com o recurso do Programa não estavam dando os resultados que ele esperava.

Então ele ao invés de avaliar e aperfeiçoar os projetos, o quê que ele fazia? Ele acabava com aquele projeto e criava outro, sem avaliação sem nada.”

Ou seja, a opção foi de criação de vários projetos, sucessivos, sem a preocupação maior de correção de rumo daqueles projetos cujos desempenhos eram insatisfatórios. Isso ocorria porque era mais rápido e fácil esse procedimento, o que também não atrapalharia o objetivo de disponibilizar os projetos dos componentes sociais pelo maior número de comunidades, já que avaliar os projetos, pensar em propostas para aprimorá-los e colocá-las em prática tomava um tempo muito maior.

Mesmo que a opção pela criação de um novo projeto pudesse ser encontrada, o receio por resultados negativos gerou a limitação da autonomia do trabalho da avaliação, o que deixa sem resposta o quão apropriados foram os novos projetos.

De qualquer forma, o horizonte de tempo para fazer o máximo possível era curto, o que obviamente demandava mais recursos, os quais eram escassos, mesmo estando previstos no contrato de Empréstimo (especialmente os de Contrapartida Local – vide as prorrogações ocorridas), fato que, por si só já bastaria para gerar disputas. Estas, e outras, então, é o que se passa a discutir agora.

³² A questão da tentativa de minimização dos aspectos negativos foi discutida na seção 4.3.1 – Patrimonialismo. Já a seção 4.6 – Da Relação entre a Dinâmica Social da Gestão Pública e o Desenvolvimento buscará aprofundar esta e as demais relações presentes no modelo de análise.

4.4.3 Disputas de Poder

Considerando a organização como algo sujeito a regras formais e informais e hierarquicamente instituído, política e poder são dois ingredientes inerentes a ela, já que são elementos presentes no funcionamento das regras e que possibilitarão a ascensão na hierarquia organizacional – variáveis (regras e hierarquias) intimamente relacionadas. Ou ainda, olhando a organização, melhor, a dinâmica organizacional como prática social (CHANLAT, 1999), tem-se que o poder é questão central na análise destes fenômenos (VIEIRA *et MISOCZKY*, 2003).

Obviamente, os espaços possíveis para a ascensão na hierarquia organizacional são em menor número, ou ainda, são poucos aqueles que podem influenciar no funcionamento das regras, pois em ambos os casos há a concorrência de interesses por vezes divergentes ou excludentes, sendo que cada pessoa ou grupo buscará fazer prevalecerem os seus. Logo, disputas de Poder são naturais em qualquer organização.

Nas organizações públicas não é diferente. Há disputas por espaço e recursos, há também disputas visando ascensão e controle das regras. Entretanto, há elementos característicos, ou melhor, a contextualização da disputa nas organizações públicas brasileiras particulariza bem a forma como isso se dá no interior delas.

O comprometimento político é o primeiro e principal deles. Ao mesmo tempo ele é volátil, apresenta contradições, divergências internas mas, paradoxalmente, ou talvez mesmo pelas contradições e divergências, a coalização existente é bastante firme enquanto em vigor.

Este elemento, aliado às características do formalismo, da cordialidade e da postura de se evitar o conflito, conforme já discutido anteriormente, leva a disputas normalmente indiretas ou “nos bastidores”.

Isso porque, apesar de coesa, as coalizões são formadas por grupos com interesses muito divergentes, cujas diferenças exacerbam-se pelo fato de que no Brasil, normalmente,

as coalizões abrigam os mais largos e multifacetados espectros das correntes políticas existentes, algumas mais frágeis que as outras (vide, e.g., SANTOS, 2007). Mas até mesmo dentro de um mesmo partido ou grupo político essas divergências podem estar presentes.

Finalmente, uma outra característica distinta da organização pública em geral dá seus contornos peculiares às disputas: a questão dos resultados. Enquanto nas organizações privadas, via de regra, alguns parâmetros muito claros e objetivos são estabelecidos como indicadores de resultado³³, no setor público, tanto a cultura, quanto o desenvolvimento de indicadores de resultado ainda é pouco amadurecida (GUBERMAN *et* KNOPP, 2009b).

A consequência imediata é que os resultados no setor privado criam limitadores para a ação (ou geram incentivos) que direcionam a ação dos gestores para determinado fim, o que não impede a disputa por recursos, mas restringe o emprego deles. Enquanto isso, no setor público, as fronteiras são mais difusas e os incentivos mais exógenos que endógenos no que diz respeito à organização, dizendo respeito à capitalização eleitoral ou obtenção de vantagem individual outra, como já foi objeto de discussão.

Este intróito se faz necessário para possibilitar a melhor compreensão das disputas no caso do PROAP-II.

Por mais estranho que possa soar, o PROAP-II se distingue pela manutenção em níveis baixos de disputas de poder quando olhado no todo. Isso não significa a inexistência de conflitos, mas sim que aqueles que ocorreram o foram de forma mais sutil, ou bem localizados.

A situação encontrada se deveu basicamente a um fator: a proximidade com o Prefeito.

A titular da Secretaria Municipal na qual a unidade de gerenciamento do Programa se encontrava era alguém reconhecidamente como pertencente ao círculo próximo do Prefeito.

³³ O fato da utilização de parâmetros objetivos para indicar resultados não é sinônimo de qualidade deles. Mesmo quando os indicadores são bem definidos, não há garantia de que os resultados que são medidos são os mais importantes. Foge ao escopo do trabalho esta discussão, mas é importante fazer a ressalva para que se evite a impressão de que se advoga clara e inequívoca superioridade da gestão privada sobre a pública.

Ao mesmo tempo, a Gerente do Programa também era alguém cuja proximidade com tanto com a Secretária quanto com o Prefeito era notória.

Qual a resultante imediata deste fato? Disputas com essas pessoas seriam infrutíferas, basicamente por dois motivos: o primeiro, a proximidade com o Prefeito já era um indicativo do lado que seria favorecido em sua decisão; já o segundo era o fato de que a gestão do Programa se valia das normas do BID para garantir resguardar os seus interesses. Isso mostra como a posição de poder era forte, pois não havia necessidade de força para mantê-la (VIEIRA *et MISOCZKY*, 2003).

O primeiro motivo é evidente. A partir do momento em que se considera o alcance do poder da discricionariedade do ocupante do cargo máximo do executivo, neste caso o Prefeito, sabe-se que contar com sua benevolência, ou apoio, ou respaldo, gera condição muito favorável à concretização dos interesses. Isto é, o grau de liberdade de ação do Prefeito é grande o suficiente para garantir que aquele que conte com seu apoio possa fazer uso da máquina pública para a consecução de seus objetivos.

O inverso também é verdadeiro, o que significa que disputar com alguém próximo ao Prefeito seria provavelmente inócuo, já que a proximidade a determinadas pessoas também é indicativo de poder (LOBOS, 1976). Daí que surge a redução do nível de ocorrência de disputas no Programa como um todo.

Por outro lado, um prefeito ou governador, na medida em que governa sobre as bases de uma coalização, depende desta para obtenção de sua governabilidade. Isto posto, as disputas entre os grupos que compõem a coalização surgem dentre deste campo de sustentação, operando nos limites entre governabilidade de um lado e da manutenção da direção do outro. (O governante não pode nem deixar de ter o governo “nas mãos”, mas também de nada adianta tê-lo se não for possível fazê-lo funcionar – onde entra a governabilidade).

Por esta razão, mesmo havendo a proximidade do Prefeito à Secretária e à Gestora do Programa, o risco de disputas se mantinha, os quais poderiam resultar em prejuízo para o grupo do Prefeito caso fossem necessárias concessões para resolvê-las.

Neste caso, pode-se recorrer a algum artifício (normalmente legal ou normativo, *i.e.*, transcendente ao poder discricionário) para evitar que a disputa se instale ou para minimizar os danos políticos advindos a algum pleito não atendido por parte de alguém a quem o Prefeito devia sustentação política.

Os dois trechos transcritos a seguir, extraídos da entrevista com o Gerente de Monitoramento e Avaliação, são bastante elucidativos para ilustrar os argumentos descritos anteriormente.

“Então tudo o que acontecia nas Secretarias deveria passar na instância da Secretaria Executiva [unidade de gerenciamento do Programa]. Dessa forma, ela [a Gerente do Programa] exercia poder e por exercer poder, ela tinha muitos adversários. Por quê? Algumas Secretarias que vinham fazer determinadas ações, mas a fiel guardiã do Regulamento Operacional do Programa dizia ‘não, isso está fora do escopo’. Então ela não deixava isso acontecer.”

Pode-se perceber claramente duas questões importantes. A primeira refere-se à utilização do Regulamento Operacional (instrumento normativo acima do poder discricionário da gerente) como forma de impedir que outras Secretarias fizessem uso do Programa como meio de implementação de suas plataformas. Considerando que a frustração pela impossibilidade fatalmente levava a descontentamentos, pois os titulares das demais Secretarias viam-se impedidos de atingir seus interesses, o impedimento levava à segunda questão, que vem a ser a presença de adversários.

A afirmação da existência de adversários vem a complementar o exposto anteriormente. O fato de que, via de regra, a ocorrência das disputas era minimizada pela proximidade entre a gestão do Programa e o Prefeito não significa que imperava um ambiente cooperativo. Significa tão somente que as disputas eram menos abertas, evitando o conflito, o que inclusive é característica cultural brasileira (PRATES *et* BARROS, 1997).

Mais ainda, em alguns momentos não necessariamente ocorria uma disputa, mas sim algum tipo de retaliação ou menor cooperação no andamento das atividades do Programa, como será melhor explorado na seção 4.4.6 – Cooperação Interna.

Isto porque, como o próximo trecho explicitará, a utilização do argumento técnico para impedir o uso dos recursos do Programa por outros era percebida como uma intrusão por aqueles que melhor conheciam os meandros do Programa e sua normatização.

“O que não funcionava bem [na forma de gestão do Programa] era justamente o ‘pros meus amigos tudo e pros inimigos nada’, entendeu? Então tinha a questão daquelas pessoas que pediam algumas intervenções e seguiam os procedimentos, mas entrava na lista da prioridade, sem que a sua prioridade fosse selecionada.”

A famosa frase atribuída a Getúlio Vargas, “aos amigos, tudo! Aos inimigos, a lei!”, encaixa-se perfeitamente na descrição do que ocorria. Mais ainda, a capacidade de torná-la uma realidade aplicada no dia-a-dia do Programa conferia à Gerente do Programa meios de exercício de poder geradoras de vantagem nas eventuais disputas, apesar das já mencionadas externalidades negativas advindas de tal comportamento.

A colocação em prática da máxima citada no parágrafo anterior, também foi objeto de observação por parte de outro entrevistado.

Falando sobre a influência política na condução do Programa, a Gerente Financeira tece os seguintes comentários

“Tinha sim [a influência política] e era muito forte. Na escolha das comunidades, na maneira como as obras eram tratadas, se era essa ou aquela ... tinha sim, interferência do componente político nessa diferenciação, de tratamento.

“Na priorização das ações, na priorização das áreas, é em áreas que eram mais fortes que outro grupo.

[quando questionada sobre o significado de “outro grupo”]

“Outro grupo, não é, porque politicamente, nesse cenário, você não estaria só governando, você tem grupos governando. E então é que a gente percebia que havia, como se fosse uma maré, não é? Ora estava agradando a um, ora estava agradando ao outro, mas eu acho que mesmo sendo o mesmo prefeito, não havia uma unidade nesses interesses, os interesses mudam.”

É interessante notar como esta multiplicidade de interesses e atendimento a interesses era facilmente percebido por distintos atores da gestão do Programa. Mas mais importante é atentar para o fato de que, quando se agrada a um grupo, pode-se estar desagradando a outro, isso desde que não haja algum consenso entre os envolvidos para, por exemplo, a partilha eleitoral de determinado território.

Por exemplo, como no tácito (ou explícito?) acordo entre dois políticos (integrantes do grupo do Prefeito) para repartirem suas aparições como “patrocinadores” do Programa nas diversas comunidades beneficiadas, de maneira a possibilitar a capitalização eleitoral pelos diversos subgrupos, diria-se assim – o que apresenta próxima relação com a afirmação transcrita anteriormente “ora estava agradando a um, ora estava agradando ao outro”.

Pelo discutido nos parágrafos anteriores, percebe-se que havia margem de manobra suficiente para que o Programa fosse utilizado para o benefício de determinados grupos. Uma vantagem adicional era o fato de que as normas eram utilizadas pela Gerente do Programa como respaldo necessário para vetar quaisquer tentativas de utilização que destoassem dos interesses do grupo ao qual ela pertencia.

Contudo, no discurso oficial, o que era proclamado era a isenção técnica no desempenho do papel de “fiel guardiã” – como chamada pelo gerente de Monitoramento e Avaliação, discurso este que também se enquadra como uma estratégia de obtenção de poder (OULMET, 2002).

Por exemplo, quando falando sobre algumas propostas apresentadas por determinadas áreas, as quais extrapolavam aquilo aceitável para seus papéis, a Gerente do Programa colocou:

“é aqui na Secretaria Executiva [unidade de gerenciamento do Programa] que tem que decidir. Porque ela tem como mudar o proposto e, vamos dizer, garantir que o contrato e que o Programa tenha o seu desempenho a contento com o que foi pactuado com o parceiro, e aí eu não estou falando só o parceiro BID não, estou falando o parceiro população também.”

Importante aqui que se faça uma breve digressão sobre esta afirmação em conjunto com aquela do Gerente de Monitoramento e Avaliação na qual consta a expressão “fiel guardiã”.

Em teoria, o poder de veto a propostas ou solicitações deveria ser utilizado para evitar o desvio do Programa em sua execução. Quando ele assim foi empregado, e houve várias situações em que de fato isto ocorreu, tem-se que a existência da Unidade de Gerenciamento do Programa serviu como um importante locus decisório que possibilitou a manutenção do Programa em seu rumo apropriado.

Este é exatamente o seu papel principal, pois se espera que a existência de um ponto de convergência das atividades do Programa, ao concentrar as informações e os conhecimentos necessários à sua correta execução, possa contribuir para o seu melhor desempenho.

Por outro lado, viu-se o quanto seu papel pode ser e foi desvirtuado. Neste caso, o que se percebe é a sustentação de um discurso oficial para um público interno (e externo) com vistas a possibilitar aos aliados a utilização do Programa conforme seus interesses.

Em qualquer uma das situações, o que se tem aqui é uma instância de controle sobre as atividades de outras áreas, o que, invariavelmente contribuía para alimentar os conflitos, já que ambas as idéias encontram-se associadas nas organizações (PRESTES MOTTA, 1979).

Além disso, pode-se verificar a presença mesmo do formalismo voltado para o público interno no sentido de impedi-lo de efetuar determinada ação. Aqui, mais do que uma prática destoante da norma, tem-se a utilização da norma para impedir que outros também procedam da mesma forma. Entretanto, vai-se além do simples impedimento ou dissonância norma-prática, o respeito às normas serve como estratégia para evitar ou resolver disputas que, caso não existissem, quase que certamente viriam à tona.

Em suma, a despeito dos vários problemas discutidos nas páginas anteriores (e de outros que ainda serão discutidos), é importante reconhecer o que há de positivo no fato de se ter uma unidade específica para gerenciar um projeto ou programa, desde que sua governança a impeça de (ou dificulte) ser empregada de maneira a consolidar (ou respaldar) a condução enviesada de um projeto ou programa.

Se no Programa como um todo as disputas eram minoradas (pelo menos na superfície), nas suas rotinas mais operacionais revelam-se traços de suas ocorrências.

O primeiro e mais perene foi aquele entre secretarias municipais.

Para a abordagem dessas disputas, tomar-se-á a SMH como ponto central – pelo fato de ser a Secretaria que englobava a unidade de gerenciamento do Programa – e serão portanto discutidas as disputas SMH-SMF e SMH-SMAS.

Disputas acerca de orçamento, entre quaisquer dos três atores envolvidos, não serão discutidas amiúde. Isto porque, por se tratar de algo extremamente comum no setor público, não revelará nenhuma peculiaridade relevante.

Sobre orçamento vale dizer que, por se tratar de Programa financiado por Banco Multilateral de Desenvolvimento, a parte dos recursos que era financiada pelo BID não se configurava em problema. Os recursos de Contrapartida sim, principalmente na medida em que os recursos BID foram se esgotando.

Na ocasião, a situação agravou-se pela proximidade dos Jogos Pan-Americanos, a qual transformou o ano de 2006 num período bem escasso em termos de recursos para obras. O volume de recursos de Contrapartida Local aplicados entre janeiro e setembro de 2006 foi 51,79% menor que o volume aplicado no mesmo período do ano anterior³⁴. Isso, obviamente, teve algumas conseqüências específicas no relacionamento entre as

³⁴ Por se tratar dos últimos 9 meses de execução do Programa, seria natural a redução do ritmo de pagamentos, pois faltaria pouco a se executar. Entretanto, pela já mencionada expectativa do PROAP-III, esta redução é muito pequena, basta verificar que de 17 obras em andamento em setembro de 2005, 12 ainda se encontravam nessa situação em setembro 2006. Ou seja, uma redução muito pequena para justificar a redução nos volumes de pagamentos. Na verdade, o que se viveu foi uma série de interrupções de obras para poder ajustar seus cronogramas de execução ao orçamento disponível.

secretarias, principalmente pelo fato da prioridade ter sido dada às obras de urbanização, conforme já abordado na seção anterior.

Retornando à questão dos conflitos entre as secretarias, aborda-se primeiro o SMH-SMF.

Em resumo, a disputa gravitava em torno da gerência financeira do Programa, mais especificamente, referia-se à tentativa por parte da SMH em englobar as atividades contratualmente previstas para serem exercidas pela SMF.

Pelo previsto no Regulamento Operacional, toda a administração Financeira do Programa ficaria a cargo da Assessoria de Captação de Recursos Externos da SMF (F/ACR). A exceção ficaria por cargo da elaboração do orçamento do Programa, o qual, segundo o Regulamento, deveria ser feito pelo Comitê de Coordenação do Programa, com apoio da empresa gerenciadora e da F/ACR.

As demais atividades, a saber: gerenciamento das contas bancárias, desembolsos, procedimentos de pagamentos, controle orçamentário e registros contábeis, ficariam a cargo exclusivo da F/ACR (cujas informações deveriam obviamente ser acessíveis à unidade de gerenciamento do Programa).

Das atividades listas, algumas não tinham como ser executadas por outra Secretaria que não a SMF, basicamente o gerenciamento das contas bancárias e os desembolsos, por força legal.

Nas demais, porém, ocorreu movimento da SMH na tentativa de apropriação delas. Por exemplo, no que diz respeito a procedimentos de pagamentos, a unidade gerenciadora do Programa estabeleceu os trâmites administrativos que deveriam ser seguidos para se processar um pagamento.

Além disso, tanto os controles orçamentários quanto os registros contábeis também passaram a ser feitos pela Unidade. E todas as informações solicitadas pelo BID passaram a ser fornecidas com base nos controles efetuados pela Unidade.

Apesar do canal de comunicação BID-Prefeitura ser de responsabilidade da Unidade, isso não significaria que ela deveria produzir todas as informações, mas tão somente servir como ponto único de articulação entre todos os atores do Programa, de forma a se evitar as perdas advindas de um eventual mau gerenciamento das suas comunicações.

Como a SMF tinha a obrigação contratual de desempenhar estas atividades, o resultado foi a criação de dois sistemas paralelos de controle orçamentário e registros contábeis que não interagiam.

As palavras da gerente financeira do Programa ilustram bem o que ocorria.

“Eram outras pessoas, com outras cabeças [falando da mudança entre as primeira e segunda fases do Programa], e a gente era um apêndice, não é, a gente não era mais parte do processo. Foram criados controles paralelos, sistemas paralelos.”

Como seria de se esperar, as mesmas informações produzidas pelos setores diferentes acabavam por apresentar diferenças, as quais eram corrigidas quando da necessidade de envio de documentos relativos a desembolsos ao BID ou quando as diferenças geravam externalidades negativas no relacionamento SMF-SMH.

No primeiro caso, como os desembolsos eram de competência exclusiva da SMF, os documentos necessários para a concretização de suas operações eram elaborados pela F/ACR. Como quem os enviava ao BID era a Unidade de Gerenciamento do Programa, antes de fazê-lo, o responsável da Unidade pela administração financeira do Programa conferia as informações dos documentos com aquelas constantes dos seus controles e fazia os acertos necessários. (O que não era garantia de eliminação das diferenças, pois os controles eram escritos em níveis mais detalhados do que aqueles dos documentos).

No segundo caso, em algumas reuniões entre as duas secretarias surgiam informações discrepantes, via de regra em momentos mais tensos das reuniões, o que trazia desconforto entre os participantes.

Normalmente as discrepâncias eram ocasionadas por informações que não constavam dos documentos de desembolso e que, portanto, não eram conferidas pela Unidade ou

ainda pelo lapso de tempo normalmente existente entre algo ser de conhecimento da F/ACR e da Unidade.

Havia também o outro lado da moeda. Não que houvesse tentativas da SMF em gerenciar o Programa, mas sim ocorria da SMF querer subordinar as decisões de execução do Programa às suas decisões orçamentárias, sem diálogo prévio ou análise das conseqüências para as atividades em curso (como obras em andamento, por exemplo).

Além da contenda pela posição de supremacia ou superioridade na relação, esta disputa sobre a gerência financeira do Programa ainda evidencia dois elementos da dinâmica social que serão abordados nas seções 4.4.4 – Fragmentação e 4.4.6 – Cooperação Interna.

No outro eixo, tinha-se a disputa SMH-SMAS.

Neste caso, a alteração passou a ser mais visível quando o titular da SMAS passou a ganhar destaque em decorrência da significativa melhoria do ritmo de execução dos componentes sociais.

Sucintamente, a disputa aqui gerava em torno da liberdade na condução das atividades. De um lado, havia a tentativa da SMAS em realizar aquilo que desejasse com os recursos do Programa, independente das limitações normativas. Do outro, havia a tentativa da SMH em buscar subordinar a execução dos componentes sociais à sua forma de condução do Programa.

O Regulamento Operacional define precisamente quais os tipos de contratação cada secretaria participante do Programa está autorizada a fazer. Portanto, em princípio, o aspecto normativo impedia a SMH de querer contratar as ações sociais. Além disso, por falta de pessoal em qualidade e quantidade para proceder às contratações relativas aos componentes sociais, era preferível deixar a condução a cargo da SMTb e da SMAS.

Entretanto, por “deixar a condução a cargo da SMTb e da SMAS” a SMH entendia a simples operação dos projetos sociais já estabelecidos, onde e quando estabelecidos. O entendimento da SMAS, porém, era divergente.

A própria incorporação do componente GTR pela SMAS já é resultado de uma disputa, mesmo que muito sutil, entre o Secretário de Assistência Social e o então futuro titular da SMTb (talvez antes mesmo de que já houvesse um nome escolhido).

A este exemplo, pode-se apresentar outros, como a limitação do trabalho de Monitoramento & Avaliação e a controvérsia do pagamento de bolsas aos participantes de alguns projetos sociais via banco comercial com recursos BID.

O caso do trabalho de Monitoramento & Avaliação já foi discutido, o que se pode acrescentar aqui é o fato de que, na medida em que a SMAS conseguiu evitar a difusão da informação quanto à qualidade de um projeto, passou a ter liberdade de propor novos projetos sem a necessidade de embasamento outro que seu parecer. O que, a despeito do desagrado com o qual a miríade de novos projetos era recebida pela SMH, era aceito pelo BID.

Algo similar aconteceu durante a controversa questão do pagamento de bolsas. Alguns dos projetos sociais contemplavam bolsas para os beneficiários. Os recursos relativos às bolsas, até meados de 2005, eram repassados às OSCIPs que efetuavam a distribuição aos beneficiários.

A SMAS, por diversas razões, efetuou um convênio com um banco comercial para que este passasse a efetuar os pagamentos. Por outras razões administrativas, a SMF e a SMH sugeriram que se utilizasse somente recursos de Contrapartida Local para o pagamento das bolsas, haja vista as objeções iniciais que o Banco levantara contra o pagamento com recursos do empréstimo.

A SMAS, porém, manteve-se irredutível, mesmo estando ciente de que a utilização exclusiva de recursos de Contrapartida para o pagamento das bolsas não resultaria em redução do montante dos recursos totais destinados aos projetos sociais.

Durante as reuniões que trataram do assunto, ficou nítida a posição da SMAS de querer conseguir provar às demais secretarias que conseguiria (como acabou conseguindo) seu intuito.

Assim como houve embate promovido pela SMAS, a SMH também buscou entrar no domínio da SMAS, o que pode ser ilustrado por dois exemplos de contratações.

No primeiro delas, uma OSCIP gerenciada por pessoa próxima à Gerente do Programa assinou convênio com a Prefeitura para receber recursos do Programa para desenvolver atividades relativas ao componente ACA, sem que a SMAS pudesse opinar sobre a contratação. Este convênio, o de maior valor entre todos dos componentes sociais, era freqüente objeto de citações quando o Programa era apresentado a terceiros, ou ainda, quando o Programa recebia delegações estrangeiras, era visitado, preterindo os demais projetos sociais em curso (o qual, se melhor analisado, também revelará alguns reflexos de patrimonialismo, mas como disputas de poder são consequência dele, o que será objeto de discussão adiante, tem-se aqui um evento no *continuum* patrimonialismo-disputas de poder).

Da disputa, neste caso, centrada sobre a autoridade em termos de contratação, emerge o implícito objetivo de capitalização eleitoral subjacente, o que fica mais visível ao se observar que este foi o único projeto social que não estava geograficamente restrito a uma comunidade, bem como o fato de ser exaustivamente citado e visitado por pessoas do BID ou outras organizações externas à Prefeitura.

Um outro evento que revela traços das disputas diz respeito à contratação dos agentes comunitários.

A SMH fez intervenções junto ao BID com a finalidade de que o Banco não objetasse a contratação dos agentes como relativo à urbanização integrada. O que, inicialmente, não

havia previsão no Regulamento Operacional. Obtida a autorização, todo o efetivo de agentes (sempre acima de 120 pessoas, desde 2003, *i.e.*, por mais de 39 meses) e o contrato cujo valor final foi de mais de R\$ 11,3 milhões ficaram a cargo da SMH.

A disputa por esta autoridade de contratação e o poder de mando sobre os agentes é evidenciado pelas contradições constantes da versão final do Regulamento Operacional. Este, ao tratar dos gastos elegíveis por componente, coloca a participação comunitária como despesa relativa à Urbanização Integrada, referindo-se a ela como

“ações de envolvimento comunitário de caráter educativo e informativo que otimizem a compreensão e a participação da população acerca da relação entre as transformações urbanas ocorridas e a melhoria de suas condições de vida” (BID *et* PCRJ, 2000, p.5).

Todavia, este acréscimo posterior não foi acompanhado de revisão em alguns outros, mais notadamente nos tipos de contratação, parte do Regulamento em que são estabelecidos os tipos de contratação que cada órgão participante do Programa está autorizado a efetuar. Não consta a participação comunitária entre os itens atribuídos à SMH.

Mais ainda, a participação comunitária está atrelada ao PASI – Plano de Ação Social Integrada – de cada comunidade. O PASI deveria ser feito para cada comunidade, partindo-se de um diagnóstico social, apresentando propostas de intervenções sociais e acompanhamento comunitário. Sua elaboração deveria ser em conjunto pela SMH, SMAS e SME, de forma a possibilitar a coordenação da execução de todos os componentes para cada comunidade durante as intervenções. A idéia por trás do PASI era possibilitar que a intervenção fosse completa e transformadora, gerando uma nítida mudança na vida das comunidades entre o antes e o depois das intervenções.

Ocorre que, como já foi abordado, as ações sociais ocorreram em descompasso com as obras, revelando deficiências no Plano. Além disso, a elaboração em conjunto ocorreu de forma segmentada, não integrada. Finalmente, considerando o papel dos agentes como catalisadores para a participação popular e de divulgadores das transformações e seus

impactos na melhoria das condições de vida, vê-se que seria mais lógico que esse trabalho fosse supervisionado pela SMAS, não pela SMH.

Concluindo a discussão sobre os conflitos SMH-SMAS, é relevante salientar que os problemas do PASI e a forma como foi conduzida a contratação dos agentes comunitários não desmerece o trabalho dos profissionais, cujas atuações foram objeto de reconhecimento por parte de todos os envolvidos – abrangendo também ações inicialmente fora do escopo da contratação que trouxeram externalidades positivas para a execução dos projetos sociais. Não obstante o mérito da atuação dos agentes, ressenete-se da falta de melhor integração desde o princípio com a SMAS, bem como constatou-se a própria precariedade da elaboração e implementação dos PASI – reconhecido no Relatório de Término do Programa, que certamente trouxe prejuízos às comunidades.

Algumas outras disputas aconteciam, quer seja entre a SMAS e a SME ou a SMH e a SMU ou SMO. Nestes casos, o cerne do que estava em jogo era a tentativa da SMAS de tratar a SME e da SMH de tratar a SMU e a SMO como simples executoras, sem chamá-las à mesa para participarem da formulação das ações. Como era de se esperar, resistências e problemas resultaram disso.

As dificuldades advindas dessa postura foram tamanhas, como resistências em recebimento das creches por parte da SME e POUSOs (Postos de Orientação Urbanística e Social) pela SMU, por exemplo, que no início da modelagem da terceira fase do Programa foi necessário chamar as secretarias envolvidas para participarem, como citou a Gerente do Programa.

“Na hora dessa modelagem a gente está desde janeiro [de 2008], trabalhando com todos os órgãos internos e externos que fazem parte do Favela Bairro. Então todo mundo está nesse momento opinando, atuando, dizendo o quê é que pensa, dizendo o quê é que quer, dizendo como é que pode ajudar, o que é que pode fazer. Então esse trabalho conjunto, quer dizer, ele vai facilitar lá na frente, quando a gente por algum momento, por algum motivo tiver que tomar uma decisão que desagrade a alguém naquele momento, a gente vai remeter a janeiro, quando sentamos todos juntos Planetário para montar o que é que nós queremos no PROAP-III.”

É interessante observar alguns pontos que podem passar despercebidos aos menos familiarizados com o Programa.

O primeiro ponto é o fato de que, quando da reunião, as minutas do Contrato de Empréstimo e do Regulamento Operacional da terceira fase já estavam prontos. Mesmo sendo o Regulamento passível de alteração durante a execução, a postura pregressa da gestão do Programa sintetizada na discussão sobre “aos amigos, tudo! Aos inimigos, a lei!”, pode sinalizar para o fato de que, num futuro, o Contrato e o Regulamento venham a ser utilizados para respaldar alguma decisão que desagrade.

Isto remete ao segundo ponto, que vem a ser a associação *a priori* da realização da reunião com possíveis decisões que venham a desagradar, quando se sabe que, dependendo como e por quem foram conduzidos os trabalhos da reunião, nem sempre as opiniões expressas foram incorporadas aos procedimentos ou normas.

Em suma, a quantidade de pessoas participantes e o arranjo da reunião dificilmente trariam resultado distinto, haja vista que os esforços individuais que um participante teria que empreender para a obtenção de um benefício de concretização duvidosa seria muito grande, o que converge com o que diz a teoria de grupos e organizações quando aborda a ação coletiva focada para a obtenção de um bem coletivo (OLSON, 1971), considerando a participação do Programa e mesmo sua destinação como bens coletivos.

Enfim, em todos os casos abordados, o que se tinha basicamente eram disputas em torno de posição de comando no projeto, para as quais restrição de informações e direitos de contratação eram utilizados como meios de se buscar a consolidação da dominação.

Ocorriam também outros conflitos maiores e menores no interior das equipes, mais notadamente na unidade de gerenciamento do Programa ou entre esta e demais setores da SMH.

A fonte principal dos conflitos na unidade de gerenciamento foi a mudança pela qual a unidade passou em janeiro de 2004.

Até dezembro de 2003, a unidade era, de fato, duas. Havia uma chefia responsável pelo componente de Urbanização Integrada e outra pelos componentes sociais. Com a saída da chefia do componente de Urbanização Integrada, a unidade passou a ter gerência única.

Aconteceu que um profissional da Prefeitura assumiu o cargo da pessoa que saiu, ciente de sua subordinação à Gerente do Programa, *i.e.*, ele seria o Gerente de Urbanização, subordinado à Gerente do Programa (que tinha deixado de ser somente gerente dos componentes sociais). Entretanto, com o passar do tempo, este passou a tentar ocupar posição semelhante ao seu antecessor, mais particularmente no que dizia respeito ao comando do pessoal que lá trabalhava, gerando conflitos entre ele e as pessoas da equipe e entre ele e a Gerente do Programa.

Volta e meia ocorriam alguns momentos de “enquadramento” por parte da Gerente do Programa. Contudo, no geral, ela tolerava o comportamento invasivo do Gerente de Urbanização, pois carecia de conhecimento em matéria de obras de infra-estrutura e dependia dele para tratar de assuntos da área.

Esta disputa já se assemelha a algo mais comum nas organizações. Estranho é o fato dela não ter buscado sua substituição, quando muito buscou profissionais para povoar a equipe na medida em que havia necessidade de substituições.

Exemplos de outras disputas não acrescentariam muito à discussão. Entretanto, no que tange ao relacionamento unidade de gerenciamento-SMH, cabe colocar que as disputas de poder se davam sob o véu de argumentos outros, como estratégias de alegação de dificuldade para, de fato, a obtenção de poder, o que vem a ser uma estratégia bem definida e deliberada de busca por mais recursos e, conseqüentemente, poder (OULMET, 2002).

Uma colocação do Gerente de Monitoramento e Avaliação (sobre a postura das pessoas da Secretaria) bem sintetiza o quadro: “me dá recursos, me dá influência, me dá poder que eu faço. Se não tiver isso, eu não faço”.

Finalizando a seção, aborda-se muito concisamente uma interação importante ao lidar com poder: a questão ética³⁵.

Uma discussão aprofundada e extensiva da questão ética requereria muito mais espaço do que aquele aqui disponível. Portanto, muito longe de ser exaustiva, tem-se a intenção tão somente de tangenciar, de sinalizar, para as implicações advindas do quadro apresentado, haja vista que a própria existência da organização, por suas estruturas de dominação e poder, poderiam ser consideradas anti-éticas (CHANLAT, 1999).

Em resumo, as disputas eram amenizadas ou minoradas por conta da proximidade da Gerente do Programa e da titular da Secretaria à qual a unidade de gerenciamento se subordinava ao Prefeito. Os demais Secretários envolvidos, apesar de entrarem em disputas, acabavam acatando as decisões do Prefeito.

Isso remete ao argumento da sanção da alta autoridade organizacional legítima à ação como meio de aceitação dela por parte dos subordinados sem questionamentos éticos (BAUMAN, 1998), o que é exacerbado pela ligação pessoal forte entre os dois (reflexo do personalismo).

Um outro ponto importante a ser levantado é o relativo à utilização das organizações e, principalmente, das pessoas como meios para obtenção dos interesses individuais. Esta utilização se refere à forma como elas eram utilizadas nas disputas narradas, o que estaria em flagrante conflito com o princípio Kantiano de tratar a humanidade em si e nos outros como um fim, jamais como um meio (KANT, 1999), fato que ocorria com certa frequência, como os exemplos narrados e a narrar ilustram.

Enfim, frisando a questão de que a intenção foi apenas a de sinalizar, o que se pode perceber é que, reforçado pelas características peculiares da administração pública no Brasil, as disputas de poder acabam por transcender a fronteira do eticamente aceitável, o

³⁵ A questão ética no comportamento dos agentes surge em vários momentos ao longo da tese. A começar quando se fala em patrimonialismo (vide seção 4.3.1). Entretanto, julgou-se mais apropriado abordá-lo nesta seção, já que ética é característica própria à ação humana. No contexto da tese, esta ação está circunscrita àquilo que foi feito durante o Programa. Logo, dependente de quem teria os meios (e como os teria) de exercício de poder para agir ou fazer agir – daí a razão de abordá-la aqui.

que está longe de ser uma afirmação conclusiva, já que o exame da questão não foi aprofundado.

Antes de se passar para a próxima seção, é pertinente afirmar que muitos dos conflitos ou disputas, como foi citado, eram evitados ou ocorriam de forma sutil ou indireta. Retaliações, redundâncias e menor colaboração entre as áreas foram os meios mais freqüentemente empregados para o conflito que, pelo exposto, dificilmente poderia ser aberto.

Por se tratarem de meios que, como será visto, também se apresentavam sob vestes técnicas, o que se tinha era que as disputas e conflitos ocorriam sob a superfície. Por esta razão, foi mediante o exame de suas conseqüências diretas que foi possível melhor constatar e definir os contornos de algumas das disputas de poder ocorridas.

Desta forma, alguns dos elementos que fizeram parte das disputas serão abordados nas seções que se seguem: 4.4.4 – Fragmentação, 4.4.5 – Feudalização Organizacional e 4.4.6 – Cooperação Interna.

4.4.4 Fragmentação

A máxima econômica de que se vive em uma sociedade de recursos escassos frente a necessidades ilimitadas (RIZZIERI, 1998) é perfeitamente aplicável à administração pública em seu papel de provedora de bens comuns.

Recordando o discutido na seção 2.2 – Bancos Multilaterais de Desenvolvimento e Gestão Pública, a situação usual de problemas superando os recursos disponíveis para solucioná-los é uma das, se não a mais, importante decisão os governos têm que tomar.

Logo, a decisão de alocação de recursos (uma das funções econômicas consagradas do Estado, vide, *e.g.*, GARCIA, 1998), justamente por estar no cerne daquilo que é feito em termos de escolhas públicas, merece atenção especial na análise das organizações públicas.

Parte desse processo já foi abordada quando se discutiu patrimonialismo (seção 4.3.1) e o horizonte de tempo das ações (seção 4.4.2). Todavia, faz-se necessário ir um pouco mais além, é preciso melhor conhecer a forma de distribuição de recursos no Programa, indo além da finalidade das suas aplicações, chegando àqueles responsáveis pela utilização dos mesmos.

Isto porque, conforme discutido na seção anterior, as disputas de poder contemplavam também conflitos em torno da autoridade e meios para contratar, gerando situações como uma secretaria efetuando contratações não originalmente autorizadas ou ainda uma secretaria buscando impor determinada contratação àquela outra autorizada.

Ademais, recordando uma afirmação da Gerente Financeira,

“você tem grupos governando. E então é que a gente percebia que havia, como se fosse uma maré, não é? Hora estava agradando a um, hora estava agradando ao outro.”

Ou seja, é importante ver se os grupos são apenas contemplados com o atendimento de pleitos ou com recursos para gerenciar também.

Como será visto a seguir (e já citado na seção anterior), a distribuição de recursos apresenta mais que simples fragmentação, ela apresenta relação próxima com disputas de poder.

O Programa contou com recursos financeiros para utilização no apoio ao seu gerenciamento. A quase totalidade desses recursos foi aplicada na contratação de pessoal que se encontrava alocado nas três secretarias que participavam de fato da gestão do Programa: SMH, SMAS e SMF.

Entretanto, de acordo com o que foi discutido na seção anterior, foi criada uma estrutura paralela de gerência financeira na SMH cuja atuação extrapolava o que era previsto no Regulamento Operacional.

Obviamente, para exercício dessa atividade paralela (e redundante) foram necessários recursos cuja aplicação, no mínimo, retirou a disponibilidade de aplicação em outra atividade

(como, por exemplo, poderia ser o caso de um sistema de informações gerenciais – uma carência administrativa do Programa).

Uma outra perspectiva de se olhar a aplicação dos recursos na atividade paralela é bem objetivamente classificá-la com a fragmentação dos recursos destinados à administração financeira do Programa entre duas secretarias que, caso fosse executada somente por uma, muito provavelmente demandaria menos recursos para sua execução.

No mesmo sentido do exemplo supramencionado, tem-se a contratação dos agentes comunitários.

Por se tratar de atividade não originalmente prevista no Regulamento Operacional e, como a discussão da seção anterior apontou, mais afeta à SMAS, a contratação por parte da SMH demandou o emprego de recursos humanos para a concretização da contratação e acompanhamento das atividades.

Isto é, de forma similar ao exemplo da gerência financeira, recursos destinados à execução das atividades dos componentes sociais do Programa foram fragmentados entre as duas secretarias (SMAS e SMH), o que no mínimo gerou redução da disponibilidade de recursos para aplicação em outras atividades.

Esta afirmação pode ser feita com base no fato de que, na medida em que há necessidade de mais recursos para o gerenciamento de uma atividade (pois parte-se da premissa que a contratação pela SMH só implicou em aumento de custo do gerenciamento do contrato, considerando que o contrato, *per se*, teria sido celebrado no mesmo valor caso a SMAS tivesse feito a contratação), estes poderiam vir a fazer falta a outras contratações.

O fato de terem sido feitas solicitações em 2005 e 2006 para que recursos previstos para utilização em ACA e Supervisão fossem utilizados em apoio ao gerenciamento já é um indicativo nesse sentido.

Ou seja, a fragmentação de recursos ocorrida na situação do Programa, *i.e.*, de orçamento total limitado, implicou na redução de valores para aplicação em outras atividades.

Outros exemplos, como o gerenciamento de creches por parte da SMAS (ao invés da SME), também apresentam características semelhantes aos descritos mais detalhadamente nos parágrafos anteriores. Desta forma, opta-se por não esmiuçá-los, já que pouco a mais trariam de contribuição ao anteriormente discutido.

A fragmentação é mais evidente quando se tem o emprego de recursos financeiros rateados por diversas áreas para a execução atividades semelhantes ou redundantes (que poderiam ser executadas por uma das áreas apenas). Entretanto, mesmo quando não ocorre tal rateio, o simples emprego de pessoal para exercício de atividade que não seria de sua competência gera um custo de oportunidade que, se não é fragmentação, é ao menos desperdício de recursos (o que, no fim, tem o mesmo efeito perverso, já que a fragmentação, sob a ótica abordada nesta seção, tem relação com desperdício).

E fortemente relacionado à questão do desperdício encontra-se um outro tipo de fragmentação identificado na pesquisa.

Um aspecto da fragmentação não relacionado diretamente às disputas de poder refere-se à advinda do foco no curto-prazo. Se for recordado, porém, que o foco no curto-prazo relaciona-se ao patrimonialismo, o qual também encontra-se ligado às disputas de poder, tem-se aí um denominador comum.

A diferença, porém, entre os dois tipos de fragmentação refere-se unicamente à sua origem: enquanto uma está ligada à consecução de um objetivo a outra é consequência de se alcançar um objetivo. (Esta discussão será objeto de discussão mais amiúde da seção 4.6 – Da Relação entre a Dinâmica Social das Organizações Públicas e o Desenvolvimento do País.)

O primeiro exemplo diz respeito aos projetos dos componentes sociais. O Subcomponente Apoio a Grupos de Extremo Risco previa ações visando atender crianças e adolescentes vítimas de violência familiar, envolvidos em exploração sexual e uso de drogas, além de outras ações, como as ligadas a portadores de deficiências e as que visavam a reinserção familiar.

Especificamente com relação ao primeiro grupo, estava previsto “atender pelo menos 50% de crianças e adolescentes em situação de risco, identificados em cada comunidade servida pelo Programa” (IADB, 2007d, p.18).

Ocorreu que a meta aferida fala em “86.179 vagas criadas para o atendimento direto a crianças e adolescentes em situação de extremo risco social, na Cidade do Rio de Janeiro”, complementando com a informação de que “não houve monitoramento para o atendimento específico às comunidades atendidas pelo Programa”.

Algumas observações emergem do caso deste subcomponente.

A primeira vem a ser o já citado formalismo (vide seção 4.3.3), pois a apresentação do realizado em unidade distinta da prevista, impede a aferição de fato do indicador, mas cujo real motivo foi o fato de que o atendimento foi pulverizado pelas comunidades.

A segunda relaciona-se ao patrimonialismo (vide seção 4.3.1), pois a afirmação de que não houve monitoramento choca-se com a relatada limitação de autonomia na realização da avaliação, advinda da tentativa de se evitar a apuração de deficiências na execução dos projetos sociais.

A terceira remete à questão do curto prazo (ligado à limitação de autonomia), já que quando alguns projetos apresentavam problemas, a SMAS simplesmente criava novos. Isso, aliado ao tempo disponível para conclusão do Programa e a tentativa de capitalização eleitoral gerou o que é objeto de discussão da quarta observação, a seguir.

A fragmentação dos recursos para atender a mais comunidades no período existente. Com isso, ao invés de se ter uma abordagem de intervenção mais profunda em cada

comunidade atendida, o praticado foi uma abordagem mais ampla e superficial em maior número de comunidades.

Longe de entrar em mais profundas discussões, pois tais serão objeto das seções 4.5.2 – Resultados e 4.6 – Da Relação entre a Dinâmica Social das Organizações Públicas e o Desenvolvimento, também percebe-se aí conseqüências negativas para os resultados, pois se for considerado que o meio tem grande impacto no indivíduo (CASTRO, 2002; DEJOURS, 1997, DURKHEIM, 2002), principalmente as relações ocorridas neste meio, particularmente no jovem, a ação fragmentada, por atender somente pequeno percentual dos jovens de cada comunidade é provavelmente pouco eficaz em mudar a realidade dos beneficiários, já que não encontrarão respaldo nos seus círculos de amizade.

Em urbanização integrada situação semelhante ocorreu, sendo neste caso também percebida pelo TCM-RJ (de forma indireta, pois o Tribunal não fala em fragmentação).

São os seguintes as evidências da fragmentação em Urbanização integrada.

Inicialmente, tem-se o fato de que contratos de novas obras eram assinados quando já era de conhecimento da Prefeitura da falta de recursos para a conclusão das obras em andamento. Logo, isso aponta para a subtração de recursos das obras em andamento para o atendimento a novas obras.

Esta questão já foi abordada em seções anteriores, mais notadamente a 4.4.2 – Horizonte de tempo das ações, mas que precisam ser novamente evocadas frente à apreciação de outros elementos concernentes à ela.

No caso específico da percepção pelo TCM-RJ, tem-se a supressão de construção equipamentos urbanos dos escopos das obras, constantes alterações de escopo, diferenças entre o que fora previsto e o realizado nas obras e, mais pertinente a esta seção, o fato de que as obras não seguiam ritmo constante.

Com relação às interrupções das obras, o relatório aponta problemas com tráfico de drogas e alterações contratuais para adequação de quantitativos como sendo as causas do ritmo inconstante das obras.

A despeito do fato de que sim, houve problemas com tráfico de drogas que causaram interrupções, estes foram episódios esporádicos ao longo do Programa. Com relação à outra causa, as alterações contratuais, as que causaram interrupções foram muito consequência do foco de curto prazo, sendo que as decorrentes de outros motivos não tiveram impacto significativo na execução das obras.

As reais razões das interrupções encontram suas origens na fragmentação de recursos, a qual também foi extra-Programa.

A primeira razão foi a necessidade de atendimento de várias comunidades simultaneamente, o que em teoria demandaria que as ações sociais também fossem implementadas ao mesmo tempo nelas. Por conta do fluxo financeiro dos recursos BID, havia necessidade de fragmentação entre as obras e projetos sociais, o que por vezes resultava na necessidade de paralizações.

A segunda, também de certa forma atrelada à primeira, ocorreu muito no final do Programa, quando os recursos do empréstimo estavam próximos do esgotamento (ou já tinham se esgotado) e as obras em curso eram realizadas somente com recursos de Contrapartida Local.

Apesar da previsão contratual e orçamentária da garantia dos recursos, o Programa competia por eles contra outras áreas da Prefeitura. Como a fase de conclusão do Programa coincidiu com o período antecedente aos Jogos Pan-Americanos, ao mesmo tempo em que decorria ano eleitoral (2006 – eleições federal e estaduais), o período foi caracterizado por suprimentos esporádicos de recursos para evitar uma paralisação completa das obras, mais particularmente nos meses próximas à eleição, e para garantir o

início de outras. Neste caso, a fragmentação se deu também por conta do redirecionamento de recursos do Programa para atender às obras necessárias aos jogos Pan-Americanos.

Concluindo esta seção, é importante ressaltar que o cerne do problema da fragmentação extrapola os limites do dilema da escassez. Todo e qualquer governo viveu, vive e viverá a necessidade de fazer escolhas, de priorizar ações, de atender determinada demanda em detrimento de outra. Todavia, na medida em que são utilizados critérios técnicos para balizar a escolha ou, mesmo quando se utilizem critérios políticos³⁶, que os recursos sejam bem aplicados, operar-se-á dentro dos limites que a realidade impõe.

O problema maior da fragmentação, tal qual exposto aqui reside no fato de ter sua nascente na pura motivação política-eleitoral, fluindo sob critérios pessoais e desembocando no evidente desperdício de recursos (que se tornam portanto mais escassos do que já eram).

A fragmentação, aqui apontada como alocação de pessoal em áreas distintas (quando poderiam estar em uma mesma) ou a distribuição de recursos (entre projetos, áreas dentro do Programa ou entre o Programa e ações externas), caracteriza-se por ser concretamente identificável e por ser possível objetivamente delimitá-la. Ademais, ela expressa de forma clara a ligação do patrimonialismo com a relação político-corporativa, a qual se baseia em alianças na busca por recursos e influência (MARTINS, 1997).

Acontece que, porém, verificou-se a ocorrência de um outro tipo de “fragmentação”, de mais difícil delimitação e de característica intangível quanto à sua mensuração ou até mesmo identificação, o relacionado à cooperação interna entre as pessoas e áreas do Programa.

Para que este assunto, que é objeto da seção 4.4.6, seja abordado, faz-se necessário antes completar o cenário do contexto sob o qual as relações cooperativas ou não ocorrem. Justamente o que se passa a fazer agora.

³⁶ Seria ingenuidade em demasia, beirando à tolice, crer que é possível um governo conduzir suas ações sob o prisma exclusivamente técnico. Critérios políticos sempre estarão presentes e, em alguns momentos, serão os mais relevantes.

4.4.5 Feudalização Organizacional

O modelo de análise construído na seção 2.4 – A Dinâmica Social e o Desenvolvimento apontava a valorização dos “extra-quadros” como consequência do personalismo.

Tal perspectiva baseou-se na idéia de que laços de amizade serviriam de critério de seleção para o provimento de cargos em comissão, em detrimento do pessoal de carreira.

A pesquisa apontou, porém, que o quadro é mais complexo do que inicialmente pensado. A questão do provimento dos cargos em comissão é dependente de uma série de variáveis, incluindo a disponibilidade de mão-de-obra qualificada na estrutura de governo existente, a necessidade/vontade de “oxigenação” da organização com novos conhecimentos, a presença de servidores de determinados grupos políticos nos quadros da organização pública em questão, entre outras.

Obviamente questões políticas também compõem o panorama, principalmente quando há situação de loteamento de órgãos públicos por partidos políticos que compõem a base de sustentação do governo em questão.

Logo, uma situação de valorização dos “extra-quadros” não se apresenta como sendo a consequência identificável do personalismo no que se refere aos cargos em comissão.

(A despeito de não ser o foco da tese, a observação em outras organizações públicas, nas quais as carreiras são pouco estruturadas ou praticamente inexistentes, a valorização acaba acontecendo quase que naturalmente, pois a escassez de recursos humanos qualificados gera situação em que as chefias sentem a necessidade de buscar fora da organização a sua mão-de-obra – algo que também depende de dois fatores principais: a existência dos cargos em comissão não-ocupados e o quão técnico-específico é a função. A presença do personalismo, neste caso, desempenha papel importante, visto que entre a nomeação de alguém da organização que não se conhece – ou de outra organização

pública mediante cessão – e alguém estranho ao quadro que possui laços de amizade, tende-se a preferir o segundo³⁷.)

Entretanto, a pesquisa possibilitou a identificação de uma característica que, ao que indica, independe do tipo de vinculação da pessoa à organização, bem como se relaciona com o personalismo. A esta característica dá-se o nome de “feudalização organizacional”.

Por feudalização organizacional entende-se uma situação que incorpora lealdade pessoal e insulamento no cotidiano organizacional na qual a relação com a chefia se caracteriza pela reciprocidade da prestação do serviço por um lado e a proteção por outro, isto tudo em uma área de domínio da chefia bem demarcada.

Este fenômeno é mais fortemente presente quando a unidade organizacional possui um grande número de “extra-quadros” em sua composição, haja vista a maior dependência que esse pessoal tem de seus superiores para a manutenção de seus cargos.

Dependendo de como as carreiras são regidas, a diferença para o pessoal de carreira pode variar. Por exemplo, a existência de gratificações de encargos especiais em muitas esferas de governo também cria situação semelhante à anterior. Por se tratar de valores não-vinculados, à mercê da discricionariedade do concedente, a existência deste tipo de gratificação (bem como seu peso relativo na remuneração final do servidor) geram relação de dependência similar à situação do servidor extra-quadro.

O exposto gera a situação de que a impessoalidade da relação profissional, que já é inexistente no cargo em comissão – em sua própria gênese, também viva situação semelhante nas carreiras existentes no Estado (dependendo do grau de institucionalização delas).

Numa situação similar à questão da vassalagem nobiliária durante a Alta Idade Média, onde esta identificação estava atrelada aos benefícios, não à suserania (SILVA, 1988), cria-se esse vínculo de lealdade pessoal, no qual a atuação se pautará mais pela busca do

³⁷ O aprofundamento desta discussão, apesar de interessante, demandaria um espaço maior do que aquele aqui possível (sem que o assunto se desviasse do tema da tese).

atendimento aos desejos da chefia do que necessariamente parâmetros técnicos, visando a obtenção dos benefícios advindos da relação. De certa forma, reproduzindo uma relação clientelista característica do setor público brasileiro (OLIVEIRA, 2007).

O insulamento no cotidiano organizacional surge como forma da chefia, por sua vez, manter o domínio sobre os seus subordinados, de modo que esta se transforme na única fonte de benefícios aos subordinados, bem como o único destinatário de seus serviços (incluindo informações), o que lhe garante mais recursos de exercício de poder.

Obviamente, por não se tratarem de unidades autônomas, interações entre os integrantes de uma área com os de outra ocorrerão, mas haverá a tentativa de mantê-las em nível mínimo, envolvendo o menor número de pessoas e sob acompanhamento da chefia sempre que possível.

Por fim, o patrimonialismo e o paternalismo característicos da sociedade brasileira para também concorrem para possibilitar o acontecimento da feudalização organizacional. Estas relações, bem como a com o personalismo e com outros elementos da dinâmica social, serão abordadas mais adiante.

Enfim, de certa forma, tem-se um paralelo às características da cultura nacional na qual a chefia atua de forma similar aos antigos senhores de engenho, com personalização das relações e a noção de pertencimento sendo um critério relevante na luta por espaço organizacional (PRESTES MOTTA *et* CALDAS, 1997).

Tendo sido abordado o fenômeno, passa-se à apresentação e discussão da sua ocorrência no PROAP-II.

Até pelo nível técnico hierarquicamente mais baixo, o insulamento no cotidiano foi percebido. Quando o técnico ligado à execução das obras de infra-estrutura do projeto foi questionado sobre como as coisas ocorriam em termos de relacionamento entre a unidade de gerenciamento e as demais áreas participantes do Programa, sua resposta foi: “isso aí

eu não conseguia ver não. Eu não tinha como, eu era muito confinado ali eu não conseguia ver essas ações.”

Ao mesmo tempo em que percebe seu isolamento, também o ressentido.

“Eu acho que a gente poderia ter participado mais ativamente, da qualidade do Programa, ou seja, das informações. Buscar essas informações, ir aos locais, ver as obras, interagir com a comunidade, interagir com os executores, interagir com o que estava executando, quais eram os problemas, ... , a gente tinha muita dificuldade talvez pelo fato de estarmos muito presos.”

Ou seja, o isolamento é percebido, as perdas, de certa maneira, também. Isso ocorre porque o domínio sobre o indivíduo não é total, podendo acarretar em contestações, ou mesmo em descontentamento no longo prazo e tornando a relação de certa forma frágil e passível de ruptura tão logo o subordinado consiga encontrar outra oportunidade de colocação profissional. Fato que, dependendo da organização e das características de seus integrantes, torna a contestação e ruptura da relação mais ou menos provável (GUBERMAN, 2003).

Mesmo assim, foi interessante perceber na entrevista como o isolamento gera a situação de que, para muitos assuntos, a pessoa só acaba por conhecer o discurso oficial e acaba por repeti-lo.

Observando a questão sob outra ótica, tem-se a apreciação da Gerente Financeira do Programa sobre a composição da unidade de gerenciamento.

“Eu não acho ideal, eu acho que um projeto desse tamanho, um projeto que não, que sequer se integra a uma gestão, eu acho que deveria estar mais dentro [da Prefeitura] do que fora. Eu acho extremamente interessante a vinda de pessoas de fora, mas eu acho que a composição foi muito estranha à Prefeitura, quer dizer, ela se destacou tanto da parte funcional, como da parte inclusive da localização da Secretaria que passou a ser, inclusive fora dos domínios da própria Prefeitura.”

Mais do que o que foi dito, o porquê e o sobre o quê foi dito (a realidade da unidade de gerenciamento) descortinam um panorama, compõem o quadro do feudo constituído para o gerenciamento do Programa.

O primeiro elemento é a referência ao insulamento. Além da unidade de gerenciamento ficar fisicamente separada do restante da Prefeitura, mais especificamente das demais secretarias participantes do Programa, havia todo um controle das interações entre os integrantes da Unidade e outros setores da Prefeitura. A tolerância era maior para aquelas constantes das rotinas administrativas já estabelecidas.

Por exemplo, em agosto de 2005, a Gerente Financeira do Programa e sua contraparte na unidade de gerenciamento resolveram se reunir por alguns dias para tratarem da verificação da conformidade das informações de ambos, das retificações necessárias e do estabelecimento de procedimentos comuns com a finalidade de evitar a recorrência futura de erros.

Após a realização da segunda reunião, o Gerente Financeiro da Unidade foi chamado pela Gerente do Programa, quando ela manifestou seu desagrado por ele estar “passando tempo demais” fora da Unidade. Quando confrontada com a resposta de que o afastamento era devido aos temas supracitados, solicitou que ele se empenhasse em rapidamente concluir a tarefa.

Este fato também aponta para a questão da área de domínio bem demarcada. Como se um camponês fosse, enveredando-se por feudos alheios repreendido pelo senhor, o vocativo ao Gerente Financeiro da Unidade também serviu como admoestação para que permanecesse onde pudesse ser controlado pela chefia, para que sua atuação se restringisse ao serviço a ela.

Isso remete a outra característica do fenômeno: a lealdade pessoal. Esta já foi discutida no personalismo e, obviamente, na medida em que ele contribui (ou é condição necessária) para a ocorrência da feudalização, também a lealdade é traço encontrado nesta.

No caso do incidente narrado, a lealdade pessoal à chefia foi questão abordada somente de forma indireta. Entretanto, ela foi motivo de referência explícita em diversas ocasiões em reuniões da equipe, sempre atrelada a um compromisso de reciprocidade, em

que a lealdade dos subordinados era tomada como pré-condição para a lealdade da chefia (normalmente colocados em termos de proteção da equipe, mais precisamente da manutenção dos empregos de seus integrantes). Complementando, pode-se ver aqui também a questão da “traição ao clã”, o que prejudicaria principalmente o interesse individual da chefia, pois ele sobrepujava o interesse “coletivo” da troca de informações (PRESTES MOTTA *et* ALCADIPANI, 1999).

Extrapolando, tem-se que a própria seleção de pessoal, muito baseada em indicações de pessoas amigas leva à conclusão de que houve desde o princípio a busca por profissionais em que o senso de lealdade pudesse estar presente, pois essas indicações (por parte de quem indicava) buscavam garanti-la, já que também havia a presença de laços de amizade (que pressupõem lealdade) entre quem pedia e quem fornecia a indicação.

A dicotomia entre as duas fases do Programa, no que tange à seleção de pessoal, já foi objeto de apresentação e discussão na seção 4.3.2 – Personalismo.

O que se pode acrescentar aqui é a constatação do movimento ocorrido na segunda fase em que as pessoas oriundas da primeira passaram a desempenhar papel coadjuvante frente ao pessoal que ingressou na Unidade durante a segunda, independente da função que exercia. Tanto que, na medida em que alguém oriundo da segunda fase era substituído por uma nova pessoa, esta passava a desempenhar papel mais relevante que seu antecessor. Os laços de lealdade muito provavelmente foram decisivos para isso.

O outro lado da moeda da feudalização advém da manutenção dos níveis de interação nos mais baixos possíveis, o que acabava gerando pouca troca entre os setores e pouco trabalho de fato em conjunto (que vem a ser diferente de simples divisão de tarefas, onde cada um faz sua parte sem se preocupar com o outro). Declarações da Gerente Financeira do Programa, a seguir, apresenta bem o quadro.

“Ah, eu acho que a própria coordenação não queria que esses contatos [entre as áreas] fossem feitos pra que essas informações não saíssem. Dali do seu poder, não é? Era um problema de integração basicamente.”

“a gente sequer tinha contato e a gente não tinha a menor participação ou apresentação desses resultados para o restante das pessoas também que estavam trabalhando.” [Sobre a troca de informações e discussões sobre os resultados do Programa.]

Antes de se passar a próxima seção, porém, cabe colocar que o fenômeno da feudalização organizacional merece um estudo mais aprofundado e detalhado do que a abordagem feita aqui, o que não foi possível por se tratar de um elemento não-intencionalmente identificado. Ou seja, a coleta de dados ficou aquém daquela necessária para permitir uma análise mais completa. De qualquer forma, é possível perceber convergência entre os achados desta seção e os traços brasileiros que devem ser levados em conta quando da análise organizacional, como a centralização de poder, o distanciamento entre grupos, o domínio moral e as relações sociais como base (FREITAS, 1997).

4.4.6 Cooperação Interna

Um projeto ou programa da magnitude e complexidade do PROAP-II requer um amplo esforço de coordenação das diversas áreas envolvidas. Este esforço será inversamente proporcional ao grau de colaboração natural que existir entre as áreas, pois quanto mais colaborativo for o ambiente, menores serão os custos de transação necessários para a execução do projeto ou programa.

Ao se discutir o PROAP-II, pelo apresentado nas seções anteriores, pode-se delinear um cenário em que interesses divergentes (e às vezes antagônicos) criavam um quadro de disputas de poder no qual diversos conflitos irrompiam.

Este quadro, por si só, já aponta um panorama em que provavelmente a cooperação entre as partes não foi uma característica marcante durante o Programa. A sinalização encontra respaldo nas evidências encontradas na pesquisa, como o que será apresentado a seguir demonstra.

Não se faz necessário chegar até o nível mais micro das relações para que sejam encontrados os indícios de que a cooperação interna na gestão do Programa foi baixa.

O TCM-RJ, em seu relatório de avaliação, já aponta para a “pouca articulação entre os organismos públicos que participam do Programa” (TCM-RJ, 2005, p. 15). Esta afirmação foi feita no contexto da análise do Tribunal sobre os fatores que contribuem para a manutenção inadequada dos sistemas de infra-estrutura – o que também apresenta relação direta com o problema da manutenção das obras.

Um pouco mais adiante, ao analisar as ameaças ao Programa, a “carência de atividades coordenadas com outras esferas de governo” (*idem*, p.18) é apontada como um dos fatores de risco.

Os dois trechos transcritos nos parágrafos antecedentes fornecem os primeiros contornos da dimensão do problema, o qual era tanto interno à Prefeitura como entre a Prefeitura e órgãos estaduais (mais notadamente a CEDAE – Companhia Estadual de Água e Esgoto).

Em linhas gerais, foram identificados três tipos de problemas de cooperação no PROAP-II: **(1)** entre a Prefeitura e órgãos externos; **(2)** entre as secretarias participantes do Programa; e **(3)** internos às secretarias participantes do Programa. Estes serão abordados a seguir.

Os problemas de cooperação entre a Prefeitura e órgãos externos gravitaram principalmente em torno da CEDAE. O trecho do Relatório do TCM-RJ (transcrito há alguns parágrafos) não chega a citar diretamente a CEDAE. Entretanto, em outra parte, mais especificamente quando discute as causas da deterioração dos sistemas implantados, lista a “fragilidade na integração das ações junto à CEDAE”(idem, p. 39) como sendo uma delas.

O PCR também toca no problema, explicitamente afirmando que “o sistema de abastecimento de água e esgotamento sanitário apesar de recebido pela CEDAE não está sendo mantido nem operado pela Companhia” (IADB, 2007d, p. 36) e listando tal fato como uma deficiência do Programa.

A convergência entre os dois relatórios em apontar problemas com a CEDAE no âmbito do Programa limita-se a isto: apontar os problemas. Já na linguagem eles diferem. Enquanto o Relatório do TCM fala em “fragilidade na integração”, o PCR fala em má operação e manutenção por parte da CEDAE.

Ou seja, o primeiro documento aponta para a relação Prefeitura-CEDAE como causadora do Problema, enquanto o PCR imputa somente à CEDAE a responsabilidade pelos problemas³⁸.

Aquilo que foi observado pelo pesquisador durante a execução do Programa, reforçado por apreciações informais de consultores do BID, sobre o funcionamento dos subsistemas de água e esgoto, sinaliza para o fato de que a versão do PCR é mais próxima da realidade. Contudo, a divergência não deixa de salientar a característica de imputar a fatores externos as causas de problemas ou deficiências do Programa, convergente, por exemplo, com o já observado em nível nacional em pesquisa sobre outro Programa (GUBERMAN *et* KNOPP, 2009a).

A razão desta última afirmação extrapola a questão específica da relação com a CEDAE para relacionar-se à visão geral do que consta no PCR sobre integração no Programa.

Neste documento, os problemas de cooperação apontados limitam-se àqueles com outras esferas de governo, enquanto o Relatório do TCM-RJ aponta para problemas entre os diversos órgãos municipais, participantes diretos e indiretos do Programa.

Por exemplo, na conclusão do Relatório do TCM-RJ consta a referência a órgãos municipais, mais precisamente à integração com eles, como condição para a manutenção dos sistemas implantados.

“Verifica-se desta forma a necessidade da implantação de uma política de conservação, incluindo a participação de concessionárias e/ou órgãos competentes (RIOLUZ, CEDAE, SMO/CGC, COMLURB, etc), que poderia

³⁸ Relembrando algo anteriormente explanado, apesar do PCR ser um documento do BID, ele foi redigido em parceria com integrantes da Prefeitura, bem como há trechos redigidos exclusivamente pela Prefeitura.

minimizar a deterioração dos sistemas implantados, preservando recursos aplicados e aumentando a durabilidade e eficiência dos mesmos.”(TCM-RJ, 2005, p.45)

Os achados e conclusões do Relatório de Manutenção (TCM-RJ, 2006), porém, mostram que a recomendação foi inócua.

Contudo, o quadro desenhado no PCR sugeriria um cenário muito mais aprazível e harmonioso.

“Outra lição relevante do Programa é derivada da coordenação intersetorial que caracterizou o desenho e a implementação do PROAP II. Promoveu-se através do programa a coordenação entre ações das áreas de infra-estrutura com a de serviços sociais (Secretarias de Desenvolvimento Social, Educação e Trabalho da Prefeitura, etc.). Este exemplo de articulação operacional entre várias secretarias em um mesmo projeto, foi possível graças a fatores como orçamento comandado por um só executor central, o enfoque territorial e a intensa coordenação e supervisão ao longo do processo.” (IADB, 2007d, p. 25)

Além do problema de cooperação entre a Prefeitura e a CEDAE, outras relações entre a Prefeitura e órgãos estaduais e federais também foram caracterizadas pela falta de cooperação. Em geral, as rivalidades políticas entre o prefeito e o governador(a) e entre aquele e o Presidente da República colaboraram para a situação.

Retornando aos trechos citados, em resumo, o que se tem é um Relatório (PCR) que somente aponta problemas externos à Prefeitura, tratando as relações internas como boas e outro que aponta problemas tanto externos quanto internos, o que já serve de ligação com o segundo tipo de problema de cooperação: entre as secretarias participantes do Programa.

Algumas das evidências da baixa cooperação interna entre as Secretarias já chegaram a ser citadas em seções anteriores, em especial em situações de conflito (o que seria de se esperar).

Entretanto, como nem sempre conflitos são manifestos, as disputas de poder mantinham-se durante o que seria o funcionamento normal do Programa ocorrendo de forma indireta mediante a baixa cooperação (situação que foi levantada na seção que tratou das disputas de poder – 4.4.3), refletindo tanto a postura de se evitar conflitos (PRATES *et* BARROS, 1997), quanto a de distanciamento entre os grupos (FREITAS, 1997).

Em complemento ao contido no Relatório do TCM-RJ, as palavras da Secretária Municipal responsável pelo Programa são um bom ponto de partida. Quando questionada sobre o relacionamento entre os diversos setores participantes do Programa, esta respondeu que

“tinha muitos altos e baixos, mas essa compreensão matricial não são todos que tem, não é? As pessoas pensam, às vezes, que a questão da Educação, a questão da escola é só da Secretaria de Educação, pensa que é só da Secretaria de Educação. Acha que a questão do trabalho é só do Trabalho, da capacitação, do treinamento de jovens, ou a Assistência Social que é a questão do compromisso com o terminar a exclusão, pensa que, às vezes, é só competência de um órgão. Essa visão que isso é tradicional na máquina pública, a questão da visão matricial, que é muito importante, é inovadora e é global, é muito difícil às vezes de ser compreendida, esse é o problema.”

À primeira vista, a afirmação da Secretária parece até mesmo surpreendente, pois confirmaria a existência um problema também ligado à questão do feudo organizacional discutida na seção anterior.

Um olhar mais atento, incorporando um outro trecho (transcrito a seguir), revela a presença de alguns elementos discutidos nesta e nas seções anteriores, uma realidade de baixa cooperação que é retratada como um ambiente em que as outras partes apresentavam problemas, mas que a boa condução se deu pela gestão feita pela SMH (respaldada em exigência do BID).

“Embora todas trabalhassem matricialmente, a gestão era de um só, isso era uma exigência do BID. E isso garantiu o bom andamento da gestão. É um Programa da cidade, da Prefeitura, mas com gestão de um único órgão.”

Recordando o que foi discutido na seção 4.4.3 – Disputas de Poder, a SMH buscava tratar as demais Secretarias como mero executoras do Programa, daí a crítica à incapacidade delas em trabalhar matricialmente, pois para a entrevistada trabalhar matricialmente significava uma matriz de uma linha e várias colunas (ou o inverso), contendo de um lado a subordinação à SMH, do outro o cumprimento de suas tarefas. Ou seja, significava a subordinação à SMH, o que gerava reações por parte das demais Secretarias.

Em outras questões o problema da cooperação também existia. A Gerente Financeira do Programa deixa isso bem claro ao falar sobre o relacionamento entre a SMF e a SMH, comparando a primeira com a segunda fase do Programa.

“Eu vejo naquela época, eu acho que isso, eu acho que se perdeu. Porque o que havia era uma cooperação entre pessoas era realmente uma intenção na prática ... era como se a gente tivesse no mesmo barco, não é? E depois eu acho que eram dois barcos, não é? Podia ir pro mesmo lugar como podia não ir. Mas com certeza eu sinto uma diferença muito grande.”

Esta mudança de relacionamento foi consequência de uma série de medidas tomadas pela SMH e a unidade de gerenciamento do Programa, o que mudou o perfil da relação SMH-SMF de colaborativo para competitivo.

Como às regras existem as exceções, o relacionamento pessoal entre o Gerente Financeiro da Unidade e a Gerente da SMF desempenhou papel importante na ruptura do círculo competitivo vicioso instalado pela SMH, o que também pautou o início da relação entre os dois sujeitos. Curiosidade: foi o interesse de ambos por História Medieval, descoberto ao acaso³⁹, que acabou gerando a aproximação que resultou num trabalho mais colaborativo entre os dois, resultando também no episódio narrado na seção anterior (da reunião de verificação de conformidade e estabelecimento de procedimentos) que suscitou na admoestação por parte da Gerente do Programa.

Entre a SMF e a SMAS, porém, a cooperação manteve-se em níveis muito baixos, sem que fosse compensada pela construção de qualquer ponte de relacionamento pessoal como a estabelecida com a SMH.

Falando sobre o relacionamento com a SMAS, as palavras da Gerente Financeira descrevem como se dava. Quando perguntada como era o relacionamento entre as equipes, ela respondeu que

³⁹ Em determinada ocasião aconteceria uma reunião sobre a gestão do Programa da qual participariam integrantes de várias secretarias, entre eles os dois gerentes financeiros. O gerente financeiro da unidade chegou com certa antecedência e estava aguardando o início da reunião lendo “Os Intelectuais na Idade Média” de Jacques Le Goff, quando a gerente financeira passou, perguntou o que ele lia. Ele mostrou-lhe a capa, ao que ela comentou que se interessa pelo assunto, dando início a uma conversa de recomendações de livros sobre o tema. Este episódio, de certa forma, também evidencia o peso do relacionamento pessoal na construção e manutenção de um trabalho colaborativo.

“entre as equipes era muito complicado, não é? Eu pelo menos tentei fazer um esforço para compensar isso, mas eu acho que não foi, eu não acho que teria sido fácil, especialmente, como eu falei naquela [Secretaria] de Assistência Social, era muito difícil.”

Quando perguntada “por quê?”, respondeu:

“Por quê? Por causa de uma gestão muito particular, duma particularidade, não é, de pessoa, que era o Secretário, que dava o tom dos seus funcionários, não é? E eu acho que isso teve uma, teve uma, como é que eu vou dizer? Tomou uma dimensão que não era para ter tomado, não é?”

Estas afirmações chegam a mostrar um pouco além da falta de cooperação, mostram como características descritas na seção anterior da feudalização organizacional tomam parte, vetorialmente somadas à questões de disputas de poder, não evidenciadas na afirmação da entrevistada, mas presentes na postura do secretário mencionado.

Um outro aspecto elucidativo na caracterização do relacionamento não-cooperativo pode ser encontrado nas discussões sobre orçamento do Programa.

Recordando o apresentado na seção 4.3.3 – Formalismo, apesar de contratualmente haver necessidade de comprovação por parte da Prefeitura da existência de previsão orçamentária para a execução do Programa, de fato, havia uma série de incertezas, riscos e contingências que implicavam normalmente na existência de orçamento menor que o previsto. Consequência: disputas por orçamento eram inevitáveis.

Em síntese, no início de cada exercício havia orçamento aprovado para o Programa compatível com a execução prevista pela Prefeitura (e informada ao BID). A comprovação do orçamento era então enviada ao BID. Em determinado momento, sem aviso prévio, a SMF contingenciava parcela do orçamento (contingenciamento que chegou a alcançar até 30% em determinado ano).

Alguns aspectos relacionados ao narrado sinalizam a baixa cooperação entre as áreas.

O primeiro, e mais relevante, é o fato de que a SMF, em conjunto com a SMH, a SMAS e a SME, constituíam o Comitê de Coordenação do Programa. Ou seja, isso

implicaria na necessidade de que estas Secretarias se reunissem para que tomassem em conjunto as decisões que afetassem a execução do Programa. Conforme já discutido, porém, o CCP existia somente “no papel”, não tendo atuado verdadeiramente como um comitê. Mais ainda, a gerência financeira do Programa era objeto de disputa entre a SMF e a SMH, e a atuação da SMF na questão do contingenciamento do orçamento pode ser entendida como uma “demonstração de força” nessa disputa, entendimento que vem a ser reforçado se for considerada a forma como fluíam as reuniões entre a SMH e a SMF acerca de orçamento.

Estas, normalmente realizadas por solicitação da SMH, geralmente ocorriam após o anúncio de algum contingenciamento. Pela SMF participavam o Secretário, Subsecretário e o Assessor da ACR e a Gerente Financeira do Programa. Pela SMH participavam a Secretária, Subsecretário, a Gerente do Programa e o Gerente Financeiro da Unidade de Gerenciamento.

O roteiro costumava ser muito similar, quase ritualístico, com o Secretário de Fazenda abrindo, o seu Subsecretário apresentando uma série de dados sobre a impossibilidade de liberação de mais orçamento e, somente se necessário, o Assessor da ACR ou a Gerente Financeira se manifestavam.

Por sua parte, a Secretária de Habitação apresentava uma série de ações em andamento (ou programadas para iniciar) que seriam prejudicadas com a manutenção do contingenciamento, e solicitava um determinado montante para poder prosseguir com suas ações.

Após as discussões, sempre chegava-se a um termo, o qual a SMF buscava imprimir um caráter de atendimento benevolente à solicitação da SMH e no qual o valor acordado demandaria um esforço adicional da SMF para garanti-lo.

Em resumo, ao invés de, desde o princípio, haver a busca do entendimento sobre os contingenciamentos, a ação era tomada unilateralmente, gerando a necessidade por parte

da SMH de passar pelo “ritual” acima descrito, mais próximo de um processo competitivo que colaborativo.

Ao que pese o argumento da impraticabilidade da SMF proceder assim com todas as Secretarias e Órgãos da Prefeitura (pois os contingenciamentos usualmente atingiam a todos, ou quase todos, setores), a de se considerar o fato de que o Programa era considerado prioritário para o Prefeito, o que demandaria tratamento específico.

Este, então, é o segundo aspecto. Todo governo tem ações que são prioritárias, sobre as quais se espera atenção especial. Assim, se não fosse pela existência do CCP, ao menos pela prioridade do Programa na atuação da Prefeitura, os diversos setores envolvidos deveriam atuar de forma mais cooperativa, particularmente, na definição de questões cujos impactos poderiam comprometer a execução ou os resultados da ação em questão.

O caso do orçamento disponível ao PROAP-II pode ser assim enquadrado, o que reforça o argumento de que as partes não trabalhavam de forma cooperativa, pois tanto a definição do montante a ser contingenciado quanto a solução orçamentária dada à questão eram mais baseadas no embate que na busca pelo entendimento mútuo.

Se não bastasse o argumento da prioridade, havia um contrato firmado entre a Prefeitura e o BID no qual aquela se comprometia a aportar os recursos de Contrapartida Local tempestivamente.

Portanto, diante da dificuldade de seu cumprimento, caberia à parte que inicialmente identificou-a procurar as demais partes envolvidas para buscarem uma solução comum. Principalmente porque eventuais reduções de execução deveriam ser comunicadas ao Banco, cujo interlocutor na Prefeitura era a Unidade de Gerenciamento.

Acontecia, contudo, que a SMH tomava ciência do contingenciamento somente quando era fato consumado, ao qual precisava ou se resignar ou contra o qual buscava lutar (o que normalmente ocorria).

Uma situação similar ocorria entre a SMH e a SMAS, pois enquanto aquela buscava garantir os recursos para executar o maior número de obras possíveis, a esta não eram garantidos os recursos para que pudesse operar os projetos sociais relativos às diversas comunidades.

Enquanto a falta de oferta de algum projeto não fosse problema na medida em que a comunidade não soubesse de sua possibilidade, o mesmo não acontecia com as creches.

Todas as obras previam a instalação de creches municipais nas comunidades atendidas pelo Programa. Estas eram operadas pela SMAS mediante convênios com OSCIPs⁴⁰.

O que ocorria diversas vezes era a existência de creche pronta (do ponto de vista da edificação e equipamentos), mas fechada. Isso porque a SMAS carecia do orçamento para operá-las.

A razão disso é que o trabalho de orçamentação das obras era feito de forma isolada pela SMH sem se preocupar com os seus desdobramentos para os componentes sociais (especificamente a execução dos projetos sociais e a operação das creches construídas).

O resultado final era a geração de um ponto de atrito entre as duas secretarias, o que talvez poderia ter sido evitado caso houvesse cooperação entre as áreas durante o planejamento e execução das atividades.

Fechando a discussão sobre a cooperação entre a diversas áreas participantes do Programa, faz-se necessário justificar a razão pela qual utilizou-se com mais frequência a Gerente Financeira como fonte de informação (além da observação) para os indícios que apontam para o baixo nível de cooperação entre as áreas.

Apesar da SMF também se encontrar no meio de disputas de poder e, em alguns momentos, adotar postura anti-cooperativa, ela não se encontrava em situação de tentar influenciar os rumos do Programa tal qual estavam a SMH e a SMAS – ambas secretarias

⁴⁰ A operação das creches pela SME e suas incorporações ao sistema de educação municipal só chegaram a abranger parte das creches que já se encontravam em operação.

finalísticas no que dizia respeito aos objetivos do Programa. Portanto, a SMF pode ser considerada um elemento (quase) neutro.

Um outro fator mais relevante é o que diz respeito à pessoa da entrevistada, por se tratar de alguém de perfil eminentemente técnico e cuja atuação pautou-se pela busca da colaboração com as áreas com as quais lidava, mesmo obtendo somente sucesso parcial.

A sua resposta sobre o relacionamento entre os setores envolvidos no Programa condensa bem o panorama encontrado.

“Eu acho que o maior problema foi é que as pessoas, não é, de um modo geral, elas não se sentiam convidadas, não é, quer dizer, elas não se sentiam totalmente dentro do Programa, do Programa. Elas estavam fazendo as suas funções, mas dentro das suas funções, um projeto desses tem um envolvimento maior, eu acho. Seria esse, acho que os coordenadores deveriam ter envolvido as pessoas no processo como um todo. Acho que foi ruim, eu acho que foi muito ruim, mas poderia ter sido pior, não é? Mas eu acho que foi ruim, eu acho que tinha muita desconfiança, eu acho que as pessoas mesmo dentro do próprio governo, elas não confiavam nelas, elas não tinham os mesmos interesses, então, por exemplo, a Secretaria da Fazenda, a Secretaria de Habitação, em geral, estavam de lados opostos, a Secretaria de Desenvolvimento Social também tinha uma participação que eu acho que não devia ser, individualista, não é? Achou que ficou faltando a sensação ali de conjunto, não é?”

Finalmente, tem-se o terceiro tipo de problema de cooperação ocorrido no Programa, os problemas internos às secretarias participantes.

Os problemas aqui abordados serão aqueles restritos ao interior da SMH (secretaria que possuía a maior estrutura para lidar com o Programa, haja vista a maior concentração de atividades afetas a ela).

Problemas similares também aconteciam no interior de outras secretarias, principalmente na SMAS. Todavia, a abordagem destes pouco agregariam ao estudo, por conta da similaridade.

Nos problemas de cooperação internos à SMH, distingue-se dois tipos: **(1)** os entre a Unidade de Gerenciamento e outros setores da Secretaria; e **(2)** os intra-Unidade de Gerenciamento.

Um primeiro problema de cooperação que pode ser citado remete à realização das previsões de execução física e financeira do Programa, as quais constavam dos Relatórios Semestrais encaminhados pela Unidade de Gerenciamento do Programa ao BID.

Recordando o que foi mencionado na seção 4.3.3 – Formalismo, a previsão financeira era puramente “especulativa”, sendo que a previsão física somente a apresentação da financeira em termos percentuais.

Quando se tentou fazer a previsão financeira tomando por base a execução real das obras e dos projetos sociais para o período em questão, esbarrou-se na falta de informações por parte dos setores responsáveis. Não que as informações não existissem, elas existiam. Simplesmente elas não eram enviadas.

Havia um ressentimento na Secretaria quanto ao papel de protagonista que a Gerente do Programa tinha, que fazia com que os setores que cuidavam dos projetos e das obras tivessem papel de executores. A lógica era similar ao relacionamento SMH e outras secretarias, quando aquela tentava ter posição hegemônica na condução do Programa. No interior da SMH, era a Unidade de Gerenciamento quem tentava adotar essa posição, o que obviamente gerava resistência e menor cooperação por parte dos demais setores.

Um outro exemplo que pode ser citado é o envolvendo a Unidade e o setor de informática da Secretaria.

Em fevereiro de 2004 o setor de informática da SMH apresentou um sistema financeiro que estava em desenvolvimento, com previsão de conclusão para meados do mesmo ano.

Neste ínterim, o setor apresentou a necessidade de aquisição de equipamentos para suportar o novo sistema (a ser adquirido com recursos do Programa). Diante do expressivo valor, a Gerente do Programa consultou outro profissional, o qual opinou que a necessidade apresentada provavelmente seria suficiente para equipar todo o setor de informática para atender a todas as suas necessidades, estando, portanto, super-dimensionada para o sistema financeiro.

Diante da opinião do profissional, foi feita pressão junto ao setor que reduziu o valor necessário a praticamente 1/6 do original. Em contrapartida, o sistema ficou pronto para homologação somente em julho de 2006 (a dois meses da conclusão do Programa) – segundo o setor de informática, por motivos técnicos. Ao final, o sistema não foi utilizado, pois o custo de migração superaria em muito os benefícios de utilização do novo sistema.

Outros incidentes, como o desenvolvimento segregado (a área de informática pouco conversava com as áreas envolvidas para desenvolver o sistema) e a negativa à solicitação de utilização instalada em máquina (ao invés de rede), também denotam a falta de cooperação, as quais ocorreram tanto pelo episódio da redução de recursos como por características já discutidas em seções anteriores.

Abreviando, o panorama narrado pela Gerente Financeira – e transcrito anteriormente nesta seção – também é verdadeiro para o funcionamento do Programa no interior da SMH (em escala reduzida).

A situação só mudava quando era imprescindível a tomada de decisões que obrigatoriamente exigissem a participação de mais de um setor – usualmente por necessidade de informações que só determinado setor possuía, ou a partir de meados de 2005, quando os recursos começaram a escassear em decorrência da proximidade dos Jogos Pan-Americanos, o que reduzia o grau de leniência com o qual se podia tratar o planejamento das ações. E, sem cooperação entre as partes envolvidas, o planejamento provavelmente distanciar-se-ia da realidade – o que era regra até então no Programa.

Em escala menor ainda, o ambiente de cooperação interno da Unidade de Gerenciamento do Programa era o mais baixo possível. Ao se dizer “mais baixo possível” não significa que era quase inexistente, mas sim que ele se resumia ao mínimo necessário para que as atividades pudessem ser desempenhadas.

O exemplo mais gritante da falta de cooperação foi a determinação dada pela Gerente do Programa de que o Gerente Financeiro não passasse informações para o Gerente de

Urbanização, fato que causava não só atritos freqüentes entre os dois, como gerava neste a necessidade de criar novos controles paralelos (aos já controles paralelos que o Gerente Financeiro tinha com relação à SMF), como também gerava dificuldades adicionais para a execução das atividades.

Com esta afirmação, pode-se concluir não somente a seção sobre a cooperação dos participantes do Programa, como a seção sobre a Dinâmica Social. Sobre esta, ficou clara a presença de vários elementos que peculiarizam a forma de operar das organizações, elementos cujos antecedentes e conseqüentes foram e serão, respectivamente, abordados nas seções anterior e posterior, sendo que suas relações – as quais buscarão comprovar a característica de singularidade do fenômeno – serão objeto da seção 4.6 – Da Relação entre a Dinâmica Social das Organizações Públicas e o Desenvolvimento.

Antes de se passar à próxima seção, porém, cabe destacar que a baixa cooperação, resultante da convergência da feudalização organizacional e das disputas de poder, pode ser associada ao pouco incentivo existente, tanto pelo fato de que o comprometimento mútuo era pequeno, havendo grande margem para comportamento oportunista (MORGAN et HUNT, 1994), o que gerava a perspectiva de que os ganhos da cooperação não seriam apropriados, portanto elas não aderiam às normas de integração (NEE et INGRAM, 1998), o que retro-alimentava a falta de cooperação (NEE, 1998).

4.5 Do Desempenho do Programa

Ao se discutir projetos ou programas de desenvolvimento – e o PROAP-II é um programa de desenvolvimento urbano – a análise de seu desempenho é parte essencial.

Ante a obviedade axiomática da assertiva anterior, indispensável é que se defina e qualifique o entendimento por desempenho de um projeto ou programa, sob pena da realização de análise inócua ou irrelevante. Mais ainda, esta qualificação é necessária para que se possa afirmar ou refutar que determinado projeto ou programa é um bom instrumento de desenvolvimento.

A análise do desempenho de um projeto de desenvolvimento transcende a si próprio, ela é dependente da sua ligação com a estratégia de desenvolvimento de um país, estado ou município, como foi objeto de abordagem na seção 2.4 – A Dinâmica Social e o Desenvolvimento.

Assim, analisar o desempenho do PROAP-II demanda ultrapassar seus limites, buscando compreender como este Programa se inseria na estratégia de desenvolvimento da cidade do Rio de Janeiro.

Ou seja, esta inserção identificará o primeiro dos critérios que compõem a análise do desempenho: a pertinência.

Mais do que isso, será preciso verificar se os produtos, efeitos e impactos produzidos pelo projeto alcançaram o que fora previsto quando de sua concepção, bem como a sustentabilidade das ações.

No caso do PROAP-II, há uma série de indicadores definidos em seu marco lógico, bem como outras obrigações contratuais relativas à sustentabilidade das ações e o objetivo geral do Programa, que deverão ser objeto de exame para permitir a verificação e qualificação dos resultados obtidos.

Abordou-se anteriormente a perene situação de escassez de recursos frente a demandas sempre crescentes da sociedade. Assim, o uso parcimonioso dos recursos públicos é uma necessidade imperiosa para que um governo possa fazer mais com os mesmos (ou menos) recursos.

Trazendo esta questão para o PROAP-II, a forma de utilização dos recursos, bem como a própria existência de um contrato de empréstimo (com seus devidos encargos financeiros) deverão ser objeto de apreciação para que se possa discutir sobre eficiência do Programa.

Enfim, o desempenho do PROAP-II será qualificado mediante a conjugação da sua pertinência, de seus resultados e da sua eficiência, objetos respectivos das seções que seguem.

É importante que se recorde que o objetivo principal das seções será abordar os critérios do ponto de vista relativo, não absoluto. Isto significa que não se buscará apontar medidas de eficiência, por exemplo, mas ganhos ou perdas de eficiência identificados(as). Esta escolha relaciona-se tanto ao objetivo da tese em si, como também à impraticabilidade de se tentar trabalhar com indicadores absolutos no espaço de que se dispõe (leia-se identificar variáveis, acessá-las e construí-los).

Em todos os três critérios, porém, é impreterível que se busque identificar as causas do observado. Pois, por exemplo, um objetivo pode ter sido atingido porque foi subdimensionado ou devido à ocorrência de alguma contingência favorável não prevista inicialmente, sendo o inverso também possível. Desta forma, só mediante o escrutínio das causas que se poderá emitir algum juízo mais consistente sobre o desempenho. Parte deste será realizado nas próximas seções e parte será objeto da seção 4.6 – Da Relação entre a Dinâmica Social das Organizações Públicas e o Desenvolvimento.

4.5.1 Pertinência

A afinidade entre o objeto do projeto e as necessidades mais importantes em matéria de desenvolvimento foi a forma de se definir a pertinência de um projeto.

Retornando ao apresentado em capítulo anterior, reconhece-se que falar em necessidades mais importantes implica em postura valorativa em que a ponderação das diversas necessidades permitisse a realização de classificação destas em ordem de relevância.

Todavia, a tentativa mais próxima de objetivar a classificação seria associá-lo à decisão coletiva mais similar à consensual, bem como geradora do menor grau de

externalidade negativa. Entretanto, é também pouco provável que se consiga mensurar a pertinência por estes dois critérios.

Isto porque, mesmo que seja possível aproximar-se de algo relativo à mensuração das externalidades, o conhecido paradoxo de Condorcet (TVERSKY, 1969) aponta para a inviabilidade de obtenção de transitividade na escolha coletiva (somente no processo decisório individual) e consenso é algo muito pouco provável ou crível em um regime efetivamente democrático e plural (onde o número de interlocutores é elevadíssimo).

Mesmo que se tentasse olhá-lo sob o prisma tecnocrata, vários critérios distintos poderiam ser utilizados para se tentar identificar o que seria pertinente. Poderiam ser utilizados métodos de avaliação econômica (e.g., CLEMENTE *et* LEITE, 1998) ou se poderia tentar fortalecer instituições que facilitassem a promoção do desenvolvimento (e.g.: ABRAMOVAY, 2001; CHANG, 2006; GOMES, 2004; MEDEIROS, 2001; NORTH, 1990, 1998; PICCIOTTO, 1995; PUTNAM, 2006; RODRIK, 2003; TABELLINI, 2004) ou ainda, contextualizando a situação para o país, o enfoque poderia se dar sobre a redução das desigualdades, as quais são de várias naturezas, e prejudicam o desenvolvimento (BIRDSALL, 2007; SEN, 2000).

O fato da pertinência ser critério de difícil dimensionamento e eminentemente valorativo não implica que o mesmo deva ser desconsiderado, mas sim que deverá ser tratado dentro das limitações que o cercam, bem como evidenciam a importância de se conhecer como a lógica da ação coletiva opera em tais decisões com este caráter, o que remete para questões discutidas no capítulo 2 – A Dinâmica no Papel, como cultura cívica e participação de fato da sociedade no processo político.

Consideradas as ressalvas supracitadas, pode-se passar à análise da pertinência no caso específico do PROAP-II.

Em teoria, a estratégia de desenvolvimento de um município estaria contida em seu Plano Diretor. No caso do Rio de Janeiro, para parte do período de execução do PROAP-II, o Plano Diretor Decenal em vigor era o que fora aprovado em 1992.

Nele constam os objetivos de desenvolvimento, bem como as políticas que o compõem, sendo que, com uma exceção, estas contemplam aqueles.

Por razões de maior clareza de apresentação, apresenta-se as políticas setoriais previstas no Plano (PCRJ, 1992).

“Art. 5º ...

...

III - à promoção das políticas setoriais para:

- a) o meio ambiente natural e o patrimônio cultural;
- b) a habitação;
- c) os transportes;
- d) os serviços públicos;
- e) os equipamentos urbanos;
- f) o desenvolvimento econômico, científico e tecnológico;
- g) a administração do patrimônio imobiliário do Município.”

A exceção mencionada em parágrafo anterior relaciona-se aos objetivos descritos no Art. 4º, o qual prevê como um deles a “participação popular na gestão da Cidade”.

De imediato, o que se pode perceber é que, das quatro dimensões do desenvolvimento apresentadas no capítulo 2 – A Dinâmica no Papel, apenas três figuram entre os objetivos do Plano, sendo que, destas, apenas duas são posteriormente detalhadas no Plano.

Pode-se questionar que a dimensão social do desenvolvimento permearia as demais, ou que ela também estaria em parte abrangida pela política setorial para os serviços públicos.

Contudo, deve-se considerar que a dimensão social do desenvolvimento incorpora todos os aspectos não-monetários do bem-estar, como condições de vida, igualdade entre gêneros, educação, saúde, oportunidades, entre outros (FILIPPIM *et* ROSSETTO, 2006; IADB, 2007e; INGHAM, 1993; KANBUR, 2002; SEN, 2000). É essa dimensão que, como o

próprio nome sugere, está intrinsecamente ligado à forma de ser de uma sociedade, à maneira como é a vida de seus integrantes.

Ou seja, a dimensão social está muito além do que simplesmente serviços públicos ou difuso pelas demais políticas apresentadas. Não é à toa que, de fato, a Prefeitura possuía uma Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social (que passou a se denominar Assistência Social). De qualquer forma, esta dimensão não se encontra presente no Plano Diretor.

A dimensão política, por outro lado, apesar de abordada no objetivo, não chega a ser inequivocamente acessada. Isso porque o Plano Diretor se limita a inserir o aspecto da participação popular como garantida.

“Art. 12 - É garantida a participação da população em todas as etapas do processo de planejamento, pelo amplo acesso às informações, assim como à elaboração, implementação e avaliação de planos, projetos e programas de desenvolvimento urbano, de caráter geral, regional ou local, mediante a exposição de problemas e de propostas de soluções.”

“§ 1º - A participação da população é assegurada pela representação de entidades e associações comunitárias em grupos de trabalho, comissões e órgãos colegiados, provisórios ou permanentes.”

Em nenhum outro momento o Plano regulamenta ou aponta o que regulamenta os grupos de trabalho, comissões ou demais outros pontos de participação.

É importante reforçar que a dimensão política do desenvolvimento demanda que as pessoas se articulem, que fortaleçam o espaço de discussão nas suas comunidades locais, estabelecendo entre elas ligação de confiança para que possam trabalhar juntas em torno de seus interesses. Ou seja, mediante o desenvolvimento desse capital social a articulação dos interesses na sociedade tem muito maior probabilidade de gerar resultados que contribuam para o aprimoramento do funcionamento político do Estado e para o desenvolvimento (EASTERLY *et al.*, 2006; FRANCOIS *et* ZABOJNIK, 2003; KNACK *et* ZAK, 2002; PUTNAM, 2006).

Em suma, o problema vai além da ausência de melhor detalhamento dos mecanismos de participação ou da falta de indicação de como este melhor detalhamento será provido, pois não adianta o Plano falar em participação da população ignorando a condição local de

baixo capital social, já que isso significará meios inócuos de participação da população ou, quando muito, participação de alguns grupos melhor articulados que se utilizarão dos mecanismos para imporem suas agendas – a despeito do fato de que as ausências citadas podem sinalizar que a participação se dará somente por aqueles a quem interessar ao governante.

Nos trechos em que as favelas são mencionadas, e mais detalhadamente na subseção que trata da urbanização e regularização fundiária das favelas, o Plano enfoca somente a questão urbanística, incluindo a busca por título de posse. Chega também a tangenciar a questão ambiental, ao prever saneamento básico e ações de reflorestamento.

Frente a definição de favela apresentada no Plano (a seguir), tem-se seu enfoque urbanístico claro.

“Art. 147 – Para fins de aplicação do Plano Diretor Decenal, favela é a área predominantemente habitacional, caracterizada por ocupação da terra por população de baixa renda, precariedade da infra-estrutura urbana e de serviços públicos, vias estreitas e de alinhamento irregular, lotes de forma e tamanho irregular e construções não licenciadas, em desconformidade com os padrões legais.”

Dois pontos nesta definição, porém, merecem destaque: (1) a menção à baixa renda da população ocupante; e (2) a situação precária da oferta de serviços públicos.

Em ambos os casos, a partir do momento em que o Plano reconhece que a caracterização de favela extrapola os limites do urbanístico, ele também deveria ao menos sinalizar para a necessidade de ações que visassem mitigar os problemas de outra natureza.

Visto o exposto anteriormente, a primeira conclusão a que se pode chegar é o fato de que o PROAP-II é parcialmente pertinente, pelas seguintes razões.

A primeira é o fato do Plano Diretor não abranger as quatro dimensões do desenvolvimento anteriormente discriminadas. O Plano, como documento que busca delinear a política que viria a “garantir o bem-estar e a melhoria da qualidade de vida de seus habitantes e ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da Cidade”, pode ser tomado como a sua estratégia de desenvolvimento.

A partir do momento em que esta estratégia é deficiente em termos de abrangência das dimensões de desenvolvimento, a probabilidade de que os programas decorrentes do Plano deixem de contemplar ações que englobem todas elas é grande, o que muito provavelmente gerará uma lacuna na contribuição para o desenvolvimento.

É importante que se acentue que, mais que abordar as quatro dimensões, o Plano deveria tratá-las, na medida do possível de forma integrada. Ou seja, deveria buscar trabalhar as interdependências ao tratar dos Programas, ou ao menos indicar que tal integração deveria se dar no nível de seus detalhamentos.

Contextualizando esta assertiva no âmbito do PROAP-II, ao que se faz necessário resgatar algumas observações feitas em seções anteriores, percebe-se a ausência de inclusão das quatro dimensões de forma integrada e efetiva. Diz-se forma integrada e efetiva porque o quadro apresentado até o momento mostra a fragmentação em termos de atuação (*e.g.*, ações sociais não coordenadas com obras de infra-estrutura urbana) e falta (*e.g.*, a situação em torno do Sistema de Controle da Qualidade Ambiental – narrada na seção 4.3.3 – Formalismo).

Antes que se questione a relação ente as deficiências do Plano e a do Programa, cabe ressaltar que as diretrizes gerais do Programa encontram-se delineadas em subseção específica, a qual serviu de norteador para o PROAP-I o qual, por sua vez, foi a origem do PROAP-II, cuja diferença para a primeira fase se resume à inclusão dos componentes sociais na segunda.

Estes, ao incluir a dimensão social no Programa, serviria para amenizar parcialmente a deficiência apontada. Entretanto, é importante lembrar que a falta de ligação entre a estratégia do desenvolvimento (no caso, o Plano de Diretor) e as atividades executadas (no caso, os componentes sociais), pode ser sintoma de disfuncionalidade na atuação institucional do Estado, caso esta ocorra em sentido divergente do que é relevante para o desenvolvimento.

Isto porque, ao ocorrer tal situação, pode-se abrir margem para a atuação oportunística de agentes que possuam o poder discricionário para a inclusão de atividades

inicialmente não previstas, visando capitalização eleitoral, por exemplo, o que excluiria o diálogo com a sociedade da construção da estratégia de desenvolvimento.

Mais ainda, o PROAP-II foi assinado em março de 2000, sendo que havia previsão de revisão anual do Plano, em que questões como os componentes sociais poderiam ter sido inseridas, mas não o foram.

Alguns entrevistados remeteram ao Plano Diretor quando questionados sobre a inserção do Programa na estratégia de desenvolvimento da Cidade, enquanto outros, porém, sequer o citaram em qualquer trecho da entrevista.

Este fato pode ser interpretado como falta de conhecimento por parte de alguns quanto à posição formal do Programa no arcabouço de políticas públicas do município.

Apesar de do PROAP-III não ser o escopo principal da tese, endereçar sua elaboração apresenta um complemento explicativo para o quadro narrado nos parágrafos anteriores.

O Plano Diretor é decenal, o que implicaria na necessidade de elaboração de outro Plano para vigorar à partir de 2002.

Entretanto, pelo menos até outubro de 2009, o Plano Diretor em vigor ainda é o Plano aprovado em 1992 (CMRJ, 2009), o que certa forma sinaliza que o Plano Diretor diz mais respeito à definição de limites legais de autorização de atuação da Prefeitura do que necessariamente a definição e implementação de uma estratégia de desenvolvimento.

A elaboração do Plano Plurianual (PPA) 2006-2009 reforça este entendimento, inclusive pelo fato de servir de interseção entre a segunda e a terceira fases do Programa, pois contemplava o término daquela e o início desta.

Ao invés de ser um desdobramento do Plano Diretor em Programas a serem executados pela Prefeitura (a despeito da desatualização do Plano), ele foi elaborado partindo-se dos Programas que as diversas secretarias propuseram, buscando-se encontrar enquadramento dentro das prioridades estabelecidas pela Prefeitura.

Mais amiúde, tem-se como se processou a elaboração do PPA. No início de 2005, foi elaborado um simpósio na Prefeitura no qual foram definidas sete macrofunções de governo e 158 diretrizes estratégicas para a atuação da Prefeitura (PCRJ, 2005c). Prezaria a lógica

de planejamento que, dessas diretrizes saíssem os diversos Programas e Projetos que objetivassem transformá-las em resultados para a sociedade, já que seria de se esperar que as diretrizes estratégicas fossem originárias da identificação dos problemas, da avaliação das necessidades e ativos das populações, dos fatores de influência e da ponderação das alternativas e premissas (CLEMENTE et FERNANDES, 1998; FERNANDES *et al.*, 1998; WKKF, 2004).

Particularmente, no caso do PROAP, o caminho trilhado foi o inverso. Partiu-se do Programa como um fato consumado e, num segundo momento, buscou-se identificar a quais das 158 diretrizes estratégicas o Programa poderia se associar, ao que se chegou ao final a 10 diretrizes.

Este processo aponta para a segunda razão da parcialidade da observância do critério de pertinência para o PROAP-II, pois partiu-se do Programa para buscá-lo enquadrar na estratégia de desenvolvimento da cidade ao invés dele ser um desdobramento desta.

Uma outra razão pode ser encontrada ao se observar o Relatório do TCM sobre o Programa em conjunto com as prescrições de urbanização e não-remoção previstas no Plano.

Um dos problemas apontados no Relatório refere-se à “ausência de controle de crescimento das comunidades” (TCM-RJ, 2005, p. 43). Ainda durante a primeira fase do Programa (e continuando durante a segunda), tinha-se difundido na Prefeitura que o crescimento populacional nas áreas de favelas era seis vezes o crescimento na chamada cidade formal, o que contribuía para o fato de que o ritmo de favelização era superior ao ritmo de urbanização das favelas contempladas pelo Programa.

Dimensionando os crescimentos dos distintos grupos, tem-se que o número de habitantes do Rio de Janeiro cresceu 6,88% entre 1991 a 2000. Se a população for dividida entre os moradores de favelas e os demais moradores da cidade, tem-se que respectivamente crescimentos de 23,80% e 3,63%, o que também significaria dizer que o percentual da população que morava em favelas crescera de 16,10% para 18,65% (cálculos feitos com base nos dados disponíveis em IPP, 2009).

Esta tendência permaneceu durante o período de execução do PROAP-II, quando se observou um crescimento de quase 8% na área ocupada pelas favelas na cidade (DAFLON, 2009; IPP, 2009).

Assim, ao se analisar o PROAP-II em conjunto com as demais iniciativas na área de habitação da Prefeitura, percebe-se que a estratégia de urbanização não foi suficiente para mitigar o problema.

Mesmo que as intervenções sejam bem-sucedidas, a estratégia de urbanização só basta para remediar (parcialmente) um problema, mais precisamente, mitigar um efeito, pois o problema da habitação em condições precárias permanece.

Portanto, a elaboração de proposta de um projeto ou programa que não considere as demais variáveis necessárias para erradicar o problema apresenta, no mínimo, erro de construção, chegando ao limite de sua própria pertinência.

Um exemplo é a constatação de que há forte correlação entre uma pessoa deixar de ser morador de uma favela e ter mais oportunidades profissionais (PERLMAN, 2005). Isso deveria levantar no mínimo a ação de se investigar o sentido da relação de causalidade de maneira a se possibilitar o desenho de programa mais abrangente e que atuasse na variável independente.

Se for adicionada a esta observação a análise dos seus resultados, a apreciação poderá ser menos generosa (os resultados do PROAP-II serão objeto de discussão na próxima seção), mas isto transcenderia o escopo desta seção.

Um outro fato que merece ser destacado é o que o Relatório de Término do Programa afirma relativo à pertinência do PROAP-II.

“Os resultados do Projeto se enquadram nas estratégias da política de desenvolvimento econômico e social do Estado do Rio de Janeiro bem como nas estratégias do Banco para o Brasil, que preconizam, entre outros objetivos, a redução das desigualdades sociais e da pobreza. O enfoque do PROAP II é em investimentos dirigidos aos bairros mais pobres e serviços sociais para a população mais carente” (IADB, 2007d, p. 14).

Dois trechos merecem ser comentados. O primeiro refere-se à afirmação de que há enquadramento do programa na política de desenvolvimento do Estado. Dando o benefício

da dúvida, poder-se-ia afirmar que houve erro de digitação, pois onde se lê “Estado” deveria estar escrito “Cidade”.

Todavia, independente de haver ou não erro de digitação, em nenhum momento durante a elaboração do Relatório, a equipe do BID que elaborou o relatório indagou ou buscou conhecer as “estratégias da política de desenvolvimento” da esfera estadual ou mesmo municipal. Portanto, o que se pode inferir é que outros fatores contribuíram para essa afirmação (o que será objeto da seção 4.6.1 – Considerações sobre a Interação Prefeitura-BID).

Mais grave, porém, é a afirmação de que o programa está enquadrado “nas estratégias do Banco para o Brasil”.

A definição de desenvolvimento adotada nesta tese se inicia com as seguintes palavras: “o caminho escolhido pela sociedade”. A partir do momento em que um projeto ou programa tem sua avaliação balizada pelo fato de se enquadrar à estratégia de desenvolvimento de um ator externo, o processo da escolha da sociedade passa a ser algo questionável.

Em outro trecho, também há referência à pertinência do Programa, relacionando-a à prática em outras cidades e à atuação do Banco.

“Quanto aos aspectos de atuação urbana, pode-se concluir que o modelo proposto e utilizado pelo programa – de intervenções urbanas integradas, com enfoque territorial – atendeu de forma muito efetiva aos propósitos de melhoria de qualidade de vida e desenvolvimento social das comunidades afetadas. A esse respeito, vale salientar que este modelo de intervenção integral foi e continua sendo adotado por inúmeras prefeituras e entidades governamentais da área habitacional, fazendo parte, hoje em dia das políticas de desenvolvimento urbano e estratégias de redução de pobreza urbana de quase todas as cidades onde o Banco atua. Dessa forma, o Favela Bairro I e II foi um programa que contribuiu para legitimar um novo paradigma de atuação que ganhou vasto reconhecimento internacional” (IADB, 2007d, p. 25).

Neste caso, além da relação ao Banco, pode-se notar a ausência de qualquer observação pertinente ao contexto das favelas na malha urbana da cidade do Rio de Janeiro. Pois caberia, ao menos, buscar identificar similaridades e diferenças entre o

problema carioca e os das demais localidades no que se refere à pobreza urbana e habitação.

O ponto principal aqui não é se as estratégias do BID convergem com ou se igualam às estratégias de desenvolvimento do próprio Brasil. O principal é o fato de que a autonomia em termos de definição da estratégia é sutilmente subordinada à estratégia do Banco, interpretação que é reforçada pelo fato de que, ao citar o enquadramento à estratégia do estado, o Relatório limita-se à constatação. Já ao citar o enquadramento à estratégia do Banco, ela o brevemente enuncia.

Numa situação como esta, a pertinência do Programa passa a ser algo dúbio, reforçado pelo fato de justamente a aprovação do Banco ser utilizada como argumento de legitimidade por parte da Prefeitura (vide seção 4.4.1 – Legitimidade).

Situação de dubiedade que se torna mais acentuada ao se perceber que o PROAP-II contemplou mais fortemente os chamados loteamentos irregulares que o PROAP-I. Na prática, em detrimento das favelas, pois os recursos da segunda fase eram iguais aos da primeira.

Isto pode gerar o questionamento da razão da inclusão dos loteamentos, cujas situações eram bem melhores que a de favelas que não foram incluídas no Programa.

O apresentado nesta seção não significa desqualificar ou minimizar o problema das favelas na cidade do Rio de Janeiro.

Com exceção da década de 1980, a razão entre a população que mora em favelas frente ao total da população da cidade tem crescido sistematicamente. Do primeiro censo que contabilizou as favelas, em 1950, ao último censo realizado em 2000, a razão cresceu de 7,24% para 18,65% (PERLMAN, 2005).

Se área for um bom preditivo do tamanho da população, o aumento supramencionado da área ocupada por favelas atualmente facilmente fará com que a razão ultrapasse os 21%. Isso sem considerar o fato de que a densidade demográfica parece ter aumentado, via verticalização das favelas existentes (BRANDÃO *et* MARQUEIRO, 2008).

Ou seja, a população que vive em condições precárias de habitação não só tem aumentado, como representa expressiva parcela da população da cidade. Mais que condições precárias de habitação, o estigma da marginalidade, a violência endêmica, a carência dos serviços públicos traz uma série de conseqüências para elas, entre as quais a constatação de que a situação de pobreza delas revela-se inter-geracional (PERLMAN, 2005). Estas que estão relacionadas às quatro dimensões do desenvolvimento.

Assim, além de profundos, os problemas que afligem os habitantes destas áreas são abrangentes e persistentes. Nada mais pertinente, e até mesmo urgente, que se busque soluções para os problemas que os afeta.

O que se questiona é basicamente o foco nos sintomas, a forma de intervenção escolhida, na medida em que, ao invés de partir do problema para buscar a solução, ao invés de, da definição estratégica, desdobrar a tática, partiu-se de uma solução (que mesmo privilegiou o curto-prazo, a urbanização, sobre as demais ações – de acordo com discussão já empreendida) para se tentar “enquadrar” a causa do problema nela.

Uma questão adicional merece ser mencionada. Mediante o PROAP-II, o governo busca aparecer como grande salvador, como o responsável pelo resgate de uma situação que foi criada por ele mesmo, diante de décadas de ineficazes políticas habitacionais, as quais foram agravadas em décadas passadas pela grande migração urbana e inter-regional (de certa forma atreladas à carência ou ineficácia de políticas públicas de redução de desigualdades).

Não é por demais lembrar que a primeira favela do Rio de Janeiro – a da Providência – foi criada pelo não-cumprimento de promessa do governo federal em fornecer casas para os veteranos de Canudos (em 1897). Sendo que o próprio nome “favela” foi importado do sertão – sendo referência a um arbusto encontrado nas cercanias de Canudos (PCRJ, 2005d).

Independente disto, de certa forma, a transformação da favela em bairro seria pertinente. Entretanto, como a apresentação dos resultados (próxima seção) irá demonstrar, tudo indica para o insucesso em consegui-lo.

Ou seja, o maior problema do PROAP (em suas duas fases já concluídas e na concepção da terceira) não reside nele em si, mas nas carências da estratégia de desenvolvimento da cidade e na ausência das ações complementares, sem as quais a probabilidade de êxito na obtenção da melhoria da qualidade de vida da população que vive em favelas fica gravemente prejudicada.

Mesmo considerando duas observações anteriores feitas (parcela da população em favelas e forma de intervenção), tem-se a constatação do desvirtuamento do Programa em sua segunda fase. Por se tratar mais de problema de execução do que de concepção, é mais concernente a avaliações sob as óticas dos resultados e eficiência (objeto das seções seguintes). Entretanto, já mostra como é importante que a avaliação contemple os três critérios de desempenho (pertinência, resultados e eficiência) para que um julgamento mais apropriado possa ser emitido.

Finalizando esta seção, cabe destacar o seguinte trecho do Relatório do TCM-RJ.

“Transcorridos 10 anos da instituição do Favela-Bairro, não se chegou a atender 20% das favelas do Município, ainda assim é a ação que contém o maior número de intervenções do Programa de Urbanização de Áreas Carentes e o de maior importância dentre os realizados pela Secretaria de Habitação. Mesmo assim o que se constata é a excessiva proliferação de ocupações irregulares, agravada pela devastação das últimas áreas verdes do Município dada a permissividade para a ocupação desordenada, fato que enseja urgentemente a criação de uma legislação urbanística com ordenamentos reguladores a serem controlados pelo Poder Público” (TCM-RJ, 2005, p.47).

Em suma, os problemas ainda proliferam, e mais rapidamente que a solução. Mesmo assim, o PROAP foi a ação mais relevante e abrangente que se realizou na cidade do Rio de Janeiro em matéria de habitação.

Fato este relevante, mas cuja confirmação de importância só pode ser atestada mediante análise daquilo que o PROAP-II (respeitando o escopo da tese) deixou de legado para cidade, de quais foram os resultados obtidos. Este é o objeto da próxima seção.

4.5.2 Resultados

Por ser um Programa, o PROAP-II tem uma gama de objetivos bem definidos, alguns quantificáveis (constantes do seu marco lógico), outros não, como o mote do Programa em si.

Considerando que a definição de resultado aqui empregada diz respeito à capacidade do projeto de atingir os objetivos aos quais se propõe, abrangendo ainda os seus efeitos e impactos relacionados (CLEMENTE *et* LEITE, 1998), a apreciação dos resultados do PROAP-II, obviamente, toma-los-á como ponto de partida.

De forma a facilitar a apresentação, opta-se por realizar a análise do nível do Programa para o nível dos componentes. Desta forma, inicia-se discutindo o resultado geral do Programa, seguida pelos resultados dos componentes e, ao final, retorna-se à apreciação geral como síntese e complemento da discussão.

“Melhorar a qualidade de vida da população urbana de baixa renda do Rio de Janeiro, aumentando a disponibilidade e cobertura de serviços urbanos e sociais em favelas e loteamentos irregulares da cidade” (IADB *et* PCRJ, 2000a, p.25).

Este é o objetivo do Programa, conforme consta do Regulamento Operacional do Programa, em seu marco lógico. Ele é um pouco distinto do que consta no Contrato de Empréstimo, que vem a ser

“Melhorar a qualidade de vida da população de baixa renda que vive em favelas e loteamento irregulares (conjuntamente denominadas ‘os assentamentos’) da Cidade do Rio de Janeiro, combinando investimentos em infra-estrutura com ações de desenvolvimento social” (IADB, 2007d, p. 10).

A despeito da similaridade, há uma diferença que, apesar de aparentemente pequena, pode trazer consequências significativas para a forma de se avaliar a consecução do objetivo do Programa.

Na redação do objetivo no Regulamento Operacional, o aumento da disponibilidade e cobertura de serviços pode ser interpretado como associada ao objetivo, *i.e.*, como consequência.

Já na redação do objetivo no Contrato de Empréstimo, o “combinando investimentos em...” pode ser interpretado como premissa para o objetivo, *i.e.*, como causa.

Independente de qual a versão é mais apropriada para um Programa como o PROAP-II – e crê-se que, na realidade, os serviços sociais e de infra-estrutura precisam estar presentes em ambos os momentos: como condições necessárias à melhoria de vida, cuja manutenção é também dependente de que a disponibilidade e a cobertura permaneçam presentes – ambas as versões apresentam problemas de redação, pois conjugam elementos temporalmente distintos no mesmo enunciado (GUBERMAN *et* KNOPP, 2009b).

O problema da conjugação desses elementos poderá ser melhor vislumbrada ao se analisar o indicador associado ao objetivo do marco lógico (não há indicador associado ao objetivo descrito no Contrato de Empréstimo).

O indicador previsto para o objetivo é o

“Grau de satisfação da população residente nas áreas de intervenção com as mudanças espaciais, ambientais e sociais que resultem do Programa (> que 70%, ao final do Programa)” (IADB *et* PCRJ, 2000a, p.25).

Ao se confrontar o indicador com o objetivo, pode-se questionar a validade e a relevância daquele, pois considerando a definição destes critérios (IMAS *et* RIST, 2008), grau de satisfação com as mudanças não necessariamente significa melhoria de qualidade de vida, bem como pode ser considerado desimportante para que o objetivo seja alcançado. Isso além de ter relacionado a satisfação a 3 itens distintos, mas tratados de forma única, quando seria necessário segregá-los.

Como o objetivo desta seção não é analisar a qualidade dos indicadores utilizados pelo Programa, opta-se por não prolongar essa discussão, somente assinalando a dificuldade, no nível do Programa, de obtenção de informações objetivas que possibilitem afirmar de forma inequívoca que o objetivo do Programa foi atingido.

Por outro lado, contudo, será possível verificar situações, eventos ou fatos que constatarem perdas ou ganhos nos resultados (que ocorreram no nível dos componentes), ou

mesmo alguns indícios que se relacionam ao resultado final do Programa, o que se passa a discutir agora.

Observando-se os resultados do Componente Urbanização Integrada, surge a primeira dificuldade em termos de comparação dos produtos previstos e os realizados tais quais apresentados no PCR.

Já foi objeto de discussão na seção 4.3.3 – Formalismo o problema da apresentação de indicadores em unidades distintas daquelas estabelecidas no marco lógico para o planejado.

Apesar de já ser um princípio de prova de que os produtos obtidos ficaram aquém dos planejados, é necessário ir mais além e apresentar elementos mais concretos e precisos sobre quais foram os problemas nos resultados.

Para tanto, é preciso recordar que, basicamente, o componente Urbanização Integrada visava prover as comunidades com: **(1)** infra-estrutura urbana e social, sendo esta entendida como o conjunto formado por saneamento básico, ruas, iluminação pública, mitigação de riscos geológicos e os chamados equipamentos sociais (creches, centros comunitários e quadras esportivas); **(2)** ações de desenvolvimento comunitário, mediante a participação da comunidade no planejamento e execução das obras, ações educativas para o uso e manutenção dos sistemas instalados e instalação de Postos de Orientação Urbanística e Social (POUSO); e **(3)** regularização fundiária.

O Relatório do TCM sobre o Programa fornece o primeiro deles na sua parte em que analisa algumas obras (as quais foram agregadas em 2 grupos distintos). Do primeiro grupo, o Tribunal observou que

“no quesito conclusão das obras foram agrupadas as respostas que de alguma forma sugeriam que os entrevistados ainda aguardavam a implementação de alguma parte ou detalhe da obra. Ressalte-se que das três comunidades visitadas duas (Vila Rica de Irajá e Jardim Moricaba) já se encontravam com o aceite provisório e a terceira estava praticamente concluída. Esta situação pode ter sido causada por falha na comunicação com a comunidade e pela supressão de itens que constavam do projeto inicial” (TCM-RJ, 2005, p. 31).

Do exposto, duas observações podem ser feitas. A primeira refere-se ao objetivo do Componente. Foi visto anteriormente que, dos três objetivos de Urbanização Integrada, privilegiou-se o primeiro, pelos motivos anteriormente expostos, além do que, de fato, é a parte mais expressiva do componente. Mesmo assim, os moradores ressentiram-se de lacunas na infra-estrutura instalada.

O relatório aponta para duas causas prováveis: falha de comunicação e supressão de itens. Estas, em verdade, ocorreram simultaneamente, pois a supressão dos itens foi mal comunicada à comunidade.

De qualquer forma, o mais relevante aqui é a deficiência das obras em oferecer a infra-estrutura adequada, o que de certa forma chegou a ser percebido pelos moradores. A qualificação “adequada” pode ser apontada sem receio, ao se confrontar os indicadores constantes do PCR.

No caso daqueles apresentados em unidades distintas daquelas estabelecidas para o planejado (que foram em número de cinco), a suspeição de que isto ocorreu para camuflar a não-consecução das metas é reforçada pelos achados do Relatório do TCM e pela própria observação do pesquisador quando da elaboração do PCR (da qual participou de parte).

Nas demais, das cinco metas estabelecidas, somente uma foi atingida. Os indicadores apurados para as demais ficaram aquém dos planejados.

À primeira vista, a constatação de que o número de metas claramente identificadas como não-atingidas (quatro) supera o número de atingidas (uma somente), ou ainda, a comparação daquele com o número de metas sobre as quais não é possível nem afirmar nem refutar se foram atingidas, faria com que soasse estranha a classificação “satisfatório” com a qual o BID avaliou o desempenho do componente.

Entretanto, dos quatro indicadores de infra-estrutura urbana, três são apresentados em unidades distintas do planejado, o que impossibilita sua avaliação precisa. E por ser a parte mais relevante do componente, tem peso maior.

Ademais, nos itens em que as metas não foram atingidas, elas são apresentadas como “em andamento”, buscando indicar que serão atingidas (mesmo que com atraso).

O exposto nos dois parágrafos anteriores abre margem para a aparente interpretação subjetiva das informações, possibilitando a atribuição da classificação “satisfatório”.

A segunda observação tem ligação com os projetos das obras. Apesar do fato de que os projetos eram insumos para as obras, o que leva à consideração de que a qualidade de um projeto, *per se*, não é uma questão de resultado, eles são fundamentais para que as obras possam apresentar desempenho satisfatório.

O Relatório do TCM ainda aponta o “tempo excessivo entre o término do projeto e o início das obras” (TCM-RJ, 2005, p. 40) como uma das falhas do Programa e que gerava a necessidade de readequações de escopo, como supressões de equipamentos inicialmente previstos, colaborando para a sensação de obras inacabadas nas comunidades.

O dinamismo de uma favela é senso comum para aqueles que trabalham com isso. Na Prefeitura, mais especificamente na SMH, eram amplamente difundidas algumas idéias como, por exemplo: se determinada área fosse desapropriada para permitir a construção de uma creche, era necessário iniciar a construção tão logo possível, pois rapidamente a área seria ocupada se nada fosse feito.

Demais eventos, como ampliação territorial, surgimento e desaparecimento de becos e vielas, de barracos, entre outros relacionados à mudanças na comunidade, também eram freqüentes.

Portanto, era previsível que demoras entre a elaboração dos projetos e a execução das obras causassem problemas como os descritos. Isto pode levar à conclusão de que o problema narrado resumiu-se a uma questão simples de gerenciamento do cronograma de atividades.

Contudo, elementos já apresentados em seções anteriores revelam que o cerne do problema está subjacente (sobre o qual se deterá mais adiante em seção adiante).

Sobre outro grupo de favelas, o TCM constatou que os entrevistados

“ressentiram-se da falta de manutenção, principalmente no caso do sistema viário e das estações de tratamento de esgoto, construídas em Vigário Geral e Vila do Céu, que se encontram fora de operação” (TCM-RJ, 2005, p. 31).

Esta constatação aponta para um segundo tipo de problema: o pós-obra. O Programa objetiva, entre outras coisas, a criação de infra-estrutura urbana. De pouco (ou nada) adianta, porém, a urbanização se a mesma se deteriorar ao longo do tempo.

Há algumas questões relacionadas a esse respeito.

A primeira, e mais objetiva, é a obrigação contratual de manutenção das obras e serviços financiados por prazo mínimo de cinco anos após o término do Programa.

“CLÁUSULA 4.03. Manutenção. O Mutuário se compromete a: (a) conservar adequadamente as obras e equipamentos compreendidos no Programa, de acordo com normas técnicas geralmente aceitas e apresentar ao Banco, durante a execução do Programa e até cinco anos após o último desembolso, dentro do primeiro trimestre de cada ano, um relatório sobre o estado dessas obras e equipamentos” (IADB et PCRJ, 2000b).

Pelo que foi verificado pelo TCM, a manutenção durante o Programa já era precária. Apesar de não ser objeto de indicador, a manutenção pode ser considerada um dos resultados esperados, no mínimo relacionado à sustentabilidade das ações ou continuidade do fluxo de benefícios.

Do ponto de vista prático, a precariedade da manutenção implicou no fato de que, ao término do Programa, as obras feitas já tinham sofrido algum grau de deterioração, o que, a despeito da obrigação contratual, pode ser considerado uma perda em termos de resultado já que a qualidade da infra-estrutura urbana fica aquém da que poderia ser.

Este ponto já se relaciona à segunda questão: a sustentabilidade. Recordando a definição de projeto, o mesmo pode ser visto como o resgate de uma situação de deficiência, a qual, após resolvida, precisa ser incorporada aos processos de trabalho da organização pública (no caso de projeto de desenvolvimento).

Neste contexto, o que isso significa? Em simples palavras, que após a conclusão do PROAP-II a situação precária que foi objeto de intervenção, agora resolvida e em patamar

de equivalência à malha urbana formal da cidade, passa a incorporar as ações normais da Prefeitura de conservação da cidade.

O discurso oficial remete a isso. Não obstante, a realidade descortina quadro distinto, como outro relatório do TCM, este sobre a manutenção das obras do PROAP-I, apresenta.

Um primeiro fator é a existência de contratos de manutenção firmados pela SMH (TCM-RJ, 2006). Se for considerado que a incorporação à cidade das comunidades atendidas pelo Programa implica em assunção por parte dos órgãos competentes da manutenção das obras, o fato de existirem contratos de manutenção que não celebrados pela SMO implica em dizer que as favelas urbanizadas ainda se encontram separadas da malha formal. Isto é, nas palavras do TCM, “as ações realizadas ao longo da última década, pelo programa, não lograram a transformação das favelas em bairros” (p. 34).

Um segundo fator, e de certa forma atrelado ao primeiro, refere-se a um dos prováveis motivos que levaram à contratação da manutenção pela SMH e não pela SMO. O relatório do TCM também aponta para o fato de que alguns contratos de urbanização (relativos ao PROAP-I) não contemplaram a totalidade das obras nas devidas comunidades, havendo necessidade de obras complementares, feitas via contrato de manutenção.

Apesar o relatório de manutenção se referir à primeira fase do Programa, ele pode ser considerado como um bom indicativo do que provavelmente ocorrerá com relação à manutenção das obras da segunda fase, pois é pouco provável que a Prefeitura tenha condições de conservar um número muito maior de obras do que daquele para o qual a manutenção já era deficiente.

(Probabilidade que ganha força a se considerar que, além do acréscimo no número de obras a serem conservadas, a Prefeitura também terá que arcar com o pagamentos de juros e amortizações de duas fases do Programa, além do aporte de recursos de Contrapartida para a terceira fase – em vias de negociação – cujo montante é 25% maior que o aporte da segunda fase).

A terceira e última questão também se liga à anterior. O objetivo do programa claramente estabelece a melhoria da qualidade de vida. A falta da manutenção gera degradação das obras, o que, com o passar do tempo, poderá fazer com que a comunidade aproxime-se cada vez mais de uma situação similar a de antes do início delas. O próprio processo de degradação, contudo, já gera um quadro de piora gradativa da qualidade de vida, o que vem a ser o oposto do que o Programa objetivava.

Ou seja, ao contrário de uma intervenção como, por exemplo, alfabetização de um adulto (cuja aquisição da habilidade de ler e escrever, em princípio, não se perde⁴¹), a urbanização de uma favela, com o passar do tempo, sem que seja necessário nenhum fator adicional, deprecia-se. Logo, a análise da sustentabilidade das ações, que inclui a manutenção das obras realizadas (mas vai além), é parte integrante e inseparável de qualquer apreciação dos resultados deste tipo de programa.

Um ponto interessante que surge do relatório sobre a manutenção é a constatação de que o mau uso dos equipamentos instalados pela população contribuiu para a degradação da infra-estrutura instalada. Este tipo de problema não é, porém, exclusividade das obras concluídas. Era muito comum, por exemplo, problemas de entupimento de esgoto nas obras recém-concluídas ou ainda em andamento logo após a instalação do sistema de esgoto. Isso ocorria porque a população utilizava a rede como lixeira.

Tal fato indica a necessidade de que a intervenção seja mais abrangente. Não bastam as obras de infra-estrutura; todo um esforço de conscientização, educação e sensibilização de pertencimento da comunidade aos moradores precisa ser trabalhado para contribuir para o bom uso e a conservação das benfeitorias feitas e entregues à comunidade (o que foi percebido na segunda fase e parcialmente mitigado pelo papel dos agentes comunitários).

O pesquisador, em visita às comunidades de Vila Esperança e Vila Arará (obras do PROAP-II), presenciou na primeira a abertura da tampa de bueiro de esgoto no qual foram

⁴¹ O que não significa que ele não venha a se transformar num analfabeto funcional. Mas à guisa de exemplo, mantém-se a simplificação e se opta por não aprofundar a questão.

jogadas batatas podres e na segunda o lançamento de sacos com detritos no córrego que corta a comunidade. (Sendo que em ambas as localidades os trabalhos dos garis comunitários⁴² já haviam se iniciado).

Retornando à questão da sustentabilidade em si, é importante a definição do que se entende por sustentabilidade.

Sustentabilidade pode ser definida como a manutenção do fluxo de benefícios mesmo após o término do Projeto (KLIKSBERG, 1998). Esta definição converge com a noção de transformação de projeto em processo. Ou seja, com a transformação do PROAP de uma intervenção específica e temporária (ou intervenções) em intervenções permanentes de caráter preventivo, ao invés do caráter remediativo que ainda hoje tem. Em suma, na incorporação à política de habitação do município, não como uma ação específica, mas sim do mesmo modo com que os demais problemas de habitação são tratados, fato de fundamental importância para o êxito do Programa em termos de desenvolvimento (BORGES *et al.*, 2006; VELASCO, 2006).

Isto porque a diretriz de não-remoção das favelas constante do Plano Diretor (e discutida na seção anterior), não pode significar inação frente ao crescimento delas (quer seja em número ou em área). Principalmente porque o surgimento ou crescimento de favelas significam novos focos dos problemas quais o PROAP visou e visa resolver, em suas 3 fases.

Ainda, se for considerado o objetivo do Programa, o da melhoria da qualidade de vida dos moradores de favelas, o surgimento ou crescimento de favelas implicará necessariamente na necessidade de melhoria da qualidade de vida dessa população, de uma certa forma fazendo com que o PROAP se transforme em um trabalho de Sísifo.

Um esforço aritmético aproximado é capaz de dar mais visibilidade ao argumento aqui apresentado.

⁴² Os garis comunitários são garis contratados pelas associações de moradores nas próprias comunidades que desempenham tarefas auxiliares à coleta de lixo realizada pela Companhia de Limpeza Urbana (Comlurb). As associações recebem recursos da própria Comlurb para a efetivação das contratações.

O PROAP-II atendeu a 71 mil domicílios em 6,5 anos. Isto significa aproximadamente 284 mil pessoas. Considerando a taxa de crescimento das favelas para o período tendo o mesmo ritmo da década de 1990 (pois o último censo foi realizado em 2000), tem-se que no mesmo período, a população das favelas cresceu aproximadamente 168 mil pessoas. A diferença entre a população atendida e o crescimento populacional seria algo próximo a 116 mil pessoas. O que permitira dizer que, neste ritmo, em pouco mais de 50 anos seria possível integrar todas as favelas do Rio de Janeiro à cidade formal.

Entretanto, como foi visto anteriormente, a manutenção das comunidades atendidas era deficiente. Considerando-se que o número de comunidades necessitando de manutenção aumentará na proporção em que forem urbanizadas, a probabilidade maior é que a deterioração das obras já realizadas reduza o ritmo citado no parágrafo anterior, isso se não chegar ao ponto de fazer com que o saldo de beneficiados frente ao crescimento populacional das favelas se torne negativo.

Mesmo que se olhe de forma benevolente para os números apresentados nos parágrafos anteriores, um outro fato levanta o questionamento sobre se, de fato, as favelas urbanizadas pelo PROAP foram atendidas por completo ou não: a inclusão de comunidades no PAC.

Confrontando a lista de comunidades atendidas pelo PROAP-II com aquelas atendidas pelo PAC cujo objeto de intervenção é urbanização (BRASIL, 2009), de 21 favelas tem-se 17 coincidências, *i.e.*, aproximadamente 75% das favelas contempladas pelo PAC foram objeto de intervenção pelo Programa. Isto implica dizer que ou a urbanização realizada pelo PROAP-II foi incompleta ou a intervenção pelo PAC pode ser considerada desnecessária. Como o objeto da tese é o PROAP-II, não se tecerá comentários sobre a segunda hipótese. A primeira, porém, ganha força em pelo menos 13 comunidades, pois são obras do PAC realizadas pela Prefeitura do Rio de Janeiro, as quais, se tivessem sido completamente concluídas, tornariam desnecessárias novas intervenções (as demais são realizadas pelo Governo do Estado).

Pode-se ainda especular que, caso houvesse mais recursos do PAC para mais favelas, tantas favelas atendidas pelo PROAP-II seriam incluídas.

Levando em consideração outros fatores, como a constatação de obras incompletas por parte do TCM e da Câmara de Vereadores, o fato de que o PROAP-I terminou deixando um legado de obras a serem complementadas pelo PROAP-II e a existência de obras ainda em execução quando do término do PROAP-II, mais provável é que a urbanização das comunidades constantes do PROAP-II e contempladas pelo PAC tenha sido incompleta.

Em resumo, o que se pode afirmar sobre o componente Urbanização Integrada é a constatação de que seus resultados ficaram aquém daqueles previstos. Pois, mesmo que os indicadores possibilitem a interpretação feita pela Prefeitura e BID – e constante do PCR – de que o desempenho foi satisfatório e que “os valores ‘realizados’ correspondem às expectativas do Marco Lógico de prover cobertura adequada em todas essas categorias” (IADB, 2007d, p. 17), uma série de outros indícios apontam para muitas e sérias deficiências.

Passando para a análise dos componentes sociais, os mesmos serão abordados em conjunto, pois foram executados pela mesma Secretaria (a SMAS) e assim foram tratados em todo o Programa.

O primeiro ponto a se observar é, tal qual o foi para Urbanização Integrada, a viabilidade da comparação entre os produtos previstos e os realizados como meio de avaliação dos resultados dos componentes.

Dos 15 indicadores dos componentes sociais, somente 4 tiveram os produtos apresentados nas mesmas unidades que os valores previstos. Destes, 3 atingiram as metas previstas, o que corrobora com o argumento já apresentado de que aquilo que não atingiu a meta possível, só não foi apresentado em unidade distinta do indicador de previsto se não foi possível fazê-lo.

No único caso em que se pode afirmar inequivocamente que a meta não foi atingida, ao valor do realizado é acrescentado texto que provavelmente visou amenizar o fato da não-consecução da meta, apresentando um resultado positivo.

Ao complementar a informação do número de cooperativas e centro de informática implantados, que ficou aquém do previsto, o PCR complementa com o texto: “tendo beneficiados [sic] 97.685 pessoas utilizando os serviços oferecidos nessas cooperativas e centros” (IADB, 2007d, p. 19).

Dos demais 11 indicadores, 4 foram apresentados em unidades claramente distintas daquelas dos valores previstos, 6 foram apresentadas na mesma unidade (mas com informações qualificadas de forma que impedem a avaliação objetiva) e uma apresentou um argumento totalmente falacioso.

Ilustrando o exposto no parágrafo anterior, pinça-se dois exemplos.

O primeiro, sobre resultado apresentado na mesma unidade, mas disposta de forma que não é possível afirmar ou refutar a consecução da meta, tem-se a seguinte meta prevista: “4.400 trabalhadores completam os programas de complementação escolar”. O valor realizado apresenta: “13.319 pessoas atendidas pelo programa” (IADB, 2007d, p. 19).

Pode-se verificar que número de pessoas atendidas não significa número de trabalhadores que completam os programas. A unidade é a mesma, mas a forma de apresentação dá margem tanto à interpretação positiva quanto à negativa.

O segundo exemplo lança mão de argumento falacioso. Tem-se como meta prevista: “Pelo menos 75% dos profissionais que trabalham nas creches capacitados”. Já no realizado consta: “Conforme a LDB 9394/96, a educação infantil é integrado [sic] ao sistema de educação. Todos os profissionais servindo nas creches foram capacitados” (IADB, 2007d, p. 17).

Ocorre que, até a conclusão do Programa, quase a totalidade das creches permaneceu sob gestão de OSCIPs, sendo que nos convênios celebrados entre elas e a

Prefeitura não havia previsão de capacitação dos seus profissionais. Logo, de fato, a meta em pauta não foi atingida.

Um outro aspecto relevante é que a contagem dos beneficiados pelos projetos sociais foi feito de tal maneira que não necessariamente levou em consideração a participação em toda a extensão do projeto. Por exemplo, ao afirmar que 2.750 crianças foram atendidas em projetos de reforço escolar, não significou de fato que todas elas participaram de um ciclo inteiro de reforço. Mais ainda, caso participasse de dois ciclos, uma criança era contada duas vezes. Isto não chega a ser errado, entretanto, para garantir a abrangência do alcance do projeto, era necessário que certo percentual dos menores moradores das comunidades fossem atendidos, valor este que não foi levantado.

Complementando o anterior, o Gerente de Monitoramento & Avaliação colocou em sua entrevista que era possível monitorar o processo, mas não avaliar seus resultados. Por exemplo, era possível confirmar se um curso foi bem ministrado conforme a qualidade exigida no convênio, no tempo e com a quantidade de horas de aula e alunos previstos. Entretanto, não foi avaliado se os alunos saíram do curso bem preparados.

Em suas próprias palavras, ele disse:

“[o resultado] da intervenção social a gente não conseguiu medir. A gente conseguiu medir sim, monitorar o processo. Estava previsto a ação, a ação foi executada? Sim. Com qualidade e tal? Foi executada com qualidade: média alta, regular, média alta regular, média baixa ou insuficiente? A gente conseguia monitorar esse processo. Mas o que aconteceu de fato, na vida daquelas famílias, que receberam tanto a intervenção urbanística quanto a intervenção social, a gente não conseguiu.”

Uma das razões dessa impossibilidade, vale recordar, ocorreu por conta de problemas narrados na seção 4.3.1 – Patrimonialismo, a saber:

“a minha autonomia passou a ser limitada, a partir do momento em que a gente começou na área social a avaliar as ações sociais e viu que o impacto não estava sendo conforme o esperado pela Secretaria Municipal de Assistência Social. Então a gente foi tolhido de fazer a avaliação dos projetos”.

Em suma, a discussão dos resultados dos componentes sociais fica profundamente comprometida pela limitação imposta ao trabalho de avaliação. A despeito disso, há alguns elementos que permitem uma análise, mesmo que indireta ou por aproximação.

O primeiro e mais evidente é o que emerge do incidente narrado anteriormente. Como consequência dos resultados insatisfatórios (que em si são evidências), projetos novos foram lançados em substituição aos primeiros, sem que fossem feitas avaliações sobre os problemas dos primeiros. Logo, a probabilidade de que os novos projetos também contiveram vícios similares àqueles dos projetos que substituíram é muito alta.

Migrando do campo da probabilidade para o campo determinístico, o descompasso entre as obras e os projetos sociais, os quais resultaram muitas vezes em edificações para as creches prontas, mas não operando, é um indicador de que o atendimento a crianças de 0 a 4 anos foi menor do que aquele que poderia ter sido, se não em abrangência, pelo menos em horizonte de tempo. Portanto, esta é uma evidência de perda de resultado que, considerando as externalidades positivas que a operação de uma creche cria, é maior do que um certo número de crianças sem atendimento por um determinado período de tempo.

Uma outra questão foi a falta de integração entre os projetos ofertados e as demais iniciativas da Prefeitura de apoio a população de baixa renda, gerando situações nas quais a participação nos projetos de Geração de Trabalho e Renda se limitava à capacitação, às vezes descoladas de uma política mais ampla de recolocação de mão-de-obra.

O Relatório do TCM aponta para este problema ao falar das pessoas que participaram dos projetos de GTR.

“A maioria delas, ainda desempregada, queixou-se da falta de apoio para se estruturar, o que seria possível através do Fundo Carioca, programa de crédito da Prefeitura que se destina a beneficiar os moradores de comunidades de baixa renda que tenham participado de projetos de inclusão social e possuam espírito empreendedor, de forma a ajudar aqueles que desejam abrir ou aprimorar o seu próprio negócio oferecendo matéria-prima e/ou equipamento de trabalho, no valor máximo de R\$ 1.000,00. Em contrapartida, o beneficiário presta serviço para a comunidade onde reside.”

“Criticismam, ainda, a prática de os estágios laborativos não serem realizados nas áreas de conhecimento dos cursos realizados” (TCM-RJ, 2005, p. 35).

É provável que a crítica sobre os estágios tenha sua gênese no problema levantado no Seminário de Avaliação do Programa (IADB, 2007d) onde foi verificado que os projetos oferecidos (não só em GTR, como em ACA também) era pulverizados por diversas modalidades, o que geravam um maior custo de operação por parte da Prefeitura sem atingir uma parcela significativa da população das favelas, pois ocorriam de forma concomitante, impedindo a participação em mais de um projeto por uma mesma pessoa.

De certa forma relacionado a isso, os projetos tinham curta duração, não fazendo parte da política pública de assistência social. Tal fato, atrelado à ausência de matricialidade familiar na assistência, leva à suposição de que os resultados dos projetos não serão sustentáveis ao longo do tempo.

O interessante é que o PCR afirma que a Prefeitura dará continuidade aos projetos sociais (via SMAS), afirmação que não significa dizer que a oferta dos projetos incluirá os moradores das comunidades já atendidas pelo Programa.

Com base no que foi apresentado, não obstante a dificuldade na obtenção de dados mais detalhados e/ou objetivos, pode-se afirmar que os componentes sociais do Programa apresentaram resultados aquém dos possíveis.

Isso não significa (e o mesmo também vale para Urbanização Integrada) que os moradores das comunidades não tenham tido benefícios (e muitos). Um exemplo verdadeiro foi o testemunho de uma participante de um projeto social de oficina de artes cênicas, a qual relatou no Seminário de Avaliação do Programa que mesmo aqueles que não seguiram carreira artística passaram a ter maior dedicação na busca por um futuro melhor do que aqueles que não participaram. Ou seja, mesmo diante das deficiências identificadas, o benefício existiu.

Mas utilizando um exemplo hipotético agora, benefício não é garantia de melhor resultado possível. Para quem mora em uma rua ou viela sem acesso à água encanada ou

iluminação pública, a instalação de um poste de luz e o fornecimento, mesmo intermitente, de água implicam em avanço significativo das condições de moradia.

Por outro lado, isso não é sinônimo de que é suficiente. Um poste de luz pode ser muito mais do que o que existia, mas não o suficiente para transformar a realidade de uma favela em bairro. E, sendo este o mote do Programa, há ainda um caminho muito longo a ser percorrido.

Antes de encerrar esta seção, é pertinente confrontar, de forma superficial, os resultados apresentados pelo PCR com aqueles do Relatório do TCM.

O PCR é bem mais favorável ao desempenho do Programa, classificando como satisfatórios os resultados dos componentes, avaliando como muito provável a consecução do objetivo de desenvolvimento no qual o Programa se enquadra e como provável a sustentabilidade do Programa.

Já o Relatório do TCM tem um tom nitidamente mais crítico (com o qual fazem coro o Relatório de Manutenção e o relato da Câmara de Vereadores), apontando problemas concretos de execução e manutenção do Programa, como os apresentados nesta seção e em outras.

Um dos motivos da discrepância é o fato de que o PCR foi de fato elaborado em conjunto pela Prefeitura e o BID, apesar de ser um documento do Banco. Mesmo que fosse elaborado somente por este, é pouco provável que viesse a apresentar conclusões muito diferentes, porque há elementos no relacionamento Prefeitura-BID que transcendem a questão técnica do financiamento ou expertise em desenvolvimento urbano e que serão objeto de discussão na seção 4.6.1 – Algumas Considerações sobre a interação Prefeitura-BID.

Entretanto, há mais. Percebe-se que os indicadores, tais quais foram apresentados no PCR (recordando, em unidades distintas das estabelecidas para as metas previstas), apresentam um excessivo enfoque nas tarefas, com ênfase nos aspectos técnicos das

obras, não nos resultados em termos de benefícios para a população – como o exemplo do poste de luz, em parágrafo anterior, ilustra.

Disso decorre a óbvia conclusão de que se foi planejada a pavimentação de 10 ruas em uma comunidade e no replanejamento o número de ruas foi reduzido a 5, para que 5 ruas sejam pavimentadas numa segunda comunidade, ter-se-á ao final 10 ruas pavimentadas que (por exemplo hipotético) corresponderia ao total de 10 ruas previstas para pavimentação. O foco na tarefa considerará esta meta atingida. O foco no benefício à população poderá considerar que, em ambas as comunidades o resultado é deficiente, pois cinco ruas pavimentadas é insuficiente para transformar a vida das pessoas.

Consideradas as devidas proporções e contextos, similar é a situação dos componentes sociais.

Obviamente, as entregas do Programa não podem ser avaliadas unicamente com base naquilo que se entregou. Faz-se necessária a análise daquilo que foi preciso para que elas se concretizassem, o que é objeto da próxima seção.

4.5.3 Eficiência

Fechando a apreciação do desempenho, tem-se o terceiro critério: o da eficiência.

Em poucas palavras, eficiência refere-se à utilização judiciosa dos recursos financeiros, materiais, humanos, temporais, entre outros, adequados à necessidade do projeto (CUNHA *et* BULGACOV, 1998).

Colocando de outra forma, ela pode ser traduzida pela razão da quantidade de insumos necessários para a geração de determinado produto.

Ao que pese a simplicidade das definições, ambas convergem para o fato de que são condicionais a um objetivo de produção, quer seja a geração de produto ou a execução do projeto.

A tradução, porém, desta definição para a esfera pública carrega consigo dificuldades peculiares, nas quais a própria mensuração dos produtos e dos insumos torna-se de difícil demarcação e quantificação, quer seja pela existência de custos fixos extremamente elevados, ou pela dificuldade de definição das matrizes insumo-produto ou ainda pela difusão ou intangibilidade dos resultados.

O PROAP-II, por se tratar de um programa, deveria encerrar menor dificuldade. Isto por que um programa (uma coletânea de projetos) explicita sua relação de insumos e produtos de forma destacada do restante da ação governamental. Mesmo assim, as dificuldades persistem.

Para dar forma a esta última assertiva, toma-se como exemplo as categorias de custo do Programa: **(1)** Engenharia e Administração; **(2)** Investimento Direto; e **(3)** Custos Financeiros.

A primeira categoria é composta pelos componentes Projetos, Apoio ao Gerenciamento e Supervisão.

Destes, o componente Projetos é o que encerra menor dificuldade, pois a existência de valores de referência de custo pode servir como indicativo. Entretanto, as características únicas dos projetos de favela encerram dificuldades que podem fazer com os valores distanciem-se dos de referência.

O componente Apoio ao Gerenciamento é o mais complexo dos três, pois o gerenciamento do Programa (atividade eminentemente atrelada à eficiência para fins de análise de custo) encontrava-se permeado pelo funcionamento da máquina administrativa municipal de tal forma que se torna praticamente impossível dimensionar a sua eficiência.

Neste ponto, são pertinentes uma observação e uma ressalva. A observação fica por conta do fato de que, apesar da relação de insumos e produtos do PROAP-II estar destacada do restante da ação governamental, este destaque não é completo. Ele o é

naquilo que diz exclusivamente respeito aos produtos entregues, mas não ao gerenciamento.

Já a ressalva aponta para o fato de que, a despeito da dificuldade de mensuração da eficiência, medidas de parte de seu ganho ou perda são possíveis de serem obtidas, como será visto adiante, o que é suficiente para o objetivo da tese.

O terceiro componente, Supervisão, de certa forma se assemelha ao primeiro, pois tabelas referenciais de custo homem/hora podem fornecer uma base de comparação (a despeito do fato de que a análise da quantidade de homens/hora alocada ao trabalho ser sujeita às mesmas dificuldades de apreciação do componente Projetos, visto as peculiaridades das favelas).

Os componentes da categoria Investimento Direto, Urbanização Integrada, Atenção a Crianças e Adolescentes, Geração de Trabalho e Renda e Desenvolvimento Institucional, também apresentam suas dificuldades específicas.

Para o componente Urbanização Integrada, por exemplo, dois valores de referência existem, tanto tabelas de custo padrão de edificação, como aqueles estabelecidos no Regulamento Operacional do Programa. Destes, em tese, os últimos seriam mais apropriados, pois deveriam ter sido elaborados com base na experiência da primeira fase. O tom hipotético da redação se deve ao fato de que, pelo já discutido em seções anteriores, muito do que deveria ter sido, em diversas questões, não o foi. Logo, é pouco crível que os custos de referência para Urbanização Integrada constituam-se em exceção.

Um outro fato que dificulta a apreciação da eficiência deste componente diz respeito às lacunas encontradas nos projetos, as quais foram verificadas durante a execução das obras nas comunidades.

Os projetos contratados abrangiam um certo número de sondagens e outras operações de geotecnia que se revelaram insuficientes durante a execução das obras. Tal

fato gerou a necessidade de muitos aditivos de valor ou remanejamento de eventos para possibilitar a realização dos trabalhos de infra-estrutura urbana.

Além de problemas de natureza técnica de engenharia, fatores de risco muito provavelmente também geraram custos difíceis de serem identificados e mensurados. Entre estes, destaca-se o fator violência urbana, cujos efeitos concretos foram desde a imposição pelo tráfico de drogas da contratação de operários que, de fato, não trabalharam, passando pelo furto e roubo de material, paralisação de obras em decorrência de confrontos, chegando até a problemas como seqüestro de funcionários e dirigentes de empreiteiras para realização de extorsão visando pagamento de resgate.

Enfim, neste componente, também alguma medida de perda ou ganho de eficiência é possível obter, mas muito dificilmente será possível atribuir valores às causas específicas (a menos que se proceda a um exame minucioso de cada obra, o que fugiria ao escopo e capacidade de análise desta tese, e ainda assim seria insuficiente para precisar a eficiência das atividades do componente).

Os chamados componentes sociais, ACA e GTR, podem ser tratados de forma conjunta. Nestes, pelas suas características, o custo dos serviços conveniados é o único indicador que se pode ter, cuja comparação com os custos de serviços similares poderiam servir de base.

Entretanto, o fato dos convênios destes componentes terem se dado com OSCIPs e suas execuções ocorrerem em áreas de favelas faz com que a comparação perca capacidade de fornecer indicadores precisos.

O componente Desenvolvimento Institucional, por sua vez, é composto por atividades cujos produtos são todos relativos à atividades-meio. A avaliação de sua eficiência remete a um misto do que foi falado sobre o componente Supervisão com os componentes sociais. Por outro lado, por se tratar de atividade-meio, qualquer custo a maior ou a menor frente ao planejando apresenta direta relação com, respectivamente, perda ou ganho de eficiência.

Finalmente, acerca da categoria de Custos Financeiros, em linhas gerais pode-se considerá-la como perda de eficiência. Isto porque é um custo da própria existência do Programa, sem que se possa associar produto a ele.

Fugindo do fundamentalismo da afirmação, o mais apropriado seria compará-lo com os custos de oportunidade da não realização das intervenções no momento em que elas ocorreram, isto partindo-se da premissa que a ausência do empréstimo impossibilitaria ou atrasaria algumas das intervenções, no mínimo 72,74% delas (percentual este do Investimento Direto realizado com recursos do empréstimo).

Entretanto, tal cálculo seria de complexidade e demandaria tempo e esforços que transcendem o objeto, o tempo e o espaço desta tese, sem muito a acrescentar à discussão.

De qualquer forma vale assinalar observações sobre os componentes Juros e Comissão de Crédito.

Com relação aos Juros, os mesmos gerarão encargos por 28,5 anos. Estes encargos implicam em menor capacidade financeira futura da Prefeitura para prestação de serviço público ou realização de outros investimentos.

Com relação à Comissão de Crédito, a mesma foi devida ao montante do empréstimo não-desembolsado durante a execução do Programa. Apesar de se encerrar ao mesmo tempo que termina o desembolso, atrasos na execução com recursos BID contribuíram para o aumento dos valores despendidos neste componente.

Além das questões suscitadas nos parágrafos anteriores, há ainda um grau de ganho ou perda de eficiência que precisa ser mencionado (e posteriormente acessado) que está relacionado a aspectos intangíveis da dinâmica social das organizações discutidos nos parágrafos anteriores e cujas conseqüências não necessariamente são mensuráveis, mas podem ser identificados.

Antes de se passar à avaliação mais precisa sobre a eficiência do Programa, concerne relevar que a discussão acerca das características dos componentes naquilo que se relaciona à eficiência serve a dois principais propósitos.

O primeiro é sinalizar a dificuldade de circunscrever e mensurar eficiência em um programa dessa complexidade. Apesar de conceito simples, a aplicação na área pública requer adaptação que leve em conta não somente as peculiaridades do setor público, mas também as da organização responsável pelo serviço e a sua natureza.

O segundo é contextualizar os dados que serão apresentados a seguir, frente a aparente superficialidade de alguns quais serão apresentados. Uma análise mais completa transcenderia o possível na tese. Todavia, crê-se que a discussão que se passará a fazer no próximo parágrafo será suficiente para a comprovação do que se pretende, especialmente porque o objetivo não é a obtenção de medidas absolutas, mas relativas.

O primeiro fato relevante a ser destacado refere-se ao prazo de execução do Programa. Planejado para ser executado em 48 meses, o PROAP-II foi executado, de fato, em 78 meses.

O prazo 62,5% maior de execução, em si, já é sinal claro e inequívoco de perda de eficiência. Considerando os patamares de custo, quantidade, qualidade e tempo como as relativas a integrantes da relação insumo-produto, a perda de tempo revela ineficiência, a qual poderia ser medida em custo de oportunidade do hiato de tempo entre a data que o programa deveria estar concluído e a data de sua efetiva conclusão.

Decorrente deste custo de oportunidade, há uma série de custos de transação associados à execução do Programa por mais tempo que o previsto.

Alguns destes custos, como despesas de custeio para funcionamento das salas onde as pessoas responsáveis pela gestão e execução do Programa trabalhavam, custos de homem/hora dos servidores das secretarias envolvidas quando em atividade relativa ao Programa, entre outros similares, perdem-se em meio aos custos totais da Prefeitura, sendo

difícil quantificá-los. Todavia, eles são custos concretos e que, se totalizados, muito provavelmente revelar-se-iam expressivos.

Mais fácil de contabilizar (em diferentes graus de facilidade) são algumas despesas diretamente relacionadas ao Programa, como a perda de eficiência advinda dos custos na categoria de Engenharia e Administração.

Por se tratarem de atividades acessórias à execução do Programa, particularmente os componentes Apoio ao Gerenciamento e Supervisão, o custo incorrido após a data prevista para término do Programa (março de 2004) poderá ser total ou parcialmente considerado como custo de ineficiência.

No caso de Supervisão, somente parcialmente, pois a atividade caracterizava-se pela alocação de pessoal para exercício da supervisão das empreiteiras contratadas para as obras.

Neste caso, inicialmente, o atraso de execução do Programa só teria gerado diluição dos custos de Supervisão ao longo do prazo total do Programa. Entretanto, ainda sim poderiam ser contabilizados como custos de ineficiência os valores devidos à Supervisão durante o tempo de atraso de cada obra específica, o que demandaria identificação das obras atrasadas, contabilização individual por obra e consolidação do valor (além da consideração de outras variáveis que dificultariam a mensuração). Além deste, os custos de *overhead* do contrato, para o período posterior a março de 2004 também deveria ser contabilizado.

Frente a impossibilidade de obtenção dos valores precisos, contudo, já há presente a constatação de que o atraso na execução gerou perda de eficiência.

Já com relação ao componente Apoio ao Gerenciamento, os custos relativos à contratação deste após março de 2004 poderão ser integralmente contabilizados como custo de ineficiência. Isto porque as atividades deste componente não tem relação direta com os produtos do Programa, sendo contabilizados em razão de seu tempo de execução.

Dependendo da forma como for calculada a ineficiência, ela poderá variar de 55,29% a 72,35% do valor gasto. Em termos de valores absolutos, as perdas poderão variar de R\$ 9,584 milhões a R\$ 15,393 milhões ou ainda de US\$ 4 milhões a US\$ 7,272 milhões (utilizando o procedimento previsto em contrato para conversão dos valores pagos em reais para dólares americanos⁴³).

Apresentando as informações de forma mais completa, faz-se necessária uma explicação adicional. Apesar de oficialmente encerradas em setembro de 2006, algumas das atividades relativas ao Programas se estenderam por até meados de 2008, incluindo o contrato de Apoio ao Gerenciamento.

Isto significa que, se for adotada uma perspectiva mais ampla sobre o PROAP-II, os valores gastos no período após o término oficial do Programa precisam ser contabilizados, do contrário, somente os incorridos entre abril de 2004 (inclusive) e setembro de 2006.

Na primeira hipótese, os resultados a serem considerados também precisariam ter contabilizado aqueles obtidos no período em questão, o que, por falta de informações confiáveis, não o foram.

Ressalva à parte, nesta situação o custo adicional incorrido foi de R\$ 15,393 milhões, equivalendo a US\$ 7,272 milhões, o que gera uma ineficiência respectivamente de 66,51% e 72,35%, dependendo de que moeda se adote (o fato da conversão entre as moedas não ser linear é refletida nos diferentes percentuais).

Na segunda hipótese, os valores caem para R\$ 9,584 milhões, equivalendo a US\$ 4 milhões, o que gera uma ineficiência respectivamente de 55,29% e 59,01%, dependendo de que moeda se adote.

Mesmo assim, independente de moeda ou hipótese que se considere, as perdas relativas e absolutas são grandes.

⁴³ O procedimento estabelecia que a conversão se dava pelo valor da cotação da taxa de câmbio de venda estabelecida pelo Banco Central para a data em que se efetivava cada pagamento, sendo o valor total o somatório dos valores convertidos para dólares americanos nas respectivas datas de pagamento.

Uma informação adicional interessante refere-se ao fato de que, até março de 2004, o gasto em apoio ao gerenciamento tinha sido de R\$ 7,752 milhões ou US\$ 2,779 milhões. Confrontando o valor em dólares com o previsto no quadro de usos e fontes do Contrato de Empréstimo (o qual foi elaborado em dólares), caso o Programa tivesse sido concluído no prazo original, teria havido um ganho de eficiência (frente ao valor planejado) de 30,54% ou US\$ 1,221 milhões, o qual, reverteu-se em perdas que equivalem de US\$ 5,221 milhões a US\$ 8,493 milhões de valor orçado que deixou de ser agregado⁴⁴.

Retornando ao problema da escassez de recursos, o que foi adicionalmente gasto em Apoio ao Gerenciamento apenas seria suficiente para urbanizar de 534 a 4.955 domicílios. Ou seja, melhorar a qualidade de vida de 2 a 20 mil pessoas praticamente⁴⁵.

Considerando que as favelas elegíveis para o PROAP-II eram as que possuíam de 500 a 2500 domicílios, até 9 favelas poderiam ter sido urbanizadas com os recursos adicionais gastos em Apoio ao Gerenciamento.

Se também forem levadas em consideração as externalidades positivas esperadas de um programa da magnitude do PROAP-II nos bairros circunvizinhos às favelas e nos demais serviços públicos cujas demandas decresceriam em decorrência dos efeitos e impactos do Programa, a perda de eficiência aqui apresentada ganharia escopo muito maior.

Ainda na categoria de Engenharia e Administração, podem ser tecidos alguns comentários sobre algumas questões não facilmente quantificáveis, mas que indubitavelmente remetem a perda de eficiência.

O primeiro refere-se à duplicidade de estruturas de gerência financeira mencionada na seção 4.4.3 – Disputas de Poder. Concedendo o benefício da dúvida sobre a necessidade de mais um profissional para atuar na gerência financeira do Programa, certamente o tempo

⁴⁴ Estes valores foram calculados com base na técnica de EVMS de gerenciamento de projetos (vide KEZNER, 2009).

⁴⁵ Números obtidos considerando, respectivamente, os maiores e menores custos médios por domicílio registrados no Programa.

dedicado pelo profissional da Unidade de Gerenciamento à execução de tarefas que sua contraparte da SMF já executava é perda de eficiência.

O PCR também aponta para problemas que, direta ou indiretamente, indicam perda de eficiência ao listar os fatores negativos na implementação do projeto, como no trecho a seguir.

“Entraves burocráticos, deficiências institucionais, e resistência de alguns órgãos da administração pública em aceitar as favelas e loteamentos urbanizados como parte normal de suas programações e ações, principalmente na fase pós-obra e o que pode incidir sobre a operação e manutenção de instalações e serviços” (IADB, 2007d, p. 22).

Neste caso, é necessário premunir-se para não considerar o exposto somente pelo seu valor de face, pois o foco do PCR em sua observação pode sugerir que os problemas encontram-se em outros órgãos da administração pública e não na SMH – principal executora do projeto, por exemplo.

Finalizando a apreciação da categoria Engenharia e Administração, tem-se ainda a questão dos projetos relativos às obras de infra-estrutura.

O relatório do TCM-RJ (2005, p. 40) aponta para o tempo excessivo entre o projeto e a obra, o qual gerava obsolescência daquele “em razão da dinâmica das comunidades”, “necessidade de acréscimo de serviços ou de novas intervenções”, “acréscimos de infra-estrutura”, entre outros efeitos mais relacionados aos resultados.

Recordando o objetivo do Programa de “Melhorar a qualidade de vida da população urbana de baixa renda do Rio de Janeiro ...” (IADB et PCRJ, 2000a, p.25), o fato do projeto estar defasado gerar a necessidade dos acréscimos citados no parágrafo anterior implica em mais insumos para obtenção de mesmo resultado, logo há perda de eficiência.

Pode-se alegar em contraditório que o crescimento da comunidade ocorreria de qualquer forma, o que ou geraria a necessidade de acréscimos posteriores caso a obra fosse feita mais cedo ou o projeto, se fosse elaborado mais tarde, já contemplaria originalmente o que na execução precisou ser acrescido.

Ocorre que, na primeira situação, o fato da obra ser realizada em data anterior poderia gerar uma dinâmica de tal natureza na comunidade beneficiada que seu crescimento poderia ser mais ordenado e, portanto, tornando desnecessário acréscimo posterior. Especulação que se tornaria mais próxima da realidade caso os resultados do Programa em termos de manutenção e instalação de POUSO fossem melhores do que foram e/ou se demais ações habitacionais (discutidas na seção 4.5.1 – Pertinência) tivessem sido implementadas.

Na segunda situação, a resultante seria provavelmente a manutenção de itens que normalmente eram suprimidos para permitir os outros acréscimos necessários. Neste caso, a aparente perda de eficiência (por conta do maior custo) seria mais que compensada pelo resultado completo obtido.

A problemática dos projetos já estabelece ligação com a apreciação da categoria de Investimento Direto.

Por se tratar de um Programa só, os problemas de eficiência já discutidos, de certa forma, também se relacionam com os componentes desta categoria. Entretanto, há problemas específicos de eficiência observados na execução destes. Assim como os listados no componente Apoio ao Gerenciamento, porém, a mensuração de alguns é algo que transcende a capacidade do pesquisador.

O ponto inicial, e mais concreto, parte da apreciação dos custos médios previstos *versus* os realizados. O Regulamento Operacional do Programa (IADB *et* PCRJ, 2000a) previa um custo médio de US\$ 3.800,00 por domicílio para as favelas e US\$ 2.600,00 para os loteamentos.

O PCR apresenta os valores médios realizados dos custos de urbanização integrada para favelas e loteamentos como sendo respectivamente, US\$ 2.751,56 e US\$ 4.059,77 (IADB, 2007d).

Aparentemente, as intervenções nas favelas foram mais eficientes do que o planejado, pois o custo médio realizado ficou 27,59% menor que o previsto, enquanto no lado oposto, o custo das intervenções nos loteamentos ficou 56,15% maior que o previsto.

Este quadro é aparentemente paradoxal, pois implica em desempenho distinto por parte da Prefeitura em atividades similares, nas quais a dificuldade maior é reconhecidamente a intervenção em favelas.

No caso dos loteamentos, o custo maior se deve pela inclusão de eventos não previstos nos escopos iniciais das obras. Estes o eram por demandas das comunidades, quais provavelmente o custo eleitoral da recusa em atendê-las era considerado desvantajoso por parte da Prefeitura, a qual cedia e, assim, gerava maiores custos de intervenção. Isto porque a intervenção em loteamentos era tomada como algo bastante simples, pois a maioria dos loteamentos encontram-se localizados na malha urbana, sendo resultado da divisão irregular de terrenos, carecendo, portanto, somente da complementação da urbanização que já atendia ao terreno original.

Já o custo menor nos casos das favelas merece um olhar mais atento. A simples constatação feita na seção anterior de que 17 comunidades contempladas pelo Programa também constam da lista de intervenções do PAC, serve como um indicativo de que o custo de fato de urbanização dessas favelas é maior do que aquele contabilizado pelo Programa, padrão que muito provavelmente se repete em pelo menos parte das demais favelas. Logo, pode-se concluir que o custo médio auferido é inferior ao valor realmente necessário para urbanizá-las.

Algumas outras características da execução do PROAP-II trouxeram custos adicionais geradoras de ineficiência cujas identificações são possíveis, mas não suas mensurações.

O primeiro exemplo refere-se à construção das creches. Partes integrantes das obras de urbanização, as creches eram entregues pelas empreiteiras já com seus equipamentos internos instalados (leia-se geladeiras, fogões, entre outros). Contabilmente, estes bens

eram doados pelas empreiteiras à Prefeitura, a qual de fato pagava por eles já que seus preços encontravam-se embutidos nas obras.

Muito provavelmente o custo pelo qual os equipamentos internos eram adquiridos era superior àquele o qual a Prefeitura incorreria se ela comprasse por dois motivos. Como eram adquiridos por unidade em separado, os ganhos de preços em função da maior quantidade eram perdidos. Além disso, como o empreiteiro recebia o ressarcimento integral da compra (via acréscimo do preço da creche), não havia incentivo na busca por melhores preços.

O outro lado da moeda é o fato de que os empreiteiros pagavam à vista, evitando o sobrepreço por vezes comum nas aquisições governamentais devido ao tempo (normalmente grande) em que o processo administrativo de uma aquisição resulta na realização do pagamento do bem adquirido.

Mais próximo ao final do Programa, porém a prática foi alterada para a aquisição por parte da Prefeitura dos equipamentos. Entretanto, a falta de acesso aos valores pagos pelas empreiteiras e pela Prefeitura para equipamentos similares impede a comprovação inequívoca da provável perda de eficiência.

Os já citados problemas advindos da violência também provavelmente causaram impactos nos preços das obras licitadas, quando não era o caso de uma empresa abandonar a obra (o que ocorreu em algumas ocasiões) em decorrência da violência, gerando um custo adicional de nova contratação ou convocação do segundo lugar na licitação.

Encerrando, mais próximo do final da execução do PROAP-II, a intermitência de pagamentos e as paralisações de obras determinadas pela Prefeitura também cobraram seu quinhão ao erário público ou no tempo necessário para a conclusão das obras, o que, em qualquer das hipóteses, refletiu menor eficiência.

Com relação aos componentes sociais, ACA e GTR, o melhor indicativo que se pode ter é o fato do desperdício ocorrido em duas situações: na oferta de alguns projetos desnecessários; e na substituição “automática” de projetos mal-avaliados.

Ambos os casos já foram apresentados anteriormente. Entretanto, sob a perspectiva da eficiência, pode-se colocar que a oferta de projetos desnecessários (ou de baixa demanda) implica em custos significativos para benefícios pequenos. Já a substituição “automática” de projetos mal-avaliados, por desprezar as causas das deficiências do desempenho, pode refletir em novos projetos também problemáticos, além de descartar a experiência e o conhecimento adquiridos na gestão dos projetos originais.

A falta da obtenção de mais dados sobre o componente Desenvolvimento Institucional impede uma melhor apreciação deste. Entretanto, é possível afirmar que os estudos e capacitações realizados com recursos do componente não foram aproveitados nem na tentativa de aprimorar a gestão do PROAP-II, tampouco para balizar a concepção do PROAP-III. Assim, em certa medida, pode ser considerado perda de eficiência.

Um outro fator, a habilitação de somente uma empresa para a licitação de Monitoramento & Avaliação, cujo valor de contrato excedeu em US\$ 1,091 milhão o previsto no Regulamento Operacional para esta contratação, pode ter gerado uma elevação do preço, pois a falta de competição no processo licitatório pode ter contribuído para a elevação do preço do contrato. A respeito disto, porém, nada além da suposição é possível (e prudente) afirmar.

Algumas perdas, não (totalmente) quantificáveis, de eficiência também foram percebidas na medida em que muitas das informações existentes em outros setores não eram disponibilizadas, o que demandava o emprego de recursos e tempo para que o setor que delas precisasse as produzisse.

Enfim, a despeito da dificuldade de sua mensuração, constatou-se a ocorrência da perda de eficiência no PROAP-II.

Cabe, neste ponto, uma observação acerca da questão da eficiência. Foi citada no capítulo 2 a noção de que o setor público seria mais ineficiente que o privado (ABRÚCIO, 2006; STIGLITZ, 2001), ocorre que, não seria necessariamente o setor a causa da ineficiência, mas o tipo de atividade e a existência ou não de competição (STIGLITZ, 2001). A atuação do setor público, em muitas áreas, é monopolista, e, no caso brasileiro, centralizadora, o que contribui para a ineficiência estratal (CASTOR *et* JOSÉ, 1998). Há quem advogue a contratualização de resultados como meio de melhora da eficiência (PACHECO, 2004), entretanto há quem defenda que é necessário mais que isso, haja vista que a multiplicidade de tarefas e de principais (teoria da agência) que concorrem no setor público (PROPPER *et* WILSON, 2003) fazem com que a contratualização ou utilização de indicadores nem sempre reflita em melhor desempenho.

Se forem trazidas à discussão as questões levantadas nesta tese, perceber-se-á que a busca por melhoria de eficiência recebe contornos particulares no contexto brasileiro, os quais, a despeito de contratualização de resultados ou qualquer outro meio que se busque para obtê-la, devem fundamentalmente ser consideradas, sob risco de se encontrar mais um argumento que legitimize a ineficiência (ou os resultados deficientes, ou a falta de pertinência). Basta recordar o papel desempenhado pelo formalismo para que o risco não seja desprezado.

Sintetizando a apresentação dos três critérios de desempenho do Programa, é possível dizer que as deficiências estão presentes em todos. O que mostra claramente que os indicadores e as informações do PCR são insuficientes para possibilitar uma apreciação mais completa. Tão ou mais importante, porém, do que conseguir avaliar precisamente o desempenho é buscar identificar as causas desse desempenho, para o que se destina a próxima seção, que visa montar o quadro completo da gestão do Programa.

4.6 Da Relação entre a Dinâmica Social das Organizações Públicas e o Desenvolvimento

As seções antecedentes abordaram 13 elementos que, no seu conjunto, abrangem tanto a dinâmica social das organizações públicas como suas conseqüências para o desempenho do PROAP-II – um programa de desenvolvimento urbano.

Entretanto, o foco então foi nos elementos em si, não em suas relações. Estas são o cerne da presente tese, sobre a qual se passa a discutir agora.

Recordando, a dinâmica social das organizações públicas principia-se pela captura do Estado. Esta captura é, de certa forma, uma abstração em dois aspectos. O primeiro aspecto diz respeito ao fato de que o Estado existe e funciona pelas organizações que a compõem, pois são elas que operacionalizam em serviços públicos as funções institucionais do Estado. Mesmo a criação e aplicação de leis e normas formais dependem de organizações que as formulem e garantam seus cumprimentos. Desta forma, falar em captura do Estado implica em falar em captura das organizações do Estado.

Esta derivação leva ao segundo aspecto. Uma organização não se captura tomando-se de assalto suas instalações. Este seria a situação caso se tratasse de uma captura sob a ótica militar. A captura das organizações públicas se dá mediante a capacidade de determinar a sua forma de atuação e os seus rumos conforme os desígnios particulares de seus captores.

A ênfase nos “desígnios particulares” precisa ser feita, pois é óbvio que qualquer direção de organização precisa ter a capacidade de determinar sua forma de atuação e rumos, de maneira a possibilitar que a mesma atinja seus objetivos dentro dos macro-processos do Estado. Entretanto, na medida em que os objetivos particulares prevalecem, sendo possível implementar agenda pessoal que vise a obtenção de vantagens individuais (ou coletivas para um grupo a que pertença), em detrimento de objetivos que mais

beneficiem a sociedade, há um límpido desvirtuamento do que deveria ser a atuação pública.

Tal capacidade poderá ser comprovada na medida em que o Patrimonialismo, o Formalismo e o Personalismo estejam presentes, e mais, sejam preponderantes nas decisões e escolhas organizacionais.

A presença dos três elementos no PROAP-II já foi objeto de apresentação e discussão em seções anteriores. O relevante neste ponto é inseri-los no quadro geral de funcionamento da Prefeitura, estabelecendo a ligação com o embasamento teórico utilizado na tese.

Apesar de fora do escopo da pesquisa, é essencial iniciar a composição do quadro pelos fatores habilitadores da captura do Estado, haja vista estes também se encontrarem presentes na manutenção da situação.

Estes fatores já foram apresentados no capítulo 2 – A Dinâmica no Papel, os quais são aqui resgatados.

O ponto do qual se parte é a existência de pessoas e/ou grupos os quais, dispondo de interesses específicos e detentoras dos mecanismos de poder necessários, fazem uso dos processos democráticos para capturarem o Estado, tal qual a figura 2 representa.

Este poder tem duas origens distintas, mas que contribuem para possibilitar a ocorrência da captura. A primeira tem origem na sociedade brasileira, cuja cultura cívica de baixa participação, como foi objeto de discussão no capítulo 2 – A Dinâmica no Papel. Esta cultura acaba gerando os padrões institucionais de relação entre a sociedade e o estado brasileiro (NUNES, 2003), entre as quais o clientelismo e o insulamento burocrático, aliados à baixa cultura cívica daquela, criam a possibilidade de que grupos atuem com alto grau de liberdade quando no poder, cuja manutenção tem sua origem também nessa relação.

Isso sugeriria a inalterância de poder, o que contrariaria uma característica democrática. O que, em geral, é o que acaba ocorrendo, basta uma análise da trajetória de

muitos políticos para se perceber como encontram-se muitas vezes “no poder”, quer seja como atores principais ou coadjuvantes, círculo que é quebrando por vez ou outra, gerando uma exceção que vem justamente confirmar a regra.

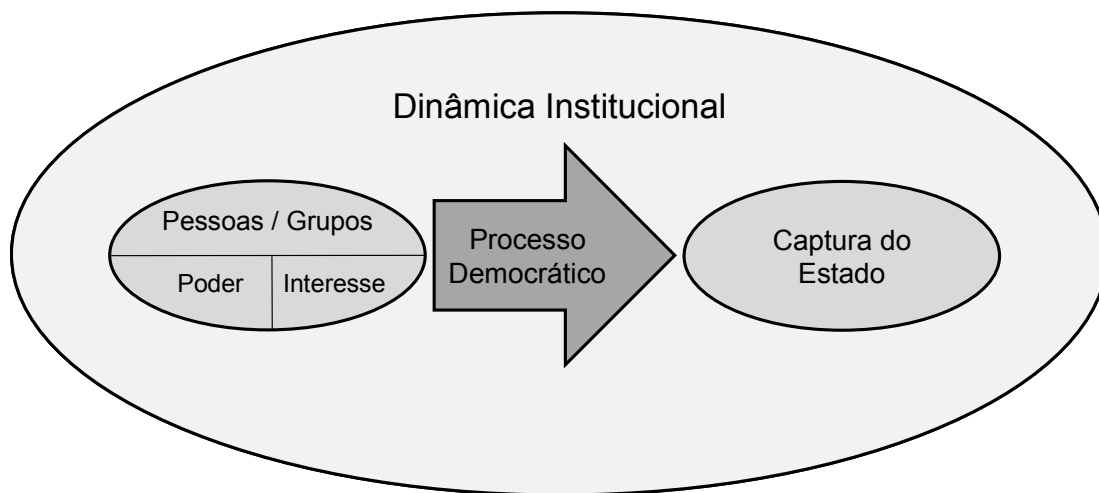


Figura 2 → Dinâmica Institucional

Os padrões institucionais supramencionados, advindos da dinâmica institucional, habilitam, portanto, a utilização do estado de forma patrimonialística, formalista e personalista. Isto é o que permite afirmar que a Captura do Estado se revela via a presença desses três elementos.

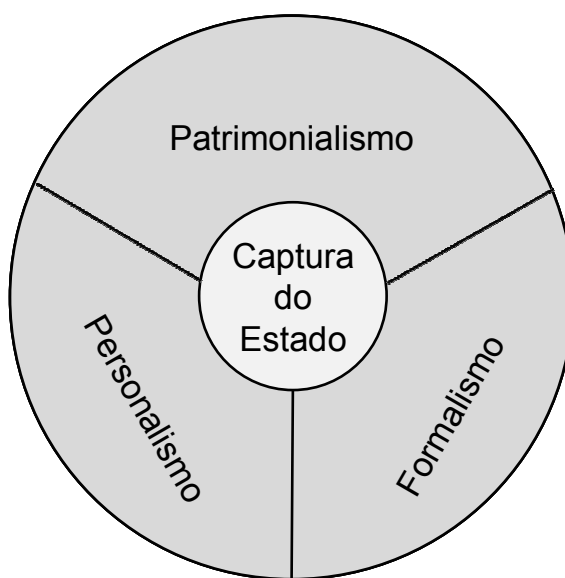


Figura 3 → Captura do Estado

Cada um dos elementos gera conseqüências distintas para as rotinas das organizações, sendo o principal deles o Patrimonialismo, com o qual os outros dois contribuem para possibilitar o uso da máquina estatal em prol dos interesses particulares.

Parte-se, então da análise das conseqüências observadas do Patrimonialismo no PROAP-II: o foco no curto prazo e as disputas de poder.

O foco no curto-prazo, a primeira conseqüência a ser abordada, é diretamente ligado ao horizonte de tempo existente para que a obtenção da vantagem individual seja auferida, ou seja, quatro anos (com a possibilidade de extensão a oito em caso de reeleição).

Assim, tanto vantagens auferíveis como a busca pela capitalização eleitoral que possibilite a reeleição (ou a eleição de aliados) podem ser considerados como motivadores para determinada ação, a qual é possível via o poder pessoal do mandante, baseada em decisões particulares e favorecidas.

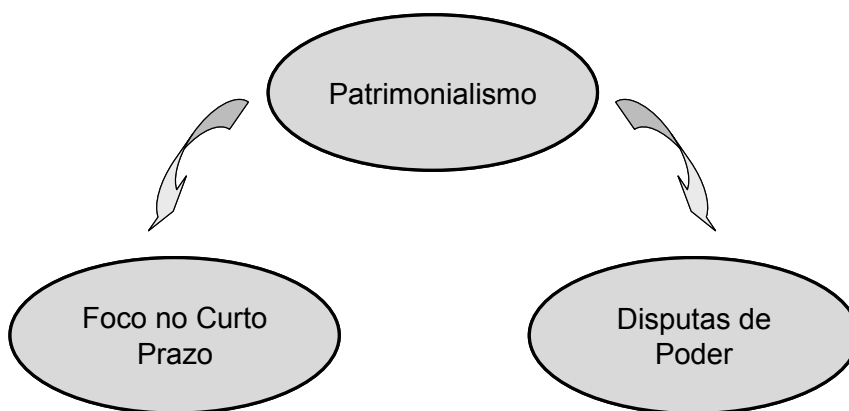


Figura 4 → Conseqüências do Patrimonialismo

No contexto específico do PROAP-II, isso está presente desde sua elaboração, quando houve a opção da Prefeitura (ainda em 1999) de buscar garantir o início da execução da fase em 2000 (ano de eleições municipais), simplesmente repetindo o desenho da primeira fase, sem qualquer esforço de ajustes ou incorporação das lições aprendidas. Movimentos semelhantes ocorreram em 2003 e 2008, como apresentado anteriormente,

todos eles em decorrência de decisão do ocupante do executivo municipal, resultante da busca por vantagens individuais.

De evoluções similares foram as atuações específicas nos componentes Urbanização Integrada, ACA e GTR. A decisão de privilegiar a abrangência de maior número de comunidades em detrimento da maior completude das obras já iniciadas, a própria prevalência das obras sobre os componentes sociais e, nestes, a substituição acrítica de projetos que apresentavam deficiências por outros, bem com a ampliação do número de projetos e comunidades atendidas são alguns exemplos que foram explorados e que indicam a ligação entre o Patrimonialismo e o foco no curto prazo, pois visavam a capitalização eleitoral, a qual deveria gerar vantagens individuais.

Como também foram os movimentos de ampliação das intervenções verificadas em anos eleitorais, assim como a tentativa de assinalar a existência da terceira fase antes mesmo de que houvesse garantia oficial de que iria se concretizar.

As disputas de poder foram as mais variadas, envolvendo vários atores distintos. Característica da cultura brasileira (PRATES *et* BARROS, 1997), a postura de evitar o conflito teve incentivo adicional: o fato da Secretária Municipal de Habitação ser próxima do Prefeito. Isto não significou a ausência das disputas, somente as tornava mais sutis, ou calcadas em “questões técnicas”.

Isso já se apresenta como um desdobramento do Patrimonialismo, pois a figura de “fiel guardiã” do Regulamento Operacional do Programa, citada na seção 4.4.3 – Disputas de Poder, não era resultante do objetivo de preservar a execução do Programa, mas sim de preservar os interesses da gestora e, principalmente, do grupo ao qual ela pertencia.

Este fato também evidenciou uma consequência assessória do formalismo, a de dar a sustentação ao discurso oficial, mostrando como a sua utilização serviu de suporte ao comportamento patrimonialístico.

Em outras situações, porém, no caso das rotinas operacionais, as disputas encontraram espaço para suas ocorrências. Pelo que foi visto, tanto as disputas SMH-SMF quanto as disputas SMH-SMAS revelam traços de conseqüências do patrimonialismo. Por exemplo, tanto as tentativas da SMF de subordinar a execução do Programa às suas decisões orçamentárias, como a tentativa da SMH de apropriação de funções da SMF demonstram estratégias de ampliação de poder que, em última instância, visavam ampliar os graus de liberdade de cada secretaria (em detrimento da outra) de forma a ampliar o controle sobre a direção do Programa e possibilitar que os seus interesses prevalecessem ao final.

Este objetivo era mais evidente nas disputas SMH-SMAS, já que elas giravam em torno da liberdade na condução das atividades, a qual, quando pensada em conjunto com a atuação focada no curto prazo e com a incorporação dos projetos de GTR pela SMAS (ao invés da SMTb, como fora inicialmente previsto), mostra claramente que as disputas eram resultantes da tentativa de utilização de poder pessoal (incrementado via êxito na disputa) para obtenção da vantagem individual.

As outras disputas narradas, ao evidenciar as tentativas de uma secretaria em subordinar as outras aos papéis de mera executoras também converge para a interpretação feita anteriormente, como também convergem as disputas e conflitos nos interiores das equipes – os quais podem ser vistos como desdobramentos dos que ocorriam no nível hierárquico superior, já que significavam o controle da parte da organização que determinava a condução da execução do Programa.

Pelo exposto nos parágrafos anteriores, pode-se afirmar sem reservas que as disputas de poder advinham da busca por posição de supremacia que possibilitasse ao detentor desta a condução do Programa conforme seus desígnios particulares.

Esta condução patrimonialística, como colocado anteriormente, apoiava-se também no formalismo e no personalismo para que se tornasse viável. Estes outros elementos também geraram conseqüências específicas no PROAP-II, conforme se passa a ver agora.

O Formalismo esteve presente de forma difusa no Programa, mas basicamente com a mesma função: a de dar legitimidade às ações (tanto no nível macro, quanto no nível micro).

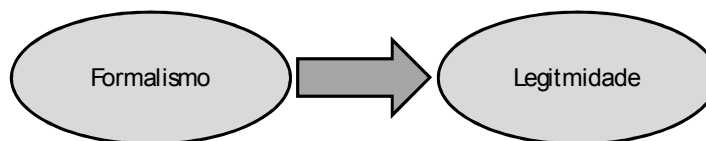


Figura 5 → Conseqüência do Formalismo

No nível macro esta ligação pode ser percebida pela utilização de praticamente todo cabedal normativo da primeira fase na segunda, cuja própria razão de ser amparou-se na primeira fase do Programa.

Eram feitas várias referências à primeira fase, inclusive quando não pertinentes, as quais buscavam dar legitimidade ao PROAP-II. A idéia central rondava em torno da demonstração de que a forma de operar do PROAP-II seria idêntica à primeira fase, *i.e.*, que se daria uma continuação ao que fora feito anteriormente.

Entretanto, a forma de operar era distinta – o que também era de conhecimento dos integrantes da Prefeitura – o que se apresenta como fato que caracteriza o formalismo, cuja ligação com a legitimidade surge ao se considerar que o discurso do modo de operar o PROAP-II tal qual o PROAP-I buscava atribuir legitimidade ao Programa.

Em outras palavras, a ligação formalismo-legitimidade fica claramente delineável ao se ligar os indícios do formalismo com o discurso de legitimidade adotado pela Prefeitura para o Programa, ao se estabelecer a ligação entre a aceitação formal de regras e normas (a utilização do mesmo aparato normativo e as referências ao PROAP-I), mas distorcidas na prática social (a forma de operar do PROAP-II, distinta da primeira fase), sendo que a aceitação servia como argumento da legitimidade do Programa (a primeira fase, aprovada pelo BID, sucesso reconhecido, sendo emulada – e melhorada – na segunda).

Em nível micro, também se tem a ocorrência do formalismo como forma de atribuir legitimidade às ações.

No primeiro caso, tem-se a utilização de aprovações do BID para atos e fatos da Gestão do Programa como meio de indicar a aderência aos requisitos técnicos e formais, o que seria condição necessária e suficiente para atribuir legitimidade às ações empreendidas. Ocorre, porém, que muitas vezes a aderência não existia, pois o “aprovo” do BID não significava que sua supervisão era ubíqua – muitas das decisões baseavam-se em informações da Prefeitura, a qual buscava enfatizar a aderência das solicitações ou atos às normas regentes do Programa, as quais eram desrespeitadas na prática. Ou seja, mais uma vez tem-se práticas distintas das normas, mas para as quais buscava-se sanções que “comprovassem” o atendimento às normas, o que permitia que as práticas fossem apresentadas como em conformidade com os requisitos técnicos e formais sendo, por fim, legítimas.

Normalmente este procedimento dirigia-se ao público externo: TCM-RJ, Câmara de Vereadores, imprensa, entre outros. Mas de forma similar, isso também ocorria internamente.

Atrelado às disputas de poder, a prerrogativa da Unidade de Gerenciamento do Programa de exclusividade no contato com o BID, a permitia negar as solicitações feitas por áreas distintas, sob o pretexto da decisão técnica, alegando não-conformidade com as normas do BID. Contudo, o apego estrito às normas era somente discurso quando se tratava daquilo que a SMH quisesse fazer, sintetizado na frase empregada “aos amigos, tudo! Aos inimigos, a lei”. Neste caso, o que se tinha era a prática distinta da norma, mas que era apresentada como coerente com a norma quando interessava negar alguma solicitação de terceiro, apresentando a negação como estritamente técnica e, portanto, legítima.

Em ambos os níveis, a característica de operação das organizações públicas facilita a ocorrência da disfuncionalidade narrada: a presença do formalismo como argumento de legitimidade. Esta característica refere-se ao fato de que, no setor público, o critério de

legitimidade está muito mais relacionado à formalidade do funcionamento do que aos requisitos técnicos dos serviços prestados em si (MEYER *et* ROWAN, 1991; SCOTT, 1995).

Assim como o formalismo serviu de plataforma para apoiar a gestão patrimonialística do PROAP-II, o personalismo também agiu como esteio habilitador daquela forma de gerenciar o Programa.

Habilitador este proximamente relacionado a questões de poder, pois o Patrimonialismo baseia-se no poder pessoal, o qual é mais eficazmente exercido considerando as características da cultura brasileira das relações funcionais serem estabelecidas com base nas pessoais (personalismo).

São duas as suas conseqüências: a fragmentação e a feudalização organizacional.

A fragmentação, pelo que pode ser constatado na pesquisa, é conseqüência tanto do personalismo como das disputas de poder, mais especificamente da forma como as disputas são resolvidas (ou apaziguadas).

Já a feudalização organizacional, apesar de resultante do personalismo exclusivamente, trará conseqüências convergentes com aquelas advindas das disputas de poder, o que já permite inferir que o personalismo atua como mecanismo cooptante do poder, pois visa o estabelecimento de laços mais profundos e perenes que os estritamente funcionais pressupõem.

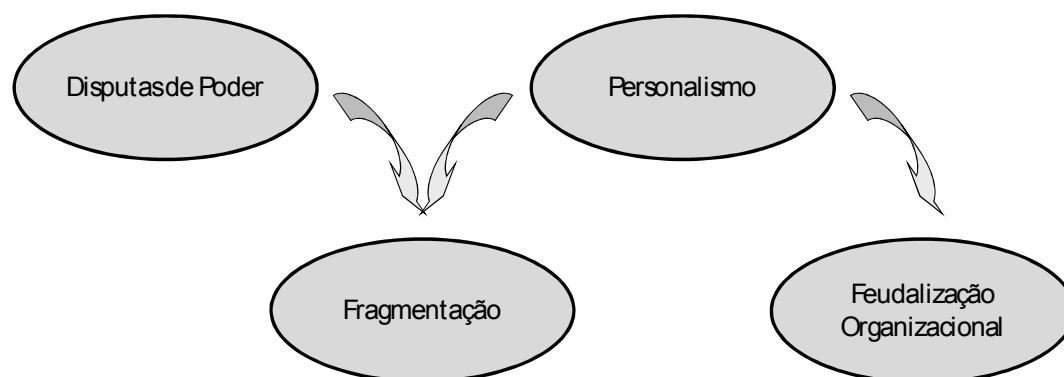


Figura 6 → Conseqüências do Personalismo

Inicia-se, então, abordando a questão da fragmentação. O primeiro exemplo que se pode citar, e que a explicita como consequência da interseção entre o personalismo e as disputas de poder, é a fragmentação dos recursos destinados à administração financeira do Programa. Ela é consequência das disputas de poder, pois foi resultante da contenda SMH-SMF acerca do controle da gestão financeira do Programa. Ao mesmo tempo, esta solução específica – a criação da estrutura paralela de gestão financeira – só foi possível porque as relações pessoais sobrepujaram as relações funcionais na questão autorizativa. Isto é, a Unidade de Gerenciamento não foi autorizada a ampliar o escopo de sua atuação na área financeira não por se tratar da Unidade, mas pelo fato de quem gerenciava a Unidade se tratar de pessoa próxima da Secretária de Habitação e do Prefeito.

O episódio da contratação dos agentes comunitários, o qual se tratou de fragmentação das atividades dos componentes sociais entre a SMH e a SMAS, apresenta características que se assemelham ao da gestão financeira, tanto por se tratar de resultante de uma disputa, como pelo critério que possibilitou seu desdobramento da forma como ocorreu.

Um segundo tipo de fragmentação identificado na pesquisa não se relaciona diretamente nem às disputas de poder, tampouco ao personalismo, tão somente ao Patrimonialismo, sendo mais ligado ao curto prazo. Neste caso, converge com a idéia de dispersão, pois era resultante da fragmentação dos recursos já possuídos de forma a ampliar o alcance das ações, motivada pelo horizonte de tempo disponível para a auferição das vantagens individuais, cujo impulso para o foco no curto prazo já foi abordado.

Assim, as constatações de que projetos dos componentes sociais eram rapidamente substituídos por outros novos quando apresentavam deficiências, bem como de que várias frentes de obras foram iniciadas em diversas comunidades, a despeito do fato de já ser de conhecimento da ausência de recursos para concluí-las, indicam atuação deliberada de fragmentar os recursos disponíveis de maneira a possibilitar a ampliação do escopo geográfico das intervenções e possibilitar a auferição das vantagens no horizonte de tempo disponível.

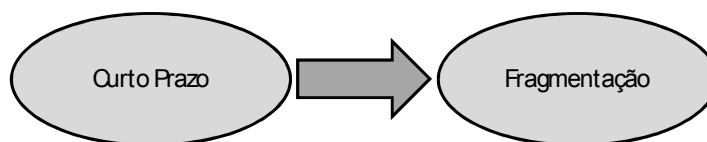


Figura 7 → Consequência do Curto Prazo

Por se tratar de uma estratégia de busca de poder, a busca por mais recursos foi um sintoma claramente identificável das disputas no âmbito do PROAP-II, pois mesmo quando se tratava de autorização para realização de contratações em atividades mais afetas à outras Secretarias, o denominador comum era o provimento de recursos que possibilitassem as contratações.

Desta forma, sintetizando o exposto, pode-se perceber que a fragmentação era o meio empregado que visava resolver ou minorar os problemas advindos das disputas de poder que ocorriam no PROAP-II. Para tanto, utilizava-se de critérios pessoais, pois o objetivo era a manutenção destes laços na condução do Programa.

Além deste, a fragmentação também revelou-se um meio de ampliação do alcance das intervenções, sendo que os recursos já eram disponíveis, sendo empregados de maneira a conseguir auferir mais vantagens que a atuação normal possibilitaria.

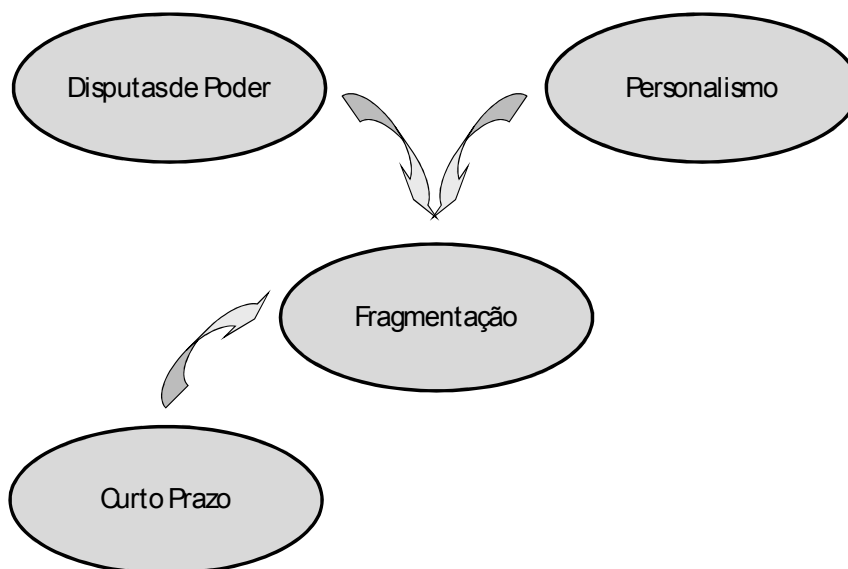


Figura 8 → Fragmentação

Discutida a fragmentação como consequência do personalismo, pode-se passar à feudalização organizacional.

Foi possível perceber o fato das relações pessoais sobrepujarem as funcionais gerando nas organizações participantes do Programa uma certa dívida tácita de lealdade pessoal aos dirigentes, resultando na criação de áreas de domínio dos dirigentes, de certa forma isoladas umas das outras, cujas interações eram mediadas por eles.

Ou seja, o personalismo atua no sentido de criar uma esfera de dominação bem determinada, a qual, obviamente, terá consequências (que serão abordadas mais a frente) e que, ao final, serve como mecanismo facilitador para o uso da organização para os fins patrimonialísticos.

Todas as características da feudalização organização explicitam a sua ligação com o personalismo. Desde a seleção de pessoal, feita por critérios pessoais, quer seja pelo convite a amigos ou o pedido de indicação de amigos, passando pela ênfase à lealdade pessoal nas rotinas de trabalho, e finalmente chegando à concretização da existência de um micro-cosmo organizacional isolado mediado com o exterior pela figura do dirigente trazem a centralidade deste (mais ainda, a relação com este) para o patamar de protagonista no cotidiano organizacional, o que ficou claro no PROAP-II ao se considerar o papel desempenhado pelos diversos dirigentes durante a execução do Programa.

É de se supor que a existência de unidades cujos dirigentes tentam mantê-las isoladas com relação às demais tenham algum tipo de impacto no gerenciamento de um projeto ou programa, particularmente se a execução deste depender do trabalho de mais de uma unidade.

Se à suposição for acrescido o fato de que a relação entre diversos atores participantes envolve disputas de poder no âmbito do mesmo projeto/programa, o que se tem configurado é um quadro de menor cooperação interna.

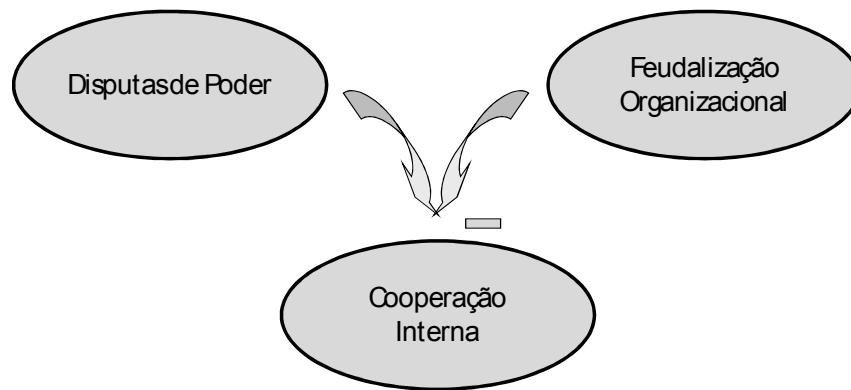


Figura 9 → Cooperação Interna

Os problemas apresentados na seção 4.4.6 – Cooperação Interna servem como testemunho de que a cooperação entre os diversos participantes do PROAP-II foi deficiente. É lógica a dedução de que, se a execução do Programa se revelou uma arena de disputas de poder, a ocorrência de cooperação espontânea revelar-se-ia uma contradição.

Por exemplo, na relação SMF-SMH, a questão da cooperação ficou explícita no contraste citado pela Gerente Financeira entre as duas fases do Programa, da mudança do “mesmo barco” para os “dois barcos”. Esta mudança se deveu claramente tanto ao isolamento caracterizado na feudalização organizacional, quanto nas disputas de poder, nas tentativas da SMH de avançar sobre áreas de competência funcional da SMF na gestão do Programa.

É difícil conseguir identificar, no nível da relação em geral, qual dos dois elementos contribuiu mais para que a cooperação fosse menor, somente em alguns eventos episódicos as relações específicas ficam mais claramente delineáveis. No evento das reuniões entre os gerentes financeiros, narrado na seção 4.4.5 – Feudalização Organizacional, fica mais caracterizada a presença deste elemento – ao que pese a insatisfação quanto à cooperação exercida, a qual pode ser vista como o desejo de que tal troca de informações não ocorresse (ou pode-se especular que ela não teria ocorrido caso fossem outras as pessoas ocupantes dos cargos dos gerentes). Já no desenho da terceira fase, o antecedente da disputa de poder fica mais evidente.

Na relação SMF-SMAS, por outro lado, a presença da feudalização organizacional revela-se mais preponderante como causa da pouca cooperação interna. Talvez até porque não havia disputa de poder significativa entre as duas áreas, ou melhor, as disputas em torno de orçamento ocorriam mais no nível SMAS-SMH e apresentavam pouca relação com a rotina SMF-SMAS.

Já entre a SMH e a SMAS, as disputas de poder foram mais relevantes para determinar as dificuldades de cooperação. As tentativas de subordinar as ações da SMAS às suas determinações, bem como a competição por orçamento, aliado ao fato de que ambos os secretários buscavam capitalização eleitoral como resultado das intervenções do PROAP-II revelaram-se os principais motivos que resultaram em pouca cooperação entre as áreas.

A Feudalização Organizacional não desempenhava papel muito relevante neste caso, pois a execução do Programa dependia de maior interação entre as duas secretarias que fosse além de trâmites administrativos, como era o caso SMH-SMF. É importante frisar que maior interação não significa que o relacionamento ocorria de forma harmoniosa.

Finalmente, abordando os problemas de cooperação internos à SMH, também tanto as Disputas de Poder quanto a Feudalização Organizacional revelam-se antecedentes, o primeiro no interior da Unidade de Gerenciamento do Programa e o segundo entre a Unidade e outros setores da Secretaria.

Em resumo, pode-se perceber a prevalência de um ambiente em que a cooperação interna foi menor em decorrência tanto das disputas de poder quanto da feudalização organizacional, sendo que não necessariamente ambos participaram na geração de problemas de cooperação em todas as ocasiões, por vezes um, por vezes outro elemento foi preponderante para resultar no ambiente descrito.

Até aqui foram apresentadas as relações que caracterizam a dinâmica social da organização (Prefeitura) que gerenciava o PROAP-II. Foi possível identificar e estabelecer

as relações entre Patrimonialismo, Formalismo e Personalismo com seus desdobramentos nas rotinas organizacionais desde a concepção até a implementação do Programa.

Estes desdobramentos, ao influenciarem a forma como a Prefeitura gerenciava o Programa, tiveram conseqüências para o seu desempenho, cujas relações passam a ser discutidas agora.

Recordando, o desempenho de um projeto/programa é avaliado sob três óticas: a da pertinência, dos resultados e da eficiência. Sendo que somente mediante a avaliação conjunta das três é possível uma apreciação completa do desempenho.

Pelo que foi visto na seção 4.5.1 – Pertinência, o PROAP-II apresenta uma peculiaridade que influencia de imediato a análise de sua pertinência: a existência da primeira fase do Programa.

Esta primeira fase, por ter sido considerada um sucesso, serviu de esteio para que a segunda fase fosse não somente concebida, mas facilmente aprovada pelo BID, pois fora apresentada como uma continuação aperfeiçoada do Programa – devido ao acréscimo dos componentes sociais.

A avaliação da pertinência do PROAP-II, conforme visto, residiu mais na ausência de uma estratégia abrangente de desenvolvimento da cidade, no qual ele se enquadrasse, do que no Programa em si.

Todavia, o uso da primeira fase do Programa como argumento de legitimidade do Programa, endossado pela aprovação do BID para a segunda, teve impacto negativo na pertinência do Programa. Isso não pelo fato da aprovação ou da existência da primeira fase em si, mas pelo fato já visto de que a aprovação do BID (ou a existência de normas específicas para a execução do Programa) não implicou em atendimento das normas ou continuidade de fato da forma como se gerenciou a primeira fase. Isto é, a segunda fase deixou de ser técnica para ser política, mas buscou-se atrelá-la à primeira, com vistas a apresentá-la como legítima e, portanto, pertinente ao desenvolvimento da cidade.

Mesmo considerando o teor valorativo que a análise de pertinência contém, bem como sua proximidade com a questão da legitimidade (mais marcante pela lacuna na estratégia de desenvolvimento), é possível inferir sobre a relação em seu teor relativo ao menos.

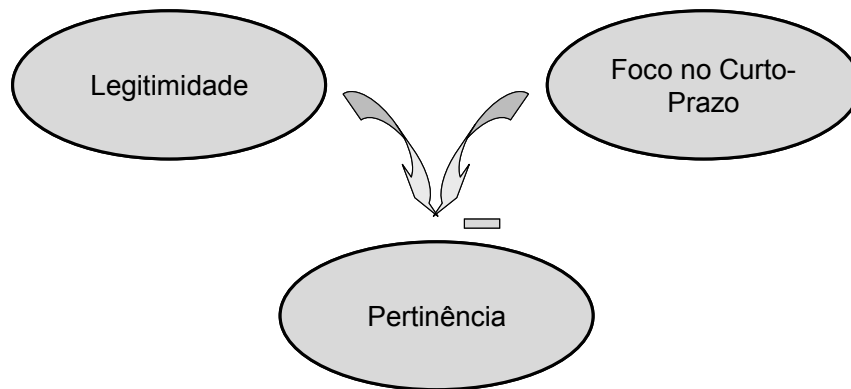


Figura 10 → Pertinência

No caso do PROAP-II, há uma linearidade bem delineável. O primeiro ponto a se considerar, mencionado anteriormente, é a ausência de uma estratégia de desenvolvimento bem definida. O Plano Diretor mantém-se em níveis por demais genéricos que impossibilitam identificar claramente qual o vetor de desenvolvimento adotado pela Prefeitura.

Na ausência deste, o PROAP-II busca utilizar-se da experiência da primeira fase, a qual fora elaborada já sob vigência do mesmo Plano Diretor. O que ocorreu foi basicamente um Plano Diretor cuja generalidade de seu teor possibilitou a justificação de criação do PROAP-I, cujo desempenho – que foi considerado exemplar – serviu de argumento para a inclusão da segunda fase. Desempenho este que foi cancelado pela aprovação do BID à segunda fase.

Entretanto, não existiam ações em conjunto com o PROAP-II (e nem mesmo com o I), ou projetos ou programas municipais que objetivassem abranger as complementariedades necessárias para tornar o PROAP-II um adequado programa de desenvolvimento urbano.

Ademais, ao se recordar a elaboração do PPA 2006-2009, é possível perceber como o caminho de detalhamento da estratégia de desenvolvimento foi invertido. Partiu-se do

Programa para se buscar identificar quais diretrizes estratégicas poderiam justificá-lo (neste caso o enfoque era o PROAP-III, mas cuja lógica de inclusão no planejamento municipal segue aquela do PROAP-II).

Esta inversão lógica é explicável ao se resgatar o fato de que houve a prevalência da atuação de curto-prazo, o que direcionou as intervenções para a urbanização. Ou seja, o horizonte de tempo disponível para que o dirigente (ou dirigentes) pudesse auferir as suas vantagens direcionou-o à forma de intervenção escolhida, independente daquela ser ou não a mais pertinente, onde a impressão de legitimidade buscava dar o suporte justificatório necessário. A afirmação da Gerente Financeira do Programa na seção 4.4.1 – Legitimidade é bastante elucidativa neste sentido.

Resumindo, a atuação do Programa foi marcadamente caracterizada pelo enfoque nos sintomas do problema que é a existência dos aglomerados subnormais. O antecedente para a escolha do enfoque residiu no horizonte de tempo disponível para que fosse permitida a auferição das vantagens por parte dos dirigentes da Prefeitura. A característica de enfoque em sintomas, aliada à ausência de abrangente estratégia de desenvolvimento do município, falta de ações complementares e desvirtuamento da execução do PROAP-II, demonstram como a pretensa legitimidade com a qual fora apresentado, aliado ao foco no curto-prazo, tiveram impacto negativo na sua pertinência, pelo fato de que, o Programa poderia ceder lugar a outro tipo de intervenção mais pertinente ou ainda, mesmo que fosse corretamente decorrente de uma estratégia de desenvolvimento bem elaborada, sua realidade distinta da apregoada faria com que fosse menos pertinente do que a sua formalidade na estrutura de planejamento sugeriria.

Com isso em mente, pode-se passar à análise das relações envolvendo o segundo elemento do desempenho: os resultados.

Que os resultados do PROAP-II apresentaram deficiências, isso já foi constatado e discutido em seção anterior.

Estas deficiências, como se verá a seguir, são decorrentes de três fatores: o foco no curto-prazo, a fragmentação e a menor cooperação interna.

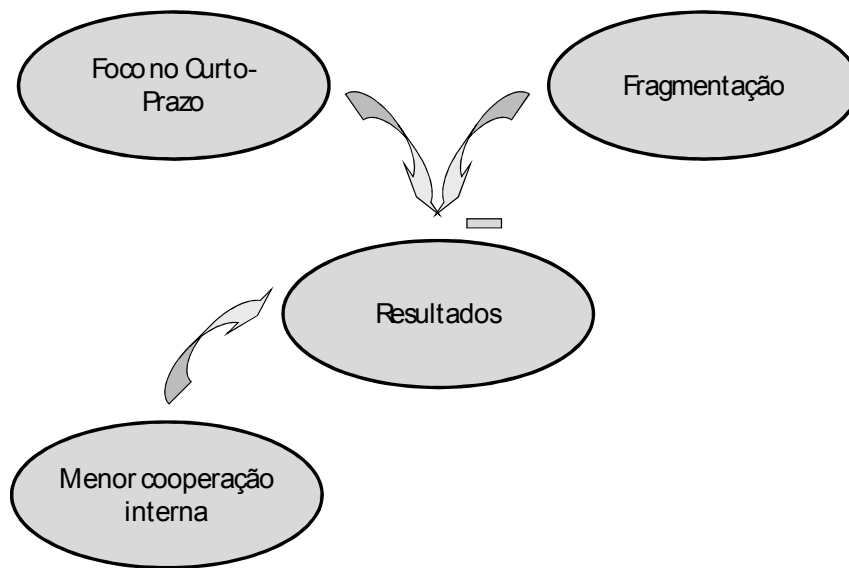


Figura 11 → Resultados

Inicia-se abordando como o foco no curto-prazo impactou negativamente nos resultados.

A primeira evidência desta relação encontra-se na prioridade dada ao primeiro dos três objetivos do componente Urbanização Integrada. As obras de infra-estrutura foram o enfoque principal do Programa, em detrimento dos demais objetivos até mesmo do componente no qual se encontrava.

Mister se faz distinguir entre o fato de que as obras de urbanização eram de fato (e de direito) as ações de maior visibilidade e vulto no Programa. Entretanto, para que o Programa pudesse atingir o seu objetivo de melhoria de qualidade de vida, far-se-ia necessário que as demais ações ocorressem em paralelo, com a mesma relevância relativa do que fora previsto. Ou seja, o problema não residiu na maior relevância das obras de infra-estrutura, mas no fato de que sua priorização (motivada pela necessidade de atendimento quase que imediato) implicou na supressão de ações necessárias ao atingimento do objetivo do Programa.

De certa forma, neste mesmo sentido, tem-se a desconsideração das demandas de manutenção das obras do Programa. Já que a sua deficiência implicou em perda relativa daquilo que objetivava o Programa.

Na questão da manutenção surge um fato interessante. Parte da depreciação das obras realizadas deveu-se (e provavelmente ainda deve-se) ao mau uso dos sistemas por parte da população. Ocorre que um dos objetivos do componente Urbanização Integrada abrangia “ações educativas para o uso e manutenção dos sistemas instalados”. A partir do momento em que demais ações foram sacrificadas para possibilitar a ampliação do alcance das obras, há grande probabilidade de que esta escolha tenha contribuído para a futura aceleração da degradação das obras.

Ou seja, mais uma vez tem-se que o problema não é a prioridade dada às obras, mas sim o tipo de escolha que gerou benefícios no curto prazo – tanto para a população alvo quanto para os dirigentes – mas que contribuiu para a redução mais acelerada dos benefícios (via degradação mais acelerada).

Nos componentes sociais o foco no curto prazo também contribuiu para gerar perdas nos resultados do Programa. Especificamente, a substituição imediata de projetos que apresentavam desempenho insatisfatório, sem a necessária análise das causas do desempenho aquém do desejado, mostra como o objetivo era a oferta dos projetos sem que se “perdesse” o tempo necessário à melhor apreciação das alternativas aos projetos fracassados, o que ocasionou uma oferta de muitos projetos sem que os resultados positivos para a população pudessem ser comprovados

Estes dois últimos exemplos são convergentes com a segunda relação: a da fragmentação com o prejuízo nos resultados. De certa forma, há uma área de interseção entre elas, até porque a fragmentação foi desdobramento do foco no curto prazo, o que naturalmente contribui para a convergência entre as conseqüências de ambos os fatores para os resultados.

Assim, ao mesmo tempo que os novos projetos sociais foram sendo lançados em substituição a outros, buscou-se lançá-los de maneira a abranger o maior número de comunidades possíveis.

Esta fragmentação em termos de abrangência de atendimento acabou indo de encontro aos objetivos do Programa nos componentes sociais, pois estes previam o atendimento não somente de certo número de beneficiários, mas que estes compusessem parte da população de cada comunidade beneficiada.

Na realidade, porém, a parcela beneficiada em cada comunidade ficou aquém do previsto, o que, considerando a relação estabelecida entre produto, efeito e impacto, permite concluir que a fragmentação impactou negativamente nos resultados.

Similarmente tem-se o caso das obras. Várias obras foram iniciadas quando já era de conhecimento quanto à incapacidade de concluí-las. Para possibilitar o início delas, obras em outras comunidades tiveram itens suprimidos, como parte da iluminação e equipamentos sociais, o que resultou em obras (de fato) incompletas, não possibilitando que a transformação das favelas em bairros efetivamente ocorresse. A inclusão de muitas dessas obras no PAC reforçam a interpretação de que este tipo de fragmentação teve impacto negativo no resultado do Programa.

Finalmente, tem-se o terceiro fator contribuinte para as deficiências dos resultados do PROAP-II: o baixo nível de cooperação interna.

De início, pode-se falar sobre o descompasso entre os projetos e as obras. Esta situação acarretou em problemas de execução das obras os quais também resultaram em obras consideradas concluídas, mas que deixaram de contemplar tudo aquilo que inicialmente estava previsto. Parte dos problemas advindos do descompasso, conforme visto, poderia ter sido sanada caso as equipes de projetos e obras tivessem tido posturas mais cooperativas e que possibilitassem que os ajustes necessários nas obras fossem feitos de forma mais técnica.

Na mesma toada, o descompasso entre as obras e os projetos sociais teve conseqüências similares. A cooperação entre a SMH e a SMAS de forma a integrar os cronogramas das intervenções sociais e urbanísticas era praticamente inexistente. O que havia era a tentativa de imposição da agenda por parte da SMH à qual a SMAS tinha que se subordinar. Com isso, as decisões não eram cooperativamente construídas, resultando em comunidades cujas obras já se encontravam concluídas, mas que ainda não tinham sido atendidas pelos projetos sociais. Logo, o que havia era uma transformação parcial das comunidades.

Outros tipos de falta de cooperação, como os evidenciados pela falta de integração entre os projetos sociais do Programa e as demais iniciativas sociais da Prefeitura, entre as Secretarias em questões como a das creches destacadas de fato do sistema formal de educação, entre a Prefeitura e atores externos, como a CEDAE, ou ainda no interior das equipes também têm sua parcela de contribuição na redução da qualidade dos benefícios entregues pelo Programa.

Alguns são facilmente identificáveis, como quando estações de tratamento de esgoto não funcionavam em decorrência da falta de melhor cooperação na passagem do sistema construído; já outros nem tanto, como a possibilidade de que alguma solução criativa viesse a ser adota para solucionar a falta de recursos, caso tivesse havido cooperação entre as equipes de projetos e obras, ao invés da pura e simples supressão de eventos.

A respeito dos facilmente identificáveis, por não acrescentarem à discussão, opta-se por deixar de abordá-los mais amiúde. Já a respeito dos demais, descortina-se um tipo de perda advindo tanto da fragmentação quanto da menor cooperação.

Na medida em que a cooperação entre as pessoas é baixa e que os recursos e as pessoas encontram-se fragmentadas por diversos setores distintos, tem-se uma perda relativa (ou um potencial ganho não-realizado) que ocorre pela dificuldade da combinação de conhecimentos ou aprendizagem com experiências que, no caso do PROAP-II, encontravam-se dispersos pelos diversos setores participantes. No final, tem-se um

resultado aquém daquele potencialmente possível, pois é provável que haveria como entregar melhores resultados caso tanto a fragmentação fosse menor como a cooperação maior (obviamente que, por se tratar de situação hipotética, só é possível ficar no campo das probabilidades).

Em certo sentido, a assertiva anterior também se apresenta válida para a terceira ótica sob a qual pode-se avaliar o desempenho: a eficiência. Isto porque, assim como há um provável potencial de resultado não-realizado advindo das dificuldades narradas, as mesmas podem ter impedido os ganhos incrementais de eficiência também igualmente possíveis, o que ganha mais relevância ao se considerar que justamente são a fragmentação e a menor cooperação os elementos que concorreram para a perda de eficiência do PROAP-II.

Antes de se detalhar as relações entre eficiência e fragmentação ou menor cooperação, cabe lembrar que a seção 4.5.3 – Eficiência mais que apresentou diversas evidências que atestam como o PROAP-II apresentou perdas de eficiência em diversos aspectos, lá também foram expostas as dificuldades de se trabalhar o conceito da eficiência na gestão pública, as quais, entre outras coisas, geraram obstáculos à identificação das relações apresentadas a seguir.

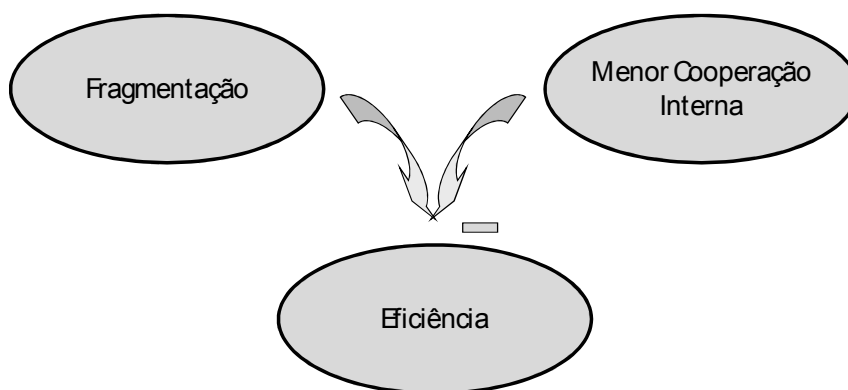


Figura 12 → Eficiência

A ligação da fragmentação com a perda de eficiência começa a ganhar contornos no caso da duplicidade de gerências financeiras. Considerada como fragmentação dos

recursos destinados ao gerenciamento do programa, ele elevou os custos do gerenciamento desta parte do Programa. Como custo de gerenciamento está diretamente relacionado à eficiência, qualquer aumento desnecessário de custo, como foi o caso, implica em perda de eficiência.

A contratação de OSCIP pela SMH (para os agentes comunitários) também gerou perda semelhante, pois demandou a alocação de um funcionário para cuidar de contratação cujos recursos, caso não fossem fragmentados, estariam a cargo da SMAS – que já dispunha de equipe para gerenciar os convênios e que, portanto, teria como absorver este sem incremento algum de custo.

As obras incompletas, já citadas na abordagem dos resultados, podem ser vistas sob outra ótica. Se por um lado elas significam que os resultados foram deficientes, pelo fato de que a transformação da favela não se concretizou plenamente, a necessidade de mais recursos para as completarem indicam que os valores médios dos custos de urbanização pelas comunidades são, de fato, maiores do que os que foram informados. Ou seja, a fragmentação, que levou à ampliação do número de comunidades sendo atendidas resultou em situação final de que ainda são necessários mais recursos do que os até então incorridos para que as obras sejam concluídas.

A apreciação sobre esta complementação necessária, no caso da análise do problema sob a ótica da eficiência, requer que sejam considerados duas outras variáveis: a intermitência dos pagamentos e o hiato de tempo entre a conclusão da obra e a complementação.

A primeira variável esteve mais presente no período final de execução do Programa e que, por gerar maior incerteza por parte das empresas, contribuiu para que as contratações ficassem mais caras, pois as retomadas após as paralisações demandavam aditivos para reparar equipamentos ou sistemas danificados no interstício, *i.e.*, aumentavam o custo das obras.

A segunda variável esteve presente em todas as obras que necessitaram de complementação, pois a complementação muitas vezes demandou reparos advindos da depreciação da obra concluída, o que não teria ocorrido caso tudo tivesse sido feito de uma única vez.

Em ambos os casos, também ocorreu um aumento de custo de supervisão, no primeiro pelo maior tempo que se levou para a conclusão de uma obra e, no segundo, pela necessidade de alocação de pessoal para efetuar a supervisão da obra complementar. Este custo, que não existiria caso as obras tivessem sido concluídas de forma adequada e no prazo correto, também significou perda de eficiência advinda da fragmentação.

Finalmente, no caso dos projetos sociais substituídos, ocorreu ao menos o custo adicional para viabilizar a nova contratação, sem a garantia de que os resultados dos novos projetos compesariam o custo adicional, pois a avaliação continuou cerceada.

Passando à apreciação da relação cooperação-eficiência, pode-se iniciar tratando tempo necessário à execução do Programa.

Conforme apresentado, o PROAP-II levou 30 meses a mais que o previsto para ser concluído. Isso implicou em despesas de apoio ao gerenciamento, além das despesas de custeio para funcionamento das unidades participantes do Programa, expressivamente maiores do que aquelas incorridas no gerenciamento dos primeiros 48 meses de execução. Basicamente, o fator que levou à necessidade de mais tempo para execução do Programa foi a falta de capacidade financeira para execução do Programa no tempo previsto. Tal fato indica deficiência de planejamento resultante da falta de cooperação entre a SMF e a SMH durante a concepção do Programa, fator que viria a se repetir na preparação da terceira fase, quando a Prefeitura propôs inicialmente ampliar o valor para US\$ 400 milhões, sendo que o BID só aceitou US\$ 300 milhões, mesmo assim com acréscimo de Contrapartida.

Um outro exemplo que pode ser evocado refere-se ao tempo excessivo entre projeto e obra. Também citado quando abordada a relação da cooperação com os resultados, este

hiato de tempo apresenta um outro lado, mais marcante no início da execução do Programa. Na época, quando os recursos do empréstimo eram abundantes e a fragmentação pequena, os problemas encontrados nas obras eram mitigados com o aumento de eventos realizados. Isso implicava, obviamente, em maior custo para a concretização do mesmo objetivo. A ligação entre a menor cooperação e a perda de eficiência reside não somente pelo fato de que o tempo entre as duas etapas era excessivo por falta de cooperação entre as áreas, mas pelo fato de que a solução dos problemas também era construída assim. A consequência era o aumento de custos quando havia recursos e a supressão de equipamentos quando os recursos eram escassos, sem tentativa de adequação projeto-obra.

As creches construídas e não operando também apresentam esta relação. Pois a falta de cooperação entre a SMH e a SMAS levou à situação em que em diversas comunidades as creches eram construídas, mas não operavam. A perda de eficiência neste caso reside no custo de manutenção do imóvel, sem que nenhum benefício fosse gerado por ele.

Finalmente, tem-se as despesas do componente de Desenvolvimento Institucional, mais especificamente os relacionados a Estudos e Capacitações. Pois recursos foram empregados, sendo que a falta de cooperação entre as áreas (ou dentro delas) fez com que estes conhecimentos produzidos não circulassem e não fossem utilizados nem para o aperfeiçoamento da execução da segunda fase, nem para a concepção da terceira. Ou seja, tem-se aí mais uma vez custo que, por conta da falta de cooperação, não gerou benefício, *i.e.*, resultou em perda de eficiência.

Alguns indícios podem sinalizar para a ligação entre o foco no curto-prazo e a perda de eficiência. Primeiro pelo fato de que a contratação do empréstimo para o PROAP-II gerou custos financeiros que, caso não houvesse o empréstimo, não existiriam. Estes custos podem ser considerados como perda de eficiência e o contrato de empréstimo como resultante do foco no curto-prazo, pois a sua celebração resulta na ampliação das vantagens no período de tempo disponível.

Numa perspectiva de longo prazo, porém, a contratação do empréstimo pode ser vista como fragmentação dos recursos futuros da Prefeitura a um valor presente, já que boa parte dos custos financeiros começaram a ser pagos após o término do PROAP-II, implicando em redução dos recursos disponíveis para aplicações alternativas.

Raciocínio que, atemporalmente, se aplica também à inclusão dos loteamentos, pois pode-se considerar que o foco no curto prazo trouxe os loteamentos para a esfera de atendimento do Programa, mas para tal fragmentou os recursos disponíveis para a urbanização de favelas, direcionando-os também para os loteamentos os quais, a despeito da divulgada maior facilidade de urbanização, demandaram mais recursos por domicílio (do que os previstos) para serem urbanizados. Mais um exemplo de fragmentação resultando em perda de eficiência.

Sintetizando o exposto sobre eficiência, tem-se que, a despeito da dificuldade de se acessar a questão no setor público, a qual é parcialmente reduzida no caso do PROAP-II, foi possível constatar que tanto a fragmentação quanto a baixa cooperação interna concorreram para gerar perdas de eficiência no Programa.

Tendo-se abordado os três critérios de desempenho, encerra-se a apreciação dos elementos integrantes do quadro de análise que foram objeto da pesquisa.

Assim como a parte inicial do quadro foi tomada como premissa, as relações subseqüentes ao desempenho de um projeto/programa de forma similar são consideradas pressupostos.

Na medida em que um projeto de desenvolvimento apresenta resultado aquém do possível (ou planejado), sua contribuição para o desenvolvimento da cidade, estado ou país também se vê prejudicada.

No caso do PROAP-II a maior evidência fica por conta do aumento do problema habitacional no Rio de Janeiro, mais precisamente o percentual da população que reside em

favelas, a despeito do volume de recursos despendidos (não só na segunda fase, como na primeira também).

Para fornecer apenas um exemplo simples, caso os recursos utilizados para o gerenciamento nos meses que ultrapassaram o período de execução do Programa tivessem sido utilizados para atender outras comunidades, mais do que tantas outras famílias teriam sido beneficiadas com urbanização e projetos sociais, externalidades positivas poderiam ter sido geradas para a população como um todo. Se a isto aliar-se resultados livres das deficiências apontadas (como obras inacabadas) e a convergência de outras ações da Prefeitura que abrangessem o problema da habitação de forma mais ampla, as contribuições para o desenvolvimento da Cidade muito provavelmente teriam sido significativamente maiores.

Este quadro de desenvolvimento mais lento do que o possível reforça a manutenção, ou a imprime um ritmo de lenta libertação, da situação da dinâmica institucional apresentada no início desta seção. Isto porque o menor desenvolvimento implica em melhora pouco expressiva das condições materiais, ambientais, políticas e sociais da sociedade, fatores que contribuem para uma maior participação de fato da sociedade nos processos democráticos (leia-se eleições e fiscalização da atuação dos governos eleitos).

Vistos todos os elementos, é possível apreciá-los em conjunto e montar o mosaico que compõe a dinâmica social das organizações públicas e o desenvolvimento.

Este mosaico apresenta-se como um círculo *quasi*-vicioso que se inicia com uma dinâmica institucional que possibilita a grupos de interesses e/ou pessoas, detentores de mecanismos de exercício de poder, utilizarem-se dos processos democráticos para serem eleitos e, desta forma, capturarem o estado.

A captura do estado, por sua vez, tem efeito nas organizações públicas, expressando-se por meio do Patrimonialismo, do Formalismo e do Personalismo.

Estes elementos dão início à dinâmica social das organizações públicas, a qual engloba principalmente os conseqüentes da captura para a forma de gerenciamento de projetos, cujos reflexos se fazem sentir nos desempenhos destes. No caso da pesquisa, o PROAP-II.

O Patrimonialismo tem como conseqüência o fato da organização ser orientada pela busca de resultados atingíveis no curto-prazo, de forma a possibilitar que a auferição de vantagens individuais se dê no horizonte de tempo disponível, o que faz com que a escolha de projetos de execução mais rápida ganhem prioridade frente a outros cujos resultados sejam de mais longo prazo.

Neste ponto entra o formalismo para dar suporte à escolha, o qual é empregado com objetivo de revestir de legitimidade a escolha, assim como a outras ações/decisões ao longo da execução do projeto.

Além do foco no curto-prazo, a existência de interesses divergentes no interior do grupo (ou grupos) governado gera disputas de poder entre os atores. Estas geralmente se dão tanto por recursos quanto pela capacidade de determinação dos rumos que o projeto tomará.

Estas disputas têm duas conseqüências: a fragmentação e a menor cooperação internas, sendo que para ambas também contribuem outros fatores.

No caso da fragmentação, tem-se dois tipos, o primeiro motivado diretamente pelas disputas de poder. Neste caso, elas são resultantes das soluções dadas a elas, no qual critérios de relação pessoal são mais relevantes que critérios funcionais para balisar a decisão. Assim, o Personalismo participa para possibilitar a fragmentação cuja base são os recursos, mas que implicam na capacidade de atuar em áreas não formalmente afetas àquela em que a organização ou parte da organização passa a atuar.

O segundo tipo da fragmentação é decorrência do foco no curto prazo, localizado integralmente na área de domínio da organização (ou parte dela). Nesta situação, também

relaciona-se à busca por capitalização eleitoral – o que não deixa de ser a utilização da máquina pública para fins de obtenção de vantagem individual. O objetivo é a obtenção do maior benefício possível no espaço de tempo disponível, fazendo com que as intervenções sejam fragmentadas para atingir a maior parcela possível do público alvo, independente de questões como profundidade ou completude da intervenção.

A baixa cooperação como consequência de disputa de poder é quase tautológica, pois qualquer trabalho cooperativo entre unidades envolvidas em disputas se tornará quase impossível, pelo fato de que uma tentará subordinar a outra aos seus desígnios sob as vestes de cooperação.

Para compreendê-la mais completamente, é necessário abordar o seu segundo antecedente: a feudalização organizacional.

Esta é decorrente do personalismo, pois se refere ao estabelecimento de relações de lealdade pessoal em relação de reciprocidade entre subornados e chefia, onde esta espera que aqueles devam a ela lealdade em decorrência da proteção que pode oferecer-lhes.

Pode-se dizer que a feudalização também se relaciona à criação de um domínio de exercício de poder exclusivo, donde resulta a baixa cooperação entre os feudos, cujas interações, sempre que possível, são mediadas exclusivamente pelas respectivas chefias. Isso porque os integrantes de um feudo não têm liberdade para, por si, interagirem com os de outro.

Portanto, tem-se um quadro de baixa cooperação interna tanto porque cada grupo quer preservar o seu domínio e busca isolá-lo ao máximo, quanto pelo fato de que existem disputas de poder que inibem qualquer cooperação.

Este, então, é o quadro que a dinâmica social gera nas organizações responsáveis por projetos de desenvolvimento, no caso da pesquisa, foi o quadro encontrado na Prefeitura na gestão do PROAP-II.

Suas conseqüências para o desempenho do Programa foram anteriormente apresentadas, cabendo agora, discorrê-las de forma a completar o mosaico.

Resultante do foco no curto prazo e da aparente legitimidade com que o projeto é apresentado (ou ações apresentadas), o projeto perde em pertinência.

De um lado porque o curto prazo gera a escolha por projetos que não necessariamente são os mais pertinentes para resolver os entraves ao desenvolvimento, mas direciona a escolha para aqueles que podem ser executados no período de tempo do mandato.

Do outro porque a aparente legitimidade visa apresentar a escolha como pertinente, justificando-o mediante a apresentação de argumentos que o sancionem, como uma aprovação por Banco Multilateral, ou mesmo prática consagrada, importação de experiências sem a devida adaptação.

Os resultados do projeto também sofrem perdas, estas advindas do foco no curto prazo, da fragmentação e da baixa cooperação interna.

O curto prazo atua no sentido de que, dentro do projeto, são privilegiadas as ações mais imediatas. Ou seja, além do próprio projeto já ser escolhido em virtude (dentro outros motivos) do seu prazo de execução, dá-se prioridade àquilo que é possível fazer mais rapidamente ou de visibilidade mais imediata, gerando prejuízo para os resultados pelo fato de que estes são esperados em função da convergência das ações, não somente de uma ou outra.

A fragmentação traz dois tipos de prejuízo aos resultados. Aquela advinda do foco no curto prazo, ao fragmentar a atuação pelo maior número de frentes possíveis, faz com que os produtos entregues em muitas dessas frentes fique aquém do esperado. Já a advinda das disputas de poder traz a perda do incremento de capacidade de aprendizagem com a experiência própria, já que faz-se menos do que se poderia fazer, logo, vivencia-se menos

experiências que poderiam contribuir com a geração de conhecimento e, ao final, com melhoria na capacidade de obtenção de resultados.

A baixa cooperação interna traz prejuízo aos resultados principalmente pelo potencial incremento não-realizado de competências organizacionais que possibilitariam à organização (ou organizações) entregar(em) melhores produtos ao final do projeto.

Finalmente, tem-se a eficiência, cujas perdas são resultantes da fragmentação e da menor cooperação interna.

Ao gerar a ocorrência de estruturas redundantes ou a necessidade de mais recursos para o gerenciamento de mais atividades do que existiriam na ausência dela, a fragmentação implica diretamente em perda de eficiência.

Já com relação à cooperação interna, há similaridade com a questão dos resultados. O prejuízo reside na incapacidade de incremento de capacidades que possibilitem um gerenciamento mais eficiente do projeto. Independente do ganho de capacidades, há o fato de que, por exemplo algumas atividades poderiam ser mais rapidamente realizadas se as diversas partes cooperassem.

Com isso, tem-se um projeto cujo desempenho fica aquém daquele possível. É importante que se frise que os projetos podem trazer benefícios, e até mesmo significativos, para as populações atingidas, mas estes ficam aquém daqueles possíveis caso o desempenho não fosse prejudicado pela dinâmica social.

A partir desse ponto gera-se os problemas já descritos de pouca contribuição para o desenvolvimento que perpetua, ou só lentamente modifica, o panorama que possibilita com que os grupos continuem a capturar o Estado e repetir o ciclo descrito nos parágrafos anteriores. Até porque a atuação nos projetos é fortemente marcada pela busca da capitalização eleitoral, para o qual a fragmentação na atuação contribui fortemente, pois amplia de forma substancial o número de eleitores (e possíveis votantes) beneficiados, cujos votos são essenciais para a concretização do processo de captura do Estado.

Este processo gera o quadro final a seguir:

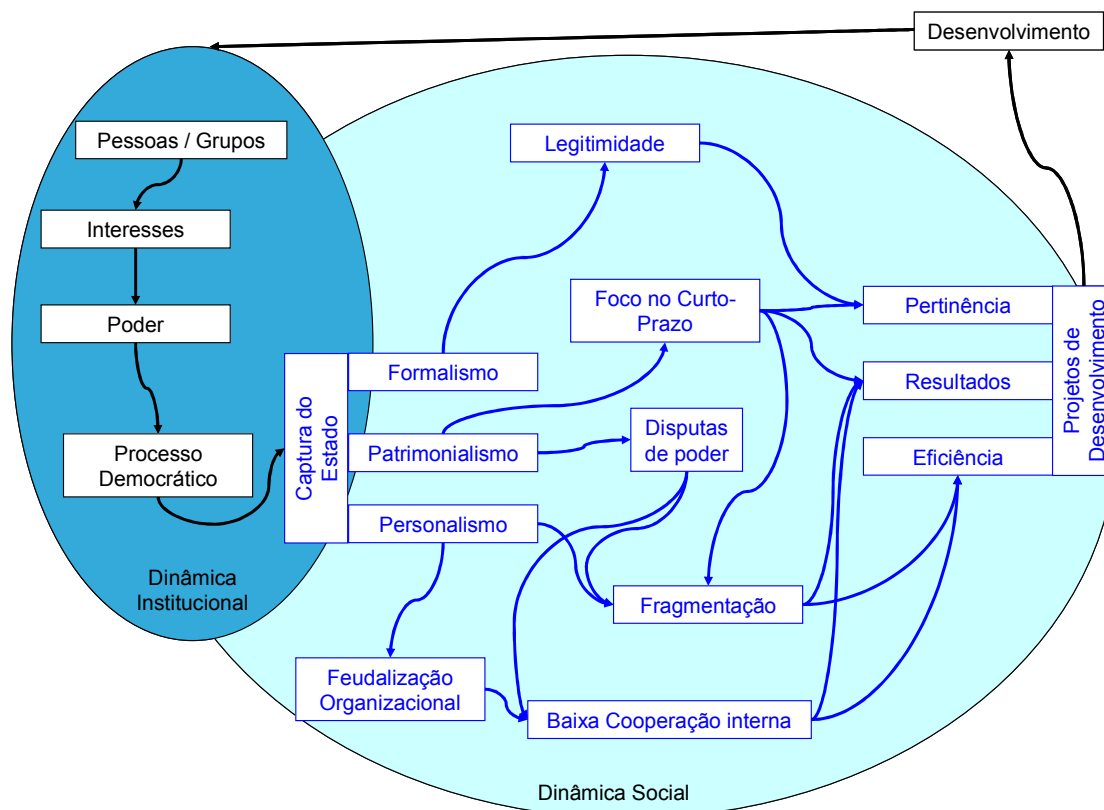


Figura 13 → Dinâmica Social das Organizações Públicas e o Desenvolvimento

Quadro este que agrega todas as relações trabalhadas nesta seção de forma conjunta, revelando um emaranhado de relações que foram destrinchadas nesta seção. Relações que precisaram ser abordadas em separado, sob o risco de que havia de se tratar este todo de uma só vez.

Todo que pode ser resumido na próxima figura, onde existe uma dinâmica institucional que gera a dinâmica social das organizações públicas, a qual resulta em desenvolvimento mais lento que, por sua vez re-alimenta (ou modifica lentamente) a dinâmica institucional, gerando uma espiral quase-viciosa, no qual as mudanças benéficas demandam mais tempo para ocorrer.

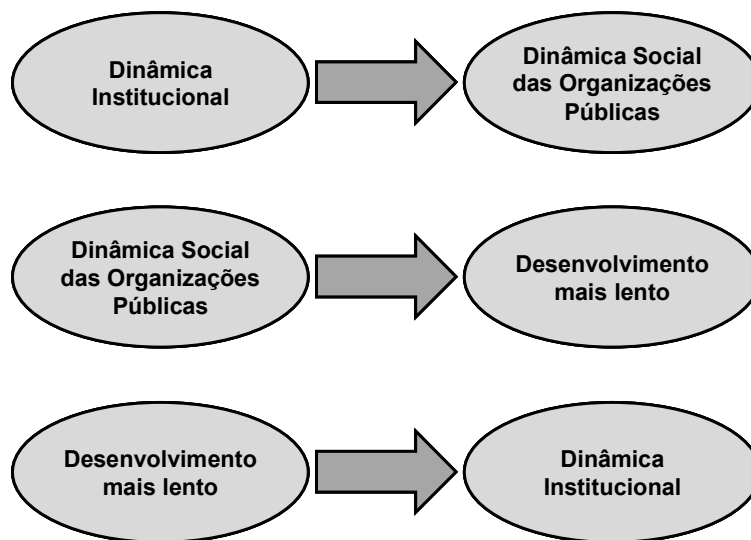


Figura 14 → Macro-relações das dinâmicas e desenvolvimento

No caso do PROAP-II, a presença do BID serviu muitas vezes como meio de legitimação das ações da Prefeitura, sem contar com o fato de que o próprio empréstimo em si possibilitou a existência do Programa. Ou seja, a participação do Banco foi fundamental para permitir a ocorrência do quadro descrito, quer seja ativamente – mediante a concessão do empréstimo e aprovações, quer seja passivamente – sendo leniente em seu papel fiscalizador.

Logo, cabe tecer algumas considerações acerca da interação Prefeitura-BID, de maneira a tentar identificar elementos que contribuíram para, ou inibiram, os problemas apresentados nesta seção, o que se fará a seguir.

4.6.1 Algumas Considerações sobre a Interação Prefeitura-BID

O ponto de partida para esta apreciação, que será breve para que o assunto não se desvie do objeto principal da tese, é a própria história do Programa.

Nas palavras da Gerente do Programa, tem-se que

“a idéia era inicialmente que o Banco fizesse um, que a gente conseguisse alguns recursos via os fundos que o Banco tem que seriam recursos a fundo perdido”.

Ou seja, a perspectiva desde o princípio partiu da busca por alavancagem financeira do Banco que possibilitasse a realização do Programa. O empréstimo só foi decorrência do vulto que proposta tomou, que excedia os limites do Banco para concessão do que ele chama de Cooperação Técnica (os “recursos a fundo perdido” da gerente).

Independente do instrumento de financiamento empregado, uma operação desse tipo vem acompanhada de condicionalidades, o que não foi diferente no caso do PROAP (nas duas primeiras fases).

Estas condicionalidades podem ser classificadas como de dois tipos: um relativo a normatização do Programa (englobando concepção e execução) e outro relativo a elementos circunscreventes ao Programa.

No que tange à normatização, elas surgem desde a seleção das comunidades, mediante a necessidade de observância de critérios para composição da matriz de intervenção, que deveria permanecer (como ocorreu) inalterada até o final do Programa. Mesmo o problema citado na seção 4.3.3 – Formalismo de que os critérios para inclusão na matriz foram distintos daqueles estabelecidos pelo Banco, não reverte o fato de que a matriz, uma vez composta, não poderia sofrer alteração.

Ou seja, caso a atuação do Banco tivesse sido mais eficaz na fiscalização do cumprimento desta condicionalidade, haveria a possibilidade de redução da capacidade de capitalização eleitoral na intervenção (diz-se possibilidade porque, dentre outros fatores, seria importante que as comunidades tivessem ciência de que a intervenção era independente de decisão política). Entretanto, a despeito da utilização de outros critérios, no decorrer da execução do Programa, a decisão política não era mais soberana, tendo que se adequar, de certa forma, às normas.

Se um por um lado havia possibilidade de utilização do formalismo até frente ao BID com o objetivo de permitir que a Prefeitura interviesse mais profundamente na execução do Programa, também havia normas às quais a submissão da Prefeitura era integral. Um

exemplo é a necessidade de obtenção de não-objeção prévia do Banco para determinadas contratações.

Este procedimento resultou em situações nas quais a Prefeitura foi obrigada a realizar novamente uma licitação ou foi mesmo impedida de utilizar recursos do empréstimo em determinadas contratações.

Além dessa situação, as obras realizadas eram inspecionadas por consultores contratados pelo Banco, cujos pareceres – em algumas das vezes – geraram obrigações para a Prefeitura como complementações nas obras concluídas ou ajustes nas obras em execução.

Em linhas gerais, quando as normas do Banco eram corretamente aplicadas (ou outras obrigações contratuais cumpridas e/ou fiscalizadas), elas contribuíam para reduzir alguns dos problemas apresentados nas seções anteriores.

Um ponto relevante a destacar é que o relacionamento pessoal entre a especialista do BID responsável pelo Programa e a Gerente do Programa foi fundamental para possibilitar a flexibilização da adoção de algumas regras. Questão que o contraste entre a postura de duas especialistas diferentes (logo após a substituição da antecessora) tornou mais clara.

Balisado por regras do Banco, o grau de liberdade da ação discricionária de um especialista do BID é comparativamente muito maior do que o grau de liberdade de um agente público no país, fato que se por um lado auxilia na adaptação da execução do Programa a novas contingências, também pode ser utilizado para desvirtuá-la, pois há idéia (apoiada por uns e rechaçada por outros) de que regras flexíveis são benéficas para uma gestão pública mais moderna (ABRÚCIO, 2006), o que só vem a ser realidade se o setor público estiver livre do clientelismo e houver responsabilização de fato no uso dos recursos, do contrário, elas fomentarão a arbitrariedade e até mesmo a corrupção (PRZEWORSKI, 2006; WORLD BANK, 1997).

Em outras ocasiões, situações como os seminários de avaliação intermediária e final ocorriam por obrigação contratual, deficiências na execução do Programa acabavam por ser reveladas. Isso é especialmente marcante no relatório do seminário de avaliação intermediária, do qual constam propostas de melhoria e a criação de grupos para acompanhar a implementação das mesmas (o que acabou não ocorrendo).

O viés do BID no PCR, porém, é mais benevolente. Pode-se especular que essa postura decorre do fato de que poderia expor problemas que indiretamente apontassem para falhas na sua atuação como fiscal da execução do Programa. Fato que ganha relevância se for levado em consideração que: **(1)** tratava-se já da segunda fase do Programa, ou seja, já havia a experiência da primeira cuja aprendizagem por parte do Banco deveria auxiliá-lo a melhor desempenhar o papel de fiscal; **(2)** durante a segunda fase, o Banco manteve o Programa como referência, trazendo comitivas estrangeiras para visitá-lo e levando pessoas da Prefeitura para apresentá-lo em outros países, assim, seria difícil justificar a constatação de uma série de falhas ao final de um Programa até então tido como referência; **(3)** o Banco abriu mão de realizar inspeções previstas no Contrato de Empréstimo, o que provavelmente pode tê-lo impedido de melhor conhecer a realidade da execução da segunda fase; e **(4)** a terceira fase do Programa já se encontrava em adiantado estágio preparatório para a contratação, já havendo o BID sinalizado sua intenção em concretizá-lo.

Em resumo, as condicionalidades que atingiam a forma de operar do Programa, na concepção, contribuiriam para uma melhor execução do Programa, o que só parcialmente ocorreu de fato, pois a tanto a Prefeitura (no cumprimento delas) quanto o BID (na fiscalização) foram falhos no desempenho de seus papéis.

Passa-se então a abordar o que estava relacionado a elementos circunscreventes ao Programa.

Assim como no tipo anterior, a Prefeitura não foi fiel ao cumprimento delas. Mais especificamente, estava previsto que, após a execução das obras em cada comunidades, os

domicílios passariam a contribuir com o IPTU e a pagar pelo fornecimento de água encanada e pelo serviço de esgoto sanitário.

Em ambos os casos a cobrança não foi implementada.

O que é relevante ressaltar neste tipo de condicionalidade é o fato de que o Banco interfere em decisões que extrapolam o escopo do Programa (apesar de se encontrarem relacionadas a itens por ele financiados). Ou seja, de certa forma o instrumento do empréstimo também se transforma em veículo para a disseminação de práticas que não necessariamente convergem com aquelas que seriam espontaneamente adotadas pelo mutuário.

Sintetizando o exposto nesta seção, percebe-se que a relação entre o Banco e a Prefeitura revelou-se em geral benéfica para a atuação dos dirigentes municipais da forma como procederam durante a execução do Programa, fato que vem a contrariar as críticas que normalmente se fazem à atuação dos BMDs, mas não para apontar uma realidade boa, somente para substituí-la por um outro problema.

No presente capítulo, os resultados da pesquisa foram apresentados e discutidos. Inicialmente, discorreu-se sobre as categorias da pesquisa, uma a uma, para depois se realizar a montagem do mosaico da Dinâmica Social, ao que se pode perceber como a captura do estado não só ocorre, mas também implica em uma série de consequências para a organização pública, as quais terminam refletindo no desempenho de projetos e programas a seu cargo, processo no qual a existência de financiamento externo apresenta uma ampliação das possibilidades.

5 CONCLUSÃO

Ao longo dos capítulos anteriores, e mais profundamente no imediatamente anterior, toda a problemática identificada, o embasamento teórico para sua análise, a forma de acessar o objeto de estudo e a apresentação da situação encontrada foram descortinados e discutidos.

Três principais assuntos gravitaram, com diferentes enfoques e relevância para a pesquisa, sendo eles o desenvolvimento, a dinâmica social das organizações públicas e o desempenho de projetos.

Uma série de achados sobre os assuntos surgiram ao longo do texto, assim como naturalmente reflexões acerca deles são instigadas, os quais já denotam a complexidade e profundidade do tema, em suas mais diversas ramificações.

Diante da amplitude de possibilidades de exploração e aprofundamento, da miríade de questões que poderiam ser abordadas em cada um deles e do risco que o enveredar por uma dessas possibilidades ou questões trazia para a consistência da tese, o enfoque no PROAP-II foi a solução encontrada.

Escolhas também implicam em renúncias. Assim, a opção feita implicou no fato de que alguns desdobramentos interessantes deixaram de ser feitos, mas que se apresentam como um convite à busca posterior pela investigação e construção do conhecimento sobre os diversos assuntos abordados e outros correlatos.

Frente ao exposto nos parágrafos anteriores, e de maneira a possibilitar um melhor fechamento para a tese, opta-se por inicialmente apresentar de forma sintética os principais resultados encontrados, seguida pela conclusão propriamente dita e terminando com sugestões de futuros estudos que poderão ser realizados como motivados pela tese.

5.1 Principais Resultados Encontrados

A dinâmica social da organização pública responsável pelo PROAP-II, a Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro, mais precisamente as Secretarias Municipais participantes do Programa e suas subdivisões, revelou-se rica em ocorrências que sinalizam as mais diversas facetas das rotinas das organizações públicas.

Em linhas gerais, o quadro montado na seção 4.6 – Da Relação entre a Dinâmica Social das Organizações Públicas e o Desenvolvimento já delineou os principais resultados encontrados, quando da construção do chamado mosaico composto pelos elementos identificados e suas relações.

Este, por sua vez, reflete de certa forma o quadro de análise apresentado no capítulo 2 – A Dinâmica no Papel. Ambos coincidem em muitos pontos, mas algumas diferenças também foram constatadas, assim como elementos/relações novos foram identificados.

Visando, então, facilitar a apresentação dos principais resultados que foram encontrados pela pesquisa, os diversos elementos/relações serão citados, um a um, destacando aquilo em que os achados convergiram com o quadro de análise, aquilo em que divergiram e, conseqüentemente, aquilo o que trouxeram de novo.

Inicia-se com a identificação de melhor delimitação da dinâmica social, a qual no modelo teórico era iniciada ainda na busca dos grupos de interesse pela captura do estado. Ela ainda, de certa forma, inicia-se lá. Entretanto, este início está mais para antecedente do que começo do processo, isso porque são condições institucionais que possibilitam a assunção do poder legal, como o processo democrático e a baixa cultura cívica. Desta forma, a este passo predecessor deu-se o nome de dinâmica institucional, a qual culmina com a captura de estado – fenômeno que serve como ponto de interseção entre as dinâmicas institucional e social. A rigor, ambas pertencem a um mesmo *continuum*, sendo que o que as difere fundamentalmente é o nível em que elas ocorrem. A primeira, na sociedade, a segunda nas organizações.

A presença das três expressões da captura do Estado, o patrimonialismo, o personalismo e o formalismo foi verificada. Destas, a proeminência do patrimonialismo também foi percebida, sendo verificado que tanto o formalismo quanto o personalismo desempenharam papéis de apoio ou meios de operacionalização do patrimonialismo, *i.e.*, facilitaram o uso do público como privado fosse e serviram de catalisadores para a obtenção da vantagem individual.

O papel principal do patrimonialismo pode ser reforçado ao se perceber que ele é o único elemento (dos três) que se apresenta como causa primária das perdas em pertinência, eficiência e resultados do desempenho do PROAP-II.

Um outro aspecto que o reforça é a prevalência das disputas de poder como uma espécie de eixo central da dinâmica, justamente por ser resultante direto dos interesses, como sua consequência evidencia.

O formalismo, por sua vez, teve presença mais ubíqua do inicialmente pensado. Não somente como meio para legitimizar o programa, ele foi usado para buscar legitimizar várias ações durante e após a execução do programa.

Assim, ele surgiu um pouco distinto do conceito tradicional de norma aceita e distorcida na prática. Ele aparece como uma prática que, quando descrita, foi apresentada como de forma diferente do que de fato foi, como se o narrado tivesse sido norma.

Similarmente, tem-se a utilização de algo em que a norma e a prática coincidiam como se ainda assim se procedesse, sendo que a adesão inicial é utilizada como meio de “mascarar” a real forma de atuação posterior, pelo fato de que à prática original eram atribuídos legitimidade e reconhecimento.

Finalmente, o formalismo também aparece um pouco distinto do seu enunciado original, quanto tenta-se distorcer a prática objetivando apresentar que uma norma fora cumprida.

O lado positivo do formalismo também esteve presente, mais especificamente na atuação dos agentes comunitários, sem que, porém, seus benefícios tivessem tido o impacto possível, haja vista a influência que as disputas de poder exerceram sobre a utilização das informações levantadas.

Também foi interessante perceber como a prática distinta da norma pode ter como consequência o “esquecimento da norma”. Isto ficou claro em eventos, como o narrado sobre uma das consequências do seminário de avaliação intermediária, em que a norma é recriada por alguma necessidade, onde bastaria tornar funcional a antiga. No caso citado, bastava que o CCP atuasse conforme deveria (mas não atuava) ao invés de se criar um novo grupo para acompanhar a implementação das propostas de melhoria para o Programa.

Um outro achado importante foi a constatação de que para funcionar, mesmo que de forma distinta da norma aceita, é necessário que alguns processos internos funcionem bem. Ou seja, mesmo que algumas normas não sejam cumpridas, outras precisam sê-lo, até mesmo para que a máquina capturada possa “cumprir seu papel” (esperado por quem a detém) de trazer vantagens individuais, é preciso que ela opere adequadamente em alguns aspectos. Isso já estabelece relação com alguns achados do patrimonialismo, ao qual se retorna agora.

Sobre o patrimonialismo, outros dois resultados são relevantes (os demais encontram-se descritos em suas consequências). O primeiro refere-se ao predomínio da busca pela capitalização eleitoral como sendo o tipo de vantagem individual mais presente no Programa. Havia rumores que circulavam sobre outros tipos de vantagens que, por suas características e dificuldade de comprovação, optou-se por não abordar, sem prejuízo da constatação da presença do patrimonialismo, pois o uso da máquina pública como se privada fosse e a obtenção de vantagem individual foram verificados.

O segundo apresenta o fato de que, para a capitalização eleitoral, vantagem individual não significa somente a possibilidade de divulgação de bons resultados, a capacidade de

evitar a divulgação de resultados ruins também toma parte, o que foi mais explícito no caso dos projetos sociais.

O personalismo encontrou-se mais marcadamente presente na seleção de pessoal – desde a Secretária Municipal, passando pela Gerente do Programa e chegando aos integrantes da Unidade de Gerenciamento. Além disso, seus reflexos foram sentidos em outros elementos a serem abordados mais adiante.

Nos elementos intermediários da dinâmica social também se encontraram questões merecedoras de destaque.

A busca da caracterização da legitimidade do Programa e de ações executadas, como consequência do formalismo ficou claramente evidenciada. O peculiar foi o ancoramento na legitimidade de prática passada, o que facilitou o esforço de apresentar a nova prática como legítima (pelo fato de que era apresentada como se não tivesse mudado).

Também foi evidenciado que as ações eram orientadas para o curto prazo, em decorrência deste ser o tempo disponível para a obtenção das vantagens, mais notadamente eleitorais. Os movimentos ocorridos nos anos eleitorais reforçam o argumento.

É importante frisar que há incentivos para a atuação desta forma, pois a visão do beneficiário é aquela que interessa ao político antigr. Assim, por exemplo, se cinco pontos de iluminação em uma rua já é o suficiente para mudar a realidade do beneficiário (e garantir seu voto), o político não tem incentivo para colocar o sexto ponto, mesmo que tecnicamente sejam necessários até dez pontos adicionais para que determinada rua possa ser considerada adequadamente iluminada.

As disputas de poder, no caso do Programa, foram mais sutis, haja vista que o poder pessoal característico do patrimonialismo era reforçado pela proximidade ao Prefeito, por parte de alguns gestores do Programa. Isso, porém, somente resultou em mudança de tática, pois as disputas passaram a ser mais sutis e atreladas a questões “técnicas”, rotinas operacionais ou em pequenos eventos, como se demonstração de força fossem.

Estas questões e rotinas também foram usadas pelas pessoas próximas ao Prefeito, o que foi percebido pelo uso das normas como meio de garantir que só determinado grupo pudesse usar o programa como lhe convinha. Isso evitava o surgimento de conflitos, poderia-se inferir, e poupava o uso do “apelo ao Prefeito” para ocasiões mais graves.

Quando, porém, o resguardo das normas era praticado corretamente, a existência da Unidade de Gerenciamento revelou-se um fato bastante positivo.

As disputas de poder resolvidas por critérios pessoais resultaram em fragmentação, mais notadamente de recursos, contudo também de atuação, com áreas distintas atuando em atividades semelhantes.

Todavia, também foi possível constatar um tipo de fragmentação diferente, sem ligação com disputas de poder, advinda do foco no curto prazo. Ela ocorria por deliberação de quem buscava (e tinha os meios para) a obtenção de vantagens (mais uma vez, notadamente eleitorais) e servia para ampliar o alcance das ações.

Passando para a feudalização organizacional, a sua identificação foi um achado não previsto inicialmente. Percebeu-se sua clara vinculação ao personalismo, bem como sua finalidade de assegurar um domínio que servisse de mecanismo de exercício de poder, por se tratar da possibilidade de exploração exclusiva dos recursos (materiais e humanos) presentes no feudo. Como o feudo, por si, não representa muita utilidade, somente pelo uso que se pode fazer dele, ele não tem como causa, mas converge com o patrimonialismo – o que merece recordar o papel de suporte do personalismo.

Nos elementos que caracterizam o desempenho do Programa, alguns resultados também merecem destaque.

O primeiro é o fato da pertinência ser afetada negativamente tanto pela aparente legitimidade com a qual o Programa e as ações de execução foram apresentadas quanto pelo foco no curto prazo das ações.

Além disso, a natureza valorativa da pertinência gerou grande dificuldade em sua apreciação, o que não chega a invalidar o resultado apontado no parágrafo anterior, apenas evidencia uma das peculiaridades complicadoras de se avaliar desempenho do setor público.

Quanto aos resultados (do Programa), cabem algumas observações. A primeira foi a comprovação deles terem sido afetados negativamente pelo foco no curto prazo e pela baixa cooperação interna. Um achado não antecipado foi o papel da fragmentação em também contribuir negativamente com os resultados.

O curto prazo afetou-os na medida em que a prevalência da urbanização, por exemplo, frente às outras atividades previstas gerou conseqüências como a transformação incompleta da realidade de vida das pessoas.

A baixa cooperação interna também teve impacto negativo, menos tangível, como a falta de troca de experiências ou aporte de conhecimentos específicos gerando resultados aquém dos potencialmente possíveis.

Já a fragmentação, focando na situação das obras, teve impacto na medida em que as muitas das obras necessitaram ser interrompidas em várias ocasiões ou não foram concluídas. De forma similar pode-se falar dos projetos sociais, mas neste caso, por não terem gerado impacto em parcela significativa de jovens de cada comunidade, fato necessário à sua eficácia. (É importante frisar que a fragmentação que causa impacto nos resultados é aquela advinda dos recursos já disponíveis ao dirigente).

Por outro lado, também encontrada uma externalidade positiva dos projetos sociais. Beneficiários citaram que a participação nos projetos gerou maior motivação para que os jovens se empenhassem mais em buscar caminhos para melhorar suas vidas, independente do que especificamente aprenderam ou receberam nos projetos ter sido de utilidade prática futura para os participantes.

De forma semelhante, foi citado que a intervenção nas favelas despertava nos moradores um maior ímpeto para cuidar de suas residências.

Mesmo assim, foi possível perceber que os indicadores tinham marcadamente enfoque nas tarefas, nas atividades do Programa, ao invés do enfoque nos benefícios para a população ou no objetivo de fato dos componentes.

Finalmente, com relação a eficiência, foi verificado o impacto negativo causado tanto pela fragmentação quanto pela baixa cooperação.

A fragmentação, por implicar em muitas vezes estruturas de gerenciamento maiores que as necessárias, teve relação direta com a perda de eficiência.

Já a relação da baixa cooperação é mais sutil, pois está relacionada à capacidade potencial de utilização de menos recursos para o desempenho de algumas tarefas, resultante da troca de experiências ou colaboração de diversas áreas atuando em conjunto.

Um ponto importante a se destacar é o fato de que várias fontes e diversos enfoques lançaram luz sobre a perda de eficiência, algumas quantificáveis, outras não. Ou seja, não foi possível determinar com precisão a magnitude desta perda, apesar dela ter sido identificada.

É importante ressaltar que a separação entre os diversos elementos do quadro encontrado nem sempre é completa ou facilmente delimitável. Pensar que num conjunto de relações, tais quais as encontradas, os elementos estariam presentes de forma hermética atentaria contra as próprias relações encontradas, pois elas pressupõem a conexão dos elementos relacionados entre si.

Durante a pesquisa, algumas evidências não foram utilizadas, ou devido ao seu teor altamente especulativo, ou devido ao fato de identificar questões cujas implicações foram consideradas sensíveis. Tal escolha, porém, não prejudicou a capacidade que os demais dados e evidências encontrados tiveram para embasar os resultados apresentados.

Não foi possível perceber problemas de cooperação entre os diversos níveis (político, gerencial e operacional), apesar de ter sido possível encontrar marcantes diferenças de discurso. O nível político era mais elogioso ao Programa, o nível gerencial mais crítico na medida em que se distanciava do político e o operacional repetia o discurso oficial, sem deixar, porém, de conseguir identificar algumas fragilidades do Programa.

É provável que a característica de composição da Unidade de Gerenciamento, com quase a totalidade dos seus integrantes oriundos de fora dos quadros da Prefeitura, tenha contribuído para evitar problemas de cooperação desta natureza.

Ao fechar esta seção, cabem ainda duas observações.

A primeira se refere ao fato de que, em linhas gerais, os resultados encontrados foram convergentes com o modelo construído no capítulo 2 – A Dinâmica no Papel. As diferenças encontradas e relatadas, apesar de poderem descortinar novos caminhos a serem explorados ou novos conhecimentos a serem construídos, mostram mais uma particularidade do objeto estudado que vieram, na verdade, a contribuir para o aperfeiçoamento do modelo.

O segundo é o fato de que alguns dos problemas encontrados poderiam ser atribuídos a deficiências técnicas de gestão de projeto, como chegou a ser cogitado na seção 4.3.1 – Patrimonialismo. Apesar do fato de que sim, algumas deficiências desta natureza ocorreram, é difícil conseguir a distinção precisa daqueles problemas conseqüentes da Dinâmica Social, pois ela gerou ações ou decisões por parte da gestão do Programa que iam de encontro ao que seria considerado “tecnicamente correto”, não necessariamente porque ele era desconhecido, mas pelo fato de que sua aplicação impediria a concretização dos objetivos particulares. Por outro lado, mesmo quando os objetivos particulares não contradiziam o que seria tecnicamente apropriado, deficiências foram observadas. Estes achados são de certa forma convergentes com achados de outras pesquisas sobre projetos em curso no país (GUBERMAN *et* KNOPP, 2009a, 2009b).

5.2 Concluindo

Por mais que se tenha delimitado a pesquisa ao PROAP-II, a amplitude de temas que um Programa como ele abrange, desde sua concepção, passando pela execução e chegando à sua avaliação é considerável.

De certa maneira, isso representou um fecundo campo de análises, o qual contempla tópicos como desenvolvimento, gestão de projetos, características organizacionais brasileiras, gestão pública, bancos multilaterais de desenvolvimento, entre outros discutidos ou tangenciados ao longo do texto.

Do que foi apresentado, algumas conclusões merecem destaque (o que não representa uma lista exaustiva, pelo motivo assinalado no parágrafo anterior). Estas serão apresentadas primeiro focando em questões específicas, ampliando-se posteriormente o enfoque.

A primeira a ser destacada, já citada na seção anterior, é a advinda do papel de primazia do patrimonialismo na captura do estado e os conseqüentes papéis de suporte/catalizadores do personalismo e formalismo.

Isso leva a conclusão de que o escrutínio minucioso dos objetivos e das externalidades (de toda e qualquer natureza) das intervenções públicas se tornam relevantes para a apreciação de políticas públicas ou da atuação pública. Destaque para as externalidades, pois elas ocorrem tanto no sentido clássico, o ligado a efeitos colaterais para as populações beneficiadas ou próximas, quanto no sentido político/eleitoral, de benefícios para o proponente/executor. Isso não significa despir a motivação da atuação pública do viés político, pois isso seria utopia beirando a ingenuidade tola. Todavia, isso indica a necessidade do incremento da governança social sobre o controle legal, como também sugerem os achados relacionados ao formalismo.

Quanto a este, sua relação com flexibilidade de regras é nítida, pois apesar de ser discurso repetido que o mais importante que a existência de regras é a garantia do

cumprimento delas, foi percebido como o formalismo, ao distorcer a realidade, em qualquer uma das formas verificadas na pesquisa, pode apresentar uma aparente realidade de que as regras foram cumpridas, mesmo quando não foram. Ao mesmo tempo em que essa constatação aponta para o citado no parágrafo anterior, quanto à necessidade de incremento de governança social, também que fiscalizar o cumprimento de regras e avaliar projetos requer um preparo além do formal habitual, o que pode se revelar difícil em um ambiente em que a prática de monitoramento e avaliação é pouco madura.

Com relação à dinâmica social, pode-se dizer que as disputas de poder exercem papel de eixo central dela. Pois, de certa forma, até mesmo os elementos que não são fruto das disputas, convergem para serem ou utilizados como instrumentos de exercício poder ou como força de apoio nelas.

Considerando que o Programa era executado por organizações, onde questões como hierarquia e poder exercem papéis fundamentais, a constatação assinalada no parágrafo anterior pode soar como óbvia.

Entretanto, as formas das disputas se desenrolarem, seus motivadores, antecedentes e conseqüentes mostraram peculiaridades das disputas no interior das organizações públicas, do que se pode inferir que o funcionamento da máquina pública é fortemente marcada por elas, o que é coerente com o citado papel de primazia do patrimonialismo, mais especificamente na medida em que interesses divergentes se chocam.

Esta característica, à qual também se relaciona o personalismo, aponta para a necessidade de se buscar a maior institucionalização possível do funcionamento da máquina, a qual pode ser entendida como a busca por meios que o despersonalizem de fato, não apenas na letra da lei que elenca a impessoalidade como princípio da administração pública, o que o formalismo se incube de burlar.

Isso não significa dizer que será possível extirpar as disputas da organização pública, já que poder é parte de qualquer organização, o que, por definição, pressupõe resistência – o que é uma forma de disputa.

Isso significa dizer que a institucionalização possibilitará a manutenção delas em níveis mais baixos, o que provavelmente trará como consequência menos influências na condução das organizações. Apesar de não ter sido objeto de estudo, portanto a afirmação a seguir carece de comprovação empírica, organizações como Forças Armadas, Procuradorias com carreiras estruturadas, entre outras, fornecem exemplos acerca do citado.

É provável também que todos os elementos de alguma forma relacionados com as disputas de poder também sejam positivamente influenciados pela institucionalização das carreiras. Apesar de isso gerar um risco de outro tipo de captura, a ser abordada na próxima seção, mas cuja capacidade de ocorrer ressoa grosso modo a forma como a captura descrita na tese ocorre.

Relativo ao Programa, cabe ressaltar que a proximidade de algumas pessoas com o Prefeito forneceu contornos peculiares às disputas de poder. Este fato pode tanto gerar o questionamento especulativo do que teria ocorrido caso a proximidade de outras pessoas envolvidas também fosse a mesma, quanto evidenciar que a análise das disputas de poder merece (ou até mesmo necessita) incorporar a dimensão das relações pessoais – além das funcionais.

Frente ao sugerido cenário de que se vivia em clima de permanente hostilidade, é importante dizer que a característica de “homem cordial” e a postura de se evitar conflito levavam as disputas mais para os bastidores ou alegadamente calcadas em questões técnicas, mantendo um aparente clima de cortesia e afabilidade nas relações, do que se pode inferir da necessidade de se ir ao oculto do aparente para se conseguir melhor compreendê-las.

Juntando o colocado nos dois parágrafos anteriores, pode-se deduzir quanto à maior complexidade da compreensão e delimitação do fenômeno do poder nas organizações públicas do que inicialmente pode-se supor.

Menor cooperação interna entre os níveis não foi encontrado, mas é provável que ocorra, pelo menos como característica específica de algumas organizações em particular, se for derivado o achado de outra pesquisa sobre distintas lógicas dentro de uma mesma organização (*e.g.*, GUBERMAN, 2003), bem como as distintas visões sobre o Programa aqui identificadas.

Abordando o desempenho do projeto, também se tem alguns pontos a destacar.

Poder-se-ia inferir uma aparente contradição entre a assertiva de que o Programa foi considerando parcialmente pertinente e a avaliação de legitimidade com a qual a sua primeira fase foi apresentada. Esta contradição pode ser sanada se a primeira fase for pensada sob a perspectiva de um laboratório (ou piloto) de idéias de soluções para o problema dos aglomerados subnormais da cidade do Rio de Janeiro.

Como as entrevistas mostraram, em certo sentido, esta foi a perspectiva inicial cujo escopo ganhou em magnitude ao se concretizar na figura do Contrato de Empréstimo. Portanto, como planejamento deve ser algo dinâmico e não pode ser rígido ao ponto de impedir sua atualização frente às mudanças conjunturais, a figura do piloto pode ser um bom instrumento de aferição da pertinência de uma ação pública frente à estratégia de desenvolvimento de determinado território.

Os resultados encontrados relativos à eficiência direcionam a reflexão para o prejuízo causado à população em decorrência de sua perda (o que ficou melhor caracterizado quando do exercício do número de famílias que poderiam ter sido beneficiadas caso o Programa não tivesse atrasado e, portanto, demandado mais recursos para seu gerenciamento). A possibilidade de melhor quantificação das outras evidências de perda de eficiência talvez descortinasse um quadro de prejuízo ainda mais significativo.

Os resultados do Programa mostram, por todas as deficiências encontradas, narradas e discutidas no texto, como eles foram insuficientes para prover os benefícios que caracterizariam a consecução do objetivo do PROAP-II – o que pouco seria diferente, mesmo que os problemas tivessem sido bem menores do que foram, já que, que por mais integrado que o Programa tentasse ser, ou se apresentasse como, a falta de articulação com outros programas, projetos ou ações complementares também concorreu para que o objetivo do Programa não pudesse ser alcançado.

Dito isto, é importante que se faça uma ressalva. O foco da tese foi nas características da dinâmica social e como elas prejudicaram o desempenho do Programa. Isso não implica em dizer que a incapacidade (do ponto de vista da pesquisa e do TCM-RJ, por exemplo) do PROAP-II em atingir seus objetivos equivalha à afirmação de que a população atendida não foi beneficiada.

Como algumas observações específicas na seção anterior e ao longo do texto deixaram claro, houve benefícios sim. O PROAP (em suas duas fases) foi o maior investimento feito em décadas na melhoria das condições dos aglomerados subnormais da cidade gerando uma série de benefícios às populações atendidas. O argumento principal, porém, foi de que estes benefícios estiveram aquém do potencial do Programa, quiçá da própria ação pública. Ou seja, o cerne da questão é que houve perda, sim, dos benefícios tanto para a população alvo quanto para a Cidade como um todo, mas relativa.

Uma última observação se refere ao último parágrafo da seção anterior. Ao que a pesquisa indica, não bastam os conhecimentos de gestão de projetos para garantir que um projeto será bem gerenciado, pois os desvios à norma serão inevitáveis quando se objetivar a sua utilização para obtenção de vantagens individuais. O que a constatação pode sugerir, e de certa forma suportada pela auditoria do TCM-RJ (2005), é que a garantia da real aplicação dos conhecimentos de gestão de projetos tem o potencial de reduzir alguns dos desvios encontrados no PROAP-II, podendo ser uma estratégia de ataque aos problemas encontrados.

Até mesmo pelo fato de se tratarem de organizações tipicamente burocráticas, sistemas e metodologias que consigam impor controles efetivos, baseados em procedimentos manualizados, soam como potenciais mecanismos de redução de conduta fora da norma – o que está longe da perfeição, mas perto do possível. Contudo, como bem coloca Primo Levi (2001, P. 215), “A perfeição pertence às coisas que se narram, não às que se vivem”.

Em linhas gerais, mais amplas, o que se pode concluir da presente tese?

Pode-se dizer que o estado é capturado? Sim.

A possibilidade de utilização da máquina pública, mais precisamente das organizações públicas como se privadas fossem, objetivando vantagens individuais, mediante relações pessoais que sobrepujam as pessoais e práticas desancoradas do arcabouço normativo que as regularia, permite afirmar que o Estado não serve de maneira plena como *locus* de articulação de interesses da sociedade no Brasil. Ele antes serve como mecanismo, como instrumento de viabilização de plataformas particulares de pessoas ou grupos.

Tanto a expressão “captura do estado” quanto seu enunciado podem remeter à falsa impressão de que se trata de evento conspiratório ou mesmo maquiavélico no sentido popular do termo. Entretanto, é importante destacar que a expressão é considerada apropriada pelo fato de que ele inverte de forma geral a relação de serventia, ao invés do Estado servir a Sociedade, os detentores do Estado se servem da Sociedade.

Isso não significa dizer que o funcionamento do estado é desprovido dos controles legais ou totalmente desvinculados dos controles sociais. Ambos os tipos existem, mas são julgados insuficientes para prevenir as disfunções encontradas na pesquisa.

Pode-se dizer que a captura do estado gera uma série de consequências particulares na forma em que as organizações públicas operam? Sim e não.

O não se deve ao fato de que problemas típicos de qualquer organização ou características típicas da cultura organizacional brasileira também se fizeram presentes

durante a execução do PROAP-II. Traços que, de certa forma, também contribuíram, ou foram usados, para possibilitar que a captura do estado implicasse na capacidade de direcionamento das organizações públicas tais quais interessava.

O sim também é reposta pelo fato de que os traços citados no parágrafo anterior tomaram contornos peculiares ou geraram fatos específicos em decorrência da captura do estado. Além disso, outros elementos resultantes diretos da captura também foram identificados.

Dito isso, pode-se dizer que a dinâmica social das organizações públicas prejudica o desempenho dos projetos de desenvolvimento? Também sim.

Uma série de evidências mostrou a relação dos vários elementos da dinâmica social, iniciada na captura do estado, e como elas, de forma bastante específica, tiveram impacto negativo na pertinência, nos resultados e na eficiência do PROAP-II. Em outras palavras, a maneira peculiar de funcionamento das organizações públicas, esta advinda da captura do estado e denominada dinâmica social, gera impactos negativos nos três elementos que caracterizam o desempenho de um projeto de desenvolvimento.

Em decorrência do exposto nos parágrafos anteriores, pode-se passar à derradeira pergunta. No final, pode-se considerar que a tese foi provada?

Recordando o enunciado feito no capítulo 1 – Introdução, tem-se a tese de que a dinâmica social das organizações integrantes da gestão pública no Brasil prejudica a promoção do desenvolvimento.

E foi exatamente isso o que foi possível constatar, com toda a riqueza de detalhes e informações que a pesquisa forneceu, ao se analisar o PROAP-II em toda sua extensão: da concepção à avaliação.

A execução do Programa foi pródiga em fatos e episódios nos quais os elementos da dinâmica social surgem como os antecedentes de deficiências identificadas no seu desempenho. Por extensão, na medida em que um Programa de desenvolvimento urbano

tem desempenho aquém do possível, há prejuízo relativo na promoção do desenvolvimento, o que foi possível de se constatar no texto.

Antes de se passar para a próxima (e última) seção, cabe refletir sobre o nível de generalização dos resultados encontrados. Uma abordagem poderia ser contrária a capacidade de se poder generalizar, trazendo o contrastes das duas fases do Programa como argumento.

Ao que pese o argumento, é importante lembrar que a concepção do PROAP-II foi realizada ainda sob a gestão da equipe do PROAP-I, o que torna mais provável a hipótese de que a capacidade de capitalização eleitoral do Programa fosse percebida após o início da implantação da primeira fase, levando ao desvirtuamento do Programa. Tal possibilidade apontaria para o fato de que o PROAP-I foi mais exceção que regra.

Apesar de fora do escopo da tese, observações preliminares realizadas em outras organizações, as quais inicialmente foram cogitadas para integrar a pesquisa, apontam para a ocorrência dos mesmos elementos, com possíveis pequenas variações resultantes das características específicas delas, mais relacionadas à intensidade das relações ou frequência da presença dos elementos.

Além disso, pesquisa sobre outro Programa (GUBERMAN *et* KNOPP, 2009a) também identificou a presença de elementos que compõem a dinâmica, sem que houvesse, contudo, preocupação em identificar ou explicar as relações.

Por fim, apesar de carecer do rigor científico necessário, o noticiário nacional volta e meia dissemina fatos que apontam para indícios de problemas similares aos narrados na tese, o que ao menos é um convite a se investigar propriamente tais fenômenos.

Assim, dadas as características da dinâmica institucional (habilitadora da captura do estado) presentes na sociedade brasileira, as observações preliminares supracitadas e o artigo referenciado no parágrafo anterior, crê-se ser possível, sim, generalizar os resultados da tese.

Visto o exposto nesta tese, perguntas podem pulular à mente. Constatado o problema, a dinâmica da lentidão, haveria solução? Se sim, qual?

Infelizmente, por questões de espaço e enfoque, não é possível responder a esta pergunta adequadamente.

Todavia, é possível sinalizar aquilo que intuitivamente se insinua como uma possível solução da aparente situação nihilista da dinâmica social das organizações públicas. Assim, já se responde ao primeiro questionamento, crendo-se ser possível sim haver solução para o quadro identificado na pesquisa.

Qual seria esta?

Trabalhou-se ao longo da tese com a premissa de que a estrutura de incentivos presentes na sociedade são habilitadoras para o processo da dinâmica apresentada. Indo mais além, mesmo quando se dispõe de critérios objetivos para mensuração de desempenho de uma organização, como no caso do Programa estudado, é possível a manipulação da aferição dos indicadores.

Desta forma, o primeiro passo para mudança virtuosa da dinâmica social seria a busca da transformação da estrutura de incentivos, o que provavelmente pode ser obtida pelo aprimoramento dos mecanismos de governança.

Este aprimoramento passaria pela incorporação de atores da sociedade civil na definição, concepção, execução, monitoramento e avaliação de políticas públicas. Incorporação que precisa ser planejada, estruturada, de forma a se evitar anarquia, assembleísmo ou mesmo uma pretensa participação da sociedade quando os mecanismos utilizados serviriam apenas à busca pela legitimidade daquilo já definido.

Um planejamento desses passaria, por exemplo, pela adoção de mecanismos graduais de incorporação desses atores, preferencialmente, iniciando-se em algum órgão/secretaria/ministério de menor interação com a sociedade em termos de prestação de serviços, de maneira a minimizar resistências.

Um exemplo, portanto, poderia ser a participação de universidades, fundações, federações de indústria e comércio, nas atividades de secretarias/ministérios de planejamento e gestão, atividades de teor mais técnico.

Gradativamente, mediante a aprendizagem dos erros e acertos desse processo de incorporação, este tipo de participação poderá ser estendido às demais áreas de governo.

Um outro ponto importante é a busca pela utilização de meios de fácil acesso, como Internet 2.0, entre outros. Apesar de se reconhecer a importância de reuniões presenciais, a utilização de plataformas de tecnologia da informação de fácil acesso possibilita a ampliação exponencial da participação, bem como serve de registro e repositório dos conhecimentos trocados/gerados.

Na medida, portanto, em que os mecanismos de governança forem se consolidando, se institucionalizando, os vínculos criados só muito custosamente poderão ser desfeitos quando de uma mudança de governo, o que no mínimo dificultará a captura do estado e suas nefastas consequências aqui narradas.

Em paralelo, o aprimoramento e difusão da utilização de sistemas de Monitoramento & Avaliação, efetivamente independentes, poderão contribuir para a aferição dos resultados desta nova forma de atuação do setor público.

Isso pressupõe uma mudança de mentalidade no Brasil, da utilização de M&A de instrumento formal e foco fiscalizatório para o emprego como ferramenta de apoio à gestão pública, o que, em certa medida, perpassa também o repensar dos papéis dos Tribunais de Contas e o diálogo com a Sociedade.

Como colocado anteriormente, estas últimas idéias são somente intuídas, pois a tese não se objetivava a se debruçar sobre esses temas, os quais, entre outros, poderão (e deverão) ser objeto de pesquisas futuras.

5.3 Sugestões para Trabalhos Futuros

Um trabalho acadêmico não se encerra nele mesmo. Ou, ao menos, não deveria nele mesmo se encerrar, pois a chave do progresso na construção do conhecimento se encontra mais nas perguntas que se abrem do que nas respostas obtidas.

Vários assuntos foram abordados na presente tese, alguns com maior, outros com menor profundidade. Em todos os casos, contudo, as entradas para alguns novos caminhos foram percebidas, mas que não puderam ser trilhados. São estes caminhos, estas perguntas que se abriram, que se passa a listar agora.

Desde de 2008, o Conselho Nacional de Secretários de Estado de Administração, O CONSAD, têm promovido congressos cujo enfoque é Gestão por Resultados, em cujo o primeiro foi inclusive assinada a chamada “Carta de Brasília”. Ligando esta iniciativa ao assunto explorado na tese quanto ao desempenho de projeto de desenvolvimento, caberia um aprofundamento maior do que vem a ser desempenho de projeto/programa ou política pública e mesmo a tentativa de se estabelecer uma ligação disso com Gestão por Resultados. Tal(is) estudo(is) revela(m)-se particularmente importante(s), pelas dificuldades citadas no texto de melhor análise dos critérios de pertinência e eficiência no setor público e serem fundamentais para o balizamento da ação pública.

Melhor aprofundar e aperfeiçoar critérios de desempenho da ação estatal gera o desafio de como atestar o desempenho verificado. É neste ponto que entra em cena o papel relevante de Monitoramento & Avaliação, o qual ainda é muito fortemente marcado pelo enfoque nas tarefas ou como um simples requisito formal. Faz-se necessário, portanto, estudar formas de se melhor compreender as dificuldades e resistências à implantação de práticas efetivas de M&A no setor público, bem como se pensar modelos que efetivamente enfoquem o desempenho final do projeto ou política pública, não somente o desempenho de execução ou orçamentário.

A ação pública, como colocada no texto, caracteriza-se pela escassez de recursos, que leva a escolhas que precisam ser feitas e suas contrapartes – algumas renúncias. Neste contexto, é revestido de obviedade o argumento de que se faz necessário pensar em meios que possibilitem à atuação estatal a obtenção máxima de benefícios para a população, o que leva à busca pela compreensão do que seria e quais os obstáculos à implantação de políticas públicas integradas de fato, o que pressuporia atuação matricial – citada no caso do PROAP-II, mas inexistente de fato. Questões como o patrimonialismo e a feudalização organizacional, abordadas na tese, já são um indicativo da dificuldade da tarefa.

Questões que remetem à necessidade de aprofundamento da discussão e compreensão da feudalização organizacional, suas diversas facetas e as consequências para as pessoas, pois apesar de identificada e caracterizada na pesquisa, ela não o foi exaustivamente analisada, pelo fato de se tratar de um elemento não-intencionalmente identificado.

Um outro ponto que poderá ser melhor estudado futuramente refere-se justamente a algo que a pesquisa não teve como abordar, pelas características do Programa, que vem a ser a relação das pessoas de carreira com as advindas de fora, os “extra-quadros” ocupantes de cargos em comissão, bem como o relacionamento desta questão com a perspectiva de carreiras no setor público que, com exceção de algumas áreas bem definidas, como forças armadas, procuradorias, fiscalizações, parecem revelar um quadro no mínimo confuso.

O outro lado da moeda também pode ser merecedor de pesquisa futura. Carreiras estruturas, fortes, que capturam o estado. Esta captura, porém, é distinta daquela narrada na tese. Aqui não se busca ter a destinação das organizações públicas sob controle, mas sim, os seus recursos, normalmente sob a forma de remunerações diferenciadas, prerrogativas exclusivas, que geram grandes assimetrias entre grupos de servidores de uma mesma esfera de governo.

Retornando brevemente ao tema da escassez, ele se encontra relacionado, entre outras coisas, à receita que o setor público obtém que o permite custear seu funcionamento e os serviços prestados. No caso do PROAP, houve a contratação de dois empréstimos, sendo que um terceiro se encontra em negociação. Desta forma, uma melhor compreensão das questões que envolvem a receita, além do aspecto tributário e fiscalizatório, se faz importante até mesmo para que o ciclo de atuação possa ser melhor compreendido.

Finalizando, como se colocou no final na seção anterior, o argumento central da tese parte do princípio de que há uma estrutura de incentivos gerada pela sociedade para a atuação pública tal qual ocorre. Isso pode sinalizar para deficiências de governança social que nada mais são que reflexo da baixa cultura cívica existente no país. Desta forma, cabe buscar compreender ou identificar elementos que possibilitem ou que gerem incentivos à melhoria da governança social, para a qual supõe-se que a conjugação de meios de fácil acesso com uma abordagem gradual seja um caminho possível.

Este último capítulo tratou de sintetizar os principais resultados encontrados na pesquisa, além de apresentar o que se pode concluir deles e sugerir trabalhos que poderão aprofundar temas suscitados pelos achados. De forma geral, os resultados encontrados convergiram com o que se esperava, sendo que as divergências foram interpretadas mais como aprimoramento do modelo do que refutação do mesmo. Assim, pode-se concluir pela demonstração da tese proposta no primeiro capítulo.

6 REFERÊNCIAS

ABRAMOVAY, Ricardo. Desenvolvimento e Instituições: a importância da explicação histórica. *In*: ARBIX, Glauco. ZILBOVICIUS, Mauro. ABRAMOVAY, Ricardo (Orgs.). **Razões e Ficções do Desenvolvimento**. São Paulo: Editora UNESP, 2001. 376 p.

ABRUCIO, Fernando Luiz. Os avanços e os dilemas do modelo pós-burocrático: a reforma da administração pública à luz da experiência internacional recente. *In*: BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. SPINK, Peter Kevin (Org.) **Reforma do Estado e administração pública gerencial**. 7. ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006. 314 p.

ACEMOGLU, Daron. Root Causes: a historical approach to assessing the role of institutions in economic development. **Finance & Development**, v. 40, n.2, p.26-30. Washington: IMF, 2003.

AFONSO, Carla Winter. GUBERMAN, Gustavo. Influência dos Organismos Internacionais na Política Nacional de Ensino Brasileira. **Anais do III Encontro de Estudos em Estratégia**. São Paulo, 2007.

ALVAREZ, Regina. Governistas tentam tirar poder do TCU sobre obras. **Jornal O Globo**, primeiro caderno. Rio de Janeiro, 21 jun 2009.

AMADO, Giles, FAUCHEUX, Claude, LAURENT, Andre. Mudança organizacional e realidades culturais: contrastes franco-americanos. *In*: Chanlat, Jean-François (Org.) **O indivíduo e a organização: dimensões esquecidas**. Vol. II. São Paulo: Atlas, 1994. 286 p.

BACEN (Banco Central do Brasil). **Reservas Internacionais**. Disponível em: <<http://www4.bcb.gov.br/?RP20091022>>. Acesso em 26 out. 2009a.

_____. **Investimentos Diretos**: Ingressos a partir de 2007. Disponível em: <<http://www.bcb.gov.br/rex/IED/Port/ingressos/htms/index3.asp?idpai=inved>>. Acesso em 26 out. 2009b.

_____. **Investimentos Diretos**: Ingressos de 2001 a 2006. Disponível em: <<http://www.bcb.gov.br/rex/IED/Port/ingressos/htms/index2.asp?idpai=inved>>. Acesso em 28 out. 2007.

BANERJEE, Abhijit, V.; HE, Ruimin. The World Bank of the Future. **The American Economic Review**, v. 93, n. 2, p. 39-44. Washington: AEA, 2003.

BARBOSA, Livia. **O jeitinho brasileiro**: a arte de ser mais igual que os outros. Rio de Janeiro: Campus, 2006. 192 p.

_____. **Igualdade e Meritocracia**: a ética do desempenho nas sociedades modernas. 4. ed. Rio de Janeiro: Getulio Vargas Editora, 2006. 216 p.

BAUMAN, Zygmunt. **Modernidade e Holocausto**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1998. 266 p.

BEA (Bureau of Economic Analysis). **National Economic Accounts**. Disponível em: <<http://www.bea.gov/national/index.htm>>. Acesso em 03 ago. 2008.

BERTERO, Carlos Osmar. Poder e Organização: uma perspectiva brasileira. **Anais do Colóquio de Estratégia e Organização**. Zacatecas, jul. 2000.

BIRDSALL, Nancy. **Income Distribution**: effects on growth and development. Center for Global Development: Working Paper nº 118. Washington: CGD, 2007.

_____. **Why It Matters Who Runs the IMF and the World Bank**. Center for Global Development: Working Paper nº 22. Washington: CGD, 2003.

BORGES, Claudia Moreira. FIGUEIREDO, Jeovan de Carvalho. CUNHA, Júlio Araújo Carneiro da. SILVA, Daniele Mantovani Lucena da. Avaliação em Políticas de Desenvolvimento Local. *In*: **Anais do X Colóquio Internacional de Poder Local**. Salvador, 2006.

BOX, Richard C. MARSHALL, Gary S. REED B. J. REED, Christine M. New Public Management and Substantive Democracy. **Public Administration Review**, v. 61, n. 5, p. 608-619, September/October, 2001.

BRANDÃO, Tulio. MARQUEIRO, Paulo. Expansão para cima: Levantamento aéreo comprova que casas de favelas da Zona Sul estão virando prédios. **Jornal O Globo**, primeiro caderno. Rio de Janeiro, 12 dez 2008.

BRASIL [República Federativa do]. **Constituição Federal**. 7. ed. São Paulo: Editora Revistas dos Tribunais, 2007.

_____. **Programa de Aceleração do Crescimento (PAC)**: Rio de Janeiro, 7º balanço, janeiro a abril de 2009. Brasília, 2009.

BRINT, Steven. KARABEL, Jerome. Institutional Origins and Transformation: The Case of American Community Colleges. *In*: POWELL, Walter W. DIMAGGIO, Paul J. (ed.) **The New Institutionalism in Organizational Analysis**. Chicago: The University of Chicago Press, 1991. 478 p.

CAMPANTE, Rubens Goyatá. O patrimonialismo em Faoro e Weber e a sociologia brasileira. **Revista Dados**, v.46, n. 1. Rio de Janeiro: IUPERJ, 2003.

CANTOR, Norman f. **Civilization of the Middle Ages**. New York: Harper Collins, 1994. 624 p.

CARCOPINO, Jerome. **Daily Life in Ancient Rome**: the people and the city at the height of the empire. 2. ed. New Haven: Yale University Press, 2003. 368 p.

CARVALHO, Cristina Amélia Pereira de. VIEIRA, Marcelo Milano Falcão. LOPES, Fernando Dias. Contribuições da Perspectiva Institucional para Análise das Organizações. *In*: **Anais do XXIII Encontro Anual da Associação Nacional de Programas de Pós-Graduação em Administração (ANPAD)**. Foz do Iguaçu, 1999.

CASTRO, Celso Antonio Pinheiro de. **Sociologia aplicada à administração**. São Paulo: Atlas, 2002. 225 p.

CASTOR, Belmiro Valverde Jobim. JOSÉ, Herbert Antonio Age. Reforma e contra-reforma: a perversa dinâmica da administração pública brasileira. **Revista de Administração Pública**, v. 32, n. 6, p. 97-111. Rio de Janeiro: Fundação Getulio Vargas, 1998.

CGDEV (Center for Global Development). **When Will We Ever Learn?** Improving lives through impact evaluation. Washington: CGDEV, 2006.

CHANG, Ha-Joon. **Globalisation, Economic Development and the Role of the State**. London: Zed Books, 2004. 335 p.

_____. **Understanding the Relationship between Institutions and Economic Development**: some key theoretical issues. World Institute for Development Economics Research: Research Paper nº 2006/05. Helsinki: United Nations University, 2006.

CHANLAT, Jean-François. **Ciências sociais e management**: reconciliando o econômico e o social. São Paulo: Atlas, 1999. 100 p.

CLEMENTE, Ademir. FERNANDES, Elton. Planejamento e Projetos. *In*: CLEMENTE, Ademir (Orgs.) **Projetos Empresariais e Públicos**. São Paulo: Atlas, 1998. 341 p.

_____. LEITE, José Geraldo Maderna. Avaliação de Projetos Públicos. *In*: CLEMENTE, Ademir (Orgs.) **Projetos Empresariais e Públicos**. São Paulo: Atlas, 1998. 341 p.

CMRJ (Câmara Municipal do Rio de Janeiro). **Audiências Públicas do Plano Diretor Iniciam em Setembro**. Disponível em: <http://spl.camara.rj.gov.br/noticias/mais_noticias_ascom_int.php?id_noticia=410>. Acesso em 30 ago 2009.

CONCEIÇÃO, Octavio A. C. O Conceito de Instituição nas Modernas Abordagens Institucionalistas. **Revista de Economia Contemporânea**, v. 6, n.2, p. 119-146. Rio de Janeiro: Instituto de Economia da UFRJ, 2002.

COOKE, Bill. O Gerenciamento do Terceiro Mundo. **Revista de Administração de Empresas**, v. 44, n. 3, p. 62-75. São Paulo: Fundação Getulio Vargas, 2004.

CUNHA, João Carlos da. BULGACOV, Sergio. Gerência da Execução de Projetos. *In*: CLEMENTE, Ademir (Orgs.) **Projetos Empresariais e Públicos**. São Paulo: Atlas, 1998. 341 p.

CUNILL, Nuria. BOZZI, Sonia Ospina. **Fortalecimento dos Sistemas de Monitoramento e Avaliação (M&A) na América Latina**: informe comparativo de 12 países. Natal: SEARH/RN, 2008. 146 p.

DAFLON, Rogério. Em um ano, 19 novas favelas: Contagem oficial revela que a cidade acaba de ultrapassar a marca de mil comunidades. **Jornal O Globo**, primeiro caderno. Rio de Janeiro, 19 jul 2009.

DAMATTA, Roberto. **O que faz o Brasil, Brasil?** 12. ed. Rio de Janeiro: Rocco, 2001. 126 p.

DEJOURS, Christophe. **O Fator Humano**. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getulio Vargas, 1997. 102 p.

DELLAGNELO, Eloise Helena Livramento. SILVA, Rosimeri Carvalho da. Análise de conteúdo e sua aplicação em pesquisa na Administração. *In*: VIEIRA, Marcelo Milano Falcão; ZOUAIN, Deborah Moraes. **Pesquisa Qualitativa em Administração**: Teoria e Prática. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2005. 237 p.

DIEESE (Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos). **Salário mínimo nominal e necessário**. Disponível em: <<http://www.dieese.org.br/rel/rac/salminout07.xml>>. Acesso em 28 out 2007.

DIOP, Abdoulaye. LÉAUTIER, Frannie. **Democracy: an adaptable system critical for development.** Disponível em: <<http://www1.worldbank.org/devoutreach/article.asp?id=444>>. Acesso em 17 nov. 2007.

DURKHEIM, Émile. **As Regras do Método Sociológico.** São Paulo: Martin Claret, 2002. 157 p.

EASTERLY, William. **Development, Democracy, and Mass Killings.** Center for Global Development: Working Paper nº 93. Washington: CGD, 2006.

_____. **Inequality does Cause Underdevelopment:** new evidence. Center for Global Development: Working Paper nº 1. Washington: CGD, 2002a.

_____. **Tropics, Germs and Crops:** how endowments influence economic development. Center for Global Development: Working Paper nº 15. Washington: CGD, 2002b.

_____. **The Effect of IMF and World Bank Programmes on Poverty.** World Institute for Development Economics Research: Research Paper nº 2001/102. Helsinki: United Nations University, 2001.

_____. RITZAN, Jozef. WOOLCOCK, Michael. **Social Cohesion, Institutions and Growth.** Center for Global Development: Working Paper nº 94. Washington: CGD, 2006.

EGGERTSSON, Thráinn. **Economic behavior and institutions.** Cambridge: Cambridge University Press, 1990. 385 p.

ELSBACH, Kimberly D. SUTTON, Robert I. Acquiring Organizational Legitimacy through Illegitimate Actions: A Marriage of Institutional and Impression Management Theories. **Academy of Management Journal**, v. 35, n. 4, p. 699-738, 1992.

FÉLIX, Cléa Mara Reis. A prática de competências gerenciais no setor público. **Revista de Administração Pública**, v. 39, n. 2, p. 255-278. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2005.

FERNANDES, Elton. SCATOLIN, Fábio Dória. CLEMENTE, Ademir. Projetos Estratégicos. In: CLEMENTE, Ademir (Orgs.) **Projetos Empresariais e Públicos.** São Paulo: Atlas, 1998. 341 p.

FILIPPIM, Eliane Salete. ROSSETTO, Carlos Ricardo. Desenvolvimento Regional: a perspectiva dos gestores. **Anais do X Colóquio Internacional sobre Poder Local.** Salvador, 2006.

FRANCOIS, P. ZABOJNIK, J. **Trust, Social Capital and Development.** Center for Economic Research: Discussion Paper nº 116. Tilburg: Tilburg University, 2003.

FREEMAN, Charles. **The Closing of the Western Mind:** the rise of faith and the fall of reason. New York: Vintage, 480 p.

FREITAS, Alexandre Borges de. Traços Brasileiros para uma Análise Organizacional. In: MOTTA, Fernando C. Prestes, CALDAS, Miguel P. (Orgs.) **Cultura organizacional e cultura brasileira.** São Paulo: Atlas, 1997. 325 p.

FRIEDLAND, Roger. ALFORD, Robert R. Bringing Society Back In: Symbols, Practices, and Institutional Contradictions. In: POWELL, Walter W. DIMAGGIO, Paul J. (ed.) **The**

New Institutionalism in Organizational Analysis. Chicago: The University of Chicago Press, 1991. 478 p.

FRIEDMAN, Milton. **Capitalismo e Liberdade.** Rio de Janeiro: Editora Artenova, 1977. 172 p.

FURTADO, Celso. **Raízes do Subdesenvolvimento.** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003. 220 p.

GARCIA, Manuel Enriquez. O Setor Público. *In*: PINHO, Diva Benevides. VASCONCELLOS, Marco Antonio Sandoval. **Manual de Economia.** 3. ed. São Paulo: Saraiva, 1998. 653 p.

GAVIN, Michael; RODRIK, Dani. The World Bank in Historical Perspective. **The American Economic Review**, v. 85, n. 2, p. 329-334. Washington: AEA, 1995.

GERJ (Governo do Estado do Rio de Janeiro). **Plano Estratégico do Governo do Rio de Janeiro: 2007-2010.** Rio de Janeiro: GERJ, 120 p.

GIBBON, Edward. **Declínio e Queda do Império Romano.** São Paulo: Companhia das Letras, 2005. 608 p.

GILBERT, Christopher; POWELL, Andrew; VINES, David. Positioning the World Bank. **The Economic Journal**, v. 109, n. 459, p. F598-F633. London: RES, 1999.

GOMES, Fábio Guedes. A Nova Economia Institucional (NEI) e o (Sub) Desenvolvimento Econômico Brasileiro: limites e impossibilidades de interpretação. **Anais do IX Encontro Nacional de Economia Política.** Uberlândia, 2004.

GREIF, Avner. **Institutions and Path to the Modern Economy:** lessons from medieval trade. New York: Cambridge University Press, 2006. 526 p.

_____. Cultural Beliefs and the Organization of Society: A Historical and Theoretical Reflection on Collectivist and Individualist Society. *In*: BRINTON, Mary C. NEE, Victor. (ed.) **The new institutionalism in sociology.** New York: Russell Sage Foundation, 1998. 332 p.

GUBERMAN, Gustavo. KNOPP, Glauco da Costa. Modernizando a Modernização da Gestão: o que a experiência do PNAGE nos ensina. **Anais do II Congresso CONSAD de Gestão Pública.** Brasília, 2009a.

_____. _____. Monitorando e avaliando objetivos e metas em modernização da gestão: o que é praticado avalia?. **Anais do XIV Congresso Internacional do CLAD sobre a Reforma do Estado e da Administração Pública.** Salvador, 2009b.

_____. **A Avaliação de Desempenho Humano no Exército Brasileiro:** uma análise do sistema. Dissertação apresentada como requisito para a obtenção do grau de Mestre em Gestão Empresarial. Rio de Janeiro: FGV/EBAPE, 2003. 183 p.

GUERREIRO RAMOS, Alberto. **Administração e Contexto Brasileiro.** 2. ed. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, 1983. 366 p.

HAYAMI, Yujiro. GODO, Yoshihisa. **Development Economics:** From the Poverty to the Wealth of Nations. 3. ed. Oxford: Oxford University Press, 2005. 430 p.

HAYEK, Friedrich A. von. **O Caminho da Servidão**. 5. ed. Rio de Janeiro: Instituto Liberal, 1990. 221 p.

HEGEL, Georg Wilhelm Friedrich. **Fenomenologia do Espírito**. [col. Os Pensadores]. São Paulo: Nova Cultural, 1999. 464 p.

HENISZ, Witold J.; ZELNER, Bennet A.; GUILLÉN, Mauro F. **International Coercion, Emulation, and Policy Diffusion: Market-Oriented Infrastructure Reforms, 1997-1999**. William Davidson Institute (WDI) - Working Papers nº 713. Ann Arbor: University of Michigan, 2004.

HESSEN, Johannes. **Teoria do Conhecimento**. São Paulo: Martins Fontes, 1999. 177 p.

HIRSCHMAN, Albert O. **Saída, Voz e Lealdade**: razões ao declínio de firmas, organizações e estados. São Paulo: Editora Perspectiva, 1973. 159 p.

_____. **Projetos de Desenvolvimento**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1969. 194 p.

HIRSCHMANN, David. Development Management versus Third World Bureaucracies: A Brief History of Conflicting Interests. **Development and Change**, v. 30, n. 2, p. 287-305. Oxford: Blackwell, 1999.

HOLANDA, Sérgio Buarque de. **Raízes do Brasil**. 26. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1995. 220 p.

IADB (Inter-American Development Bank). **Functions**. Disponível em: <http://www.iadb.org/aboutus//mi_functions.cfm?language=English>. Acesso em 29 abr. 2007a.

_____. **Projects**: Project Gateway. Disponível em: <<http://www.iadb.org/projects/search.cfm?query=&lang=en&adv=true&Status=Implementa tion&Country=BR&page=1>>. Acesso em 26 out 2009.

_____. **History**. Disponível em: <<http://www.iadb.org/aboutus//history.cfm?language=English>>. Acesso em 28 out. 2007b.

_____. **BR0205**: Mejoramiento Urbano Rio de Janeiro II. Disponível em: <<http://www.iadb.org/projects/Project.cfm?project=BR0250&Language=Spanish>>. Acesso em 19 nov. 2007c.

_____. **Relatório de Término de Projeto**: Programa de Urbanização de Assentamentos Populares do Rio de Janeiro (PROAP-II). IADB: Brasília, 2007d.

_____. PCRJ (Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro). **Regulamento Operacional do Programa de Urbanização de Assentamentos Populares**: Segunda Etapa (PROAP-II). 2000a.

_____. _____. **Contrato de Empréstimo Nº 1241/OC-BR0250** entre o Município do Rio de Janeiro e o Banco Interamericano de Desenvolvimento: . 2000b.

_____. **Inter-American Bank Sustainability Review 2006**. Washington: IADB, 2007d. 78 p.

_____. **Políticas para Aquisição de Bens e contratação de obras Financiados pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento**. Washington: IADB, 2006. 41p.

IDA (International Development Association). **What is IDA?** Disponível em: <<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/EXTABOUTUS/IDA/0,,contentMDK:21206704~pagePK:51236175~piPK:437394~theSitePK:73154,00.html>>. Acesso em 28 out. 2007.

IMAS, Linda G. Morra. RIST, Ray. **Road to Results: Designing and Conducting Effective Development Evaluations**. Ottawa: IPDET, 2008. 801p.

INGHAM, Bárbara. The Meaning of Development: interecations between “new” and “old” ideas. **World Development**. v. 21, n. 11, p. 1803-1821, 1993.

IPEA (Instituto de Pesquisa Econômica Aplica). **Radar Social**. Brasília: IPEA, 2006. 86 p.

IPP (Instituto Pereira Passos). **Armazém de Dados**. <<http://www.armazemdedados.rio.rj.gov.br/>>. Acesso em 30 ago 2009.

JENKINS, Bruce. ALEXANDER, Nancy. Presidential Selection and Governance at the World Bank: who rules the World (Bank)? **IFI Info Brief**, n.1, p. 1-8. Washington: Bank Information Center, 2005.

JENKINS, Glenn P. Project Analysis and the World Bank. **The American Economic Review**, v. 87, n. 2, p. 38-42. Washington: AEA, 1997.

JEPPERSON, Ronald L. Institutions, Institutional Effects, and Institutionalism. *In*: POWELL, Walter W. DIMAGGIO, Paul J. (ed.) **The New Institutionalism in Organizational Analysis**. Chicago: The Univertsity of Chicago Press, 1991. 478 p.

KANBUR, Ravi. Economics, Social Science and Development. **World Development**. v. 30, n. 3, p. 477-486, 2002.

KANT, Immanuel. **Crítica da Razão Pura**. [col. Os Economistas]. São Paulo: Nova Cultural, 1999. 511 p.

KEKIC, LAZA. **The Economist Intelligence Unit's index of democracy**. Disponível em: <http://www.economist.com/media/pdf/DEMOCRACY_INDEX_2007_v3.pdf>. Acesso em 17 nov. 2007

KERZNER, Harold. **Project Management: A Systems Approach to Planning, Scheduling, and Controlling**. 10. ed. Hoboken: Wiley, 2009. 1120 p.

KLIKSBERG, Bernardo. **Repensando o Estado para o Desenvolvimento Social: superando dogmas e convencionanismos**. São Paulo: Cortez Editora, 1998. 92 p.

KNACK, Stephen. ZAK, Paul J. Building Trust: public policy, interpersonal trust, and economic development. **Supreme Court Economic Review**, n. 10, p. 91-107, 2002.

LAZO, Maria Verónica. FLEURY, Sonia. Inclusão Social: Análise do Programa de Assentamentos Populares – PROAP. **Anais do X Colóquio Internacional Sobre o Poder Local**. Salvador: 2006.

LE GOFF, Jacques. **Em Busca da Idade Média**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005a. 224 p.

_____. **A Civilização do Ocidente Medieval**. Bauru: EDUSC, 2005b. 399 p.

LEVI, Primo. **A Tabela Periódica**. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 2001. 258 p.

LOBOS, Julio. Quem tem Poder na Empresa? **Revista de Administração de Empresas**, v. 16, n. 3, p. 36-41. São Paulo: Fundação Getúlio Vargas, 1976.

LUKACS, John. **Churchill**: visionário, estadista, historiador. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2003. 180 p.

MAGALHÃES, Luiz Ernesto. Relatório do Tribunal de Contas põe o Favela-Bairro em xeque. **Jornal O Globo**, primeiro caderno. Rio de Janeiro, 17 out 2005.

MANNHEIM, Karl. **Liberdade, Poder e Planificação Democrática**. São Paulo: Mestre Jou, 1972. 414 p.

MARTINS, Humberto Falcão. VILHENA, Renata. MARINI, Caio. GUIMARÃES, Tadeu Barreto (Orgs.). **O Choque de Gestão em Minas Gerais**. Belo Horizonte: UFMG, 2006. 368 p.

_____. A Ética do Patrimonialismo e a Modernização da Administração Pública Brasileira. *In*: MOTTA, Fernando C. Prestes, CALDAS, Miguel P. (Orgs.) **Cultura organizacional e cultura brasileira**. São Paulo: Atlas, 1997. 325 p.

MEDEIROS, Carlos Aguiar de. Instituições, Estado e Mercado no Processo do Desenvolvimento Econômico. **Revista de Economia Contemporânea**, v. 5, n. 1, p. 49-76. Rio de Janeiro: Instituto de Economia da UFRJ, 2001.

MEHROTRA, Santosh. **Global Institutions in Local Decision-Making**: The Trojan Horses of the New Millennium? **Global Social Policy**, v. 4, n. 3, p. 283-287. Thousand Oaks: Sage, 2004.

MENDONÇA, J. Ricardo C. AMANTINO-DE-ANDRADE, Jackeline. **Revista de Administração de Empresas**, v. 43, n. 1, p. 36-48. São Paulo: Fundação Getúlio Vargas: jan-mar, 2003.

MEYER, John W. ROWAN, Brian. Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony. *In*: POWELL, Walter W. DIMAGGIO, Paul J. (ed.) **The New Institutionalism in Organizational Analysis**. Chicago: The University of Chicago Press, 1991. 478 p.

MISOCZKY, Maria Ceci Araújo. O Banco Mundial e a reconfiguração do campo das agências internacionais de saúde: uma análise multiparadigmática. **Revista de Administração Pública**, v. 37, n.1, p. 75-97. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2003.

MIGUELES, Carmen. **Pesquisa**: por que administradores precisam entender disto? São Leopoldo: Nova Harmonia, 2003. 156 p.

MONTEIRO, Jorge Vianna. **As regras do jogo**: o Plano Real, 1997-2000. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2000. 308 p.

MORAES, Reginaldo Carmello de. **Estado, desenvolvimento e globalização**. São Paulo: Editora UNESP, 2006. 191 p.

MORGAN, Robert M.; HUNT, Shelby D. The commitment-trust theory of relationship marketing. **Journal of Marketing**, v. 58, p. 20-38, jul. 1994.

NEE, Victor. Sources of the New Institutionalism. *In*: BRINTON, Mary C. NEE, Victor. (ed.) **The new institutionalism in sociology**. New York: Russell Sage Foundation, 1998. 332 p.

_____. INGRAM, Paul. Embeddedness and Beyond. *In*: BRINTON, Mary C. NEE, Victor. (ed.) **The new institutionalism in sociology**. New York: Russell Sage Foundation, 1998. 332 p.

NELSON, Paul J. Transparency Mechanisms at the Multilateral Development Banks. **World Development**, v. 29, n.11, p. 1835-1847. Philadelphia: Elsevier, 2001.

NIETZSCHE, Friedrich. **Obras incompletas**. [col. Os Pensadores]. São Paulo: Nova Cultural, 2005. 464 p.

NORTH, Douglass. **Institutions, Institutional Change and Economic Performance**. Cambridge: Cambridge University Press, 1990. 152 p.

_____. Institutions and Credible Commitment. **Journal of Institutional and Theoretical Economics**, v.149, n. 1, p. 11-23. Tübingen: Mohr Siebeck, 1993.

_____. Economic Performance Through Time. *In*: BRINTON, Mary C. NEE, Victor. (ed.) **The new institutionalism in sociology**. New York: Russell Sage Foundation, 1998. 332 p.

NORWICH, John Julius. **A Short History of Byzantium**. New York: Vintage, 1998. 496 p.

NUNES, Edson. **A gramática política no Brasil**: clientelismo e insulamento burocrático. 3. ed. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editora, 2003.

O'BRIEN, Robert. Organizational Politics, Multilateral Economic Organizations and Social Policy. **Global Social Policy**, v. 2, n. 2, p. 141-161. Thousand Oaks: Sage, 2002.

OEI (Organização de Estados Ibero-americanos para a educação, a ciência e a cultura). Disponível em: <<http://www.oei.es/xicumbredcpor.htm>>. Acesso em 23 jun. 2008.

OLIVEIRA, Clarice Gomes. O Servidor Público Brasileiro: uma tipologia da burocracia. **Revista do Serviço Público**, v. 58, n. 3, p. 269-302. Brasília: ENAP: jul-set, 2007.

OLSON, Mancur. **The Logic of Collective Action**: public goods and the theory of groups. Cambridge: Harvard University Press, 1971. 186 p.

OULMET, Gerard. Estratégias de poder e atores desprovidos de recursos. **Revista de Administração de Empresas**, v. 43, n. 1, p. 49-59. São Paulo: Fundação Getulio Vargas: jan-mar, 2002.

PACHECO, Regina Silvia. Organizando o debate: dirigentes públicos no Brasil. **Anais do I Congresso CONSAD de Gestão Pública**. Brasília, 2008.

_____. Contratualização de resultados no setor público: a experiência brasileira e o debate internacional. **Anais do IX Congresso Internacional do CLAD sobre a Reforma do Estado e da Administração Pública**. Madrid, 2004.

PCRJ (Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro). **13º Relatório de Progresso** [do Programa Favela-Bairro]. Rio de Janeiro: PCRJ, 2007.

_____. **5º Relatório de Progresso** [do Programa Favela-Bairro]. Rio de Janeiro: PCRJ, 2002.

_____. **6º Relatório de Progresso** [do Programa Favela-Bairro]. Rio de Janeiro: PCRJ, 2003.

_____. **10º Relatório de Progresso** [do Programa Favela-Bairro]. Rio de Janeiro: PCRJ, 2005a.

_____. **11º Relatório de Progresso** [do Programa Favela-Bairro]. Rio de Janeiro: PCRJ, 2005b.

_____. **Mensagem à Câmara Municipal do Rio de Janeiro Nº 27**. Rio de Janeiro: PCRJ, 2005c.

_____. **Comunidades**: um breve histórico. [Cadernos Favela-Bairro]. v. II. Rio de Janeiro: PCRJ, 2005d.

_____. **Monitoramento e Avaliação**. [Cadernos Favela-Bairro]. v. IV. Rio de Janeiro: PCRJ, 2005e.

_____. **Plano Diretor Decenal** (Lei Complementar nº 16, de 04 de junho de 1992). Rio de Janeiro: 1992.

PERLMAN, Janice E. The Myth of Marginality Revisited: the case of favelas in Rio de Janeiro, 1969-2003. **Anais do Urban Research Symposium 2005**. Brasília, 2005.

PICCIOTTO, Robert. **Putting Institutional Economics to Work**: from participation to governance. World Bank Discussion Paper nº 304. Washington: World Bank, 1995.

PINDYCK, Robert S. RUBINFELD, Daniel L. **Microeconomia**. 5. ed. São Paulo: Prentice Hall, 2002. 711 p.

PIRES, José Calixto. MACÊDO, Kátia Barbosa. Cultura Organizacional em Organizações Públicas no Brasil. **Revista de Administração Pública**, v. 40, n. 1, p. 81-105. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2006.

POLANYI, Karl. **A Grande Transformação**: as origens de nossa época. 2.ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2000. 349 p.

POLYBIUS [SCOTT-KILVERT, Ian (trad.)]. **The Rise of the Roman Empire**. New York: Penguin Books, 1979. 574 p.

PORTER, Michael. **Estratégia Competitiva**: técnicas para análise de indústrias e da concorrência. 5. ed. Rio de Janeiro: Campus, 1991. 362 p.

POWELL, Walter W. Expanding the Scope of Institutional Analysis. In: POWELL, Walter W. DIMAGGIO, Paul J. (ed.) **The New Institutionalism in Organizational Analysis**. Chicago: The University of Chicago Press, 1991. 478 p.

PRATES, Marco Aurélio Spyer. BARROS, Betania Tanure de. O estilo brasileiro de administrar: sumário de um modelo de ação cultural brasileiro com base na gestão empresarial. In: MOTTA, Fernando C. Prestes, CALDAS, Miguel P. (Orgs.) **Cultura organizacional e cultura brasileira**. São Paulo: Atlas, 1997. 325 p.

PRESTES MOTTA, Fernando C. Cultura e organizações no Brasil. *In*: MOTTA, Fernando C. Prestes, CALDAS, Miguel P. (Orgs.) **Cultura organizacional e cultura brasileira**. São Paulo: Atlas, 1997. 325 p.

_____. Controle Social nas Organizações. **Revista de Administração de Empresas**, v. 19, n. 3, p. 11-25. São Paulo: Fundação Getulio Vargas, 1979.

_____. CALDAS, Miguel P. Introdução: Cultura Organizacional e Cultura Brasileira. *In*: MOTTA, Fernando C. Prestes, CALDAS, Miguel P. (Orgs.) **Cultura organizacional e cultura brasileira**. São Paulo: Atlas, 1997. 325 p.

_____. ALCADIPANI, Rafael. Jeitinho Brasileiro, Controle Social e Competição. **Revista de Administração de Empresas**, v. 39, n. 1, p. 6-12. São Paulo: Fundação Getulio Vargas, 1999.

PROPPER, Carol. WILSON, Deborah. The Use and Usefulness of Performance Measures in the Public Sector. **Oxford Review of Economic Policy**, v. 19, n.2, p. 250-267. Oxford University press, 2003

PRZEWORSKI, Adam. Sobre o desenho do Estado: uma perspectiva *agent x principal*. *In*: BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. SPINK, Peter Kevin (Org.) **Reforma do Estado e administração pública gerencial**. 7. ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006. 314 p.

PUTNAM, Robert D. **Comunidade e Democracia**: a experiência da Itália moderna. 5. ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006. 260 p.

RICARDO, David. **Princípios de Economia Política e Tributação**. [col. Os Economistas]. São Paulo: Nova Cultural, 1996. 318p.

RICUPERO, Bernardo. FERREIRA, Gabriela Nunes. Raymundo Faoro e as Interpretações do Brasil. **Revista Perspectivas**, v. 28, p. 37-55. Araraquara: UNESP: jul-dez, 2005.

RIZZIERI, Juarez Alexandre Baldini. Introdução à Economia. *In*: PINHO, Diva Benevides. VASCONCELLOS. Marco Antonio Sandoval. **Manual de Economia**. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 1998. 653 p.

RODRIK, Dani. **Growth Strategies**. National Bureau of Economic Research Working Paper nº 10050. Cambridge: NBER, 2003.

_____. SURAMANIAN, Arvind. TREBBI, Francesco. **Institutions Rule**: the primacy of institutions over geography and integration in economic development. Center for International Development: Working Paper nº 97. Cambridge: Harvard University, 2002.

ROZENWURCEL, Guillermo. **Why Have All Development Strategies Failed in Latin America?**. World Institute for Development Economics Research: Research Paper nº 2006/12. Helsinki: United Nations University, 2006.

RUTHERFORD, Malcolm. **Institutions in Economics**: the Old and the New Institutionalism. Cambridge: Cambridge University Press, 1994. 225 p.

SANTOS, Fabiano. VILAROUCA, Márcio. MANTOVANI, Thaís. Do cartel ao condomínio parlamentar: análise comparativa dos governos Fernando Henrique Cardoso e Lula. *In*: DINIZ, Eli. **Globalização, Estado e Desenvolvimento**: dilemas do Brasil no novo milênio. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2007. 336 p.

SCOTT, W. Richard. Unpacking Institutional Arguments. *In*: POWELL, Walter W. DIMAGGIO, Paul J. (ed.) **The New Institutionalism in Organizational Analysis**. Chicago: The University of Chicago Press, 1991. 478 p.

_____. MEYER, John W. The Organization of Societal Sectors: Propositions and Early Evidence. *In*: POWELL, Walter W. DIMAGGIO, Paul J. (ed.) **The New Institutionalism in Organizational Analysis**. Chicago: The University of Chicago Press, 1991. 478 p.

_____. **Institutions and organizations**. London: Sage, 1995.

SCHUMPETER, Joseph Alois. **Teoria do Desenvolvimento Econômico**: uma investigação sobre lucros, capital, crédito, juro e o ciclo econômico. [col. Os Economistas]. São Paulo: Nova Cultural, 1997. 238p.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como Liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2000. 409 p.

_____. Democracy as a Universal Value. **Journal of Democracy**, v. 10, n. 3, p. 3-17. Washington: John Hopkins University Press, 1999.

SIEGLE, Joseph. **Overcoming Autocratic Legacies**. Disponível em: <<http://www1.worldbank.org/devoutreach/article.asp?id=445>>. Acesso em 17 nov. 2007.

SILVA, Francisco C. Teixeira da. **Sociedade Feudal**: guerreiros, sacerdotes e trabalhadores. 4. ed. São Paulo: Editora Brasiliense, 1988. 103 p.

SOARES, Fabio. SOARES, Yuri. **The Socio-Economic Impact of Favela-Bairro**: What do the data say? Working Paper, OVE/WP-08. Washington: OVE, 2005.

SOKOLOFF, Kenneth L. ENGERMAN, Stanley L. Institutions, Factor Endowments, and Paths of Development in the New World. **Journal of Economic Perspectives**, v. 14, n. 3, p. 217-232. Pittsburgh: AEA, 2000.

SOUZA, Jessé. A Sociologia Dual de Roberto daMatta: descobrindo nossos mistérios ou sistematizando nossos auto-enganos? **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 16, n. 45, p. 47-67. São Paulo: ANPOCS, 2001.

SOUZA, Nali de Jesus de. **Desenvolvimento Econômico**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 1999. 415 p.

STIGLITZ, Joseph E. Improving Efficiency and Responsiveness of the Public Sector: Lessons from Recent Experience. **Anais do VI Congresso do CLAD**. Buenos Aires, 2001.

_____. **A globalização e seus malefícios**. 2. ed. São Paulo: Futura, 2002. 327 p.

_____. The World Bank at the Millennium. **The Economic Journal**, v. 109, n. 459, p. F577-F597. London: RES, 1999.

TABELLINI, Guido. **The Role of the State in Economic Development**. Münchener Gesellschaft zur Förderung der Wirtschaftswissenschaften - CESifo Working Paper nº 1256. Munich: CESifo, 2004.

TCM-RJ (Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro). **Favela-Bairro**: Relatório de Avaliação de Programa. Rio de Janeiro, 2005.

_____. **Manutenção:** Favela-Bairro. Rio de Janeiro, 2006.

TEECE, David J. PISANO, Gary. The Dynamic Capabilities of Firms: An Introduction. **Industrial and Corporate Change**, v. 3, n. 3, p. 537-557. Oxford: Oxford University Press, 1994.

THORBECKE, Erik. **The Evolution of the Development Doctrine, 1950-2005**. World Institute for Development Economics Research: Research Paper nº 2006/155. Helsinki: United Nations University, 2006.

TSE (Tribunal Superior Eleitoral). **Resultado da Eleição**. Disponível em: <http://www.tse.gov.br/internet/eleicoes/estatistica2008/est_result/resultadoEleicao.htm>. Acesso em 14 jun. 2009.

TVERSKY, Amos. Intransitivity of Preferences, **Psychological Review**, 76, p. 31-48, Washington: APA, 1969.

UNITED NATIONS. **United Nations Millennium Declaration**. Resolution Adopted by the General Assembly A/RES/55/2. 08 September 2000.

_____. **Road map towards the implementation of the United Nations Millennium Declaration**. Resolution Adopted by the General Assembly A/RES/56/326. 06 September 2001.

VALERIANO, Dalton L. **Gerência em Projetos:** Pesquisa, Desenvolvimento e Engenharia. São Paulo: Makron Books, 1998. 438 p.

VELASCO, Miriam Medina. Relação Estado e Sociedade nas Diretrizes dos Programas Urbanos dos Organismos Internacionais. *In: Anais do X Colóquio Internacional de Poder Local*. Salvador, 2006.

VERGARA, Sylvia Constant. **Projetos e relatórios de pesquisa em administração**. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2006. 96 p.

VIEIRA, Marcelo Milano Falcão. Por uma boa pesquisa (qualitativa) em administração. *In: VIEIRA, Marcelo Milano Falcão. ZOUAIN, Deborah Moraes (Orgs.). Pesquisa qualitativa em administração*. 2. ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006. 223 p.

_____. MISOCZKY, Maria Ceci. Instituições e Poder: explorando a possibilidade de transferências conceituais. *In: VIEIRA, Marcelo Milano Falcão. CARVALHO, Cristina Amália. Organizações, Cultura e Desenvolvimento Local: a agenda de pesquisa do Observatório da Realidade Organizacional*. Recife: EDUFEPE, 2003. 366 p.

WADE, Robert Hunter. US hegemony and the World Bank: the fight over people and ideas. **Review of International Political Economy**, v. 9, n. 2, p. 215-243. London: Routledge, 2002.

WARD-PERKINS, Bryan. **The Fall of Rome:** and the end of civilization. New York: Oxford University Press, 256 p.

WHITE, Louise G. **Creating Opportunities for change:** approaches to managing development programs. Boulder: Lynne Rienner Publishers, 1987. 283p.

WKKF (W.K. Kellogg Foundation). **Logic Model Development Guide**. Battle Creek: 2004. 62 p.

WORLD BANK. **World Development Report 1997: The State in a Changing World.** Washington: World Bank, 1997. 265p.

_____. **Operations.** Disponível em:
<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/EXTABOUTUS/0,,contentMDK:20103838~menuPK:1697023~pagePK:51123644~piPK:329829~theSitePK:29708,00.html>. Acesso em 29 abr. 2007a.

_____. **Projects & Operations:** Projects Database. Disponível em:
<http://web.worldbank.org/external/projects/main?pagePK=223716&piPK=95917&theSitePK=40941&menuPK=225435&pagenumber=1&pagesize=100&totalrecords=75&sortby=BOARDSORTDATE&sortorder=DESC&category=advsearch&query=ALL&status=A®ioncode=7&countrycode=BR§or=ALL&majorsector=ALL§orboard=ALL&majorthemeid=ALL&themeid=ALL&network=ALL&prodline=ALL&prodlinetype=ALL&lendinstrtype=ALL&lendinstr=ALL&goalid=ALL&metathemeid=ALL&startyr=ALL&endyr=ALL&env=ALL&match=all>. Acesso em 26 out 2009.

_____. **History.** Disponível em:
<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/EXTABOUTUS/EXTARCHIVES/0,,contentMDK:20053333~menuPK:63762~pagePK:36726~piPK:36092~theSitePK:29506,00.html>. Acesso em 28 out. 2007b.

ZANINI, Marco Tulio. **Confiança:** o principal ativo intangível de uma empresa – pessoas, motivação e construção de valor. Rio de Janeiro: Elsevier, 2007. 183 p.

ANEXO I – ROTEIRO DE ENTREVISTA

1. Você poderia dar uma descrição geral do setor onde você trabalha/trabalhou e de como as coisas funcionam/funcionavam por lá?
2. E como é o projeto no qual você trabalha/trabalhou?
3. Como foi o projeto elaborado? Como foram definidos objeto, objetivos e público-alvo? Quem participou da elaboração?
4. Alguma outra possibilidade de ação para o mesmo problema foi estudada?
5. Algum outro objeto foi pensado para o projeto? E por que o empréstimo?
6. Por que foi escolhida a intervenção pelo projeto?
7. Como o projeto se enquadra na estratégia de desenvolvimento do(a) cidade/estado/país?
8. Você sabe como foi elaborada a estratégia de desenvolvimento? Você a conhece?
9. Falando da gestão do projeto, há alguma unidade específica responsável pelo projeto? Como ela foi criada? E como foram escolhidos seus integrantes? (Há grupos eles x nós?)
10. Como é a situação funcional dos integrantes? São estatutários, cedidos, extra-quadros, terceirizados etc? (Conseqüências se houver diferenças)
11. Você percebe diferença de tratamento para os diversos os tipos de funcionários? Como? Quais as conseqüências? Quais?
12. Há a necessidade de observância de alguma norma específica para a execução do projeto? Quais? O que isso afeta nas atividades do setor? (Tem alguma coisa que atrapalha ou é feita só para “cumprir tabela”? Tem alguma coisa que ajuda no dia-a-dia?)
13. Quais as diferenças mais freqüentes entre planejamento e a execução das ações?
14. Como são gerenciados os recursos do projeto? E as diversas ações?
15. Como se dá a influência do componente político no projeto?
16. Qual o grau de autonomia do gestor do projeto na execução?
17. Qual foi o grau de participação dos gestores do projeto na elaboração do projeto?
18. Quais são os maiores acertos do projeto? E os problemas (do ponto de vista do seu foco, resultados e funcionamento da gestão)?
19. Na sua opinião, haveria outra intervenção com o mesmo objeto, mas que seria mais importante do que aquela feita pelo projeto? Por que você a considera mais importante? Por que a intervenção escolhida não foi a outra?

20. Como se dá o controle da execução e dos resultados do projeto?
21. Houve mudança de governo durante a elaboração ou execução do projeto? Quais as conseqüências das mudanças para o projeto?
22. Há tentativas de pessoas não pertencentes à equipe de gestão do projeto em influenciar os rumos ou a gestão do projeto? Quais as conseqüências para o projeto?
23. Como o desempenho do projeto poderia ser melhor?
24. Você saberia identificar os beneficiários do projeto? Quais suas demandas com relação ao objeto do projeto? Quais outras formas de atender a essas demandas? Quais as vantagens e desvantagens para o governo (ou ocupante do executivo) resultantes da forma de intervenção escolhida?
25. A forma como os recursos são empregados para a execução do projeto poderia ser melhorada? Por que não é? Quais as conseqüências negativas da maneira como ocorre?
26. Como se dá o relacionamento com os outros setores que estão direta ou indiretamente envolvidos no projeto? O que funciona bem nesse relacionamento e o que não funciona bem?
27. Você teria alguma outra colocação a fazer?