

ILDIMAR CRUZ AIRES f.m.

8700001487

**Determinantes de Ordem
Política e Institucional
na Formulação e Implementação
de Políticas Públicas:**

Um Estudo do Programa Estadual de Cidades

Intermediárias em Minas Gerais

Tese de Doutorado a ser
apresentado ao Instituto de Economia
da Universidade Estadual de Campinas

Campinas

1991

UNICAMP
BIBLIOTECA CENTRAL

*Este exemplar cor-
responde ao origi-
nal da tese defendi-
da pela Aluna Ildimar
Cruz Aires orientada pelo
Prof. Dr. Carlos Lessa.*

Dr. Carlos Lessa, 1939 -

f. do I. E. O. n. 1. ass. IE00001-1332

1000000000

A todas as pessoas que de uma forma ou
de outra concentram esforços no
sentido de contribuir para
crescimento de nossa sociedade.

AGRADECIMENTOS

Os meus agradecimentos neste trabalho serão dirigidos principalmente:

• ao meu Orientador de Tese, Prof. Dr. Carlos Lessa, em particular, pela forma descentralizada de conduzir a orientação, nunca estabelecendo como deveria ser feito, mas induzindo-me sempre à reflexão para encontrar o caminho. Sou grata ainda pelos conhecimentos transmitidos durante a realização deste trabalho e que tiveram importância significativa na minha formação profissional;

• à Profa. Dra. Sônia Draibe, pela contribuição valiosa à tese, em termos teóricos;

• à Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP), pelo apoio financeiro, através de bolsa de estudo, durante a realização dos créditos e à Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), pela bolsa de estudo, por um período de dois anos, mar./89 a fev./91, compreendido no período de realização da tese; recursos que possibilitaram o custeio de suas despesas, em torno de trinta por cento, sendo o restante, inclusive, a pesquisa de campo, realizada com recursos próprios. Do contrário, a tese não teria sido elaborada;

• aos Professores da UNICAMP, ^{Carlos}Alonso de Oliveira, ^{Costa}Ângela Kageama, Fernando (Nogueira), Liana Aureliano, José Graziano, Mônica Baer, Natermes Teixeira, Paulo Baltar, Rinaldo Fonseca, Sônia Draibe, Wilmar Faria, Wilson Cano,

pelos conhecimentos transmitidos durante a realização dos créditos do Doutorado, e que contribuíram, de forma efetiva, na minha formação acadêmica;

• aos professores do CEDEPLAR da Universidade Federal de Minas Gerais, Clélio Campolina e Paulo Haddad, pela importância na realização deste curso de Doutorado, além do fato de contribuírem na minha formação acadêmica;

• aos professores da Banca Examinadora,

• aos Prefeitos Municipais e Secretariado, Técnicos das Prefeituras, Associações de Bairros e Grupos Comunitários, pelas informações prestadas, sem as quais, seria impossível a realização deste trabalho;

• aos Coordenadores Estaduais do PROECI (Órgão Executor e de Coordenação Geral e Agentes Executores) e Técnicos do Estado responsáveis por esse Programa, pelas informações prestadas, sem as quais, igualmente, seria impossível realizar este trabalho.

• aos meus colegas de curso pela aprendizagem, tanto a nível acadêmico como em diferentes aspectos, em particular, àqueles com os quais mantive convívio social mais de perto;

• aos meus colegas de trabalho, com os quais convivi durante toda minha atuação como profissional, em particular, aos colegas da Superintendência de Articulação

aos Municípios (SUPAM), pelo intercâmbio de experiências e que deram suporte à realização deste trabalho;

• aos amigos, Márcia e Alberto, da Secretaria de Pós-Graduação do IE/UNICAMP, pela atenção, carinho e apoio, durante todo o nosso convívio;

• às bibliotecárias IE/UNICAMP, pela presteza em fornecer os materiais bibliográficos solicitados;

• às pessoas do Xerox do IE/UNICAMP, pela gentileza no atendimento;

• à Joana Ferreira, bibliotecária do CEDEPLAR da Universidade Federal de Minas Gerais, pela atenção e boa vontade em prestar informações sobre normas bibliográficas;

• às colegas, Gláucia e Alda, pelo apoio na cidade de Campinas.

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO

INTRODUÇÃO

CAPÍTULO I

DESCRIÇÃO DO PROGRAMA ESTADUAL DE CIDADES INTERMEDIÁRIAS (PROECI) E SUA INSERÇÃO NA POLÍTICA NACIONAL E NAS DIRETRIZES DO AGENTE EXTERNO DE FINANCIAMENTO (BID); O PROBLEMA OBJETO DA INVESTIGAÇÃO E PROCEDIMENTO METODOLÓGICO	1
1. Contexto Político-Institucional da Concepção do PROECI	5
2. Caracterização do PROECI, Seus Objetivos, Fontes de Financiamento e Cidades Contempladas	8
3. Descrição dos Projetos do Subprograma Social/PROECI, Seus Objetivos e Reformulações	17
4. Descrição dos Demais Projetos do Programa; Seus Objetivos e Reformulações	32
5. Ajustes Financeiros do Programa	37
6. O Problema Objeto da Investigação	39
7. Procedimento Metodológico	45

CAPÍTULO II

RESULTADO DA PEEQUISA: ANÁLISE E DISCUSSÃO 50

1. Concepção do Programa 53

2. Implantação do Programa 55

2.1. Condicionantes da fase de concepção do Programa e
seus reflexos a nível de desempenho do Subprograma
Social na fase de implantação 56

2.2. Condicionantes da fase de implantação do Programa
e seus reflexos no desempenho do Subprograma Social 67

3. Operacionalização de Projetos do Subprograma Social .. 137

CONCLUSÃO 170

ANEXOS:

Quadros 203

Roteiros de Entrevistas 206

BIBLIOGRAFIA 216

APRESENTAÇÃO

Este trabalho visa, num primeiro momento, situar as Instituições estaduais e municipais responsáveis pelas atividades do Programa Estadual de Cidades Intermediárias - PROECI, bem como as organizações comunitárias envolvidas na implantação de seus projetos e Banco Interamericano de Desenvolvimento - BID acerca dos fatores causais explicativos do grau de desempenho deste Programa, em particular, da baixa efetividade do seu Subprograma Social, objeto deste estudo. Num segundo momento, o objetivo consiste em sistematizar questões de natureza teórica, seja associada aos resultados da pesquisa empírica, recorrendo-se a autores que discutem as constatações do fenômeno ou, ainda, explicitando determinantes de políticas públicas recorrentes na literatura, bem como aspectos de avaliação de programas e projetos.

Além desses aspectos, procura examinar se os projetos integrantes do Subprograma Social, em fase de operacionalização, estariam respondendo aos objetivos específicos a que se propunham, pelo menos até a data de realização da pesquisa de campo, junto às cidades contempladas.

A partir de tais objetivos, a intenção é subsidiar as agências governamentais responsáveis pela formulação e implementação de políticas e/ou programas com informações consideradas relevantes, tanto a nível de resultados

empíricos, como de aspectos teóricos e que poderão contribuir de alguma forma no desempenho de suas atividades.

Como o universo a ser atingido é heterogêneo - agências governamentais (Estado e Município), BID e organizações comunitárias - além de não se restringir ao Estado de Minas Gerais, face aos objetivos a que se propõe a pesquisa, procurou-se, dentro do possível, utilizar-se de uma linguagem simplificada que permitisse a compreensão de todos, acerca das questões abordadas neste trabalho.

INTRODUÇÃO

O Programa Estadual de Cidades Intermediárias (PROECI), a ser discutido neste trabalho, compreende vários projetos em áreas diversificadas, ou seja: Microunidade de Produção, Centro de Bairro, Artesanato, Treinamento de Recursos Humanos, Educação Politécnica, Saúde, Comercialização Agrícola, Pegmatito, Melhoramento de Infra-Estrutura Viária e Reforço Institucional da Capacidade de Planejamento das Prefeituras Municipais contempladas com o Programa. Deve-se assinalar que, para efeito deste estudo, os seis primeiros projetos serão denominados de Subprograma Social e que se constitui objeto de estudo desta pesquisa. A denominação de projeto, por sua vez, fica entendida como o agrupamento de subprojetos que serão identificados a nível da unidade operacional.

Embora sendo o objeto do estudo o Subprograma Social, a análise contempla o Programa como um todo, para permitir uma visão mais abrangente desse objeto, na medida em que os demais projetos do Programa servirão de referência comparativa aos projetos da área social, em termos de implantação.

Cabe evidenciar que não constitui objetivo deste estudo discutir o mérito do Programa, tampouco de seus projetos específicos, em particular aqueles da área social, principalmente se analisados do ponto de vista de seus custos

ILDIMAR CRUZ AIRES t.m.

BT00001487

Determinantes de Ordem
Política e Institucional
na Formulação e Implementação
de Políticas Públicas:

Um Estudo do Programa Estadual de Cidades

Intermediárias em Minas Gerais

*Este exemplar cor-
responde ao origi-
nal da sua defini-
da pela Aluna Ildimar
Cruz Aires orientada pelo
Prof. Dr. Carlos Serra.*

Dr. Carlos Serra, 1938 -

Ind. n.º 1.000.000.000

Tese de Doutorado a ser
apresentada ao Instituto de Economia
da Universidade Estadual de Campinas

Campinas

1991

UNICAMP
BIBLIOTECA CENTRAL

A todas as pessoas que de uma forma ou de outra concentram esforços no sentido de contribuir para o crescimento de nossa sociedade.

AGRADECIMENTOS

Os meus agradecimentos neste trabalho serão dirigidos principalmente:

. ao meu Orientador de Tese, Prof. Dr. Carlos Lessa, em particular, pela forma descentralizada de conduzir a orientação, nunca estabelecendo como deveria ser feito, mas induzindo-me sempre à reflexão para encontrar o caminho. Sou grata ainda pelos conhecimentos transmitidos durante a realização deste trabalho e que tiveram importância significativa na minha formação profissional;

. à Profa. Dra. Sônia Draibe, pela contribuição valiosa à tese, em termos teóricos;

. à Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP), pelo apoio financeiro, através de bolsa de estudo, durante a realização dos créditos e à Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), pela bolsa de estudo, por um período de dois anos, mar./89 a fev./91, compreendido no período de realização da tese; recursos que possibilitaram o custeio de suas despesas, em torno de trinta por cento, sendo o restante, inclusive, a pesquisa de campo, realizada com recursos próprios. - Do contrário, a tese não teria sido elaborada;

. aos Professores da UNICAMP, ^{Carlos}Alonso de Oliveira, ^{Costa}Ângela Kageama, Fernando (Nogueira), Liana Aureliano, José Graziano, Mônica Baer, Natermes Teixeira, Paulo Baltar, Rinaldo Fonseca, Sônia Draibe, Wilmar Faria, Wilson Cano,

pelos conhecimentos transmitidos durante a realização dos créditos do Doutorado, e que contribuíram, de forma efetiva, na minha formação acadêmica;

. aos professores do CEDEPLAR da Universidade Federal de Minas Gerais, Clélio Campolina e Paulo Haddad, pela importância na realização deste curso de Doutorado, além do fato de contribuírem na minha formação acadêmica;

. aos professores da Banca Examinadora,

. aos Prefeitos Municipais e Secretariado, Técnicos das Prefeituras, Associações de Bairros e Grupos Comunitários, pelas informações prestadas, sem as quais, seria impossível a realização deste trabalho;

. aos Coordenadores Estaduais do PROECI (órgão Executor e de Coordenação Geral e Agentes Executores) e Técnicos do Estado responsáveis por esse Programa, pelas informações prestadas, sem as quais, igualmente, seria impossível realizar este trabalho.

. aos meus colegas de curso pela aprendizagem, tanto a nível acadêmico como em diferentes aspectos, em particular, àqueles com os quais mantive convívio social mais de perto;

. aos meus colegas de trabalho, com os quais convivi durante toda minha atuação como profissional, em particular, aos colegas da Superintendência de Articulação

dos Municípios (SUPAM), pelo intercâmbio de experiências e que deram suporte à realização deste trabalho;

. aos amigos, Márcia e Alberto, da Secretaria de Pós-Graduação do IE/UNICAMP, pela atenção, carinho e apoio, durante todo o nosso convívio;

. às bibliotecárias IE/UNICAMP, pela presteza em fornecer os materiais bibliográficos solicitados;

. às pessoas do Xerox do IE/UNICAMP, pela gentileza no atendimento;

. à Joana Ferreira, bibliotecária do CEDEPLAR da Universidade Federal de Minas Gerais, pela atenção e boa vontade em prestar informações sobre normas bibliográficas;

. às colegas, Gláucia e Alda, pelo apoio na cidade de Campinas.

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO

INTRODUÇÃO

CAPÍTULO I

DESCRIÇÃO DO PROGRAMA ESTADUAL DE CIDADES

INTERMEDIÁRIAS (PROECI) E SUA INSERÇÃO NA POLÍTICA

NACIONAL E NAS DIRETRIZES DO AGENTE EXTERNO DE

FINANCIAMENTO (BID); O PROBLEMA OBJETO DA INVESTIGAÇÃO

E PROCEDIMENTO METODOLÓGICO	1
1. Contexto Político-Institucional da Concepção do PROECI	5
2. Caracterização do PROECI, Seus Objetivos, Fontes de Financiamento e Cidades Contempladas	8
3. Descrição dos Projetos do Subprograma Social/PROECI, Seus Objetivos e Reformulações	17
4. Descrição dos Demais Projetos do Programa; Seus Objetivos e Reformulações	32
5. Ajustes Financeiros do Programa	37
6. O Problema Objeto da Investigação	39
7. Procedimento Metodológico	45

CAPÍTULO II

RESULTADO DA PESQUISA: ANÁLISE E DISCUSSÃO 50

1. Concepção do Programa 53

2. Implantação do Programa 55

2.1. Condicionantes da fase de concepção do Programa e
seus reflexos a nível de desempenho do Subprograma
Social na fase de implantação 56

2.2. Condicionantes da fase de implantação do Programa
e seus reflexos no desempenho do Subprograma Social 67

3. Operacionalização de Projetos do Subprograma Social .. 137

CONCLUSÃO 170

ANEXOS:

Quadros 203

Roteiros de Entrevistas 206

BIBLIOGRAFIA 216

APRESENTAÇÃO

Este trabalho visa, num primeiro momento, situar as instituições estaduais e municipais responsáveis pelas atividades do Programa Estadual de Cidades Intermediárias - PROECI, bem como as organizações comunitárias envolvidas na implantação de seus projetos e Banco Interamericano de Desenvolvimento - BID acerca dos fatores causais explicativos do grau de desempenho deste Programa, em particular, da baixa efetividade do seu Subprograma Social, objeto deste estudo. Num segundo momento, o objetivo consiste em sistematizar questões de natureza teórica, seja associada aos resultados da pesquisa empírica, recorrendo-se a autores que discutem as constatações do fenômeno ou, ainda, explicitando determinantes de políticas públicas recorrentes na literatura, bem como aspectos de avaliação de programas e projetos.

Além desses aspectos, procura examinar se os projetos integrantes do Subprograma Social, em fase de operacionalização, estariam respondendo aos objetivos específicos a que se propunham, pelo menos até a data de realização da pesquisa de campo, junto às cidades contempladas.

A partir de tais objetivos, a intenção é subsidiar as agências governamentais responsáveis pela formulação e implementação de políticas e/ou programas com informações consideradas relevantes, tanto a nível de resultados

empíricos, como de aspectos teóricos e que poderão contribuir de alguma forma no desempenho de suas atividades.

Como o universo a ser atingido é heterogêneo - agências governamentais (Estado e Município), BID e organizações comunitárias - além de não se restringir ao Estado de Minas Gerais, face aos objetivos a que se propõe a pesquisa, procurou-se, dentro do possível, utilizar-se de uma linguagem simplificada que permitisse a compreensão de todos, acerca das questões abordadas neste trabalho.

INTRODUÇÃO

O Programa Estadual de Cidades Intermediárias (PROECI), a ser discutido neste trabalho, compreende vários projetos em áreas diversificadas, ou seja: Microunidade de Produção, Centro de Bairro, Artesanato, Treinamento de Recursos Humanos, Educação Politécnica, Saúde, Comercialização Agrícola, Pegmatito, Melhoramento de Infra-Estrutura Viária e Reforço Institucional da Capacidade de Planejamento das Prefeituras Municipais contempladas com o Programa. Deve-se assinalar que, para efeito deste estudo, os seis primeiros projetos serão denominados de Subprograma Social e que se constitui objeto de estudo desta pesquisa. A denominação de projeto, por sua vez, fica entendida como o agrupamento de subprojetos que serão identificados a nível da unidade operacional.

Embora sendo o objeto do estudo o Subprograma Social, a análise contempla o Programa como um todo, para permitir uma visão mais abrangente desse objeto, na medida em que os demais projetos do Programa servirão de referência comparativa aos projetos da área social, em termos de implantação.

Cabe evidenciar que não constitui objetivo deste estudo discutir o mérito do Programa, tampouco de seus projetos específicos, em particular aqueles da área social, principalmente se analisados do ponto de vista de seus custos

de implantação, face a aplicação alternativa
Esta questão poderá ser objeto de outra invest

A estrutura deste trabalho con
Capítulos e Conclusões.

O Capítulo Primeiro explicita a
Programa, visando recuperar aspectos de sua
visualização de suas etapas. Ao mesmo tempo,
as instituições e pessoas envolvidas em suas a
realização de entrevistas, na tentativa d
indagações associadas ao problema da pesquisa
explicita ainda os objetivos do Programa, esp
nível do Subprograma Social, objeto deste es
um dos projetos contemplados, assinalando, i
concepções. Ademais, indica o avanço físico
Programa e de seus respectivos projetos e em
encontram os subprojetos da área social, co
período de análise, abr./84 a set./88. O Cap
também as reformulações dos projetos do Progra
financeiros, em 1986, do montante de recurso
seu financiamento, ao passar de US\$ 140.000
quarenta milhões de dólares) para US\$ 116.00
dezesseis milhões (de dólares) e o processo de
destes recursos entre os projetos e ativida

Além desses aspectos, assinala as indagações que sugeriram a formulação do problema da pesquisa. A primeira refere-se aos fatores explicativos da baixa efetividade dos projetos do Subprograma Social constatada em dados quantitativos, obtidos junto à monitoria do Programa, e nos resultados da pesquisa empírica (dados qualitativos). Constata-se esta observada, a despeito desses projetos terem assegurado recursos do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e previsão de recursos de aporte local pelo Tesouro do Estado para seu financiamento. A segunda indagação estaria associada ao desempenho dos projetos Subprograma Social em fase de operacionalização, ou seja, se estariam respondendo aos objetivos propostos.

Por último, descreve a metodologia a ser utilizada na investigação, utilizando-se das técnicas de amostragem e observação participante, tendo como referência dados quantitativos, coletados junto à monitoria do Programa e dados qualitativos, obtidos através de entrevistas, conforme roteiros anexos.

O Capítulo Segundo discute e analisa os resultados da pesquisa, assinalando os principais fatores, tidos como explicativos do baixo grau de efetividade do Subprograma Social, procurando responder também a segunda indagação da pesquisa, nos termos assinalados acima. Além disso, examina questões teóricas no campo das políticas públicas, recorrendo-se à literatura para elucidar constatações do relato da pesquisa ou independentemente destas constatações,

visando explicitar aspectos teóricos discutidos na literatura acerca dos determinantes de políticas e/ou programas e suas avaliações.

As conclusões, por sua vez, reportam-se a aspectos da pesquisa empírica e abordagens teóricas, tidas como relevantes em termos de contribuição da pesquisa.

Finalmente, deve-se destacar a intenção que orientou a decisão de realizar esta pesquisa, qual seja, a de ter esperança em poder sugerir, a partir de seus resultados, recomendações que possam contribuir para minimizar obstáculos na formulação e implementação de políticas e/ou programas, principalmente na área social, haja visto que, embora pareça evidente não carecer de esforços, para apreender a gravidade dos problemas sociais do país, não se tem dúvida das dificuldades de conceber programas para solucioná-los e mais, fazê-los materializarem-se, dadas as características da burocracia estatal e os interesses políticos diferenciados no trato de questões sociais.

CAPÍTULO I

DESCRIÇÃO DO PROGRAMA DE CIDADES INTERMEDIÁRIAS E SUA INSERÇÃO NA POLÍTICA NACIONAL E DIRETRIZES DO AGENTE EXTERNO DE FINANCIAMENTO. O PROBLEMA OBJETO DA INVESTIGAÇÃO E PROCEDIMENTO METODOLÓGICO

Conforme especificado na "Introdução" deste trabalho, o Programa Estadual de Cidades Intermediárias contempla projetos em diversas áreas. A maior frequência deles se constitui de projetos na área social que, para efeito deste estudo, integrarão o que denominamos de Subprograma Social, objeto da pesquisa.

Cabe assinalar que este Programa faz parte de um elenco de programas especiais, priorizados na agenda governamental, na vigência do III Plano Mineiro de Desenvolvimento Econômico e Social (III PMDES - 1979/83), durante a gestão do governo Francelino Pereira dos Santos, tendo como Secretário de Estado do Planejamento e Coordenação Geral, Prof. Paulo Roberto Haddad, responsável pela institucionalização de tais programas. Seus objetivos consistiam, fundamentalmente, na melhoria das condições de vida da população carente do Estado. Neste particular, cada programa teria sua área específica de intervenção, integrando-se com os demais no conjunto de suas ações, visando com isto alterar o quadro estadual de desigualdades,

sucesso na concentração da renda e da riqueza a nível pessoal e regional, como resultante do modelo de desenvolvimento econômico do país.

Dentre esses programas especiais, destacam-se o Programa de Promoção de Pequenos Produtores Rurais (MG-II); Programa de Desenvolvimento Rural Integrado (PDRI-Gorutuba); o Programa de Desenvolvimento da Zona da Mata (PRODEMATA); Programa de Desenvolvimento de Comunidade (PRODECOM) e, finalmente, o Programa de Cidades Intermediárias (PROECI), em análise.

Os Programas, MG-II, PDRI-Gorutuba e PRODEMATA, teriam por objetivo evitar o primeiro movimento de fluxo migratório, ou seja, o êxodo rural. Nesse sentido convergem suas ações para promover a elevação do nível de renda dos pequenos produtores rurais, proprietários, parceiros ou arrendatários, a partir da criação de uma base econômica em suas unidades de exploração agrícola. Já o objetivo do PROECI seria reforçar os Centros Intermediários do Estado, a fim de que absorvessem esse primeiro movimento migratório, evitando, assim, o segundo movimento no sentido dos pólos metropolitanos, principalmente Belo Horizonte, São Paulo e Brasília.

O PRODECOM, por sua vez, visaria atender a toda população carente do Estado, em particular as populações urbanas periféricas de baixo poder aquisitivo. A orientação deste Programa estaria voltada, sobretudo, para a cobertura de déficits de serviços e equipamentos sociais básicos. Para

Auto, deveria utilizar os recursos latentes, nos núcleos comunitários, por falta de agente catalisador, e recursos do Incentivo do Estado.

Especificamente quanto ao PROECI, Programa de Interesse deste estudo, deve-se evidenciar que, embora agendado no III PNDES, sua concepção é discutida previamente pela Fundação João Pinheiro, tendo como referência o II Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND - 1975/79), a partir de suas propostas de fortalecimento dos principais Centros Intermediários Nacionais, visando, sobretudo, conter os fluxos migratórios para os grandes centros urbanos do país, intensificado na década de setenta e com graves problemas sociais, mais precisamente em face da crise econômica dos anos oitenta.

A concepção e formulação desse Programa coube à Fundação João Pinheiro, na tentativa de organizar o espaço urbano estadual, fortalecendo os seus Centros Intermediários, a exemplo da proposta nacional. Esta iniciativa teria por objetivo conter os fluxos migratórios internos para as metrópoles nacionais, conforme já assinalado. Iniciativa que resulta de estudos de migrações internas realizados por essa Instituição, onde se constata os movimentos migratórios por dois estágios, nos termos explicitados anteriormente.

Os problemas sociais emergentes nas grandes cidades constituem preocupação nacional e estão a exigir ações governamentais no sentido de amenizar os conflitos e manter a legitimidade do Estado. O PROECI, pela sua

concepção, se apresenta como instrumento identificado com essa problemática, contando, por conseguinte, com a receptividade do governo federal, inclusive como mediador das negociações junto ao BID, para contratação do empréstimo que se constituiria fonte de financiamento parcial do Programa. Além disto, assume em seu nome o débito contraído, considerando a incapacidade de endividamento do Estado em arcar formalmente com esse compromisso, embora seja o responsável pelo pagamento do empréstimo. Esses aspectos sugerem destacar que a *"legitimação do regime antes buscada através de campanhas no estilo Brasil Grande, dá lugar à estratégia de políticas sociais voltadas para a incorporação dos setores menos privilegiados da população"* (PRATES & ANDRADE, 1985). Constatações observadas, a partir do projeto de abertura política iniciada no governo Geisel - 1975/79.

Nesse contexto político, o Estado de Minas Gerais procura ampliar o leque de seus programas voltados para o setor social, através do "Planejamento para Negociação", considerando, de modo particular, as dificuldades financeiras em assumir despesas adicionais, em face das restrições orçamentárias, consequências da política nacional de concentração/centralização fiscal tributária na esfera da União. Embora a abertura política permita as primeiras iniciativas no sentido de descentralizar os recursos a outras esferas de governo, os resultados obtidos são inexpressivos, considerando-se as carências e demandas a serem atendidas ao

nível dos Estados e Municípios. Ao discutir esta questão, OLIVEIRA (1985) assinala

"A combinação da abertura política com a manutenção do crescimento econômico permite os primeiros passos para a descentralização de recursos entre as esferas de governo, sem que, entretanto, o poder central perca as rédeas do controle. Em sua essência, o sistema fiscal, apesar de sua inércia, preserva a mesma estrutura e a mesma perversidade."

A partir dessas questões, pretende-se explicitar, mais detalhadamente, sob que condições político-institucional foi instituído o Programa, conforme análise a seguir.

1: Contexto Político e Institucional de Concepção do PROECI

A concepção desse Programa estaria atrelada a essa problemática urbana, tendo como referência a política nacional de desenvolvimento urbano expressa no II PND cujos instrumentos de ação, neste particular, seriam o Programa Nacional de Cidades de Porte Médio e o Programa de Regiões Metropolitanas, ambos sob a coordenação da Secretaria Executiva da Comissão Nacional de Política Urbana e Regiões Metropolitanas - CNPU da Secretaria de Planejamento e Coordenação Geral da Previdência da República - SEPLAN/PR.

Como se sabe, o II Plano Nacional de Desenvolvimento, além do objetivo de conduzir e orientar os rumos da economia, face ao esgotamento do modelo de

desenvolvimento ("milagre econômico" - 1968/73), procura eleger metas e objetivos, visando amenizar os problemas e conflitos sociais agudizados nas grandes cidades. Não cabe aqui discutir os resultados dessa intervenção governamental, mas apenas explicitá-la para situar o Programa Estadual em estudo, na medida em que sua formulação tem como referência aspectos da política nacional.

Embora a proposta do Programa resulte de decisão interna (ao nível do Estado) e as concepções de seus projetos formuladas no espaço de sua burocracia,⁴ não se pode deixar de considerar a orientação da política nacional e das diretrizes das linhas de financiamento do Agente Externo (BID), na sua formulação. Aspectos que possibilitaram assegurar recursos externos para viabilizá-lo.

Conforme já assinalado, a orientação do Programa se espelha no "Planejamento para Negociação", instituído pelos Estados Federativos como alternativa para ampliar suas escassas dotações orçamentárias, reflexo da política tributária nacional em vigor. Ao se referir a esta estratégia, salienta HADDAD (1980)

"Usualmente, os procedimentos têm sido os seguintes: a partir da geração de informações sobre fundo, programas especiais, recursos orçamentários e previsões de investimentos dos agentes principais que compõem o "entorno paramétrico" do Estado ou região, os seus planejadores têm preparado projetos, estudos e programas para disputar a parcela maior

⁴ Apenas o Projeto Artesanato, por exigência do BID, contou com consultoria internacional.

responsabilidade, de acordo com o Decreto que instituiu o Programa, da elaboração e implementação dos Projetos de suas respectivas áreas. A orientação nesse sentido estaria atrelada a critérios estabelecidos pelo Conselho Diretor do Programa, criado pelo mesmo Decreto e integrado pelo Governador do Estado, que seria o seu Presidente, e pelos Secretários de Estado, das instituições supracitadas (órgão Executor e de Coordenação Geral e Agentes Executores do Programa). Sabe-se, contudo, que na prática esse Conselho Diretor não teve quase nenhuma interferência no encaminhamento do Programa. A sua condução ficou praticamente a cargo do seu órgão Executor e de Coordenação Geral.

2. Caracterização do PROECI, Seus Objetivos, Fontes de Financiamento e Cidades Contempladas

Parece importante considerar inicialmente que o PROECI, sob as orientações das diretrizes do III PMDES, incorpora em sua concepção a participação da comunidade, ator social imprescindível na fase de implantação da maioria de seus projetos.

Diferentemente dos Planos Mineiros de Desenvolvimento Econômico e Social anteriores (I PMDES - 1971/75 e II PMDES - 1976/79), o III PMDES utiliza-se de um novo paradigma: o "Planejamento Participativo". A iniciativa fundamenta-se no fato de que o planejamento regional e urbano nos moldes clássicos, até então implementados através dos

dois primeiros Planos, não teriam solucionado os problemas básicos de interesse estadual.

é, portanto, sob a orientação participativa que é pensado o PROECI e, de modo particular, os projetos do Subprograma Social. Iniciativa inovadora para o estilo de planejamento até então adotado no universo das instituições públicas, apesar de não se desconhecer as dificuldades para implementá-la.

A partir dessa referência, parece relevante evidenciar algumas indagações formuladas por PRATES e ANDRADE (1985) ao explicitarem:

"Para se constituir em paradigma novo para o desenvolvimento regional e urbano, o planejamento participativo precisa dar respostas a indagações que são centrais a sua própria concepção: Como conciliar os objetivos presumidamente técnicos do planejamento com os interesses da comunidade e população atingidas? Como assegurar a participação e representação política dos beneficiários? Como acoplar a nova arena de participação que se abre com o modelo participativo, aos mecanismos clássicos de representação política? Finalmente, como conduzir os riscos de cooptação política ampliados pela filosofia participativa do modelo?"

Essas questões devem ser consideradas posteriormente, ao se discutir o relato da pesquisa, dada a importância que expressam a nível de entendimento do problema, objeto de investigação deste estudo. Todavia, devem-se acrescentar outras indagações, na medida em que o

PROEPI requer a participação dos governos locais como Agentes Executorios do Programa.

As indagações nesse particular consistem, sobretudo, em como conciliar os interesses de um programa estadual - já referendado, de certo modo, em objetivos nacionais - com os interesses dos governantes municipais e, ainda, como conciliar os interesses dos três níveis de governo e aqueles expressos pela comunidade a ser atendida pelo Programa. Estas indagações permeiam as grandes dificuldades de relacionamento instituições do Estado, Prefeitura Municipal e população-alvo. Tais dificuldades seriam reforçadas, na medida em que, a nível do Estado, se tem um elenco de instituições envolvidas com o Programa, com percepções próprias acerca das questões relacionadas ao seu conteúdo programático e forma de encaminhamento.

Quanto ao histórico do Programa, assinala-se que sua concepção foi concluída em 1982; quando então foram realizados os contratos de empréstimos de nºs 103/IC-BR e 684/SF-BR, junto ao BID, da ordem de US\$ 60.000.000,00 (Sessenta milhões de dólares), através da União, embora sendo o mutuário o Governo do Estado, que, por sua vez, deveria participar com aporte local no montante de US\$ 80.000.000,00 (Oitenta milhões de dólares), contando ainda com ajuda da União e Prefeituras Municipais. Nesse último caso, com doações de terrenos para instalação dos projetos e mesmo com recursos financeiros na fase de implantação de alguns projetos.

Assim, os recursos previstos inicialmente para o financiamento do Programa totalizam US\$ 140.000.000,00 (Cento e quarenta milhões de dólares). Em 1986, com sua reprogramação financeira, estes recursos foram reduzidos para US\$ 116.000.000,00 (Cento e dezesseis milhões de dólares), sendo US\$ 50.000.000,00 (Cinquenta milhões de dólares), de empréstimo do BID e o restante a cargo do Tesouro do Estado. Informações recentes (julho/91), obtidas junto a sua monitoria, indicam que o montante dos recursos alocados no Programa seria da ordem de US\$ 95.988.137,98 (Noventa e cinco milhões, novecentos e oitenta e oito mil, cento e trinta e sete dólares e centavos) sendo US\$ 29.988.137,98 (Vinte e nove milhões, novecentos e oitenta e oito mil, cento e trinta e sete dólares e centavos) a cargo do BID, com despesas já realizadas.

Apesar do contrato de empréstimo com o Banco ter sido assinado em 25.02.82, as primeiras parcelas de desembolso dos recursos foram liberadas em 03.04 e 24.04/84, para os Centros de Saúde de Uberlândia e Patos de Minas respectivamente, através do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES e do Banco de Desenvolvimento do Estado de Minas Gerais - BDMG, com os quais foram firmados contratos de repasse do financiamento.

A análise desta pesquisa centrar-se-á, num primeiro momento, no período de abril/84 (quando então se inicia a execução do Programa) a 30.09.88, para se discutir que fatores seriam explicativos do fraco desempenho do

Subprograma Social, após transcorridos mais de quatro anos desde o início de sua implantação. Num segundo momento, a investigação deverá fixar-se até a data de realização da pesquisa de campo junto às cidades contempladas com o Programa (março a junho/89), ao se discutir a indagação se os projetos da área social em fase de funcionamento estariam respondendo aos objetivos a que se propunham.

A partir de dados coletados junto à monitoria do Programa, atualmente a cargo da Secretaria de Estado de Assuntos Municipais - SEAM, o seu avanço físico global, em 30.09.88, foi de apenas 35,8%. Para este cálculo, a sua monitoria considerou o avanço físico ponderado de cada projeto, conforme especificações do Quadro I, multiplicando-o pela respectiva estimativa de custo de implantação, também especificadas no mesmo Quadro. Numa etapa seguinte, a operação consistiu em dividir o somatório das parcelas desse cálculo pelos custos totais estimados para a implantação de tais projetos, ou seja:

Avanço físico global (%) do Programa em 30.09.88 =

$$= \frac{9.160. 0,09 + 4.860. 1,64\% \dots + 21.590.7,36}{90.524,00} = 35,8\%$$

A leitura do Quadro I - tomando como referência o avanço físico ponderado de cada projeto a nível de implantação - nos permite mostrar que os projetos do Programa que menos avançaram foram aqueles da área social, excetuando-

de o Projeto de Educação Politécnica, comparativamente aos demais projetos do Programa, isto sem considerar que o Projeto Artesanato e o Subprojeto dos Hospitais foram cancelados da Programação. Segundo informações da Coordenação Executiva do Programa, outros subprojetos teriam sido excluídos do Programa, posteriormente ao período de análise da pesquisa, conforme consta das especificações do item 5 deste Capítulo.

Para se visualizar melhor o desempenho do Subprograma Social, deve-se considerar o avanço de cada um de seus projetos, em 30.09.88, especificando-o a nível de subprojeto por ser a unidade operacional, conforme definição já explicitada neste trabalho, e devendo orientar-se, a partir das reformulações de suas metas. Iniciando pelo Projeto de Microunidade de Produção, tem-se que das 100 (cem) unidades previstas, 7 estão implantadas, 42 em construção, 34 em fase de contratação de obras, e 17 com seus projetos executivos por elaborar. No caso do Projeto Centro de Bairro, as 7 (sete) unidades programadas registraram o seguinte avanço: 1 Subprojeto em fase final de implantação; outro, em construção, e os 5 restantes em fase de contratação de obras. O Projeto Artesanato, inicialmente com 5 (cinco) unidades, permanece com apenas 1 (um) Subprojeto, na cidade de Uberlândia, conforme já assinalado, e em fase de contratação de obra. Do total de 500 (quinhentos) cursos previstos no Projeto de Treinamento de Recursos Humanos, 126 já foram implantados e os demais estão em fase de programação. O

Projeto de Educação Politécnica contempla 5 (cinco) unidades, os Centros de Educação Politécnica, denominados de CEPs Cidade. Três deles com os respectivos anexos, os Campus Experimentais, conhecidos como CEPs Fazenda. Dos CEPs Cidade, três se encontravam em fase de implantação; um em construção e o outro ainda por licitar. Já os CEPs Fazenda, com previsão de 3 (três) unidades; uma em fase de implantação; outra em construção e a terceira por licitar. Finalmente o Projeto Saúde, com dois Subprojetos: os Centros de Saúde, com 33 (trinta e três) unidades, uma em fase final de implantação e as demais já implantadas; e o Subprojeto dos Hospitais, em número de três, e já cancelados do Programa. Informações que se restringem ao período de análise desta pesquisa, haja vista a exclusão posteriormente de um Subprojeto Centro de Bairro; de 32 (trinta e duas) das 100 (cem) Microunidades de Produção e de um Campus Experimental do Projeto de Educação Politécnica.

A indagação do porquê desses resultados a nível de implantação dos subprojetos da área social - refletindo no fraco desempenho dos seus respectivos projetos - constitui-se na orientação básica da formulação do problema desta pesquisa, a ser discutido no item 6 deste Capítulo.

O universo das cidades contempladas com o Programa, selecionado a partir de critérios que visariam a integração do espaço estadual em termos econômicos e sociais e com regiões circunvizinhas, seria: Unai, Patos de Minas, Uberlândia, Teófilo Otoni, Governador Valadares, Pocos de

urbanas de baixa renda. Neste sentido, ações deveriam ser providas, visando a ampliação da oferta de bens e serviços de consumo coletivo, a capacitação de mão-de-obra para o mercado formal e informal de trabalho e a melhoria do nível de renda e dos salários reais da população alvo; b) dinâmica demográfica das regiões do Estado. O objetivo aqui seria de reorientar ou conter os fluxos migratórios explicados basicamente por fatores de expulsão, em áreas estagnadas ou congestionadas; c) preocupação espacial ou urbano/regional, visando, fundamentalmente, elevar o nível hierárquico das cidades, seja aprimorando suas funções de lugar central, criando condições para o desenvolvimento e integração microrregional dos mercados polarizados pelos diversos centros, seja facilitando a ampliação de diversas atividades econômicas urbanas de elevada capacidade germinativa; d) dinamismo da base produtiva. A intenção seria incentivar regiões com maior potencial produtivo, de modo a obter respostas mais imediatas dos investimentos privados, diante de estímulos do setor público, pensando-se com esta iniciativa reduzir os fluxos migratórios internos, precisamente com relação ao seu segundo movimento no sentido das grandes metrópoles.

Por último, cabe assinalar que este Programa se compõe de projetos na sua grande maioria de concepção inovadora e de relativa complexidade, particularmente, tratando-se dos Projetos do Subprograma Social, aspecto a ser constatado no item a seguir.

3. Descrição dos Projetos do Subprograma Social, seus Objetivos e Reformulações.

a) Microunidade de Produção

A idéia básica deste Projeto consistiria no trabalho associativista no qual os membros do grupo participante é que deveriam administrar e executar as atividades produtivas das microunidades, desenvolvendo-as de forma integrada e em cooperação mútua, e onde as decisões seriam resultantes do consenso do grupo. Visava-se com este Projeto a melhoria do nível de renda das pessoas com baixo poder aquisitivo, selecionadas para trabalharem nas microunidades, a partir de critérios como: ser chefe de família, arrimo de família ou participante da renda familiar e que se encontrassem desempregados ou subempregados, embora desenvolvendo atividades regularmente no mercado informal de trabalho ou como biscateiros, desde que em condições precárias. Tais condições seriam expressas em baixos rendimentos por falta de treinamento da mão-de-obra e de disponibilidade de equipamentos e instalações que permitissem o aumento de produtividade e melhoria na qualidade do produto e, ainda, em termos de dificuldades de acesso ao mercado do produto para sua comercialização. Nesse sentido, a concepção do Projeto visava também a formação de um consórcio de associações das unidades que produzissem um produto

homogêneo, para facilitar os ganhos na comercialização do produto e na compra de insumos.

A reformulação deste projeto centrou-se basicamente em novos estudos de mercado para definição dos bens e serviços a serem produzidos pelas microunidades, haja vista o tempo transcorrido entre o estudo de mercado da proposta original do Projeto e as primeiras iniciativas para sua implantação. Dessa nova avaliação de mercado para os seus produtos, participaram, com sugestões acerca dos bens e serviços a serem produzidos, as associações de bairro da área de abrangência do Projeto. Esse trabalho ficou a cargo da SETAS estadual, seu Agente Executor, contando com os serviços do Centro de Apoio à Pequena e Média Empresa (CEAG), para elaboração dos estudos de viabilidade econômica dos bens e serviços a serem produzidos nessas unidades.

Quanto à meta prevista, de 140 a 160 microunidades a serem implantadas nas 7 (sete) cidades do Programa, passou-se a trabalhar com a meta de 100 (cem) unidades, devendo algumas delas serem instaladas nas microrregiões polarizadas por tais cidades e não apenas nos seus limites territoriais, conforme previa o projeto original.

Este Projeto tem sua concepção sugerida pelo Agente Executor, SETAS estadual, a partir do Projeto de Microunidade de Produção a cargo desta Secretaria.

Apesar de independente como Projeto integrante do Programa, algumas de suas microunidades deveriam compor as unidades produtivas do Projeto Centro de Bairro. Como houve

Incompatibilização entre a concepção deste Projeto e o de Microunidade de Produção, gerando, inclusive, conflitos na relação SETAS estadual e Prefeitura Municipal de Uberlândia, essas microunidades passam a integrar a própria estrutura do Centro de Bairro com a denominação de "Oficinas Comunitárias", devido à reivindicação dessa Prefeitura junto ao órgão Executor e de Coordenação Geral do Programa.

b) Centro de Bairro

Este Projeto teria concepção de relativa complexidade. Juridicamente se constituiria numa entidade civil sem fins lucrativos, reconhecida como de utilidade pública e constituída de um Consórcio de Associações de Bairros, delimitadas na área de abrangência do Centro, devendo contar com uma regulamentação jurídica e estatuto próprio. A este Consórcio de Associações caberia a sua propriedade (terreno, construção e instalações), sendo também responsável pela gerência e administração do Centro. A sua estrutura organizacional seria integrada pelos seguintes órgãos: assembleia geral, conselho comunitário, conselho fiscal, gerência executiva ou diretoria geral e núcleos de trabalho.

Vejamos a seguir as atribuições de cada um desses órgãos:

Assembleia Geral - seria o órgão soberano do Centro de Bairro, dela fazendo parte os membros do conselho

comunitário, do conselho fiscal e as pessoas que participariam diretamente da produção das unidades do Centro e/ou da gerência do Consórcio de Associações, além de outras entidades, se fosse o caso, dependendo este aspecto das especificidades locais. Nessa instância nível é que as decisões de maior influência do Consórcio de Associações seriam tomadas e visariam, em particular, a preservar as finalidades do Centro de Bairros;

Conselho Comunitário - órgão normativo, tendo como atribuição básica deliberar sobre as questões relativas à operacionalização do Centro de Bairro. Seria constituído de 1 (um) representante de cada Associação integrante do Consórcio e de outros representantes, seja de órgão da estrutura organizacional do Centro ou mesmo de 1 (um) representante da Prefeitura Municipal, se fosse o caso;

Conselho Fiscal - constituído, fundamentalmente, de representantes (membros efetivos e respectivos suplentes) das Associações de Bairro integrantes do consórcio de associações. As suas funções específicas seriam as de emitir parecer sobre as prestações de contas da gerência executiva ou diretoria geral - a serem submetidas à apreciação e homologação da assembleia geral - e garantir a aplicação das receitas do Centro de Bairro, exclusivamente para financiar gastos em benefício da comunidade;

Gerência Executiva ou Diretoria Geral - órgão encarregado da administração do Centro de Bairro, devendo

orientar suas ações pelo regimento interno do Centro cujas normas seriam definidas pelo conselho comunitário;

Núcleos de Trabalho - seriam 3 (três) núcleos: núcleo de prestação de serviços e atividades de apoio, núcleo de apoio à produção e núcleo de apoio ao consumo. No núcleo de prestação de serviços e atividades de apoio deveriam ser desenvolvidas as atividades de treinamento e formação de mão-de-obra, atividades culturais e de lazer, creches e horta comunitária, dentre outras. No núcleo de apoio à produção seriam instaladas as unidades produtivas que deveriam garantir a auto-sustentação do Centro, após três meses de funcionamento, período esse de adaptação, no qual o Estado deveria financiar os seus custos de manutenção e de operacionalização. Por último, o núcleo de apoio ao consumo que compreenderia o setor de comercialização dos bens e serviços produzidos pelas unidades produtivas do Centro de Bairro. Seu objetivo seria atender às demandas da população sob a área de abrangência do Centro, com a venda de produtos a preço inferior ao de mercado, de acordo com previsões do estudo de viabilidade econômica dessas unidades. E mais, comercializar o excedente de produção junto ao mercado atacadista das cidades do Programa, suas microrregiões e regiões circunvizinhas, constituindo-se ainda no local de venda de produtos caseiros produzidos pela população dos bairros atendidos pelo Centro, se constatada essa necessidade a nível da pesquisa domiciliar.

Além desses aspectos, o projeto Centro de Bairro visaria promover a melhoria da renda da população carente, seja oferecendo bens e serviços da cesta básica de consumo a preço inferior ao de mercado, seja pela remuneração direta ou indireta das pessoas envolvidas com suas atividades. Ainda como objetivo deste Projeto, destacam-se o atendimento dos serviços de creches às crianças em idade pré-escolar (de 0 a 6 anos), filhos de trabalhadores pertencentes à comunidade local, dando-se prioridade aos pais que exercessem atividades no Centro de Bairro; o treinamento da mão-de-obra alocada nas atividades do Centro e de pessoas da comunidade interessadas em ingressar no mercado formal ou informal de trabalho, ou mesmo já desenvolvendo atividades nestes mercados, embora carecendo de melhor qualificação. Para o atendimento desse objetivo, deveriam ser consideradas as demandas da população dos bairros atendidos pelo Centro, a avaliação do mercado de trabalho, a disponibilidade de equipamentos necessários à execução de cursos, como também, aqueles já existentes nas cidades contempladas com o Projeto e ministrados por outras instituições.

Este Projeto Centro de Bairro foi reavaliado a partir do seu Subprojeto a ser instalado na cidade de Uberlândia, contando com a participação direta da Prefeitura Municipal e da população a ser atendida, seja através de suas associações comunitárias ou de pesquisa domiciliar. Esta última alternativa teria por objetivo a participação da comunidade com sugestões sobre os bens e serviços a serem

oferecidos pelo Subprojeto, de maneira mais democrática, considerando-se que, até o presente, não existia nos bairros uma participação efetiva da maioria da população em reuniões das associações comunitárias. Esta participação, em geral, se dá de forma indireta, através de contatos informais com lideranças comunitárias.

A partir das sugestões das associações de bairro e dos resultados da pesquisa domiciliar sobre os bens e serviços possíveis de serem produzidos pelo Centro, fez-se uma seleção, tendo como referência o estudo de viabilidade econômica de cada um deles e, ainda, a disponibilidade de recursos financeiros prevista para os respectivos Subprojetos.

No caso das sugestões para o núcleo de prestação de serviços e atividades de apoio, o critério para selecionar os serviços a serem prestados levaria em conta a ordem de importância destes serviços, apresentada nos resultados da pesquisa domiciliar, considerando-se também as recomendações das associações de bairro.

Este Subprojeto, denominado de Centro de Bairro Lagoinha após sua reformulação, é que orientaria as reformulações dos demais Subprojetos Centros de Bairros previstos para as outras cidades, dadas as características da Administração Municipal do Prefeito Zaire Resende, com trabalhos juntos às associações de bairros, levando-as a participarem das ações de governo. Este aspecto facilitou de forma significativa a reformulação do Subprojeto, e a partir

dessa experiência, pode-se avaliar melhor a forma de conduzir as reformulações dos Subprojetos das demais cidades, devendo-se levar em conta, além dos limites a essa reformulação, as especificidades locais e os meios institucionais disponíveis.

Nessa fase de reformulação, contrariamente das ações relativas à concepção original do Projeto, incorporaram-se, de forma efetiva, a participação das equipes dos governos locais, das associações de bairros e da população a ser atendida. Todavia, essa participação não ocorreu de forma homogênea, foi diferenciada e dependendo do grau de organização das associações de bairros e especificidades das administrações municipais.

Cabe destacar que nesse processo de reformulação, além das alterações na natureza dos bens e serviços a serem produzidos pelo Centro, definidas a partir de reivindicações locais, o Subprojeto introduziu alterações, tidas como relevantes, em aspectos de concepção do Projeto, que, embora já enfatizadas, convém especificá-las no processo de discussão junto à comunidade. Vejamos, então, como se deu este processo: No Projeto original, a propriedade do Centro (terreno, construção e instalações) ficaria a cargo da associação de bairro de maior representatividade. Esta condição foi considerada, no processo de discussão, como um sério problema, no que se refere ao relacionamento entre a associação proprietária e as demais associações participantes. O argumento, neste particular, seria de que esta distinção poderia gerar inúmeras dificuldades a nível

das decisões e operacionalização das atividades do Centro; exatamente em função da desigualdade entre aquela associação que deveria possuir a propriedade e as que não a possuiriam, estimulando motivações diferenciadas no trato com o Projeto. Do consenso resultou que a propriedade do Centro ficaria a cargo de um consórcio de associações de bairros, sob sua área de abrangência, de modo a permitir uma participação mais democrática nas suas decisões. Também de acordo com o Projeto Original, as microunidades de produção a serem instaladas no Centro de Bairro deveriam estar vinculadas ao Projeto de Microunidade de Produção. As discussões locais mostraram inviabilidade na independência dessas unidades da estrutura organizacional do Centro, justificando a proposta junto à Coordenação Geral e Executiva do Programa, para que as mesmas fizessem parte desta estrutura. Decisão que resultaria em alterações na dinâmica operacional dessas microunidades e mesmo em aspectos de sua concepção, passando, inclusive, a denominarem-se "Oficinas Comunitárias".

Um outro aspecto da reformulação deste Projeto refere-se à autonomia do Centro de Bairro em manter ou não a unidade produtiva com relação formal de trabalho e que seria, segundo a sua concepção original, a fonte geradora dos recursos para financiar as atividades do Centro, enquanto as microunidades de produção manteriam relação informal de trabalho e seriam fonte complementar de recursos neste particular. Essa autonomia baseou-se em argumentos que sugeriam possíveis conflitos na administração do Centro, como

resultantes do convívio, na sua estrutura organizacional, da criação diferenciada de trabalho, o que teria fundamentado a alternativa de manter apenas a relação informal de trabalho, caracterizada nas microunidades de produção, ou melhor, associações comunitárias.

Com relação às metas do projeto, previu-se, inicialmente, a construção e instalação de 12 (doze) centros de bairros, sendo 3 em cada uma das cidades, de Governador Valadares e Teófilo Otoni; 2 em Poços de Caldas e 1 em Unaí, Uberlândia, Patos de Minas e Itajubá. Com o ajustamento do programa em 1986, as unidades do projeto foram reduzidas a 7 (sete); 2 nas respectivas cidades de Governador Valadares, Poços de Caldas e Uberlândia e 1 em Patos de Minas;

c) Treinamento de Recursos Humanos

Embora existindo cursos de treinamento nos Centros de Bairro, conforme já explicitado, o treinamento de recursos humanos é parte integrante do Programa como um projeto específico, sendo o Agente Executor, a SETAS estadual. Seu objetivo básico seria o treinamento das pessoas que fossem trabalhar nas microunidades de produção e também em outras atividades do mercado informal e formal de trabalho, tendo como clientela a população de baixa renda das cidades contempladas com o Programa e respectivas microrregiões, onde se encontrassem instaladas as microunidades de produção do Programa. Para o alcance desse objetivo seriam utilizadas

unidades móveis e instalações já existentes em instituições das cidades do Programa e nos Municípios por elas regulamentadas.

As alterações processadas neste projeto fixaram-se em suas metas, aumentando de 150 cursos previstos na proposta original para 500 cursos;

d) Artesanato

A idéia básica deste Projeto seria a de promover o desenvolvimento das potencialidades locais: de recursos humanos e recursos naturais, como também de facilitar o acesso de artesãos, membros de suas famílias e outras pessoas da comunidade a equipamentos e instalações que permitissem o aumento de produtividade e melhoria na qualidade do artesanato. Além disso, pretendia oferecer instalações para a venda dos produtos (um centro de comercialização e uma loja) a serem instalados nas cidades de Belo Horizonte e Rio de Janeiro, respectivamente. Tais procedimentos visariam elevar o nível de renda das pessoas envolvidas com essas atividades ou dispostas a participarem das mesmas.

Este Projeto teria 2 (duas) unidades de produção nos setores de Joalheria e artigos finos, em Teófilo Otoni; 1 (uma) unidade na área de cerâmica, em Unaí, e 2 (duas) no setor têxtil, sendo uma unidade em Patos de Minas e a outra em Uberlândia. Para a sua operacionalização, previa-se, inicialmente, a contratação de consultores para o treinamento

de artesãos por um período de 3 (três) anos. Concluída esta primeira etapa, dever-se-ia organizar/institucionalizar um sistema de cooperativas de artesãos, tendo por objetivo, particularmente, a comercialização dos produtos e compra de matérias primas.

A exemplo da maioria dos projetos do Subprograma Social, este Projeto foi submetido à reformulação e, como houve morosidade nesse processo, extrapolando, inclusive, o prazo fixado pelo BID para sua apreciação, decidiu-se pelo seu cancelamento, mantendo-se apenas o Subprojeto de Tecelagem previsto para a cidade de Uberlândia. Isto porque, sua reformulação foi realizada pela própria Prefeitura Municipal, paralelamente às atividades de reformulação dos demais subprojetos, a cargo de seu Agente Executor, a SETAS estadual.

e) Educação Politécnica

Este Projeto teria por objetivo o atendimento do pré-escolar ao ensino de segundo grau polivalente, contemplando em sua concepção especificidades próprias que o diferenciariam do ensino tradicional, nos seguintes aspectos: primeiro, por envolver a participação da comunidade, a ser atendida pelo Projeto, na definição do ritmo de seus cursos, de modo a evitar evasão escolar (aspecto diagnosticado com freqüência nas escolas públicas), além de permitir sua participação nas demais atividades do Projeto, a nível de

decisões; segundo, por oferecer aos alunos treinamento através de laboratórios, procurando compatibilizar o ensino teórico com o prático na sua formação profissional; terceiro, ao pretender assegurar a auto-sustentação da escola através de uma unidade produtiva que, embora não funcionasse no seu interior, faria parte de sua estrutura funcional, devendo permitir, inclusive, atividades remuneradas aos alunos pela produção de bens e serviços, possibilitando-lhes melhoria no nível de renda e treinamento para o mercado de trabalho; e, por último, ao procurar promover o nível tecnológico das comunidades envolvidas, via transmissão de tecnologia apropriada, sob a orientação da Secretaria de Estado da Ciência e Tecnologia.

Em termos de instalações, o Projeto deveria requerer a ampliação e reforma de uma escola nas cidades de Teófilo Otoni, Governador Valadares e Poços de Caldas; ampliação de uma escola em Patos de Minas e construção de outra na cidade de Unai, devendo funcionar, em tais estabelecimentos, um centro de Educação Politécnica, em número de 5 (cinco) unidades. Além disso, são componentes do Projeto e vinculados aos respectivos Centros de Educação Politécnica três Campus Experimentais, um em cada município de Teófilo Otoni, Patos de Minas e Unai.

Este Projeto se manteve de acordo com a proposta original, quando se processaram reformulações na grande maioria dos projetos do Programa, alterando apenas suas previsões de custos de implantação.

f) Saúde

Visaria a ampliação dos serviços públicos, na área de saúde, à população urbana, em particular, à população de baixa renda, assegurando-lhe atendimento hospitalar, redução dos índices de enfermidades controladas por meio de imunização, redução da mortalidade materno-infantil, além de possibilitar a reorganização dos serviços de saúde em diversas áreas.

A meta a ser atingida, conforme Projeto original, seria a construção de três hospitais com 155 leitos cada um, nas cidades de Teófilo Otoni, Governador Valadares e Unaí; a instalação de trinta e quatro centros de saúde, nas cidades do Programa, sendo vinte e seis unidades novas; e a construção de sede própria para oito centros de saúde, já existentes nessas cidades.

As alterações processadas neste Projeto decorreram de novas concepções operacionais sugeridas pela equipe da SES estadual, em 1983, que substituiu a equipe anterior responsável pela implantação do Projeto. Tais alterações referem-se à ampliação das áreas dos Hospitais, sob o argumento da necessidade de apoio técnico e administrativo às suas atividades-fins. Além disso, foi reduzido de 155 para 150 o número de leitos previstos e, ainda, de 26 para 24, os centros de saúde a serem construídos.

Da proposta de reformulação dos Hospitais, resultou acréscimo de custo nos investimentos que deveriam ser financiados pelo Tesouro do Estado. Declarações de pessoas entrevistadas mostram que este aspecto teria contribuído para o fraco desempenho deste Subprojeto e mesmo seu cancelamento posterior.

Concluída a descrição dos projetos integrantes do Subprograma Social, devemos assinalar os seus objetivos que seriam: a) ocupação da mão-de-obra desempregada ou subempregada, promovendo inversões em atividades do mercado informal de trabalho, desenvolvidas em condições precárias; b) elevação do nível de renda da população de menor poder aquisitivo das cidades do Programa, através do emprego da mão-de-obra em atividades produtivas geradas no Subprograma Social, ou através do seu treinamento para o mercado formal e informal de trabalho, além da oferta de alimentos da cesta básica de consumo dessa população, a preço inferior ao de mercado, produzidos por ela própria, em projetos contemplados com o Subprograma Social: Centro de Bairro e Microunidade de Produção; e, c) introdução de inovações no ensino do segundo grau da rede pública e melhoria do atendimento à saúde da população dos bairros de periferia das cidades do Programa.

Após explicitados os projetos da área social em seus objetivos, metas, concepções e reformulações processadas, serão descritos, a seguir, os demais projetos do Programa, considerando sua importância na análise do Subprograma Social, objeto deste estudo.

B. Descrição dos Demais Projetos do Programa, seus Objetivos e Reformulações

a) Comercialização Agrícola

O objetivo básico deste Projeto estaria associado à melhoria nos serviços de abastecimento de gêneros alimentícios à população das cidades do Programa, devendo contar, nesse sentido, com os seguintes Subprojetos na área de comercialização de produtos agrícolas: 1) construção de uma central de abastecimento, na cidade de Governador Valadares, com capacidade de 54.000 toneladas anuais; 2) construção de um centro de abastecimento integrado, na cidade de Patos de Minas, com capacidade de 14.800 toneladas anuais; 3) construção de seis feiras cobertas, com capacidade total anual de 6.400 toneladas, sendo uma na cidade de Governador Valadares, outra em Uberlândia e duas em Teófilo Otoni e Itajubá, respectivamente.

As alterações neste Projeto foram efetivadas em suas metas, aumentando de uma para duas centrais de abastecimento, sendo uma em Governador Valadares, conforme previsão original, com capacidade de 54.000 toneladas anuais e outra em Poços de Caldas, com capacidade anual de 26.000 toneladas; de um para três centros de abastecimento integrado, sendo um em Patos de Minas, mantendo previsão original, embora elevando sua capacidade de 14.800 para

20.000 toneladas anuais, um em Itajubá, com capacidade anual de 26.000 toneladas, e o outro em Teófilo Otoni com capacidade de 21.000 toneladas anuais; reduzindo de seis para quatro as feiras cobertas, mantendo-se a previsão para Governador Valadares, Uberlândia e Teófilo Otoni, ou seja, uma unidade em cada uma das duas primeiras cidades, com capacidade anual de 400 e 720 toneladas, respectivamente, e duas na última cidade, com capacidade de 600 e 2.700 toneladas anuais, excluindo-se, todavia, as cidades de Poços de Caldas e Itajubá previstas no projeto original com duas feiras cobertas em cada uma delas. Além dessas alterações, incorpora-se ao Projeto a reforma do Mercado Municipal de Itajubá.

b) Pegmatito

O objetivo a que se propunha o Projeto seria o de possibilitar a exploração racional do pegmatito, através de técnicas apropriadas, e o de garantir sua comercialização junto a empresas nacionais e estrangeiras, além de promover a organização de pequenos mineradores locais.

As atividades deste Projeto estariam centralizadas na cidade de Governador Valadares e compreenderiam uma central reguladora, uma empresa de arrendamento de equipamentos, uma empresa de mineração, uma unidade de moagem de feldspato, uma unidade de mica em placas, uma unidade de

moagem de mica e um canteiro para extração de granito, conforme projeto original.

A alteração processada neste projeto refere-se apenas ao cancelamento da instalação do canteiro para extração de granito, em consequência de nova avaliação de mercado.

c) Melhoramento de Infra-Estrutura Viária

Este Projeto visaria o melhoramento de vias urbanas e do transporte coletivo das sete primeiras cidades do Programa, centrando a ação, em particular, nos bairros de periferia, procurando facilitar o acesso desses bairros ao centro da cidade, ao reduzir o trajeto das viagens e a circulação interna do tráfego em tais bairros, além de procurar minimizar os custos operacionais do sistema de transporte coletivo nas cidades contempladas. Para o alcance desses objetivos, o Projeto original previa o desenvolvimento das seguintes atividades:

"pavimentar aproximadamente 6 (seis) km de artérias em bairros periféricos em cada cidade; melhorar o acesso às "favelas" mediante a construção de escadas de 2 (dois) metros de largura; tratar as artérias pelas quais circulam os transportes coletivos, através de sua união com a avenida principal dos bairros periféricos, em uma extensão de aproximadamente 500 m por cidade; além da reorganização do transporte coletivo; construção de 4 (quatro) passagens para pedestres sobre a rota da BR 116, na cidade de Teófilo Otoni".

Quanto a sua reformulação, o Projeto passou por revisão geral, sendo excluídas as 4 (quatro) passagens para pedestres sobre a rota da BR 116 em Teófilo Otoni, haja vista que o DNER teria um plano mais geral para o trato da questão. Por outro lado, foi incorporado ao projeto o tratamento de determinadas artérias centrais, visando solucionar o problema do congestionamento do sistema viário principal das cidades de Poços de Caldas e Governador Valadares, que, segundo observações dos governos locais, comprometeria os objetivos do Projeto com relação aos bairros de periferia, se não houvesse essa alternativa.

d) Reforço Institucional da Capacidade de Planejamento das Prefeituras Municipais

Embora não se deva desconsiderar a importância deste Projeto em termos dos objetivos a que se propunha, em termos operacionais careceu de alguns requisitos para o cumprimento de sua proposta, que consistia na formação de uma equipe interdisciplinar a nível das Prefeituras, para assessoramento ao governo municipal na implantação do Programa, tratando-se das sete primeiras cidades, e a nível do planejamento municipal, no universo das quatorze cidades selecionadas inicialmente pelo Programa. Para tanto, essa equipe deveria contar com a assessoria da equipe estadual responsável pelo Projeto.

Como o referido Projeto não teve a continuidade esperada, chegando posteriormente a ser cancelado, cabe indicar alguns fatores explicativos desta constatação a serem explicitados de forma pormenorizada no Capítulo II. Em primeiro lugar, assinala-se a pouca experiência dessa equipe estadual em trabalhar conjuntamente com as Prefeituras em atividades de planejamento, de modo particular naquelas Prefeituras onde a administração municipal não estava sensibilizada para esse tipo de trabalho. Em segundo, tem sua importância o fato de que as demandas de assessoramento das equipes alocadas nas Prefeituras à equipe estadual nem sempre contavam com o respaldo técnico requerido, principalmente por se tratar de equipes na sua maioria com pouca ou nenhuma experiência na área de planejamento e mesmo em elaboração de projetos inerentes a essa atividade. É, portanto, razoável supor que tais circunstâncias teriam contribuído para inibir a conquista de espaço junto ao Governo Municipal, por parte dessas equipes locais, já sem suporte político suficiente para atuação, considerando principalmente a sua inserção na estrutura organizacional das Prefeituras, sem que resultasse de uma decisão espontânea do Governo Municipal.

Os profissionais contratados pelo Projeto e alocados nas Prefeituras do Programa totalizam inicialmente 128 (cento e vinte e oito) técnicos, entre Sociólogo, Assistente Social, Economista, Técnico em Administração, Advogado, Engenheiro Civil, Arquiteto Urbanista, Médico, Nutricionista e Técnicos de nível médio (vide especificações

por Prefeituras no Quadro II). Foram também realizadas contratações, com relativa expressão, a nível dos órgãos estaduais. Agentes Executores e órgão Executor é de Coordenação Geral do Programa, nas categorias profissionais: Sociólogo, Economista, Assistente Social, Engenheiro Civil e Arquiteto Urbanista.

5. Ajuste Físico-Financeiro do PROECI

Neste item serão abordadas as questões relativas aos ajustes na programação do PROECI, como resultante de seu desempenho, mais precisamente da baixa efetividade dos projetos da área social. Ao mesmo tempo, procurar-se-á estabelecer uma relação de causalidade entre esse desempenho e a redução dos recursos financeiros previstos para o Programa.

Conforme já explicitado, os custos iniciais previstos para o PROECI seriam da ordem de US\$ 140.000.000,00 (Cento e quarenta milhões de dólares), definidos a partir de estimativas preliminares de custos de seus projetos e atividades de apoio, considerando-se que ainda não se contava em 1982, quando foram assegurados os recursos do BID para o Programa, com estudos dos projetos executivos e que, ao fazê-los, uns projetos apresentaram custos mais elevados e outros, redução de custos; aspecto reforçado na fase de reformulação desses projetos, discutida no item 3 deste Capítulo. Tais condições teriam contribuído para redução dos custos do

Programa; todavia, a causa principal desta ocorrência, segundo informações de sua Coordenação Geral e Executiva, seria de que o BID, ao verificar que o desempenho da maioria dos projetos estava apresentando avanços muito aquém das previsões do cronograma físico-financeiro, teria negociado com o Estado a redução de seus recursos alocados no Programa e, como consequência, das metas previstas inicialmente.

A partir dessas reavaliações, o Programa passa a contar, em 1986, com o montante de US\$ 116.000.000,00 (Cento e dezesseis milhões de dólares). Recentemente (julho/91), os dados de sua monitoria indicam que esses recursos teriam sido reduzidos para US\$ 95.988.137,98 (Noventa e cinco milhões, novecentos e oitenta e oito mil, cento e trinta e sete dólares e centavos).

Além dos aspectos supracitados, poder-se-ia
considerar que a redução dos recursos alocados no Programa resultou do cancelamento dos seguintes Subprojetos: Centro de Bairro Esperança previsto para a cidade de Governador Valadares; Campus Experimental (CEP Fazenda) do Subprojeto de Educação Politécnica, para a cidade de Teófilo Otoni; os três Hospitais Regionais do Projeto Saúde; 32 (trinta e duas) das 100 (cem) Microunidades de Produção e ainda o cancelamento do Projeto Artesanato, permanecendo apenas o Subprojeto de Tecelagem incluso no Projeto de Microunidade de Produção. Estas informações e as demais referentes à reprogramação físico-financeira do PROECI constam do Quadro III, por fonte de financiamento.

Como as constatações acima, relativas ao cancelamento de Subprojetos do Programa, não estão compreendidas no período de análise desta pesquisa, excetuando-se os Hospitais e o Projeto Artesanato, dever-se-á apenas explicitá-las, sem a preocupação de evidenciar, no texto, as especificidades dos fatores que teriam contribuído para esse cancelamento, embora se possa prever que seriam igualmente de ordem política, institucional ou técnica.

6. O Problema Objeto da Investigação

As indagações básicas que sugeriram a investigação desta pesquisa estariam associadas de um lado, a fatores que explicariam o baixo grau de efetividade do Subprograma Social integrante do PROECI e de outro, se os projetos deste Subprograma, em fase de operacionalização, estariam respondendo aos objetivos a que se propunham. Tais indagações foram suscitadas a partir de dados quantitativos, coletados junto à monitoria do Programa, acerca do desempenho físico-financeiro de seus projetos, até setembro/88, e de informações qualitativas, obtidas através de entrevistas, junto a pessoas responsáveis pela elaboração do Programa e de seus respectivos projetos, suas reformulações e implantação. Para obtenção destas últimas informações, utilizou-se da técnica de amostragem e da observação participante, ao se formular as indagações da pesquisa.

Referindo aos dados quantitativos, cabe registrar os avanços a nível de cada projeto do Programa: Microunidade de Produção (9,0); Centro de Bairro (16,4); Artesanato (zero por cento); Treinamento de Recursos Humanos (25,5); Educação Politécnica (45,0) e Saúde (10,0) - Projetos integrantes do Subprograma Social. Os demais Projetos contemplados obtiveram os percentuais de 80,6; 73,6; e 32,2 para Infra-Estrutura Viária, Pegmatito e Comercialização Agrícola, respectivamente.

Embora não se possa afirmar que esses três últimos Projetos tenham apresentado excelentes resultados, poder-se-ia considerá-los razoáveis, principalmente se comparados ao desempenho da grande maioria dos projetos do Subprograma Social.

Objetivamente, tanto as informações quantitativas como as qualitativas vêm demonstrar que os projetos do Subprograma Social apresentaram baixo grau de efetividade, em termos de implantação (construção e equipamentos). À exceção do Projeto de Educação Politécnica, considerando-se apenas os dados quantitativos, uma vez que os seus subprojetos em funcionamento carecem de inúmeros requisitos para operarem de acordo com suas grandes linhas de concepção; aspecto constatado nas declarações de pessoas entrevistadas responsáveis pela implantação do Projeto.

Além desses aspectos, outros dois fatores devem ser considerados na avaliação de desempenho do Subprograma Social, a saber: a) o transcurso de mais de quatro anos desde

o início de sua implantação (construção e equipamentos), para o período de análise, abr./84 a set./88; b) os recursos financeiros previstos para o seu financiamento têm origem nas mesmas fontes e obedecem aos critérios considerados para os demais projetos do Programa.

Tratando-se das propostas originais dos projetos desse Subprograma, observa-se, nas suas descrições, que, excetuando-se Educação Politécnica, todas elas passaram por reformulações, seja em suas metas ou mesmo a nível de concepção. A indagação formulada e que sugeriu investigação é por que isto ocorreu, ou seja, por que essa mudança de rumo na fase de implantação de tais projetos.

A principal explicação nesse particular estaria associada à centralização, a nível do Estado, das atividades relativas à formulação e concepção do Programa e de seus respectivos projetos, derivando disso limitações a uma discussão mais ampla junto às Prefeituras do Programa e população-alvo.

Como a maioria dos projetos do Subprograma Social, pela sua própria concepção, exigiria a presença efetiva de atores locais na fase de implantação, a arena dos conflitos, nesse momento, passa a se constituir de forma diferenciada. Dessa nova composição de forças, resultam propostas de reformulações de projetos onde estão explicitados os interesses locais.

De acordo com declarações de pessoas entrevistadas, o Programa careceu de articulações efetivas,

na sua fase de concepção, entre as instituições estaduais encarregadas de suas atividades e atores locais que deveriam participar de sua fase de implantação. E mais, embora os conflitos na relação vertical (Estado, Prefeituras Municipais e População-Alvo) fossem minimizados num primeiro momento, (fase de concepção) passam a ser potencializados e reforçados nas fases subseqüentes, de implementação e operacionalização, na medida em que não foram mobilizados canais de participação que permitissem aos atores locais expressarem opinião acerca da formulação do Programa e concepção de seus respectivos projetos.

Tais constatações tornam compreensíveis as propostas locais de reformulação de grande parte dos projetos integrantes do Programa que, apesar de efetivadas a nível de vários projetos, não resultaram em mudanças substanciais em suas concepções; aspecto a ser discutido, mais detalhadamente, no Capítulo II. Resta salientar, contudo, que as cidades que mais avançaram na agilização das reformulações de seus projetos foram aquelas que incorporaram a participação da população, através de suas associações de bairros, na administração municipal. Destaca-se aqui a cidade de Uberlândia que, além de participar em termos relativos com percentuais mais elevados nos avanços globais observados nos subprojetos da área social, conseguiu ampliar as metas de projetos como Centro de Bairro e Microunidade de Produção, além de manter o Subprojeto de Tecelagem do Projeto

Artesanato, quando os seus demais subprojetos foram cancelados do Programa.

Este argumento nos permite incorporar nesta pesquisa a hipótese de que a participação da população-alvo, através de suas associações de bairro, na administração municipal e junto a outras esferas de governo, seria fator relevante e imprescindível ao êxito de políticas sociais, considerando-se que o envolvimento dessa população, na definição de objetivos a serem perseguidos na área social, motivaria uma participação sua mais efetiva no desenvolvimento de atividades da área, passando, inclusive, a se responsabilizar pelo sucesso ou fracasso de políticas ou programas. Questão considerada da maior importância no âmbito das políticas sociais.

Ao analisarem a participação da comunidade no planejamento, os autores PRATES e ANDRADE (1985) assinalam que

"a questão das relações entre Estado e sociedade é, na verdade, crucial para o planejamento participativo. Este, em contraste com outras modalidades de planejamento tem, na dimensão política, o seu traço distinto. Não basta planejar com eficiência, produzindo decisões que levem a uma alocação ótima dos recursos escassos e atendam a imperativos de equidade social. É preciso ir mais além, envolvendo as comunidades beneficiárias do planejamento, tanto na elaboração, quanto na implementação do plano. O como fazer, tradicionalmente uma questão tida como técnica e colocada numa zona neutra de valores, assume portanto, particular relevo".

Contudo, admitem que "assegurar a participação política das comunidades na feitura e execução de um plano não é tarefa simples" mesmo porque, nem sempre os objetivos que se pretende atingir com um determinado programa estariam identificados com os interesses mais imediatos da comunidade beneficiária. Este aspecto constitui a questão central, a nível teórico, do planeamento participativo.

Além do aspecto do centralismo na fase de elaboração do Programa, como fator explicativo do desempenho de seus projetos, mais exatamente da baixa efetividade dos projetos do Subprograma Social, outros fatores foram detectados na pesquisa como explicativos dessa constatação. Dentre eles, destacam-se: a) os conflitos institucionais, seja na relação horizontal (no universo das instituições do Estado responsáveis pelo Programa) ou verticalmente, na relação Estado, Prefeituras Municipais e População-Interessada, como também na relação entre esses níveis de governos e o Agente Externo de Financiamento (SID); b) o grau de prioridade atribuído ao Programa pelos Governadores que se sucedem no poder e seus Assessores, após a institucionalização do mesmo; c) a falta de eficiência da Coordenação Geral e Executiva do Programa em exercer sua função, como também das coordenações de seus Agentes Executores; d) a falta de experiência das instituições estaduais, Prefeituras e população-alvo em implantarem projetos de concepções inovadoras e de relativa complexidade,

como as concepções de grande parte dos projetos do Programa; e, c) pouca experiência da equipe estadual responsável pela formulação e implantação do Projeto Reforço da Capacidade de Planejamento das Prefeituras Municipais, em trabalhar conjuntamente com as Prefeituras em atividades de planejamento. Tais questões serão discutidas pormenorizadamente no Capítulo II.

7. Procedimento Metodológico

A metodologia utilizada na investigação do problema desta pesquisa considerou, inicialmente, a memória do Programa, para identificar as instituições e pessoas envolvidas na definição de sua proposta original e de seus projetos, nas reformulações e implantação.

A partir dessa referência, entrevistaram-se pessoas responsáveis diretamente por tais atividades, visando a obtenção de informações qualitativas, para elucidação das hipóteses formuladas na pesquisa. Conforme já assinalado, tais informações foram levantadas junto às cidades do Programa (no universo das Prefeituras Municipais contempladas e População-Alvo) e a nível das Instituições Estaduais (Agentes Executores e órgão Executor e de Coordenação Geral do Programa) e Agente Externo de Financiamento (BID). Estes três níveis, deve-se explicitar, constituem o universo da pesquisa.

No âmbito das cidades contempladas, foram entrevistados os Prefeitos Municipais do período 1982/88, gestores do Programa em suas respectivas cidades, os seus assessores diretos e técnicos de órgãos municipais responsáveis pela implantação do Programa nessa gestão, haja vista no período mencionado está contido o intervalo de investigação desta pesquisa (abr./84 a set./88) acerca da indagação de que fatores seriam explicativos do fraco desempenho do Subprograma Social e parcialmente, com relação a outra indagação, isto é, se os projetos do referido Subprograma, em fase de operação, estariam respondendo aos objetivos a que se propunham, considerando-se, inclusive, suas reformulações.

Tratando-se dessa última indagação, procurou-se entrevistar também os atuais Secretários Municipais da gestão que se inicia em 1989, responsáveis pela implantação de tais projetos; técnicos das Prefeituras; representantes de associações de bairro e população-alvo envolvidos diretamente em suas atividades.

Além das entrevistas, as informações qualitativas foram ampliadas através de observação participante da autora, inclusive em reuniões do Conselho Comunitário, no caso do Subprojeto Centro de Bairro Lagoinha, na cidade de Uberlândia, onde a pauta teria por objetivo a tomada de decisão acerca do encaminhamento da implantação desse Subprojeto, diante dos conflitos com a direção da Secretaria

Municipal do Trabalho e Ação Social (seu Agente Executor a nível local), na gestão que se inicia em 1989.

Já as informações de natureza quantitativa referentes ao Programa foram levantadas junto a sua monitoria, a cargo atualmente da Secretaria de Estado de Assuntos Municipais (SEAM).

Para a formulação do problema da pesquisa, tomaram-se como referência, inicialmente, as informações quantitativas, procedendo-se, inclusive, comparações de desempenho entre os projetos do Subprograma Social e os demais projetos contemplados com o Programa. Para reforço dessas informações, entrevistaram-se pessoas envolvidas com as atividades de implantação do Programa, utilizando-se da técnica de amostragem, tanto no universo das cidades contempladas como no das instituições estaduais responsáveis por tais atividades. Numa segunda etapa, e para efeito do relato da pesquisa, considerou-se o universo selecionado, embora, a nível das pessoas envolvidas com o Programa, se utilize da técnica de amostragem.

A apuração dos resultados da pesquisa tem como referência não apenas os relatos que se repetem, mas, também, aqueles contraditórios, identificados através do cruzamento de informações, a partir das questões enumeradas nos roteiros de entrevistas, anexos, comuns em suas formulações e que permitiram explicitar os conflitos institucionais e as versões diferenciadas no trato de uma mesma questão.

Apesar de já evidenciado o período de análise da pesquisa, cabe especificá-lo melhor, assinalando que o mesmo compreende dois momentos: o primeiro, de abr./84 a set./88, cujos dados de análise constam do Quadro I e de seus dobramentos a nível de subprojeto, a partir de informações quantitativas constantes do item 2 deste Capítulo e, ainda, de informações qualitativas, obtidas através de entrevistas, nos termos explicitados acima. Tais informações permitiram formular e discutir a primeira indagação da pesquisa, ou seja, quais os fatores causais explicativos do baixo grau de efetividade dos projetos do Subprograma Social, em termos de implantação (construção e equipamentos), após transcorridos mais de quatro anos desde o início desta atividade. O segundo momento deverá extrapolar esse período, no seu limite superior, indo até a data de realização da pesquisa de campo - concluída, no caso das cidades contempladas, em fins de jun./89 - para se discutir a outra indagação que trata dos subprojetos da área social em funcionamento. Esta questão, por sua vez, centrar-se-á no universo desses subprojetos, pelas dificuldades de se proceder a uma discussão, considerando os objetivos do Programa, e mesmo do Subprograma Social. Procedimento que se explica pela ausência de controle de variáveis pré e pós-implantação do Programa e pela falta de uniformidade no seu desempenho. Ademais, em face da defasagem de tempo entre a concepção do Programa e o início de sua implantação, o objetivo geral a que se propunha já não se caracteriza como a grande prioridade de governo.

No que se refere às questões teóricas, deve-se assinalar que as mesmas foram incorporadas à pesquisa basicamente a partir de seus resultados, recorrendo-se a autores que discutem questões associadas aos determinantes de políticas públicas, tanto a nível de implementação como de definição de política. No primeiro caso (implementação), reportando-se a variáveis tidas como explicativas do sucesso ou fracasso de uma política ou programa e no segundo (definição), referindo-se à construção de agenda governamental, isto é, que razões fundamentariam a preferência de determinadas políticas com relação a outras.

CAPÍTULO II

RESULTADOS DA PESQUISA: ANÁLISE E DISCUSSÃO

Neste capítulo serão abordados e discutidos, inicialmente, os principais fatores de ordem política, institucional e técnica que, de acordo com a pesquisa empírica, seriam explicativos do baixo grau de efetividade do Subprograma Social, objeto deste estudo; e, em seguida, explicitar, tomando como referência a mesma pesquisa, se os projetos desse Subprograma, em funcionamento, estariam respondendo aos objetivos a que se propunham.

No que se refere a esta última questão, a análise centrar-se-á no universo de cada unidade (projeto ou subprojeto), ao invés de se remeter aos objetivos gerais do Programa, pelas razões já explicitadas e que consistem, basicamente, na falta de controle de variáveis pré e pós-implantação do Programa, utilizando-se de técnicas,²² como por exemplo, as discutidas por DYE (1975), embora não se desconheça os limites e restrições em suas aplicações, enfatizadas pelo mesmo autor, que explicita, também, ser a avaliação nas ciências sociais uma questão de relativa complexidade, isto porque,

²² O autor refere-se às seguintes técnicas: a) comparações antes e pós-implantação do programa; b) comparações de tendência linear versus pós-programa; c) comparações entre atribuições (efeitos) com e sem programa; e, d) comparações entre grupos de controle e grupos experimentais antes e depois da implantação do programa.

*"avaliação de programas envolve comparações delineadas para se estimar que mudanças na sociedade podem ser atribuídas ao programa, ao invés de a outros fatores exógenos ao mesmo. Em termos ideais, isto significa comparar o que realmente aconteceu com o que teria acontecido, se o programa nunca estivesse sido implantado. Não é difícil medir o que aconteceu. Infelizmente, um grande número das avaliações de programas param por aqui. Um problema difícil, mas essencial, é medir o que teria acontecido sem a intervenção do programa e então comparar as duas condições da sociedade."*¹⁰

Embora tais dificuldades devam ser consideradas em termos de avaliação de programas, a literatura que trata do assunto reconhece a necessidade de efetivá-la, de modo a formar "feedback", para redirecionamento das ações (avaliação de processo) e explicitar aos governantes os efeitos de seus programas junto à sociedade (avaliação de impacto).

No caso do PROECI, a despeito de sua avaliação constar de cláusula contratual do empréstimo junto ao BID e ter sido elaborado pela Fundação João Pinheiro um documento especificamente para atender a essa exigência, na prática a implantação do Programa vem se efetivando à revelia desse critério. Pelo menos no que se refere à avaliação de processo, dificultando o seu encaminhamento.

Ao se discutir os resultados desta pesquisa, cabe assinalar que serão consideradas tanto a frequência de repetições de depoimentos, como as declarações contraditórias

¹⁰ Texto em inglês.

no trato de determinadas questões pelos entrevistados; não necessariamente a nível do universo selecionado, mas por categorias de sua estratificação, considerando ser o mesmo heterogêneo, o que significa dizer que a certas informações somente terão acesso determinadas pessoas do universo pesquisado. Assinala-se, ainda que, depoimentos que se fizerem importantes para esclarecer melhor determinadas questões em análise, serão registrados no texto,⁴ todavia sem identificação a nível pessoal, mas por categorias, de acordo com a estratificação do universo selecionado, ou seja, se técnico do Estado ou de Prefeituras Municipais; se Secretário de Estado ou Municipal; se Secretário Executivo ou Coordenador Geral; se Coordenador a nível dos Agentes Executores do Programa; se representante do BID ou se representante de Associações de Bairros, consoante especificações dos roteiros de entrevistas, anexos. Critério explicitado previamente aos entrevistados, ou seja, de que não seriam identificados a nível pessoal, no relato da pesquisa, mas por categorias, de modo a evitar constrangimentos nas declarações às indagações formuladas nas entrevistas, assegurando com isto um relato o mais próximo possível da realidade.

Do universo pesquisado, foram entrevistadas 82 pessoas, sendo 25 de instituições do Estado; 56 das

⁴ Dado a este critério, se houver repetição de depoimentos explicitados neste trabalho e o de Avaliação Intermediária do Programa a cargo da Fundação João Pinheiro, trata-se de coincidência, devido a utilização de entrevistas desta pesquisa pela referida Fundação, em trabalho de consultoria da autora.

entrevistas e população-alvo e uma entrevista com o representante do BID, responsável pelo encaminhamento do Programa, desde sua fase de concepção, reformulações de projetos e fase de implantação. Além dessas entrevistas, a pesquisa contou com informações de observação participante da autora, em visitas aos locais de implantação de subprojetos de área social e como participante de reformulações de projetos do Subprograma, objeto da investigação.

Para se compreender melhor a natureza dos fatores explicativos do fraco desempenho desse Subprograma, dever-se-á retroceder, num primeiro momento, à fase de Concepção do Programa, seguida da fase de Implantação (construção e equipamentos) e, finalmente, à fase de Operacionalização de projetos do Subprograma Social. Esta decisão se explica pelo fato de que determinadas dificuldades observadas na fase de Implantação e Operacionalização somente seriam entendidas, se reportadas à fase de Concepção do Programa, conforme análise a seguir.

1. Concepção do Programa

Apesar das dificuldades específicas de cada uma das fases do Programa, os depoimentos dos entrevistados mostram que na sua concepção e dos respectivos projetos, concentram sérios obstáculos que são repassados às fases subsequentes.

Essa constatação estaria associada aos seguintes aspectos: a) o fato do Programa ter sua concepção e formulação centralizadas a nível do Estado, sem uma participação efetiva ou, pelo menos no nível desejado, das cidades contempladas. Esta teria sido uma das questões mais polêmicas no trato com o Programa e que gerou variados e inúmeros conflitos, em particular na relação Estado/Prefeituras Municipais; b) a ausência de uma leitura mais atenta de especificidades locais, principalmente em termos de relações políticas e sociais e de organizações comunitárias. Um fator importante a ser destacado, neste particular, é que os projetos do Subprograma Social continham concepções homogêneas para realidades diferenciadas; c) os projetos da área social, na sua grande maioria, contemplam concepções inovadoras e de relativa complexidade, dificultando a assimilação de suas propostas pelos atores a serem envolvidos na fase de implantação destes projetos, de modo especial, por não terem participado de suas fases de elaboração; d) o fato de ser um Programa que exige aplicação de somas significativas de recursos financeiros, a cargo do Tesouro do Estado, além do comprometimento do empréstimo junto ao BID. Este aspecto gerou objeções ao Programa a nível de atores com poder de decisão política, como Governadores e Assessores Diretos, e no universo da burocracia do Estado, assessores Indiretos e Auxiliares, dificultando o seu encaminhamento; e) dada a complexidade do Programa - expressa em número de projetos selecionados, natureza de suas

concepções, volume de recursos envolvidos, participação de várias instituições e, ainda, a morosidade na negociação junto ao BID - não foi possível iniciar sua implantação no Governo que o instituiu, onde é tido como prioridade na agenda governamental, ficando sujeito a determinadas restrições, nesse sentido, no Governo seguinte.

Esses seriam, basicamente, os aspectos relacionados à fase de concepção do Programa com repercussão no seu desempenho, nas fases subsequentes (implantação e operacionalização), em particular, tratando-se do Subprograma Social. Portanto, deverão ser considerados na análise dos fatores causais explicativos do baixo grau de efetividade da maioria dos projetos desse Subprograma.

2. Implantação do Programa

Nesta fase, a discussão deverá ter como referência dois momentos: o primeiro refere-se às condicionantes explicitadas na fase de concepção do Programa e que teriam repercutido no desempenho dos projetos do Subprograma Social, a nível de implantação e operacionalização. O segundo diz respeito às questões específicas desta fase de implantação que, igualmente, teriam influência no desempenho de tais projetos. Estes dois momentos serão detalhados e discutidos nos termos a seguir:

2.3. Condicionantes da fase de concepção do Programa e seus reflexos a nível de desempenho do Subprograma Social na fase de implantação

A questão central a ser destacada aqui, considerando os depoimentos de entrevistados, é a de que os projetos do Subprograma Social, em particular, careceram de maior consistência, ao passarem para a fase de implantação, principalmente porque atores como Prefeitos Municipais e seus Assessores, Diretos e Indiretos, Técnicos das Prefeituras e População-Alvo a serem convocados nessa fase, não se fizeram presentes como participantes efetivos, a nível de concepção e formulação do Programa.

A ausência desses atores nessa fase, embora minimizando os conflitos na arena decisória, seria exatamente o fator condicionante principal dos conflitos agudizados na fase de implantação. Daí resultarem as propostas locais de reformulação de grande parte dos projetos. Este aspecto teve repercussão no encaminhamento dos projetos, na medida em que, ao invés de se concentrar esforços na implantação de suas propostas originais, as ações convergem para as reformulações, que mesmo realizadas, na maioria dos casos, não resultaram em mudanças substanciais de suas concepções. Esse processo, deve-se assinalar, foi mesclado de conflitos na relação Estado/Governo Municipal, haja vista que a Coordenação Geral do Programa e a Coordenação de seus Agentes Executores Estaduais não se dispunham a acatar mudanças

propostas ao nível local que resultassem na descaracterização das concepções dos projetos, argumentando que as mesmas já se encontravam aprovadas em cláusula contratual junto ao Agente Externo de Financiamento, conforme já assinalado.

Essa constatação vem corroborar a dificuldade prevista no Capítulo I, acerca da conciliação de interesses de um programa estadual com as prioridades agendadas nos governos municipais, de modo especial, quando estes governos não se fazem presentes na fase de concepção do Programa, dificultando a articulação dos conflitos no processo decisório.

Reforçando o que ficou explicitado acima, cabe registrar os seguintes depoimentos:

"A pressão das Prefeituras para alterar o quadro estabelecido para o Programa, realmente seria quase impossível, porque, uma vez que o Programa se transformou em contrato de empréstimo externo, os projetos passaram a se constituir em cláusula contratual. Uma alteração disto significava um aditivo contratual, ou seja, exigiria toda uma renegociação do contrato de empréstimo, que é algo penoso e demorado, e só seria aceito pelo Banco (BID), se fosse bem justificado, principalmente porque teria que se questionar o documento básico de origem técnica do Programa. Deveria o mesmo ser feito, mostrando, inclusive, porque a realidade mudou; já não é mais isso; por que se vai mudar? E na verdade a realidade local não mudou, o que houve, efetivamente, foi um conflito." (ex-Coordenador Geral do Programa);

"... porque uma coisa é se elaborar um projeto por um grupo de planejamento em Belo Horizonte, e a outra é colocar o projeto na

realidade de Unaí, que é uma realidade, em Uberlândia, Teófilo Otoni e assim sucessivamente. Cidades com especificidades próprias que escapam a esse planejamento técnico". (ex-Prefeito Municipal, período 1982/88).

Na verdade não se criou canais de participação que permitissem o relacionamento entre instituições do Estado envolvidas com o Programa, governos locais e clientela a ser atendida, para uma discussão mais ampla na fase de concepção do Programa. Os depoimentos mostram que nos casos em que houve alguma discussão, neste particular, restringiram-se às propostas de projetos com as grandes linhas de concepção já devidamente definidas, o que significa dizer, que os projetos para cada cidade não foram resultantes, objetivamente, de uma discussão entre instituições do Estado, Governo Municipal e População Interessada. Esta observação não deseja sugerir que a formulação de um programa estadual se restrinja às propostas locais, mas que, da discussão conjunta fosse possível contar com projetos com maiores chances de serem operacionalizados, sem perder de vista os objetivos a serem perseguidos pelo programa. Tanto isso é certo que as Prefeituras Municipais que mostraram maior interesse no encaminhamento de determinados projetos do PROECI foram as que registraram melhores desempenhos de tais projetos, pelo fato de serem priorizados na agenda local; aspecto constatado nas entrevistas junto ao representante do BID e órgão Executor e de Coordenação Geral do Programa, ao se referirem

avaliação⁵⁴ de desempenho dos projetos a nível de cada cidade contemplada.

De acordo com essa avaliação, as cidades que obtiveram melhores desempenhos, e por ordem de importância, foram as cidades de Patos de Minas, Uberlândia, Governador Valadares e Poços de Caldas. As duas últimas consideradas num nível equivalente.

Cabe assinalar que mesmo a cidade de Patos de Minas, avaliada como a de melhor desempenho, conforme explicitado acima, não registrou avanços significativos a nível dos projetos do Subprograma Social. Consoante declarações de pessoas entrevistadas (de instituições estaduais e municipais), essa constatação não pode ser atribuída à falta de iniciativa e interesse do Governo Municipal em agilizar a implantação de tais projetos, mas de retorno das instituições do Estado (Agentes Executores e Coordenação Geral e Executiva do Programa) às demandas formuladas pela Prefeitura no sentido de obter assessoria para essa finalidade e de modo particular, no que se refere às reformulações de seus projetos.

A despeito dessa avaliação de desempenho das cidades contempladas ser atribuída à gestão 1982/88, um fato político a explicitar é que, nas cidades onde a sucessão do governo municipal (período 1989/92) aconteceu no espaço político de um mesmo partido e/ou com o apoio do então

⁵⁴ Trata-se de uma avaliação sem que esteja sistematizada, apenas considerando dados quantitativos e a observação participante.

Prefeito, as atividades de implementação do Programa não sofreram descontinuidade. A exemplo disto, temos a cidade de Belo Horizonte de Minas, sob a administração do Prefeito Arlindo Porto que elegu o seu candidato, o mesmo ocorrendo em Governador Valadares, com o Prefeito Ronaldo Perin.

Em Uberlândia, por exemplo, essa condição não é observada, o que explica, de certo modo, a projeção de conflitos na relação Prefeitura Municipal - representada pela antiga Secretaria do Trabalho e Ação Social - e Associações de Pais responsáveis pelas atividades de implantação do Subprojeto Centro de Bairro Lagoinha, sem, contudo, deixar de considerar algumas dificuldades já observadas na gestão anterior, no universo das atividades deste Subprojeto, embora os problemas de fato relevantes passam a emergir com a posse do novo governo.

Outro aspecto a ser considerado como resultante da fase concepção trata-se das dificuldades de assimilação por parte das Prefeituras Municipais das cidades contempladas e população-alvo, acerca das concepções dos projetos, em especial, daqueles de idéias inovadoras e de relativa complexidade, integrantes do Subprograma Social. Parece mesmo contraditório o fato das Prefeituras Municipais serem convocadas a participarem da implantação desses projetos, e, muitas das vezes, sequer conheciam as grandes linhas de suas concepções.

"A elaboração dos projetos do Programa foi um processo que nenhuma Prefeitura participou diretamente e disto resultou uma dificuldade de assimilação da Prefeitura, da forma de desenvolver cada projeto (...) existem muitas cidades que vieram a entender os projetos do Programa, há dois anos atrás, quando então acelerou o processo; outras estão tentando desenvolver suas atividades há quatro anos atrás. Tudo por falta de participação do Município". (ex-Secretária Municipal do Trabalho e Ação Social).

Situação análoga pode ser considerada com relação à participação da população-alvo, que, de acordo com a concepção de grande parte dos projetos integrantes do Subprograma Social, seria ator imprescindível na fase de implantação de tais projetos.

Esta constatação sugere explicitar a análise de PRATES & ANDRADE (1985) ao distinguirem

"o significado do termo "participativo" nos dois momentos fundamentais do planejamento: a elaboração e a implantação. No primeiro, o caráter participativo é visto como um objetivo geral dos planos, no sentido de torná-los efetivos como instrumentos redistributivos, para a população de baixa renda (...) no segundo, o da implantação, o objetivo da participação transparece na tentativa de inclusão dos "representantes" da população beneficiária no interior do processo executivo do plano, através da criação de canais institucionalizados".

Ao analisarem tais distinções, destacam a crítica a essa estratégia de participação, acerca do seu caráter "essencialmente manipulativo, uma vez que as premissas decisórias do programa permanecem centralizadas no topo da

estrutura burocrática do Estado, e a descentralização participativa dar-se-ia no nível de "como fazer" ..."

acrescentando, ainda, que

"se do lado empírico a crítica pode ser válida, dependendo, evidentemente, de cada caso específico, do lado teórico ela é problemática. Em primeiro lugar, porque, como tem sido amplamente enfatizado na literatura contemporânea de políticas públicas, a burocracia governamental está longe de constituir instrumento neutro e racional que executa as políticas decididas a nível do sistema representativo da sociedade, como sugeria a imagem liberal clássica de política. Ao contrário, inúmeros estudos, tanto no caso brasileiro, quanto em outros contextos, têm chamado a atenção para as características de natureza política que permeiam a estrutura e o funcionamento das agências públicas (...). Em segundo lugar, o desenvolvimento já cristalizado da teoria organizacional aponta o caráter recalcitrante da organização institucional. Em outras palavras, organizações burocráticas tendem a cristalizar, no seu interior, ideologias, modelos de decisão e estilo de atuação construídos ao longo da história".

A estratégia de inclusão dos "representantes" da população beneficiária no planejamento, discutida acima, e que é adotada no caso do PROECI, além de inibir a participação local na fase de concepção dos projetos, com reflexos nas fases subsequentes, dificultou a assimilação de grande parte dos projetos do Subprograma Social pela clientela a ser atendida, de modo particular, devido ao caráter inovador desses projetos e de sua relativa complexidade.

Constatação dessa natureza sugere explicitar que é

"reconhecido e justo o anseio por participação de parte da sociedade, que se vem acumulando ao longo do tempo, tanto mais quanto acompanhado de crescente ceticismo sobre a capacidade dos técnicos e burocratas de responderem, por si sós, satisfatoriamente, às demandas sociais (...). Enquanto cidadãos e usuários, o que se reivindica é o direito de partilhar na definição, condução e destino do sistema de políticas públicas..." (DRAIBE, 1986).

Ao ser indagado a algumas pessoas que participaram da elaboração de projetos do Programa, do porquê do centralismo, a nível do Estado, na sua formulação, obteve-se declarações como:

"Os projetos a cargo de nossa Secretaria foram discutidos, a partir das condições locais que existiam naquele momento, que é diferente do nível local de hoje. Quer dizer, hoje as associações de bairro têm conselhos comunitários; na época você não tinha esse tipo de coisa. A Secretaria do Trabalho e Ação Social estava começando a trabalhar no MG-II com conselhos comunitários, com planejamento participativo. Isso não existia antes. O Prefeito, também, em sua cidade, centralizava o poder. A população não era convidada a participar. Acho que o Programa foi centralizado, porém, este fato ocorreu num momento político em que o centralismo não se restringia ao universo das instituições do Estado, mas, também, a nível municipal". (ex-Coordenadora de projetos da área social do Programa);

"Acho que primeiro foi por causa da própria estrutura da Secretaria (SETAS estadual) na época. Ela não tinha a estrutura que tem hoje,

regional; técnicos em campo que pudessem discutir as demandas locais. Além disso, devido ao tempo em que o próprio Banco impunha para a entrega das propostas. Estes seriam, no meu entendimento, os motivos que levaram ao centralismo, no âmbito do Estado, das atividades do Programa" (ex-servidora da Secretaria de Estado do Trabalho, Ação Social).

Outras declarações apontam para a presença de algum tipo de participação local na fase de elaboração dos Projetos do Programa, embora se diferenciando entre as cidades, mesmo se tratando de um único projeto; isto porque, determinadas cidades estavam melhor estruturadas em termos políticos e de organização comunitária, facilitando o processo de discussão. Chegou-se a admitir, no caso do projeto de Educação Politécnica, que a discussão de sua proposta se deu de forma exaustiva na cidade de Teófilo Otoni, dado o nível de organização comunitária existente ali, e que nas demais cidades contempladas com o projeto teria sido bem mais difícil essa atividade. Volta-se a questionar o fato de serem elaborados projetos de concepção homogênea para realidades diferenciadas. Todavia, não se descarta a hipótese de que as concepções dos projetos do Subprograma Social poderiam desencadear um processo de discussão e participação naquelas cidades com níveis acanhados de organização popular. No entanto, os limites no âmbito das instituições do Estado e Prefeituras Municipais, nesse sentido, restringiram essa ação; aspecto que parece não ter sido devidamente observado pelos formuladores das concepções de tais projetos.

À partir do que ficou explicitado acima, parece razoável formular a hipótese de que, embora a SEPLAN/MG responsável pela inclusão do Programa na Agenda de Governo, e sendo seu órgão Executor e de Coordenação Geral - elegesse, na época, o "planejamento participativo", como instrumento que orientaria as ações de governo, não garantiu que as atividades do Programa fossem desencadeadas com a participação efetiva de atores locais, devido a resquícios nas instituições públicas do planejamento centralizado, imprimido principalmente pelo Governo Central que assumiu o poder em 1964. Aspecto que teria dificultado uma discussão mais ampla dos projetos do Programa a nível local.

Embora os relatos da pesquisa mostrem que o Programa e seus projetos foram elaborados de forma centralizada, a nível do Estado, cabe qualificar melhor essa centralização. Primeiramente, não se deve desconsiderar o fato de que existia no bojo da política estadual, quando o Programa foi concebido, a idéia de participação comunitária, imprimida pelo "planejamento participativo", de iniciativa do então Secretário de Estado do Planejamento e Coordenação Geral, Prof. Paulo Roberto Haddad, apesar do Estado não ter uma metodologia, a nível do PROECI, de como se dar essa participação. Aqui ela foi flexível e dependendo da concepção ideológica dos técnicos e coordenadores que seriam responsáveis por tais atividades. Vejamos a constatação disto:

"Eu lembro que houve muitas brigas (...) tivemos discussões com o próprio Paulo Raddad, quando ele falava assim: a participação tem que partir primeiro do institucional - da Câmara dos Vereadores, do Prefeito, das instituições locais e vocês estão partindo (...) Nós falávamos: estamos partindo de instituições, só que de instituições que não são essas, são outras..." (ex-Coordenador de Programas Especiais, a nível da Secretaria de Estado da Educação. Declaração referindo-se ao Projeto de Educação Politécnica).

Em segundo lugar, os resultados da pesquisa indicam que algum tipo de participação existiu no universo de determinados projetos, embora insuficientes para dar sustentação e consistência nas suas fases de implantação; indicando, ainda, que no âmbito de um mesmo projeto essa participação foi diferenciada, a nível das cidades. Aspecto a ser discutido, mais detalhadamente, no item 2.2, a seguir, por se tratar de uma especificidade da fase de implementação.

Resumindo, seriam condicionantes principais da fase de concepção do Programa que exerceram influência na implantação e operacionalização dos projetos do Subprograma Social: a centralização do Programa no universo das instituições do Estado na fase de sua formulação e concepção de seus projetos; a ausência de uma leitura mais atenta das especificidades locais, por parte dessas instituições estaduais, no sentido de orientar a definição das propostas de tais projetos e/ou suas estratégias de implantação; o fato de serem os projetos do Subprograma Social na sua grande maioria de concepção inovadora e de relativa complexidade; e,

o Programa envolver somas volumosas de recursos a cargo do Tesouro do Estado, além de seu comprometimento futuro com o empréstimo contraído junto ao BID. Tais condicionantes se caracterizam como fatores de natureza política, institucional e técnica, devendo ser considerados, como de natureza política, a decisão de governo em assumir o compromisso do empréstimo junto ao BID e o comprometimento de recursos do Tesouro do Estado, como aporte local, para a implantação do Programa e, como fatores institucionais e técnico, aqueles relativos à decisão de que projetos deveriam integrar o Programa e quais suas concepções e estratégia de implantação, e, sobretudo, no que se refere ao nível de participação, a ser considerado na fase de formulação dos projetos.

2.2. Condicionantes da fase de implantação do Programa e seus reflexos no desempenho do Subprograma Social

Após discutirmos os principais fatores associados diretamente à fase de concepção e que tiveram influência no grau de efetividades dos projetos do Subprograma Social, explicitaremos, neste segundo momento, os aspectos que estariam relacionados à fase de implantação propriamente, embora em alguns casos não se possa estabelecer uma dissociação entre os fatores identificados nesta fase de implantação - que explicam o fraco desempenho desses projetos - e aqueles assinalados na fase de concepção.

Em primeiro lugar, deverão ser analisados e discutidos os aspectos de ordem política e, em seguida, os aspectos técnicos/institucionais. Entretanto, estes últimos, algumas das vezes, não deixam de estar relacionados a questões de natureza política, mesmo mantendo características técnico/institucionais. Tal observação poderá ser melhor entendida à luz da teoria das organizações ou de modelos explicativos do funcionamento das instituições governamentais, a exemplo de análises como de MEDINA (1987), onde se discutem os modelos, racional-burocrático, de recursos humanos, político e anárquico ou simbólico.

Iniciando então pelos fatores de ordem política, cabe assinalar, fundamentalmente, dois determinantes: a) a substituição do poder estadual em 1983, via eleição direta, elegendo o candidato de oposição, Tancredo Neves, pelo então MDB; e, b) a mudança de Prefeitos Municipais em 1982, praticamente, todos de oposição - MDB.

No que se refere à substituição do poder estadual, a pesquisa mostra que, ao assumir o Governador Tancredo Neves, houve uma desaceleração das atividades do Programa e, possivelmente, não teria sido cancelado, por interferência do BID, cujo representante esteve com o novo Governador para solicitar-lhe empenho na retomada das atividades do Programa. Embora conseguindo dele este compromisso, na prática as ações se mantivessem constantes, talvez por ser um Governo de transição com preocupações voltadas para sua candidatura à Presidência da República, e, possivelmente, por não

considerar o Programa como uma prioridade, conforme sugere declarações de pessoas entrevistadas.

Parece evidente não ser de se esperar que prioridades de determinados governantes se repitam em governos posteriores, principalmente quando se observa um certo comprometimento do Tesouro em desembolsar significativas somas de recursos para o seu financiamento. Exceto se forças políticas, econômicas e sociais sinalizarem nesse sentido. Na realidade, o Programa não tinha respaldo político suficiente - nem mesmo a nível local, dos governantes que assumem o poder em 1982, por discordarem em vários de seus aspectos - que permitisse maior pressão junto ao Governo do Estado, para agilizar suas atividades. Existiam interesses locais acerca do Programa, mas sob a condição de que a maioria de seus projetos fosse submetida à proposta de reformulação. Além disso, em face do volume de recursos envolvidos com o Programa, ou seja, do que resultou em termos de débito para o Tesouro do Estado e do que poderiam estes recursos contribuir em benefício da população, se alocados em outras alternativas, as opiniões, segundo argumentos constatados nas entrevistas, nem sempre eram favoráveis a implantação do Programa, inclusive no universo da própria burocracia do Estado. Existiam severas críticas a sua eficiência, embora, na maioria das vezes, considerassem a sua concepção interessante. Em outras palavras, os argumentos ressaltam que os recursos alocados no Programa poderiam ser melhor distribuídos em alternativas de ação de Governo mais

simplificadas e de retorno eficiente. Esta referência é apenas para mostrar algumas resistências ao Programa, sem pretender aprofundar a questão, por não constituir objetivo deste trabalho uma discussão contemplando tais aspectos.

Por outro lado, a população a ser atendida pelos projetos do Programa, além de desconhecer quais os objetivos reais a que se propunham, por estar praticamente à margem das discussões de suas propostas originais, não se encontrava organizada em níveis que lhe permitisse exercer certa pressão junto ao setor público, para priorizar a implantação dos projetos. Esta observação, acerca de condicionantes do meio ambiente que poderiam influenciar nas decisões a nível do Programa, nos reporta à análise de autores, como por exemplo, DYE (1972), ao considerar como variáveis explicativas de políticas públicas as características sócio-econômica do ambiente social.

Ainda com relação à substituição do poder estadual, cabe registrar que o PROECI tem vigência em três mandatos de governadores (Francelino Pereira dos Santos, Tancredo Neves/Hélio Garcia e Newton Cardoso) e com a posse do atual Governador, Hélio Garcia, em 15.03.91, o Programa ainda não se encontra totalmente implantado, carecendo algumas unidades (subprojetos) de equipamentos e a grande maioria delas, de iniciar a fase de operacionalização.

No primeiro mandato (Francelino Pereira dos Santos), embora o Programa fosse considerado prioridade de governo, não chegou a iniciar a sua implantação, devido a

atividade na negociação junto ao BID e por ser um Programa com um leque amplo de projetos, com relativa complexidade, exigindo certo período de tempo para elaboração dos projetos executivos, de engenharia e arquitetônicos, além de envolver inúmeras instituições estaduais. Como é natural, com rotinas e procedimentos próprios na condução de seus trabalhos.

Na gestão seguinte (Tancredo Neves/Hélio Garcia), deve-se reportar, inicialmente, ao que já ficou explicitado, ao se fazer referência à substituição do Governo Estadual, ou seja, que o Programa não teria sido cancelado, por interferência do BID. Ao se candidatar Presidente da República o Governador Tancredo Neves e assumir o seu vice, Hélio Garcia, o Programa começa a ter um impulso maior, sem grandes avanços.

Por último, o Governo Newton Cardoso, onde o Programa retoma as atividades com um pouco mais de vigor, em meados de seu Governo, provavelmente por pressão do BID que estabeleceu prazo para desembolso da última parcela de recursos, independentemente do que estivesse concluído. Todavia, os esforços nesse Governo se concentraram apenas em termos de construção e equipamentos, deixando à margem as atividades de acompanhamento dos projetos em fase de operacionalização; aspecto de fundamental importância para obter eficiência no desempenho dos projetos, principalmente aqueles da área social. Nesse sentido, contribuiu a dificuldade de formação de equipes de técnicos para realizar tais atividades devido a desorganização do Quadro de Pessoal

nas Instituições do Estado, nesse Governo, em especial da administração direta, seja no que se refere à dispensa de pessoal técnico sem obedecer a critério da qualificação, logo no início de seu Governo, ou devido aos baixos salários pagos e/ou desníveis salariais, induzindo pedidos de licenças ou mesmo demissões.

Os depoimentos de entrevistados mostram que, o Governo que realmente teve interesse na proposta do Programa foi aquele que o instituiu, embora em função das condicionantes já analisadas, não lhe foi permitido iniciar sua implantação, sendo repassada esta iniciativa para o Governo seguinte, onde o Programa não é visto como prioridade. Nesse sentido, cabe explicitar o seguinte depoimento:

"... cada governante tem prioridades próprias que ele já possui pela sua formação, pela militância política, até regionalizada, dentro do Estado (...). Então sempre a renovação de Governadores trouxe ao Programa esta interrogação: Ele está atendendo as minhas prioridades? Devo continuar intensamente a execução desse Programa ou paralisá-lo? Estes questionamentos sempre foram feitos, tenho certeza, como fizemos no nosso Governo (...). Tudo isto em política é evidente que é considerado." (ex-Secretário Executivo do Programa).

Parece evidente que, caso não existisse certa pressão do BID junto ao Estado para cumprimento do contrato de empréstimo, e também a influência de algumas pessoas, coordenadoras do Programa, no sentido de viabilizá-lo, e

ação interesses de Prefeitos acerca de determinados projetos do Programa, não seria de se esperar o seu prosseguimento, pelo fato de que as prioridades agendadas num certo mandato político, provavelmente, se diferenciem daquelas prioridades dos governantes que se sucedem no poder.

Um aspecto importante a ser considerado aqui é que no Governo no qual foi instituído o Programa, o Orçamento Estadual foi transferido da Secretaria de Estado da Fazenda para a Secretaria de Estado do Planejamento e Coordenação Geral, que era o órgão politicamente fortalecido, na estrutura administrativa do Estado, na época, sendo o responsável pelo Programa e seu órgão de Coordenação Geral e Executiva. Esta constatação tem sua importância, na medida em que esta Secretaria (SEPLAN) tinha poder de decisão sobre o Orçamento do Estado, e, conseqüentemente, sobre a liberação de recursos para a execução das atividades do Programa. Ao assumir a Administração do Estado o Governador Tancredo Neves, o Orçamento retorna para a Secretaria de Estado da Fazenda, decisão que reflete a perda de status político da SEPLAN na nova Administração, repercutindo no gerenciamento e influência que vinha exercendo sobre o desempenho do Programa, como órgão Executor e de Coordenação Geral.

"... no Governo Francelino Pereira, quando foi instituído o Programa, tinha-se uma visão de prioridade de suas metas e objetivos; podendo até remanejar dotações orçamentárias para cumprimento de suas atividades. O mesmo não se observa nos governos seguintes (...). Acho que este Programa foi ambicioso demais para a

realidade financeira e administrativa do Estado. Para mim, se houve uma grande falha na concepção do Programa foi esta. Quando sai da coordenação do Programa, quase no final do Governo Hélio Garcia, já estava terminando o prazo para sua execução e o próprio Banco (BID) já havia reduzido o volume de dinheiro, porque era totalmente impossível cumprir o seu cronograma físico-financeiro no prazo". (ex-Coordenador Geral do Programa).

Mesmo admitindo o aspecto de comprometimento financeiro do Tesouro do Estado com o Programa, objetivamente o que está num primeiro plano é a vontade política dos governantes em priorizar aquilo que consideram importante em sua ação de governo. Nesse sentido autores como CLEVES (1978) explicita que .

*"o poder político pode ser entendido como uma variável que afeta diretamente a implementação, porque o montante de recursos que pode ser mobilizado em favor ou em oposição a uma política específica é vital para estimar suas chances de implementação."*⁶

Detalhando um pouco mais essa questão, cabe destacar que, segundo depoimentos de pessoas entrevistadas, tanto no universo das instituições do Estado como das Prefeituras Municipais, a transferência de recursos do Tesouro do Estado para o Programa não obedeceu, na maioria das vezes, o cronograma financeiro de desembolso. Dois fatores são assinalados como explicativos desse fato: O primeiro estaria associado a dificuldades de fluxo rápido de

⁶ Texto em inglês.

... face à morosidade da burocracia dos órgãos
... e o segundo refere-se à vontade política dos
... em priorizar a alocação de recursos disponíveis
...

Além disso, os recursos do BID somente seriam
... mediante o cumprimento da contrapartida dos
... do Estado e nem sempre tais recursos eram liberados
... hábil, seja por dificuldades de caixa ou porque o
... tinha outras prioridades na alocação dos recursos
... Como conseqüência, alguns projetos foram
... Ademais, os recursos do BID eram transferidos
... às Prefeituras, de acordo com as previsões de
... constantes de seus planos operativos,
... independentemente do prazo já transcorrido entre a elaboração
... pelas Prefeituras e o repasse dos recursos,
... embora os mesmos já estivessem depositados no Tesouro do
... Estado. Este fato teria contribuído para a morosidade na
... de projetos, conforme assinalado em declaração de
... na medida em que a complementação dos recursos
... caso solicitada pelas Prefeituras -
... considerando a época de elaboração do plano operativo e a
... liberación dos recursos pelo Estado - estaria sujeita a um
... desde a elaboração de aditivo ao plano
... à sua tramitação na burocracia estadual. Um outro
... a considerar é que as Prefeituras nem sempre
... para elaborar estes planos
... registrando demora na sua entrega; isto quando

era necessário reformulá-los, devido às mesmas dificuldades. Como os recursos somente seriam liberados após aprovação do plano (original ou aditivo) todas as rotinas referentes a estas atividades reduziam a agilização no processo de liberação dos recursos reiterados, repercutindo no encaminhamento do Programa.

Em resumo, embora o Programa tivesse assegurado recursos do BID e Tesouro do Estado para o seu financiamento, esbarrava em dificuldades de natureza política e institucional, quanto ao repasse destes recursos para a sua execução.

Cabe explicitar que, mesmo considerando tais dificuldades como um dos fatores explicativos do fraco desempenho do Subprograma Social, de modo particular, seu efeito, em alguns casos, foi neutralizado com a intervenção de Prefeituras, assumindo provisoriamente os encargos financeiros de responsabilidade do Estado, até a liberação dos recursos, quando seriam, então, restituídas dos gastos já realizados. Vejamos isto:

"Quando estávamos na direção da Prefeitura, fazíamos um esforço e íamos conduzindo o Programa com recursos próprios. Agora a empreiteira está suportando essa situação, mas não sei até quando." (ex-Prefeito Municipal, período 1982/88);

"Durante um ano, a Prefeitura assumiu inclusive a manutenção do Centro de Bairro Lagoinha, porque o Estado não repassou dinheiro durante este período. Foi de

setembro, antes de Newton Cardoso assumir o Governo, até agosto do outro ano, já na sua administração, para que conseguíssemos receber novamente as verbas." (ex-Secretária Municipal do Trabalho e Ação Social).

Conforme constatado a nível da monitoria do Programa e junto às pessoas entrevistadas, os projetos que mais avançaram foram aqueles não integrantes do Subprograma Social, ou seja, os Projetos de Infra-Estrutura Viária, Comercialização Agrícola (no universo deste Projeto, pelo menos a nível de construção e equipamento, porque alguns subprojetos em operação têm convivido com inúmeras dificuldades) e Projeto de Pegmatito. Com exceção, ao nível do Subprograma Social, do Subprojeto de Centros de Saúde.

A explicação para esse fato, segundo hipótese formulada neste trabalho, estaria associada ao retorno político mais imediato daqueles projetos, comparativamente aos projetos da área social. Embora os resultados da pesquisa confirmem esta hipótese, novos elementos são assinalados como explicativos deste fato, consistindo, fundamentalmente, na falta de experiência do Estado, Prefeitura Municipal e População-Interessada em implantar projeto da área social com as características dos projetos integrantes do Programa. Tanto que os Subprojetos, Centros de Saúde, foram todos implantados, a despeito de serem da área social; exatamente porque, o Estado e Prefeituras Municipais detinham "know how" de implantação de tais projetos, por não se diferenciarem da concepção dos centros de saúde em funcionamento no Estado. Em

síntese, a experiência já acumulada das Prefeituras e Estado em operarem com alguns projetos contemplados com o Programa, e a falta de experiência com relação a outros - aqueles da área social, com idéias inovadoras e envolvendo a participação comunitária - teriam contribuído para que uns projetos avançassem mais que outros. Aspecto observado igualmente, a nível do elenco de subprojetos do próprio Subprograma Social, conforme pode ser constatado no item 3 deste Capítulo, que trata da operacionalização dos projetos deste Subprograma, ao procurar responder a indagação se os projetos da área social, em fase de funcionamento, estariam operando de acordo com os objetivos a que se propunham.

Além do domínio do "know how" pelas Prefeituras e Estado, no trato com alguns projetos, como aspecto favorável ao seu desempenho, os depoimentos mostram, ainda, outros fatores que teriam influência neste particular. No caso do Projeto de Infra-Estrutura Viária, por ter como órgão executor a própria Prefeitura e não estar dissociado do programa de trabalho do Governo Municipal; Pegmatito por ter apenas um órgão na estrutura administrativa do Estado, Metais de Minas Gerais - METAMIG, encarregado de sua implantação, e com o setor responsável pelo Projeto localizado na sua estrutura organizacional, próximo ao poder decisório; os Centros de Saúde, pela sua importância na agenda local, constando de prioridades dos governantes municipais. Além desses aspectos, determinados projetos integrantes do Subprograma Social foram priorizados, de forma diferenciada,

universo das Prefeituras. Em Uberlândia, por exemplo, onde se contava com um processo de participação popular, criada no governo que assumiu o poder em 1982, os seus projetos registraram certos avanços, comparativamente as outras cidades, de modo particular, em termos de formulações dos Centros de Bairros e Subprojeto de Melagem (do Projeto Artesanato), embora na fase de implantação do Subprojeto Centro de Bairro Lagoinha - o único em funcionamento, até a data de realização da pesquisa, junto as cidades contempladas com o Projeto - fossem constatadas várias dificuldades no processo de acompanhamento de sua implantação, principalmente após assumir o novo Governo Municipal, em 1989. Tais questões serão detalhadas no item 3, que trata da fase de Operacionalização dos Projetos do Subprograma Social.

A despeito dessas questões, é importante considerar o fato do Programa ter vigência, até então, em três mandatos de Governadores, convivendo, conseqüentemente, com vários Secretários de Estado. Aspecto que teria influenciado na falta de continuidade e agilização das atividades de implantação do Programa, inclusive, em decorrência do tempo exigido por esses dirigentes, ao assumirem suas pastas, para assimilarem as atividades dos programas especiais e programas específicos, em vigor; avaliar a importância destes programas para a nova administração, e mesmo formular prioridades de suas Secretarias. Em resumo, não se pode desconsiderar a

responsabilidade própria de cada início de Governo, associada à renovação do Quadro de Auxiliares Diretos do Governador, no caso o seu Secretariado e, também, dos Auxiliares Indiretos, e exigir certo período de tempo para o conhecimento e avaliação das atividades já em execução, a exemplo do PROECI. Cabe, mesmo sendo decisão de cada Governo que assume o poder, dar continuidade ao Programa, independentemente de quais seriam suas razões, deve-se levar em conta as prioridades definidas por esses governantes, em comparação àquelas agendadas em governos anteriores.

Analisando os aspectos políticos a nível municipal, cabe assinalar dois momentos: No primeiro, quando as administrações municipais das cidades contempladas contavam com Prefeitos da ARENA, partido do Governo do Estado que instituiu o Programa, a relação Estado/Prefeituras Municipais, no universo de suas atividades, se processa sem maiores conflitos. Por hipótese, admite-se que, além de serem Prefeitos na maioria do partido político do Governo do Estado, a expectativa, provavelmente, seria de que passariam a contar com maiores somas de recursos financeiros para os seus Municípios, através dos projetos do Programa. Já no segundo momento, a partir de 1982, quando assumiram os novos Prefeitos, praticamente todos eleitos pelo então MDB, a relação se reverte. Isto porque, o elenco dos projetos alocados em tais Municípios nem sempre correspondiam às expectativas destes governantes, em termos de suas prioridades. Em outras palavras, muitos dos projetos do

PROECI não são identificados com as prioridades agendadas em seus programas de trabalho. Este aspecto teria sido uma das maiores dificuldades no relacionamento Estado/Governo Municipal, a nível de implantação do Programa.

Embora não se possa descartar a importância da participação dos governos locais e população-alvo nesse primeiro momento, parece evidente não ser de se esperar que os novos Prefeitos que assumem o poder municipal em 1982 - devendo ser os responsáveis pela implantação do Programa em suas cidades - estivessem de acordo com as prioridades já definidas, a nível do Programa, mesmo que resultassem de um processo anterior de discussão conjunta Estado/Governo Municipal. Sob essa hipótese, os conflitos no trato com o Programa deveriam emergir no novo quadro político local, caso que as administrações municipais anteriores tivessem sido convocadas a participarem da concepção e formulação do Programa e de seus respectivos projetos.

Uma das dificuldades evidenciadas em depoimentos de entrevistados, junto à Coordenação Geral e Executiva do Programa, seria de que, nesse segundo momento, a proposta do PROECI e de seus projetos já constavam do contrato de empréstimo aprovado pelo BID. Aspecto que se constitui, segundo os entrevistados, obstáculo a uma negociação mais descentralizada das propostas de reformulação dos projetos, sugeridas pelas novas administrações municipais. Isto em função, principalmente, da morosidade requerida nas negociações junto ao BID, por ocasião da proposta original do

Programa e de seus projetos, e que, sem dúvida, seria retomada nesta fase de reformulação, se houvesse alteração substancial nas concepções dos projetos. Além disso, pareceu-nos claro que uma renegociação do Programa, em termos de uma nova proposta, significaria o questionamento de sua concepção e de seus projetos, posição naturalmente delicada para as instituições do Estado.

Mesmo diante destas restrições, grande parte dos projetos do Programa foi submetida a reformulação, em consequência de pressões dos governos locais, sem, contudo, registrar mudanças significativas em suas concepções, excetuando-se, em aspectos específicos, o Projeto de Infra-Estrutura Viária (não integrante do Subprograma Social) que em determinadas cidades teve os seus subprojetos ajustados às condições locais, por empenho mais ostensivo dos Prefeitos destas cidades, embora mantivesse, basicamente, a mesma concepção e objetivos iniciais.

A nível do Subprograma Social, o Projeto Centro de Bairro foi o único realmente submetido a um processo de discussão, para ser reformulado em alguns de seus aspectos de concepção, embora mantendo a mesma estrutura e sem descaracterizá-lo. Esta iniciativa resultou de pressão da Prefeitura Municipal de Uberlândia, que, em função da filosofia de trabalho do Governo do período 1982/88, voltada para a organização e participação comunitária, ençampou o Projeto como prioridade, face aos seus objetivos. Entretanto,

estabeleceu restrições para sua implantação nos termos de sua proposta original, consoante já assinalado.

A alternativa da Prefeitura - sugerida através da Secretaria Municipal do Trabalho e Ação Social à Coordenação Geral e Executiva do Programa, para reformulação do Projeto - foi aprovada pela referida Coordenação, contando, inclusive, com o apoio da equipe técnica da SUPAM encarregada da implantação do Projeto.

Constatações como essas, explicitadas nos dois exemplos de reformulações de Projetos (Infra-Estrutura Viária e Centro de Bairro); sugerem a hipótese de que, se nas propostas de reformulação dos demais projetos, reiteradas pelas novas administrações municipais, fossem consideradas as observações de cada cidade, sem contudo, descaracterizar as concepções dos - projetos, os - conflitos na relação Estado/Governo Municipal, no trato com o Programa, seriam minimizados e, dispensaria, inclusive, renegociação junto ao BID. Esta hipótese tem sustentação nos depoimentos de atores locais responsáveis pela implantação do Programa, a exemplo dos que se seguem:

"... quando identificávamos a impossibilidade de mantermos o mesmo índice de frequência das pessoas da comunidade nas reuniões; quando não conseguíamos chegar a um consenso com relação à forma de executar determinadas tarefas, não era possível buscar alternativas, porque o projeto limitava, pré-estabelecia que o procedimento seria de determinada forma. Então nós ficávamos num beco sem saída. O projeto tinha uma estratégia para sua implantação, mas através do procedimento adotado, não

portanto, seriam os responsáveis pela implantação do Programa em suas cidades, se conduzido com eficiência e encaminhamento de suas atividades.

Um aspecto importante a considerar, nessa discussão, é que o BID reconhecia o centralismo do Programa a nível estadual e que, portanto, seria de se esperar que as observações locais para os ajustes à realidade de cada cidade, nos termos já explicitados, não seriam, por pressuposto, restringidas por essa Instituição, mesmo porque, em políticas públicas, nem sempre o previsto é passível de execução; aspecto constatado em avaliações de programas e projetos e discutido a nível teórico.

De acordo com depoimentos de entrevistados, a posição das instituições do Estado, ao se relacionarem com as Prefeituras Municipais, mais exatamente, quando assumem os novos Prefeitos, é de convencimento acerca da importância do Programa e não para definirem, conjuntamente, aspectos de interesse de cada cidade contemplada. É certo que o Estado, por se encontrar mais distanciado das relações políticas e sociais de cada cidade, teria maior poder de manobra com relação a interesses específicos locais, que às vezes dificultam a implantação de determinados projetos, mas não se pode desconsiderar que o conhecimento de uma realidade é de quem está mais próximo dela, a não ser que se invista em pesquisa, de modo a permitir, num certo espaço de tempo, o domínio do conhecimento sobre a realidade. Condição que possibilitará, até mesmo, maiores avanços, exatamente pelo

fato de se estar distanciado do objetivo de estudo. Entretanto, sem pesquisa, os resultados previstos com a implantação de determinados projetos podem ser inesperados.

É possível, ainda, que a ausência de uma participação mais efetiva das cidades contempladas, nos termos discutidos acima, teria influência na liberação dos terrenos por parte das Prefeituras para a instalação dos projetos; considerando-se que, além das dificuldades financeiras de algumas delas em adquirirem terrenos para esta finalidade - porque nem sempre aqueles do seu patrimônio atendiam aos critérios exigidos - a decisão dos Prefeitos de participarem com doações de terrenos não foi uma decisão espontânea, mas compulsória, definida pelo Estado. A pesquisa mostra sérias dificuldades na relação instituições do Estado/Prefeituras Municipais, no trato da questão, e não se pode negar a importância deste fator no desempenho de alguns projetos. A exemplo disto:

"Nas Prefeituras nós tivemos muitas dificuldades de negociar os terrenos, mas muitas dificuldades mesmo. Naquelas cidades onde os Prefeitos achavam que era ganho, a gente conseguia trabalhar fácil, mas havia Prefeitos que não davam a menor força..." (ex-servidora da Secretaria de Estado do Trabalho e Ação Social);

"Os Prefeitos diziam que o Programa estava muito rígido; que estava forçando a aquisição de área que a Prefeitura não tinha condições de adquirir." (ex-Coordenador Geral do Programa).

Em síntese, os principais aspectos de ordem política que refletiram na baixa efetividade dos projetos do Subprograma Social, de modo particular, tratam-se das atitudes de governantes estaduais e municipais, antes mesmo do Programa iniciar as atividades de implantação. Principalmente porque: nos governos estaduais que se sucederam no poder, o Programa já não se constituía a prioridade, o que se reflete na falta de apoio institucional e de liberação dos recursos para suas atividades; e, no universo das Prefeituras Municipais, devido os novos Prefeitos eleitos para o período, 1982/88, e que seriam os gestores do Programa em suas respectivas cidades, encontrarem-no e seus respectivos projetos já concebidos e com sempre as concepções de tais projetos estariam identificadas com as prioridades desses governantes. Disto resultando propostas de reformulações dos projetos, contribuindo para que os mesmos iniciassem suas implantações posteriormente. Além disso, tem-se o aspecto relacionado à liberação de terrenos pelas Prefeituras Municipais, para a instalação dos Projetos, conforme já assinalado.

Como se observa na análise acima, acerca dos fatores de ordem política e nas discussões que se seguem sobre os aspectos institucionais e técnicos que influenciaram o desempenho do Subprograma Social, vários são os atores, tanto a nível do Estado como do Município, que passaram a integrar a arena decisória na fase de implantação do

Programa. Tais atores seriam, basicamente, os novos Coordenadores de Estado e Auxiliares; os novos Prefeitos Municipais e Auxiliares; Técnicos do Estado e das Prefeituras Municipais e População-Alvo. Constatação dessa natureza é profundamente analisada na literatura e nesse sentido cabe exemplificar:

"No processo de administrar qualquer programa, vários atores são convocados para fazer escolhas sobre as alocações específicas de recursos públicos, e outros tantos fazem tentativas para influenciar as decisões. Uma pequena listagem dos que podem estar envolvidos na implementação de qualquer programa específico incluiria planejadores a nível nacional; políticos nacionais, regionais e locais; grupos da elite econômica, especialmente a nível local; grupos receptores; e implementadores burocratas de escalões médios e baixos. Estes atores podem estar intensamente ou de forma marginal envolvidos na implementação, dependendo do conteúdo do Programa e da forma sob a qual ele é administrado."

Analisando o desempenho do Subprograma Social a partir de determinantes de ordem institucional, uma questão importante a ressaltar trata-se das dificuldades do órgão Executor e de Coordenação Geral do Programa em exercer com eficiência sua função.

De acordo com as pessoas entrevistadas e que se constituem nas categorias, Secretários Executivos e Coordenadores Gerais do Programa, a ineficiência daquele

7 Texto em inglês.

órgão, em exercer suas atribuições, estaria associada, dentre outros aspectos, a sua posição hierárquica, abaixo do poder decisório, na estrutura organizacional de sua Instituição, mais precisamente, após a mudança de Governo no qual foi instituído o Programa, dificultando a atribuição de comando deste órgão frente aos Agentes Executores. Nesse sentido cabe assinalar o seguinte depoimento:

"Para se ter os Agentes Executores eficazes, na implantação do Programa, seria preciso uma hierarquia, um comando, aliás, bem forte, com boas atribuições, de modo a interferir nas ações desses Agentes, a fim de que pudessem, com mais eficiência, responderem às atividades de execução do Programa (...). E para que houvesse obediência a esse comando e uma sintonia de todos estes órgãos executores do Programa, seria preciso que sua Coordenação Geral e Executiva estivesse hierarquicamente numa posição superior aos demais órgãos." (ex-Secretário Executivo do Programa).

Outra explicação, constatada nos depoimentos, relativa à ineficiência da Coordenação Geral e Executiva do Programa, refere-se à falta de apoio institucional do seu próprio órgão, a SEPLAN/MG; conseqüência, em última instância, da falta de respaldo político na condução do Programa. Constatou-se, ainda, como fator explicativo dessa ineficiência, a - instabilidade de Secretários Executivos e de Coordenadores Gerais do Programa, nos seus respectivos cargos; exatamente porque, a cada substituição observada nesses cargos, retoma-se o processo de aprendizagem e

desorientação acerca das concepções e objetivos do Programa e de seus projetos. Processo este que não se dá de imediato, requerendo um certo período de tempo, para que se consolide. Situação semelhante foi observada a nível das Coordenações dos Agentes Executores do Programa. Essas constatações são reforçadas também pela instabilidade do corpo técnico encarregado da implantação do Programa, tanto a nível do órgão Executor e de Coordenação Geral, como de seus Agentes Executores e, ainda, no universo das Prefeituras Municipais. Disto resultando certa morosidade no encaminhamento do Programa.

No que se refere à instabilidade do corpo de técnico, cabe destacar, como fator explicativo, os baixos salários pagos, principalmente pelo Estado.

"...o desempenho sofrido do Programa foi também em função de uma questão básica, ou seja, uma remuneração adequada aos técnicos que estavam trabalhando comigo no Programa. As tentativas que foram feitas, para se obter uma remuneração melhor para essa equipe, basicamente, todas fracassaram. Então houve muita insatisfação do pessoal técnico, muito difícil de ser administrada." (ex-Coordenador Geral do Programa).

Essas questões de natureza institucional foram sendo projetadas, mais exatamente, quando o órgão Executor e de Coordenação Geral do Programa, no caso a SEPLAN, foi perdendo o status de Secretaria de peso politicamente, observado no Governo que instituiu o Programa, ocasião em

que, além do controle do Orçamento Programa do Estado, coordenava não apenas o PROECI, mas todos os programas especiais instituídos nesse Governo, de maneira que, embora as demais Secretarias de Estado fossem responsáveis por tais programas, como Agentes Executores, as grandes decisões relativas aos seus encaminhamentos eram tomadas por essa Secretaria.

O novo quadro político, a partir da mudança do Governo Francisco Pereira, resulta na perda de autonomia e autoridade da Coordenação Geral e Executiva do Programa, conseqüência da descentralização do poder político a cargo da SEPLAN.

Num primeiro momento, as atribuições dessa Coordenação eram de competência de órgãos distintos na estrutura organizacional da referida Secretaria. Posteriormente, tais atribuições passam a ser centralizadas na SUPAM, órgão do seu segundo escalão, desde o início encarregada apenas da execução do Programa. Este órgão (SUPAM) permanece na estrutura administrativa da SEPLAN até o Governo Hélio Garcia, passando a compor a estrutura da Secretaria de Estado de Assuntos Municipais (SEAM), criada no Governo Newton Cardoso.

Esse novo quadro institucional resultou em posição hierárquica mais fragilizada da Coordenação Geral e Executiva do Programa, de maneira que se tornava difícil, segundo depoimentos de entrevistados, principalmente de Coordenadores Gerais do Programa, tratar algumas questões a nível dos

Agentes Executores, posicionados, algumas das vezes, em níveis hierárquicos superiores ao da Coordenação Geral. Vejamos isto:

"... faltou autonomia e autoridade ao órgão Executor e de Coordenação Geral do Programa, porque o coordenador não tinha poder e status suficientes para determinar a um Secretário de Estado que acelerasse ou tivesse qualquer ação complementar no âmbito de um projeto." (ex-Coordenador Geral do Programa).

É possível que mesmo com essa perda de status político da SEPLAN, se o órgão Executor e de Coordenação Geral do Programa estivesse situado em nível hierárquico próximo ao poder decisório dessa Secretaria, ou seja, no "staf" ligado diretamente ao Secretário de Estado, a autonomia e autoridade no trato com o Programa poderiam ser diferentes. Isto, contudo, trata-se de uma hipótese, porque o fator determinante dessa perda de autonomia e autoridade da Coordenação Geral e Executiva do Programa está relacionado, de forma direta, ao novo posicionamento político dessa Secretaria na estrutura administrativa do Estado e ao interesse dos governantes que se sucedem no poder, acerca do Programa. Na realidade, tais mudanças institucionais são, em última instância, resultantes de posicionamento político, com reflexos no universo das atividades do Programa.

Por outro lado, cabe assinalar que, assim como a Coordenação Geral do Programa estaria situada em nível hierárquico de escalão inferior, na estrutura organizacional

de seu órgão, o mesmo se observa com relação à grande maioria das coordenações dos projetos do Programa, no universo de Agentes Executores, dificultando, segundo os informantes, ações mais fluidas com relação ao desempenho dos projetos, na proporção que as decisões são transmitidas de forma morosa. Isto, em face às exigências de tramitações nos níveis hierárquicos até a instância decisória e/ou operacional em termos de encaminhamento para tomada de decisões e operacionalização. Este aspecto é constatado não somente nas tramitações internas a nível de Agentes Executores e Coordenação Geral e Executiva do Programa, mas também, ao se relacionarem entre si. É mais, nem sempre a tentativa de comunicação direta entre Coordenação Geral do Programa e o Secretário de Estado, onde seriam tomadas as decisões mais relevantes, a nível dos Agentes Executores, foram bem sucedidas, dada a questão da hierarquia, já assinalada. Esta constatação pode ser visualizada teoricamente em autores como VAN METTER e VAN HORN (1975) ao assinalarem:

"Diversas características das agências de implementação podem afetar a disposição de seu pessoal. A natureza do sistema de comunicações, o grau de controle hierárquico e o estilo de liderança podem influenciar a identificação do indivíduo com as metas e objetivos da organização, tanto facilitando quanto dificultando a implementação efetiva, dependendo da orientação da agência de implementação".¹⁰

¹⁰ Texto em inglês.

Cabe registrar que a instabilidade de técnicos e de coordenadores de projetos também contribuiu, de certo modo, para essa morosidade no processo decisório, considerando-se o tempo exigido para assimilação das concepções dos projetos a cada mudança que ocorre no quadro de pessoal, dificultando a comunicação, tanto na relação Órgão Executor de Coordenação Geral do Programa e Agentes Executores, como internamente, nos limites destes órgãos. Essa instabilidade teria contribuído, ainda, de acordo com os informantes, para se ter visões diferentes acerca das concepções de determinados projetos, a exemplo do Subprojeto, Hospitais Regionais, contemplado no Projeto Saúde. A cada mudança observada na equipe responsável por este Subprojeto, houve alterações em sua concepção, e em função disto, a elaboração definitiva do Subprojeto se deu num processo bastante complicado e moroso, contribuindo para o seu cancelamento.

"... os Hospitais que estavam previstos no Programa tiveram processos complicadíssimos de elaboração, uma vez que a visão de determinada Diretoria era uma e ao ser substituída, a visão passava ser outra completamente diferente. Isto nos deixava um tanto quanto presos, porque a palavra final, evidentemente, teria que ser dada pelo Agente Executor, no caso a Secretaria de Estado da Saúde, que era o órgão que se pressupunha, conhecesse a fundo o assunto. Entretanto, chegou-se à conclusão de que esse conhecimento a fundo é muito relativo, depende também da visão de quem está no comando, na época." (ex-Coordenador Geral

do Programa).

Embora não se possa considerar esse fato como responsável diretamente pelo cancelamento dos Hospitais contemplados com o Programa - porque o seu principal motivo estaria associado a problemas constatados na licitação para sua construção - indiretamente não se pode isentá-lo dessa ocorrência, na medida em que o processo licitatório foi suspenso, várias vezes, pela falta de definição do que realmente seria a concepção desse Subprojeto. Ao ser definida, defrontou-se com problemas na licitação, e como o prazo já estava esgotado para iniciar sua construção, ou de pelo menos um dos Hospitais, o BID sugeriu o seu cancelamento, acatado pelo Estado. Possivelmente pela questão do comprometimento dos recursos do Tesouro na implantação desse Subprojeto, haja vista que, com as reformulações ocorridas, os custos estimados para sua implantação registraram acréscimos significativos e que deveriam ser custeados pelo Estado, conforme já explicitado no Capítulo I, ao se tratar das reformulações dos projetos do Programa.

Outro condicionante institucional explicitado nos depoimentos e que teria influência no desempenho do Programa, de modo particular, do Subprograma Social, trata-se da interferência, em alguns casos - tanto a nível das Prefeituras Municipais como do Estado - de critérios políticos na seleção de pessoal técnico para trabalhar em projetos do Programa. Aspecto que teria dificultado o

desempenho de determinados projetos afetos a essa circunstância, considerando que, muitas das vezes, faltava ao técnico o treinamento mínimo para assumir certas atividades de implantação dos projetos, mais precisamente, aqueles de idéias inovadoras e de relativa complexidade.

Em razão ao Programa se constituir de projetos com tais características, e, particularmente, por envolver a comunidade como gestora nas fases de implantação e operacionalização, passaria a prescindir de recursos humanos com certa qualificação e experiência, para assumir tais atividades ou, então, submetê-los a treinamento, de modo a lhes permitir maior eficiência no desempenho de suas atribuições.

Os resultados da pesquisa mostram, ainda, os conflitos institucionais - seja na relação horizontal (entre instituições do Estado envolvidas com o Programa) ou verticalmente (na relação Estado, BID, Prefeituras Municipais e População-Alvo) - como responsáveis pelo grau de desempenho observado nos projetos do Subprograma Social.

O fato de se ter várias instituições envolvidas com o Programa, era de se esperar que algumas dificuldades surgissem no relacionamento entre si, exatamente porque as organizações *"diferem intensamente em aspectos tais como, estrutura, estilo de operacionalização, suporte político, "expertness" e orientação política"* (ANDERSON, 1975).²

² Texto em inglês.

questão que poderia ser minimizada, na medida em que o Programa estivesse respaldado por uma coordenação eficiente, ou por um grupo capaz de mediar os interesses. E mais, managesse os conflitos para redirecioná-los, dentro do possível, em proveito do desempenho do Programa, neutralizando os efeitos contrários neste particular. Isto considerando que, se bem administrados, poderiam contribuir com aspectos positivos ao Programa, haja vista se caracterizarem por idéias divergentes e que, portanto, poderiam enriquecer a discussão e orientar melhor as decisões relativas ao encaminhamento do Programa.

Em se tratando dos conflitos horizontais - na relação entre as instituições do Estado envolvidos com o Programa - cabe destacar duas questões: A primeira estaria associada à diversidade de órgãos responsáveis pela condução do Programa, nesta esfera de Governo, dificultando o relacionamento entre si, principalmente pela leitura diferenciada, muitas das vezes, das concepções dos projetos. Isto quando esta constatação não é observada no espaço de uma mesma instituição. A segunda questão se refere ao emperramento da burocracia estatal na condução das atividades do Programa e, ainda, falta de respaldo político-institucional para que pudesse agilizar tais atividades.

Como exemplo, no universo dessas duas questões, cabe assinalar o fato dos projetos arquitetônicos ficarem a cargo da Companhia de Desenvolvimento Urbano (CODEURB), sendo elaborados a partir de entendimento prévio entre este órgão e

os Agentes Executores dos projetos, contando com a intermediação da Coordenação Geral e Executiva do Programa. Todavia, nem sempre o que a CODEURB apresentava como projeto arquitetônico era aceito pelo respectivo Agente Executor, e disto resultava um processo relativamente constante de retornos para reelaboração de tais projetos. Segundo depoimentos dos entrevistados, a CODEURB não tinha como prioridade o Programa, por carecer desta definição a nível político e, portanto, os ajustes exigidos pelos Agentes Executores não tinham a fluidez requerida. Além disso, contribuiu também para a morosidade no encaminhamento de alguns projetos do Programa, o fato dessa Companhia ter sob sua responsabilidade a realização de licitações relativas à implantação de tais projetos. Novamente aqui, deve-se reportar à falta de definição política, em termos de prioridades a serem observadas por essa Instituição com relação ao Programa. De acordo com depoimentos de pessoas entrevistadas, a CODEURB tinha mil outras licitações, possivelmente numa escala maior de prioridades ou de maior interesse. Vejamos isto:

"Os processos licitatórios tinham que ser desencravados na CODEURB, um esforço incrível: reuniões, cobranças; tudo isso vai gerando e acumulando atraso." (ex-Secretário Executivo do Programa).

O Projeto Artesanato é outro caso a ser considerado para análise dos conflitos horizontais. A SETAS

estadual, que seria o Agente Executor do Projeto, não concluiu a sua reformulação, embora fosse consenso de que este procedimento seria necessário, para viabilizá-lo. Segundo depoimentos da Coordenação Geral do Programa, esta Secretaria não dispunha de pessoal para assumir essa atividade, sendo sugerida a contratação de um técnico, com especialização na área, para prestar assessoria neste particular. Entretanto, não contou com o apoio do Secretário de Estado e do Superintendente encarregado do Projeto, para solucionar a questão, resultando disto, o cancelamento do Projeto.

Embora se constatem conflitos institucionais, a nível do Estado, no trato com o Projeto, conforme assinalado acima, os conflitos mais contundentes emergem na relação Estado/Prefeituras Municipais, e que serão destacados, ao se discutir os conflitos na relação vertical.

A constatação de conflitos, no universo das instituições estaduais encarregadas da execução do Programa, vem comprovar a hipótese de que um dos fatores explicativos do fraco desempenho do Subprograma Social estaria associado a conflitos no interior da burocracia do Estado. O elemento novo, constatado na pesquisa, está relacionado com a posição hierárquica rasa do órgão Executor e de Coordenação Geral do Programa e com a falta de apoio político, ao exercer sua função de comando, embora se admitisse, por hipótese, a falta de eficiência no desempenho de sua função. Igualmente não foi prevista, em hipótese, a constatação de que as unidades

operacionais, encarregadas da execução dos projetos a nível dos seus Agentes Executores, estariam situadas em níveis hierárquicos distanciados do poder de decisão, dificultando o acompanhamento das ações inerentes ao desempenho do Programa.

Discutidos os conflitos horizontais, no âmbito das instituições do Estado responsáveis pelo Programa, será analisada a relação vertical, ou seja, Estado, Prefeituras Municipais, População-Alvo e BID. Primeiramente deve-se discutir os conflitos na relação Estado/Prefeituras; em seguida, Estado/BID e, por último, BID/Prefeituras Municipais e a População-Alvo.

2.2 Relação Estado/Prefeituras Municipais

Tanto no universo das instituições do Estado como das Prefeituras, constatou-se nos depoimentos dos entrevistados, que, sob certas circunstâncias, a relação que se estabelece a nível do Programa entre essas duas esferas de Governo não foi, ou melhor, não está sendo isenta de conflitos, os quais resultariam, principalmente, da forma diferenciada de perceberem concepções de determinados projetos e, também, pelas restrições estabelecidas pelo Estado face às propostas de reformulação de projetos sugeridas pelos Governos locais. Além disso, estariam relacionados à assessoria do Estado, através do Projeto Reforço da Capacidade de Planejamento das Prefeituras Municipais, na medida em que determinadas demandas das

equipes contratadas por este Projeto e alocadas nas Prefeituras, nem sempre contavam com o respaldo técnico da entidade estadual responsável por essa assessoria, conforme previsto na concepção do Projeto.

Cabe destacar também, aqui, as questões relativas à contratação de técnicos para integrarem as equipes locais do referido projeto, haja vista que, sob certas circunstâncias, tais contratações deixaram de ser efetivadas de comum acordo entre Prefeituras Municipais e Agentes Executores Estaduais. Finalmente, tem-se o aspecto relacionado à morosidade da burocracia das instituições do Estado no trato de questões de interesse das Prefeituras no encaminhamento de projetos do Programa.

A frequência maior de depoimentos, no âmbito das Prefeituras, explicitando conflitos na relação com as instituições estaduais, no trato com o Programa, referiu-se à Secretaria de Estado do Trabalho e Ação Social. Reportando-se a esta Secretaria, um dos ex-Prefeitos do período 1982/88 relatou o seguinte:

"... mas nos causou uma estranheza muito grande a dificuldade que nós tivemos com a SETAS estadual. Os projetos não andavam, não saiam do ponto em que se encontravam. A impressão que tínhamos era de uma enorme incompetência ou então um boicote mesmo ao Programa. Nunca cheguei a uma conclusão."

A explicação para esse questionamento, segundo ex-Coordenadora de projetos da área social do Programa, a nível

dessa Secretaria, seria a de que faltou disposição da direção da SETAS em assumir os projetos do Programa, e que os mesmos não são considerados como uma programação à parte do programa de trabalho dessa Secretaria.

Se, entretanto, se considerar a frequência de depoimentos de pessoas entrevistadas, tanto das instituições do Estado como das Prefeituras Municipais, a conclusão é de que os fatores, disposição política e falta de resposta da equipe técnica dessa Secretaria as suas atribuições no trato com projetos do Programa, não seriam fatores excludentes, mas complementares na explicação do questionamento formulado acima, inclusive, responsável pelo cancelamento do Projeto Artesanato que teria como Agente Executor essa Secretaria.

Além desses dois fatores - tidos como explicativos da morosidade dos projetos do PROECI, sob a responsabilidade da SETAS estadual - têm-se os conflitos de relacionamento entre esta Secretaria e as Prefeituras, resultantes de decisões dos governantes locais em contratarem técnicos para desenvolverem atividades no âmbito dos projetos do Programa, tendo como Agente Executor a mesma Secretaria, sem, muitas vezes, contar com o seu aval. Em outras palavras, a questão a considerar é que, nem sempre tais contratações foram efetivadas de comum acordo entre essas duas estâncias de governo, dada a interferência política, nestas decisões, segundo informações obtidas junto a essa Secretaria.

Questão análoga foi explicitada pelo órgão Executor e de Coordenação Geral do Programa, sobre

contratações de técnicos por essa Secretaria de Estado com recursos do PROECI, a partir de interferência política.

As doações de terrenos por parte das Prefeituras para instalação dos projetos do Programa também devem ser consideradas aqui no rol das dificuldades de relacionamento SETAS estadual e Prefeituras Municipais. Todavia, as constatações, nesse sentido, não se restringiram apenas a essa Secretaria.

Embora a frequência maior de depoimentos, registrando conflitos na relação Prefeitura/instituições do Estado, refira-se à SETAS estadual, os demais Agentes Executores e órgão Executor e de Coordenação Geral do Programa não estiveram isentos de observação semelhante pelas administrações municipais, acerca de dificuldades, ao se relacionarem com estes órgãos, no trato com o Programa. No caso específico do órgão Executor e de Coordenação Geral, as observações locais estariam relacionadas, de modo particular, às propostas de alteração e ajuste nas concepções de projetos do Programa, sugeridas pelas Prefeituras, e à falta de respaldo ou interesse dessa Coordenação em acatá-las, pelo menos, no nível requerido, sob o argumento já explicitado de que as concepções dos Projetos estavam aprovadas em cláusula contratual, junto ao Agente Externo de Financiamento. A nível dos demais Agentes Executores, os conflitos estariam associados, mais precisamente, à ausência de participação das Prefeituras nas formulações dos projetos do Programa e à morosidade na sua condução por parte destes Agentes.

b) Relação Estado/BID

A pesquisa mostra, igualmente, presença de conflitos nessa relação. No universo das instituições do Estado estes conflitos emergem, ao considerarem o BID detentor de normas muito rígidas, em termos de encaminhamento da implantação do Programa. Aspecto que teria dificultado, segundo opinião de pessoas entrevistadas, a agilização nesse encaminhamento. Tais constatações foram observadas tanto a nível do órgão Executor e de Coordenação Geral do Programa, como de seus Agentes Executores. Nos depoimentos que se seguem fica melhor explicitada esta questão:

"Para um Programa como este, o Banco (BID) tem regras muito rígidas, tem critérios estabelecidos, até em contrato, muito formais, que levaram também a um certo prejuízo na execução do Programa, em particular, pelas características de seus projetos..." (ex-Secretário Executivo do Programa);

"No início do Programa, na realidade, nós observávamos uma certa boa vontade, dedicação do pessoal do Banco bem maior (...). E quando o grau de dificuldade começou a aumentar, ou seja, as atividades não sendo executadas no prazo, já foi havendo uma certa má vontade e resistência da parte deles (...). Nós tivemos um número muito grande de processos licitatórios que não foram aprovados pelo Banco; tivemos que refazer e anular licitações, exatamente por não cumprimento de rotinas que eram previstas em processos licitatórios do Banco; muitas das vezes, por cabeça dura de algumas pessoas do Estado,

afirmando: isso pode ser feito assim mesmo, que não tem problema..." (ex-Secretário Executivo do Programa).

Neste último depoimento, pode-se constatar, ainda, conflitos na relação entre órgãos do Estado sendo repassados à relação vertical (Estado/BID); isto pode ser explicado, de certo modo, pela ineficiência do órgão Executor e de Coordenação Geral do Programa em exercer sua função de comando, pelas razões já explicitadas, deixando, por exemplo, de restringir ações de órgão do Estado - encarregado dos processos licitatórios relativos ao Programa - em tomar como referência os próprios critérios de seu edital de licitação, desconhecendo o edital padrão do BID a ser obedecido, resultando em prejuízo e morosidade no encaminhamento do Programa. O depoimento a seguir deixa bem mais clara esta constatação:

"A CODEURB, por exemplo, tinha um edital padrão para realizar suas licitações (concorrências). O edital do Banco é anexado ao contrato de empréstimo e não pode ser mudado em nenhuma linha. A CODEURB não aceitava isto de jeito nenhum. Eles tentaram, por diversas vezes, alterar determinadas cláusulas contratuais e era chegar no Banco e voltar; apenas perda de tempo. Isto é prejuízo, porque custou trabalho de diversos técnicos do Estado." (ex-Coordenador Geral do Programa).

Uma outra questão que estaria associada à relação Estado/BID é que o centralismo na fase de elaboração do Programa, segundo declarações de entrevistados, não se

restringiu apenas à ação do Estado, mas também do BID. A exemplo disto, cabe registrar o depoimento de ex-Coordenadora de projetos do Subprograma Social, ao afirmar que *"centralismo também existia por parte do BID no trato com o Programa"*, e dentre as questões assinaladas em suas declarações como exemplificativas desta afirmação, explicita-se o fato de ser uma exigência do referido Banco a consultoria internacional na elaboração do projeto artesanato. Em suas palavras: *"Esse nível de exigência do Banco em trazer de fora uma pessoa que mal conhecia a cultura do país, para que viesse dar palpite sobre o projeto que é você quem vai desenvolver, não nos pareceu coerente."*

Esse depoimento sugere o seguinte: além dos fatores já assinalados como explicativos do cancelamento do Projeto Artesanato, não se pode desconsiderar o fato de ter sido o referido Projeto elaborado com a participação e orientação de consultores internacionais; exatamente porque, essa exigência do BID não foi vista com bons olhos pelo Agente Executor do Projeto, a SETAS estadual, ou melhor, pela equipe que seria responsável pela sua implantação. Disto resultando conflito na relação Estado/BID no trato com o Projeto e pouco interesse pelo mesmo por parte do Agente Executor, embora, a nível das Prefeituras contempladas com o Projeto, isto não ocorra. Contrariamente, em Teófilo Otoni, por exemplo, os seus Subprojetos de Joalheria e Artigos Finos eram tidos como a *"menina dos olhos"* do Prefeito da gestão 1982/88. Contudo, estes Subprojetos e os demais da categoria

Projeto Artesanato precisariam passar por reformulações para serem viabilizados, porém não contaram com o apoio necessário junto ao Agente Executor, para a realização dessa atividade, conforme já assinalado. O cancelamento desse Projeto reduziu, significativamente, a participação de Teófilo Otoni no universo dos projetos contemplados com o Programa, haja vista que os Subprojetos Centros de Bairros previstos para esta cidade não foram aceitos pela Administração Municipal do período 1982/88, que concentrou os interesses naqueles subprojetos de Artesanato. Segundo pessoas entrevistadas, os Centros de Bairros, do ponto de vista dessa Administração, resultariam em conflitos ideológicos de grupos comunitários - organizados sob a orientação da Igreja Católica e Partidos dos Trabalhadores, e que iriam participar das atividades desses Subprojetos - versus orientação do Governo Municipal e, ainda, no relacionamento entre esses grupos e aqueles de orientação mais conservadora a nível da sociedade local e que também deveriam se fazer representar na administração desses Subprojetos.

No que se refere ao BID, as questões relativas ao seu relacionamento com as agências governamentais (Estado e Município), explicitadas por seu representante, serão discutidas, posteriormente, no item d, de modo a ser possível uma visão conjunta de sua percepção, no âmbito das duas esferas de Governo, o que será compreensível após a discussão do item c.

c) Relação Prefeituras Municipais/BID

Ao se questionar os aspectos de relacionamento das Prefeituras Municipais com o BID, obteve-se das pessoas entrevistadas opiniões divergentes. Algumas pessoas admitem ser o representante do BID bastante flexível em termos de mudanças sugeridas nos projetos e no relacionamento com as Prefeituras, caso observasse avanços e desempenho eficiente das atividades do Programa. Outras, entretanto, opinaram de forma contrária, afirmando ser o mesmo inflexível na condução do encaminhamento do Programa, apegando-se a detalhes, sem a menor importância para o desempenho eficiente e êxito de Projetos.

d) Relação BID/Estado e Prefeituras Municipais

Ao nível do representante do BID, responsável pelo Programa, cabe explicitar algumas questões, consideradas relevantes para a análise, conforme a seguir:

A primeira delas seria a de que as divergências, no seu entendimento, entre o BID e essas estâncias de Governo, no trato com o Programa, resultaram, muitas vezes, da não observância de cláusulas contratuais, explicitando que, ao ser firmado o Contrato de Empréstimo, as normas de gerenciamento do Banco, com relação ao Programa, estavam claramente colocadas. Por isso, embora aparentemente os

conflitos parecessem de ordem pessoal, eram meramente institucionais.

A segunda observação refere-se ao fato de que as instituições, sejam estaduais ou municipais, não estavam aparelhadas e, algumas vezes, capacitadas para assumir um Programa com as características do PROECI. Ademais, declara que teve dificuldades ao tratar de questões técnicas relativas à elaboração e execução de projetos, a nível dessas instituições.

A terceira questão estaria associada à ineficiência da Coordenação Geral e Executiva do Programa, ao considerar que, com a mudança de Governo (Francelino Pereira), a SEPLAN/MG, órgão responsável por essa função, perde o status de Secretaria politicamente fortalecida, nivelando-se às demais Secretarias de Estado, o que teria dificultado o seu comando na execução do Programa. Neste particular, considerou, inclusive, um equívoco do Banco, pressupor poder político da referida Secretaria, no comando do Programa, embora, num primeiro momento, ele fosse real.

A última observação a ser assinalada diz respeito ao fato do Programa passar por três mandatos de governadores com interesses distintos acerca de sua programação, além de ter sido concebido num determinado governo (estadual e municipal) e iniciado sua implantação em governo subsequente. Essas ocorrências teriam dificultado, significativamente, o desempenho do Programa, admite. A título exemplificativo, destaca o fato do Programa quase ter sido cancelado no

Governo Tancredo Neves, que sucedeu o Governo Francelino, no qual o Programa foi instituído. Considerou relevante, ainda, ter sido o Programa concebido em governos municipais, cujos Prefeitos das cidades contempladas, praticamente todos do Partido do Governo do Estado, o PDS, e na eleição seguinte para Prefeitos - que seriam os gestores do Programa, a nível local - o quadro político ser alterado, ao se elegerem os candidatos do então MDB. Disto resultando mudanças na relação das Prefeituras com o Programa, ao proporem uma nova sistemática, mais descentralizada, nas decisões acerca do mesmo, junto ao seu órgão Executor e de Coordenação Geral.

g) Relação Estado/Prefeituras Municipais versus População

Alvo

Deve-se salientar, inicialmente, que a análise deste item centrar-se-á no Subprojeto Centro de Bairro Lagoinha, instalado na cidade de Uberlândia, por ser o único Subprojeto da área social do Programa em funcionamento, contando com a participação efetiva da comunidade, pelo menos até a data de realização desta pesquisa, no universo das cidades contempladas.

Embora a intenção não seja aprofundar a discussão a nível dos conflitos institucionais entre Estado/Prefeitura Municipal e a Comunidade - porque a análise nesse sentido será recorrente ao se discutir a outra indagação da pesquisa, ou seja, se os projetos da área social, em operação, estariam

respondendo aos objetivos específicos a que se propunham - cabe assinalar a presença de conflitos nessa relação, mais precisamente, para incluí-los no rol dos fatores já discutidos, até então, como explicativos do baixo grau de efetividade dos projetos do Subprograma Social.

Tomando como referência essa observação, cabe destacar que os conflitos constatados no relacionamento Estado/Prefeitura Municipal de Uberlândia versus Comunidade resultaram, igualmente, de questões de ordem política e institucional e, ainda, da falta de experiência, tanto do Estado como da Prefeitura e Comunidade, em implantar projeto com as características, como as do Centro de Bairro.

Especificando melhor os aspectos políticos e institucionais, deve-se explicitar que, no primeiro caso, trata-se, especialmente, de mudanças a nível de Governo do Estado e, de modo particular, do Governo Municipal, em 1989, resultando em interesses políticos diferenciados na relação com o Subprojeto. No segundo caso (aspectos institucionais), destaca-se a instabilidade de técnicos e de coordenadores deste Subprojeto, no âmbito do Estado e Prefeitura Municipal. Disto resultando orientações diferenciadas na condução dos trabalhos de acompanhamento de sua implantação, por carecer de uma metodologia que permitisse neutralizar, de certo modo, o personalismo na condução dos trabalhos, embora não se tenha elementos para se afirmar, com segurança, que, existindo essa metodologia, ela seria observada.

Após as discussões acerca dos conflitos institucionais, fica evidenciado que um dos fatores explicativos do fraco desempenho do Subprograma Social estaria associado a conflitos na relação horizontal e vertical entre as instituições encarregadas de sua implantação, embora esses conflitos ocorram de forma diferenciada a nível de cada uma delas, ao se relacionarem entre si.

Parece evidente não ser de se esperar ausência de conflitos, quando se constata um amplo universo de instituições responsáveis pela implantação de um mesmo programa, relacionando-se horizontalmente e de forma vertical, que é o caso do PROECI, onde participam atores governamentais, de instituições estaduais e municipais e atores não governamentais, ambos com características próprias.

Contudo, não se pode atribuir a presença de conflitos institucionais como algo indesejado ou mesmo nocivo, na medida em que podem contribuir para o avanço de determinadas atividades, porque deles poderão surgir situações novas, por não representarem pensamentos homogêneos. Entretanto, uma exigência se faz necessária: que exista uma coordenação eficiente, bem estruturada e com suporte político e apoio institucional suficientes, para que possa conduzir os conflitos, de modo a se beneficiar deles, quanto aos resultados do Programa e neutralizar aqueles com efeito contrários neste particular. Esta condição, consoante

análise anterior, não foi observada a nível da Coordenação Geral do Programa, pelas razões expostas.

Além dos fatores já assinalados como explicativos do fraco desempenho do Subprograma Social, constataram-se, ainda, ausência de uma memória acerca do Programa e de fluxos de informações entre os órgãos envolvidos; ausência de avaliação do Programa no final de cada etapa (avaliação de processo), para correção de viés na sua implantação, e, reforçando o que já foi de certo modo explicitado na discussão, a falta de leitura mais atenta de especificidades locais na fase de concepção de alguns projetos e, especialmente, em termos de estratégia de implantação.

No que se refere à ausência de memória acerca do Programa e de fluxos de informações, os depoimentos mostram a sua frequência, tanto a nível das instituições do Estado como das Prefeituras Municipais, explicitando também a falta de acesso às informações, não somente na relação vertical, mas horizontalmente e, ainda, a nível de uma mesma instituição. Aspecto reforçado pela instabilidade de técnicos e de coordenadores de projetos do Programa. Questões como essas podem ser constatadas em depoimentos como:

"Você imagina a Diretoria assumindo a execução de um projeto que não tinha sequer cópia. Nós assumimos assim, no peito mesmo. Saíram as pessoas e não tinha memória; não tinha nada."
(Coordenadora Estadual do projeto de Educação Politécnica);

"... depois do término das reuniões de reformulação do Subprojeto Centro de Bairro, nós fomos convocados apenas para conhecermos a sua planta original. Passado algum tempo, tivemos conhecimento pelo jornal que a Administração Municipal estava empenhada em dar início a obra de construção do Centro de Bairro". (Presidente de Associação de Bairro e membro do Conselho Comunitário de um dos Subprojetos Centros de Bairro).

"Quando vem alguém das associações de bairros indagar acerca do Subprojeto Centro de Bairro, o chefe de Divisão passa as informações, mas isto não se constitui numa atividade formalizada e contínua. Não faz parte da rotina de trabalho da Secretaria realizar reuniões e passar informações (...) Nós mesmos, como técnicos, somente ficamos sabendo do que ocorreu, quando interrogamos". (técnica de Secretaria Municipal de Planejamento e Coordenação Geral).

Quanto à ausência de avaliação do Programa, ressalta-se que, embora o contrato de empréstimo previsse a avaliação no final de cada etapa de sua implantação, isto não foi observado. A única avaliação de desempenho do Programa está sendo realizada pela Fundação João Pinheiro, já no final de sua execução. Isto significa que os vícios que deveriam ser corrigidos durante a execução, para agilizar e obter eficiência no seu desempenho, não foram diagnosticados em tempo hábil, pela ausência de avaliação nesse nível.

Sem dúvida, vários dos aspectos já discutidos nesta pesquisa e tidos como explicativos do grau de efetividade do Subprograma Social, se observados através de uma avaliação das etapas de implantação de cada projeto,

poderiam fornecer "feedback" para redirecionar as ações, tornando mais eficiente a execução desse Subprograma. A ausência de decisão neste particular pode ser igualmente atribuída à questão política, nos termos discutidos neste trabalho.

"... a falta de uma avaliação foi danosa intensamente para a execução do Programa; ninguém sabia onde se encontrava o erro, o que estava ocorrendo; quais os resultados já obtidos e o que ainda restava para se efetivar. Uma avaliação final de cada etapa seria importantíssima para a correção de rumos e, às vezes, até mesmo para o encerramento do Programa." (ex-Secretário Executivo do Programa).

Ao tratarem de questões dessa natureza, isto é, sobre avaliação de processo, autores como FIGUEIREDO, F. & FIGUEIREDO, C. (1985) assinalam o seguinte:

"A importância desta linha de avaliação está no fato de que é impossível antever todos os tipos de entraves, problemas e conflitos possíveis, durante a realização de um Programa. Embora a análise da experiência passada sirva para aumentar o estoque de conhecimento, ele jamais será suficiente para prescindir-se da avaliação processual concomitante à realização de qualquer programa. Se a avaliação processual não objetiva medir o tamanho ou a natureza do impacto do Programa, ela, entretanto, quando feita ao longo da implantação, representa a possibilidade de monitoração dos processos diretamente responsáveis pela produção do efeito esperado. Isto é, ela permite controlar com a devida antecipação o tamanho e a qualidade do efeito esperado".

Convém salientar que esse aspecto é observado com maior grau de eficiência, quando realizada a avaliação por instituições ou grupos de pessoas não "comprometidas" previamente com as atividades do programa, objeto da avaliação.

Por último, retoma-se a questão de não se ter observado, devidamente, especificidades locais, na fase de concepção de grande parte dos projetos do Subprograma Social, precisamente a nível de estratégia de implantação. A intenção aqui é destacar que determinados projetos careceram de mapeamento de especificidades locais que deveriam ser consideradas na formulação de suas concepções. Tais especificidades estariam relacionadas a aspectos políticos locais, seja a nível da administração municipal ou da sociedade, com relação a grupos de interesses que teriam influência no desempenho de alguns projetos e, também, no que se refere ao nível de organização comunitária exigido por grande parte dos projetos do Subprograma Social. Condicionantes não consideradas com a profundidade requerida pelos formuladores das concepções desses projetos. Em resumo, elaboraram-se projetos com uma mesma concepção, para serem implantados em realidades completamente diferenciadas. Condição que teria exigido reformulações na maioria dos projetos, embora não se possa assegurar que tais reformulações tenham resultado ou possam resultar em maior eficiência na fase de implantação dos mesmos, mas, apenas minimizando as dificuldades nesta fase; exatamente porque,

...proposições ou ajustes, as alterações foram submetidas a determinadas restrições.

Apesar de serem projetos ideologicamente bem fundamentados em suas inovações, ao pressuporem mudanças nas condições políticas e sociais no subuniverso da sociedade a ser atendida, estiveram bem mais próximos do que seria o ideal do que objetivamente uma dada realidade poderia oferecer em um determinado momento político. Aspecto este reforçado por carecerem esses projetos de uma estratégia de implantação que minimizasse os efeitos dos seguintes condicionantes: a) incipiente nível de organização de grupos comunitários, na maioria das cidades contempladas, com reflexos na fase de operacionalização de tais projetos, uma vez que se constitui em condição necessária, certo grau de organização, nessa fase, consequência das próprias concepções desses projetos; b) carência de recursos humanos, devidamente treinados, tanto a nível das instituições do Estado como das Prefeituras Municipais, para desenvolverem atividades relativas à implantação desses projetos, dadas as suas características inovadoras, exigindo, inclusive, trabalho de grupo, envolvendo atores dos diversos níveis de governo responsáveis pela implantação desses projetos e, principalmente, a população de baixa renda a ser atendida. Mesmo sabendo que a atuação do técnico, na sua área profissional, requer conhecimento de técnicas de trabalho em grupo, a sua formação acadêmica carece dessa orientação, como prática pedagógica induzida. Sem querer generalizar,

principalmente porque não se dispõe de pesquisa sistematizada que
c) contentação a essa observação, parecem ser raríssimas as
exceções de formação acadêmica não sujeitas a essas
restrições; c) especificidades locais diferenciadas - para
implementação dos projetos de concepção homogênea - em termos
políticos, sociais e de organização comunitária da população
de baixa renda a ser contemplada com tais projetos.

Deve-se ressaltar que não se desconhece o que já
se encontra devidamente explicitado na literatura sobre os
inúmeros e variados condicionantes impossíveis de serem
previstos, na fase de elaboração de políticas e programas,
haja vista a dinâmica das relações políticas, sociais e
econômicas que influenciam continuamente os rumos de suas
atividades nas fases subsequentes. Todavia, as questões
enumeradas acima não estariam sujeitas a esta restrição, na
medida em que caracterizavam o perfil de uma realidade no
momento da elaboração dos projetos do Programa. Esta
observação não pretende sugerir que as ações desses projetos,
em particular, aqueles do Subprograma social em estudo,
devessem reproduzir o "status quo". Entretanto, suas
características inovadoras não poderiam prescindir do
mapeamento das especificidades locais, ou seja, de
condicionantes de ordem social, política, institucional e
técnica, na formulação de suas concepções e, se necessário,
através de construção de cenários. Autores como ÁVILA &
SANTOS (1988) sugerem que a "formulação de políticas públicas
considere um leque de futuros possíveis concebidos com base

nas diferentes tendências e eventos relativos ao setor em estudo" e sob esse prisma propõem "o desenvolvimento de cenários que forneçam descrições quantitativas e qualitativas dos muitos futuros plausíveis", embora não se pretenda desprezar efeitos de variáveis praticamente impossíveis de serem controladas a nível de implantação de políticas e programas.

A despeito dessas observações, não se constataram, nos depoimentos dos entrevistados, declarações que explicitassem resistência aos projetos do Subprograma Social, a nível de suas concepções, exatamente porque as propostas desses projetos pressupõem mudanças estruturais a nível da sociedade a ser atendida, embora as pessoas entrevistadas expressassem sérias dúvidas acerca de sua eficiência, em termos operacionais, seja pela experiência observada até então, a nível de encaminhamento e condução desses projetos, seja pelas expectativas da presença de fatores de ordem política, institucional e técnica que poderiam interferir desfavoravelmente no desempenho de tais projetos. Em resumo, suas concepções são avaliadas de forma positiva pela grande maioria dos entrevistados, contudo, nas mesmas declarações é recorrente o uso da condicional se, ao fazerem referência a um melhor desempenho de suas atividades na fase de implantação, dados os condicionantes acima explicitados.

A questão da organização de grupos comunitários, por exemplo, tida como um desses condicionantes e, apesar de já discutida neste trabalho, cabe retomá-la aqui para a

seguinte observação: o fato da maioria das cidades contempladas não atenderem às exigências previstas nas concepções de tais projetos, com relação a um mínimo de organização comunitária, dos grupos a serem beneficiados, conduz a argumentos - constatados a nível de pessoas que participaram da elaboração desses projetos - de que suas concepções (dos projetos) estariam corretas, todavia a população-alvo não se encontrava preparada para discuti-los e implementá-los. Evidentemente que se tem neste posicionamento uma contradição a nível da própria concepção dos projetos, a menos que se contemplasse uma estratégia de implantação que minimizasse esse efeito.

Embora não se possa estabelecer uma dissociação entre fatores de ordem institucional e técnico, a exemplo do que ficou explicitado anteriormente, ao se fazer referência aos fatores de ordem política versus aspectos institucionais e mesmo técnico, dever-se-á, para efeito de síntese e melhor situar o leitor, destacá-los em separado, conforme a seguir:

a) aspectos institucionais que influenciaram o desempenho do Subprograma Social:

o fato do Programa ter sido formulado e as respectivas concepções de seus projetos, no universo das instituições do Estado, sem uma participação efetiva de atores locais imprescindíveis na fase de implantação de tais projetos, considerando-se as propostas de suas próprias concepções, particularmente, no que se refere aos projetos do Subprograma Social;

... falta de eficiência, tanto da Coordenação Geral Executiva do Programa como das Coordenações da grande maioria de seus Agentes Executores em exercerem suas atribuições, seja pela posição hierárquica dessas instâncias na estrutura organizacional de seus respectivos órgãos, abaixo dos níveis decisórios, ou devido a ausência de apoio político, institucional e de ordem técnica no encaminhamento da implantação do Programa;

... instabilidade no quadro de técnicos e de coordenadores responsáveis pela implantação do Programa, tanto a nível do Estado como das Prefeituras Municipais. Segundo pessoas entrevistadas, na maioria das vezes, quando já se estava assimilando as concepções dos projetos, ocorriam alterações no quadro de técnicos e também de coordenadores, exigindo um tempo razoável, para que essa assimilação acontecesse novamente, o que teria dificultado o andamento do Programa, em particular, do Subprograma Social;

... as dificuldades do Estado em cumprir o cronograma financeiro de desembolso, relativo ao repasse de recursos de sua contrapartida para a execução do Programa, não seriam apenas por questão de vontade política, ao priorizar a alocação dos recursos disponíveis em caixa, mas, também, devido ao emperramento da burocracia dos órgãos públicos nas tramitações dos processos para liberação dos recursos; aspecto reforçado pela morosidade de algumas

Prefeituras em apresentarem os planos operativos referentes à implantação de seus projetos;

• conflitos institucionais na relação horizontal (entre os órgãos do Estado responsáveis pela implantação do Programa), seja resultante de reinterpretação das concepções dos projetos pelos diferentes órgãos envolvidos ou pela morosidade no encaminhamento de suas ações, seja pela contratação de técnicos por alguns Agentes Executores para desenvolverem atividades no universo de seus respectivos projetos, a partir de critério político;

• conflitos institucionais na relação vertical (Instituições do Estado, Prefeituras Municipais, BID e População-Interessada) resultantes, igualmente, de reinterpretação das concepções dos projetos; ausência de estratégia de participação da população; morosidade no encaminhamento dos "projetos" do Programa pelos órgãos do Estado responsáveis pelas suas implantações; dificuldades das Prefeituras em disporem de terrenos para instalação dos projetos; contratação de técnicos por algumas Prefeituras para exercerem atividades a nível dos projetos do Programa, tendo, também, como orientação, critérios políticos; pouca flexibilidade, constatada principalmente no universo das instituições do Estado e do representante do BID, ao exercerem suas atribuições no acompanhamento da implantação do Programa; dificuldades assinaladas pelo representante do BID em conduzir os trabalhos sob sua responsabilidade, devido à

falta de eficiência da burocracia do Estado, de modo particular.

- ausência de uma memória do Programa, decorrente da falta de coordenação eficiente dos órgãos responsáveis pela implantação dos projetos e de sua Coordenação Geral. Como não houve a preocupação de formalizar essa memória, tornaram-se problemáticos os fluxos de informações sobre o encaminhamento do Programa, tanto a nível de cada órgão como no relacionamento entre si, embora seja constatado nos depoimentos dos entrevistados que, mesmo dispondo determinados órgãos de certas informações, o seu fluxo não acontecia normalmente, nem na relação horizontal e vertical, nem mesmo a nível do próprio órgão;

- a não observância de uma avaliação do Programa em todas as suas etapas (avaliação de processo), de modo a ser possível diagnosticar os problemas e redirecionar as ações, visando as correções de vieses, para tornar mais eficiente a implantação do Programa;

b) aspectos de ordem técnica que exerceram influência no desempenho dos projetos do Subprograma Social:

- falta de experiência das instituições estaduais, municipais e população-participante em implantarem projetos da área social com as características, como por exemplo, do Projeto Centro de Bairro onde a comunidade é que deveria assumir a sua administração e participar, de forma efetiva, de todas as etapas de implantação; do Projeto de Microunidade de Produção na qual o grupo que nela fosse desenvolver suas

atividades é que deveria encarregar-se do seu gerenciamento; do Projeto de Educação Politécnica, devendo contar com a participação direta da comunidade, decidindo, inclusive, o modelo escolar, para garantir frequência dos alunos nos cursos oferecidos, minimizando a evasão escolar constatada em diagnóstico;

• dificuldade de assimilação das concepções de determinados projetos do Subprograma Social pelas Prefeituras Municipais e População-Alvo, dadas as suas características inovadoras e de relativa complexidade e, principalmente, por não terem participado de suas formulações, pelo menos no nível desejado. Neste sentido, contribuiu, também, a instabilidade no quadro de técnicos e de coordenadores responsáveis pela implantação do Programa;

• careceram os projetos do Subprograma Social, em suas fases de elaboração, de mapeamento das especificidades locais, como por exemplo, aspectos inerentes ao nível de organização comunitária e de ordem política e institucional imprescindíveis para assegurar um melhor desempenho de tais projetos.

Concluída a discussão acerca dos fatores de ordem política, institucional e técnica constatados na pesquisa como explicativos do baixo grau de efetividade do Subprograma Social, objeto deste estudo, cabe situar, neste quadro, o Projeto Reforço da Capacidade de Planejamento das Prefeituras Municipais, criado com a intenção de viabilizar a implantação dos projetos do Programa e promover o planejamento Municipal.

Apesar desse Projeto ter sua importância em termos dos objetivos a que se propunha, não esteve isento dos equívocos no trato de questões relativas a especificidades locais, tanto a nível político como institucional e ainda de natureza técnica que permearam os projetos do Programa, em particular, aqueles da área social e de idéias inovadoras. Isto sem contar as dificuldades do Estado em trabalhar conjuntamente com as Prefeituras Municipais a nível de planejamento. Tais aspectos, explicitados no relato da pesquisa, teriam contribuído para o cancelamento desse Projeto, considerando-se que os objetivos previstos não estavam sendo devidamente observados. Vejamos porque:

1. embora parecesse descentralizado, por ter sido instituído a partir de um diagnóstico das necessidades e carências das Prefeituras Municipais contempladas com o Programa, as suas grandes linhas de concepção e estratégia de implantação foram determinadas, também, no âmbito do Estado, inibindo, inclusive, decisões que necessariamente deveriam se dar no processo, por se tratar de um Projeto cujo objetivo maior estaria associado às atividades de planejamento. Exemplificando, tem-se a forma pré-estabelecida de participação comunitária no planejamento municipal; a elaboração de documento sobre a realidade sócio-econômica das cidades contempladas com o Programa e aspectos institucionais de suas Prefeituras, previamente à alocação dos técnicos que iriam compor o Grupo de Planejamento em tais Prefeituras, ou seja, sem contar com a sua participação; criar na estrutura

administrativa das Prefeituras, como condição para a implantação do Projeto, Assessorias de Planejamento ou Secretarias Municipais de Planejamento e Coordenação Geral onde estes técnicos deveriam ser alocados, sem contar com uma decisão espontânea do Governo Municipal nesse sentido. A exemplo disto:

"Aqui em nossa cidade o Projeto Reforço da Capacidade de Planejamento das Prefeituras não conseguiu cumprir seus objetivos. Na realidade o que se conseguiu fazer foi realizar as tarefas do convênio relativas ao Programa. Fazer com que, gradativamente, o órgão de Planejamento criado, no caso a Secretaria Municipal de Planejamento e Coordenação Geral, fosse absorvendo as funções de planejamento, dentro da Prefeitura, foi extremamente problemático. Extremamente problemático pelo seguinte: primeiro, se esbarrou numa certa resistência de alguns setores em cederem poderes e atribuições que eles tinham e segundo, porque não se conseguiu vencer a barreira com relação ao problema do planejamento e sua execução. Isto porque, o principal órgão de execução da Prefeitura, com forte apoio político do Prefeito, resistiu e se sobrepôs, não aceitando em hipótese nenhuma ser um órgão executor de projetos concebidos pela SEPLAN Municipal (...). O surgimento desta Secretaria não resultou de que a Prefeitura, em determinado momento, decidisse que precisaria de um órgão de planejamento. A sua criação saiu no bojo do convênio do PROECI e isto é realmente importante considerar neste contexto." (ex-Secretário Municipal do Planejamento e Coordenação Geral);

2. não se observou a necessidade de promover o entrosamento efetivo do Grupo de Planejamento, a ser alocado nas Prefeituras Municipais, com o corpo de funcionários já

existente aqui, no sentido de apreender suas experiências de trabalho, para dar sustentação às atividades de planejamento que propunha este Projeto, provavelmente porque pensava-se num "planejamento global" para as cidades contempladas - a ser implantado por esse Grupo de Planejamento com assessoria do Estado - entendendo ser o trabalho das Prefeituras, setorialista. Este aspecto teria contribuído para certo isolamento dessa Equipe Local em algumas Prefeituras e, principalmente, onde a mesma não contava com algum tipo de apoio político do Governo Municipal. Constatação observada a partir de depoimentos de entrevistados que se referem à percepção do Prefeito da pouca experiência dessa Equipe Local, deixando de contar com o assessoramento requerido, ao nível do Estado, ou porque, sua formação não resultou de uma decisão espontânea do Governo Municipal.

"O Projeto Reforço da Capacidade de Planejamento das Prefeituras poderia ir mais fundo. Além de oferecer os técnicos, precisaria orientá-los, pois, não adianta a pessoa ser um técnico numa determinada área. Deveria ser repassado a ele um somatório de experiências já observadas e que vão informar sua ação como profissional, no momento de transformar o conhecimento técnico em prático. Acho que é preciso muito apoio. O que estou dizendo? Estou dizendo que muitas vezes a simples existência do técnico não significa que vai operacionalizar melhor as Prefeituras." (ex-Prefeito Municipal, período 1982/88);

3. a Equipe do Estado responsável pelo Projeto, e que deveria prestar assessoramento às Equipes Locais, careceu

de experiência, em algumas áreas do conhecimento, exigidas pelas atividades do Projeto, tanto no que se refere ao planejamento, propriamente, como de um trabalho em conjunto com as Prefeituras. Aspecto que teria dificultado um melhor desempenho das Equipes Locais, na medida em que a maioria delas também não tinha essa experiência. Tais dificuldades reforçaram as limitações dessas Equipes Locais na conquista de espaço junto à Administração Municipal, por carecerem de respaldo técnico para o desempenho de determinadas atividades.

"O Projeto Reforço da Capacidade de Planejamento das Prefeituras compreende dois momentos: O primeiro, o de sua concepção, e que no meu entendimento estaria correta. O segundo, o de sua estratégia de implantação, que foi equivocada. Esta estratégia foi mal colocada por falta de experiência em se trabalhar em conjunto com as Prefeituras. Muitas questões de ordem política e institucional não foram observadas por não serem percebidas na época e, isto, por falta de experiência com esse tipo de trabalho. O saldo positivo disto, hoje, é que o trabalho junto às Prefeituras Municipais, aqui na Fundação João Pinheiro, tomou como referência essa experiência e tem dado certo. Ao invés de se pensar em "planejamento global", trabalhamos com setores específicos, tentando extrair deles efeitos positivos para a população e administração municipal." (ex-Coordenadora Estadual do Projeto Reforço da Capacidade de Planejamento das Prefeituras e uma das pessoas responsáveis pela sua concepção);

4. os objetivos do Projeto careceram de maior clareza a nível de algumas Prefeituras, por falta de

discussão local, pelo menos no nível suficiente. Face a isto, a tendência teria sido, em alguns casos, o entendimento de que o Projeto se propunha a dar apoio apenas às atividades do Programa, sem a compreensão mais abrangente de seu objetivo, ou seja, de reforço do planejamento municipal. Contudo, nas cidades onde houve essa compreensão das duas funções a que se propunha, não se pode considerar que de fato ocorreu compatibilização entre elas. A nível do próprio órgão Executor e de Coordenação Geral do Programa, constata-se depoimentos no sentido de que, em algumas Prefeituras, o Programa ficou descoberto por se priorizar a alocação de técnicos em outras atividades. Disto resultaram conflitos na relação órgão Executor e de Coordenação Geral do Programa e Prefeituras Municipais. Como consequência, *"um requestionamento muito grande do Projeto ao longo de seu desenvolvimento"*, conforme explicita um dos coordenadores gerais do Programa.

Resumidamente, embora a idéia do Projeto Reforço da Capacidade de Planejamento das Prefeituras Municipais seja considerada interessante, faltou definição metodológica de como tratar a questão do planejamento municipal, objetivo maior do Projeto. Pensava-se num "planejamento global", mas sem a clareza da metodologia de como implantar esse planejamento. Além disto, não foram considerados, devidamente, aspectos fundamentais de ordem política, institucional e técnica imprescindíveis à sustentação de um projeto dessa natureza, a nível de sua implantação,

principalmente no que se refere às especificidades locais e essas dificuldades no âmbito do Estado, ao desenvolver suas atividades. Estas seriam as principais dificuldades constatadas na pesquisa, a nível do Projeto, e que permeiam sua estratégia de implantação e a própria concepção, ao tratar do planejamento municipal sem observar, com maior rigor, as especificidades locais e as dificuldades a nível do próprio Estado, ao prestar assessoramento ao Projeto. Na realidade, sem apoio político, institucional e técnico, a prática do planejamento fica apenas nas intenções.

Excetuando-se essas observações, parece evidente que, face aos objetivos desse Projeto, não se poderia subestimar sua importância, se bem sucedido, em termos de um melhor desempenho do PROECI e de modo particular, de seu Subprograma Social.

A despeito do que ficou explicitado na análise acima, os depoimentos de pessoas entrevistadas, mesmo aquelas que teceram críticas ao Projeto, consideraram-no importante do ponto de vista de priorização do fortalecimento do sistema de planejamento das Prefeituras Municipais. Constatações, no âmbito do órgão Executor e de Coordenação Geral do Programa, apontam, por exemplo, dificuldades no avanço de determinadas atividades de implantação do Programa, quando as Prefeituras não dispunham, em seus quadros, de técnicos para assumir tais atividades e, nesse sentido, assinalam a importância desse Projeto, como suporte em determinadas situações. Ademais, a nível de algumas cidades contempladas, constataram-se

depoimentos de que, na época da vigência desse Projeto, havia maior acesso à assessoria do Estado em assuntos relativos às Prefeituras, e, em nenhuma delas, o Projeto foi considerado como dispensável. Contudo, não ficou isento de críticas como por exemplo: *"O Estado deveria trabalhar mais, por uma assessoria mesmo, com acompanhamento. Não pode acontecer o que aconteceu a nível de assessoria ao Projeto"*, opinião de um ex-coordenador de Equipe Local.

Considerando essas constatações, tem-se, por hipótese, que o Projeto Reforço da Capacidade de Planejamento das Prefeituras Municipais teria chances de ser bem sucedido, se na sua formulação e estratégia de implantação fossem devidamente observados os condicionantes que exerceram influência a nível de seu desempenho.

Embora não se possa considerar a concepção desse Projeto de todo inovadora - haja vista que as atividades de assessoramento às Prefeituras Municipais já vinham sendo desenvolvidas, como atribuições da SUPAM da SEPLAN/MG - este Projeto alterou e diversificou a relação Estado/Prefeituras a nível de assessoramento, apesar de todas as dificuldades observadas. Alterou e diversificou porque, o Projeto permitiu a contratação de técnicos em diversas áreas, conforme já assinalado, tanto a nível do Estado como das Prefeituras Municipais, para cumprimento do objetivo a que se propunha e, também, porque, mesmo com o seu cancelamento, alguns técnicos contratados pelo Estado, através desse Projeto, foram absorvidos pela própria Administração Municipal de algumas

Prefeituras, ampliando o seu quadro de técnicos. Além disso, têm-se variados trabalhos elaborados a nível das Prefeituras contempladas, após a sua implantação. Todavia, fica difícil avaliar em que medida suas atividades exerceram influência neste sentido; ou seja, precisar, com exatidão, que trabalhos resultaram das atividades desse Projeto e quais aqueles que seriam realizados, caso o Projeto não estivesse sido contemplado com o Programa. Isto porque, as Prefeituras, mais precisamente as de porte médio, que é o caso das cidades do PROECI, tendem a recorrer a empresas privadas e Fundações (no universo do Estado, a Fundação João Pinheiro) para contratação de serviços, a nível de elaboração e implantação de projetos e também de consultorias. Ademais, a própria SUPAM já se constituía, previamente à implantação do Projeto, em órgão da Administração Direta, responsável pelo assessoramento às administrações municipais, nos termos já assinalados. Entretanto, em cidades como Patos de Minas e Poços de Caldas, é clara a participação das Equipes Locais contratadas pelo Projeto e absorvidas pela Prefeitura, nas atividades aqui desenvolvidas.

Como se observa, inúmeros e variados são os fatores que influenciam no sucesso ou fracasso de uma política ou programa a nível de implantação; aspecto já devidamente explicitado na literatura, ressaltando-se que, autores que tratam do assunto nem sempre mantêm o mesmo ponto de vista acerca de que variáveis seriam explicativas, na relação de causalidade, de um evento ou fenômeno. Em geral,

podem a se diferenciar em suas análises, privilegiando, ora determinadas variáveis, ora outras, como sendo aquelas com maior poder de explicação na relação. DYE (1972), por exemplo, considera que a principal variável independente, neste particular, seria as condições sociais e econômicas do meio ambiente, com poder de influenciar as decisões políticas as quais, de seu ponto de vista, se constitui numa variável dependente.

Autores como VAN METTER e VAN HORN (1975) consideram em seu modelo, como fatores explicativos da implementação de políticas,

*"a disponibilidade de recursos financeiros, a comunicação intergovernamental, as características das agências de implementação, os aspectos econômicos, sociais e políticos do meio ambiente e a disposição do implementador em executar as decisões,"*⁴⁰

estabelecendo, inclusive, relações entre estas variáveis independentes, no sentido de mostrar que o efeito inverso de determinadas variáveis pode, de certo modo, neutralizar ou minimizar o efeito de outras, o que se pode constatar, ao afirmarem que

"... o êxito da implementação pode ser frustrado, quando os técnicos encarregados desta atividade não estão cômicos de seu comprometimento com a política" ou ainda: "Apesar da disposição dos implementadores e de

⁴⁰ Texto em inglês.

outras forças do modelo, as condições ambientais podem exercer influência ou estabelecer limites ou performance.¹⁴

LAMOUNIER (1982), por sua vez, assinala que

"do ponto de vista empírico é, sem dúvida, mais consistente com a proposição relativa à onipresença de política, ver o sistema das políticas públicas como um processo em fluxos que se caracteriza por constantes barganhas, pressões e contrapressões e, não raro, por definição do próprio objeto das decisões".

CLEVES (1978) explicita que os determinantes de políticas governamentais seriam influenciados pelo tipo de regime político e, desse ponto de vista, assinala o seguinte:

"O poder político é distribuído diferentemente nos vários tipos de sistemas políticos e os implementadores precisam estar conscientes de que essa distribuição influencia tanto a satisfação da política como o sucesso da implementação. Entretanto, é difícil classificar sistemas específicos dentro de uma definição rígida de tipos ideais, é possível formular três pequenas distinções acerca dos regimes, dependendo da quantidade de poder que se reveste o governo e os arranjos estruturais ligando o aparelho burocrático a grupos, classes e indivíduos na sociedade como um todo".¹⁵

SANTOS (1989) em sua análise de "Avaliação do Proalcool" explicita o seguinte:

¹⁴ Texto em inglês.

¹⁵ Texto em inglês.

"Muito embora os aspectos técnicos, tecnológicos e econômicos de uma política sejam, indubitavelmente, parâmetros básicos de decisão, esta se dá sempre, e em última instância, ao nível político... Conhecer o cenário político-institucional que envolve o programa ou política possibilitará aos decisores avaliar melhor as decisões a serem tomadas (seus efeitos e possibilidade de implementação etc) e portanto, melhor decidir."

Em resumo, as discussões acerca dos determinantes de políticas públicas envolve questões diversificadas, convergentes, do ponto de vista de alguns autores, embora privilegiando determinados fatores causais e divergentes para outros.

Essa referência pode ser considerada a nível dos modelos explicativos de políticas públicas. Nesse sentido, cabe assinalar que a literatura que trata do assunto mostra, comprovando através de pesquisa empírica, que inúmeros e variados são os fatores explicativos de um fenômeno ou evento e que a seleção de modelos, compreensivos neste particular, irá depender da natureza e especificidade das constatações da realidade pesquisada.

Reforçando este aspecto, deve-se destacar, por exemplo, o que explicita MEDINA (1987), ao se referir a modelos, já mencionados neste trabalho, com poder de

explicação do sucesso ou fracasso da implementação de programas ou projetos⁴³

"Aprofundei leituras sobre o arcabouço conceitual, as hipóteses e os pressupostos de modelos teóricos diferentes. O resultado foi, em certo sentido, a perplexidade: todos os modelos estudados me pareceram ter aspectos relevantes para a explicação do fenômeno, mas nenhum deles mostrou-se compreensivo ou suficiente, para esgotar, por si só, as diferentes dimensões da realidade pesquisada. Na verdade, a compreensão parecia advir de aporte de cada um".

Dessa constatação compartilha DYE (1975), ao assinalar que os modelos⁴⁴ por ele estudados

"... não são competitivos no sentido de que nenhum deles pode ser julgado o melhor. Cada um focaliza aspectos específicos da vida política e pode fornecer instrumentos para se entender diferentes aspectos acerca de políticas públicas".⁴⁵

Discutidas as questões relativas à primeira indagação da pesquisa e seus desdobramentos, analisaremos a segunda indagação, nos termos a seguir:

⁴³ A autora utiliza-se, como objeto de estudo, o Projeto ALFA (já extinto) a cargo da Secretaria de Estado da Educação de Minas Gerais.

⁴⁴ Modelos institucional, de processo, de elite, racional, incremental, de teoria e de sistemas.

⁴⁵ Texto em inglês.

2. Operacionalização de Projetos do Subprograma Social

Neste item será discutida a indagação da pesquisa: se os projetos do Subprograma Social, em fase de funcionamento, estariam respondendo aos objetivos a que se propõem. Esta discussão deverá se restringir ao universo de cada projeto, ao invés de tomar como referência os objetivos gerais do Programa.

A explicação para esse procedimento estaria associada ao fato de não se constituir objetivo desta pesquisa examinar se os projetos do Programa teriam contribuído para reter, e em que nível, a população nas cidades de porte médio. Ademais, seria muito difícil avaliar hoje esta questão, pela falta de controle de variáveis pré e pós-implantação de projetos do Programa, conforme já assinalado. Por outro lado, a questão do êxodo para as grandes cidades, tida como fator estrutural determinante das linhas de concepção do Programa, já não se caracteriza como a grande preocupação na sua fase de implantação, face à defasagem de tempo entre a sua proposta e o início desta fase. Todavia, parece evidente não ser de se esperar que as atividades produtivas do setor informal contempladas com o Programa e as demais atividades de seus projetos teriam capacidade de reter populações nas cidades médias, no nível proposto pelo Programa. Por hipótese, para atingir tais objetivos, deveriam ser contemplados projetos em áreas como, por exemplo, apoio à implantação e expansão de atividades industriais, habitação, saneamento básico. Tais setores,

deve-se ressaltar, não estiveram ausentes da primeira proposta do Programa apresentada ao BID, entretanto, não contou com o respaldo desta Instituição para viabilizar projetos com tais características.

Fixando-se, portanto, nos objetivos específicos de cada projeto e/ou subprojeto em fase de funcionamento, até a data de realização da pesquisa de campo (março a junho/89), vejamos quais seriam os seus resultados e as dificuldades em operacionalizá-los, cabendo assinalar que os fatores causais explicativos do grau de efetividade do Subprograma Social, discutidos nos itens anteriores (Concepção e Implantação), teriam seus efeitos igualmente nesta fase de Operacionalização dos projetos desse Subprograma, embora deva-se levar em conta, também, as especificidades desses fatores, a nível das cidades contempladas.

Como os projetos e subprojetos a serem discutidos nessa fase (operacionalização) têm suas características próprias, devemos analisá-los isoladamente, para que se possa ter um retrato mais real dos seus resultados e dificuldades, conforme a seguir.

Subprojeto Centro de Bairro Lagoinha

Anteriormente à discussão acerca do funcionamento deste Subprojeto, tentando explicitar se os objetivos previstos estariam sendo observados, cabe destacar - embora já se tenha feito referência antes - que o avanço deste

Subprojeto, comparativamente aos demais, na categoria do Projeto Centro de Bairro, resultou, basicamente, da orientação política da Administração Municipal de Uberlândia, Resolução 1982/88, voltada para o desenvolvimento de associações de bairros e grupos comunitários. Aspecto compatibilizado com as exigências do Projeto no que se refere à participação da comunidade no seu gerenciamento, facilitando, assim, a agilização no encaminhamento da proposta de reformulação deste Subprojeto, nos termos já explicitados.

Quanto a sua operacionalização - referenciando-se nos resultados da pesquisa, tanto no universo deste Subprojeto (Centro de Bairro Lagoinha) como junto à Prefeitura Municipal (Administração Anterior e Atual) e Coordenação Geral e Executiva do Programa, e, também, observação participante - o que se conclui é que, este Subprojeto ainda não está respondendo satisfatoriamente aos objetivos a que se propunha, embora muitas atividades estejam sendo oferecidas à população, no seu estágio atual, tais como: curso de datilografia, corte e costura, cabeleireiro, serviços dentários às crianças carentes dos bairros atendidos pelo Subprojeto, atividades de lazer, como uso da quadra de esporte, ocupação de mão-de-obra nas unidades de lavanderia, de marcenaria, fábrica de farinha de mandioca e administração do próprio Centro. Todavia, outras atividades previstas no Subprojeto ainda não estão sendo desenvolvidas. Dentre estas atividades, destacam-se:

o setor de comercialização do Subprojeto encontra-se desativado, quando poderia estar exercendo a função de comercializar o produto da fábrica de farinha de mandioca e de seus derivados, no caso o polvilho, ou um subproduto resultante dele, para a população dos bairros atendidos pelo Subprojeto. De acordo com sua concepção, apenas o excedente da farinha de mandioca é que deveria ser comercializado no mercado atacadista, cujo preço serviria de referência para a venda do produto à população dos bairros carentes, em particular, a dos bairros sob a área de abrangência do Subprojeto. Como a farinha de mandioca está tendo uma aceitação muito grande no mercado, praticamente toda sua produção tem sido comercializada junto aos atacadistas da cidade de Uberlândia e região circunvizinha. Além disto, não está havendo preocupação em vender o polvilho a essa população de baixo poder aquisitivo.

Outra função do setor de comercialização que poderia também ser observada, trata-se da venda de produtos caseiros produzidos em unidades familiares dos bairros atendidos pelo Centro. Consoante resultados da pesquisa domiciliar, essas unidades estariam interessadas em produzir determinados produtos para a venda, mas não dispunham de um local apropriado para sua comercialização. Tais atividades poderiam estar sendo desenvolvidas no setor de comercialização do Centro, sem maiores problemas, desde que o Subprojeto contasse com um acompanhamento eficiente de sua implantação;

„ falta de maior divulgação do Centro de Bairro - para a população compareça com certa freqüência às atividades de lazer oferecidas pelo Centro, como festinhas, torneio de futebol - segundo informação da sua direção - existe a necessidade de se promover eventos que permitam uma maior freqüência e envolvimento da comunidade, conforme sugerem os depoimentos:

“... mas se o Centro de Bairro confeccionasse bastante placas e as distribuísssem pela cidade e principalmente nas avenidas importantes, o pessoal saberia que aqui tem farinha boa e barata; que aqui tem quadra (...) então volto assim, falando sempre aos colegas: é preciso divulgar mais as atividades do Centro.”
(Presidente do Conselho Comunitário do Centro de Bairro Lagoinha, recentemente eleito);

“É o tal negócio, chegar no Centro de Bairro de que modo, de que maneira, se não se tem uma orientação mais específica nesse sentido.”
(membro do Conselho Comunitário do Centro de Bairro Lagoinha).

„ o Projeto necessita de maior entendimento de sua concepção - questão observada a nível do Centro de Bairro, embora Estado e Prefeitura Municipal não estejam isentos, por completo, dessa constatação. No que se refere ao Centro de Bairro, essa questão estaria associada à instabilidade de técnicos e coordenadores do Projeto, responsáveis pelo acompanhamento de sua implantação. Mais precisamente, por não contarem com uma metodologia de como se dar esse

acompanhamento, permitindo, como consequência, que as pessoas que assumem essa atividade imprimam a sua própria maneira de conduzir os trabalhos, refletindo sobre o entendimento de qual seria realmente a concepção do Subprojeto por parte das pessoas da comunidade envolvidas em sua implantação. Esse aspecto é reforçado devido substituições de presidentes de associações de bairro, membros do conselho comunitário do Centro e que participaram mais diretamente da reformulação do Subprojeto. Constatações, como essas, são respaldadas em depoimentos como:

"As associações de moradores e todo esse pessoal, nós todos entendíamos que viríamos aqui para sermos formados, daqui saíssemos administradores de empreendimentos; que as pessoas obtiveram realmente benefícios. Mas que não fosse, por exemplo, que as unidades produtivas do Centro de Bairro é que deveriam pagar tudo e ter lucro; lucro e manter os custos da administração do Centro. Não foi essa a consciência formada desde o princípio da implantação do Projeto. Do princípio da implantação pra cá, a explicação não era dessa forma, mas que seria um projeto social, socialista, tá certo?! Todos iam aprender, era beleza! Então, quando é um projeto dessa forma, alguém tem que subsidiar, alguém tem que pagar a conta. Quem está dirigindo o Centro? E outra, a fábrica de farinha de mandioca realmente é algo que deu certo; um sucesso tremendo, mas é muito difícil que num projeto social tudo dê certinho, como a fábrica de farinha." (Presidente do Conselho Comunitário do Centro de Bairro, recentemente eleito).

Na observação acerca da fábrica de farinha, cabe assinalar o seguinte: de acordo com a proposta original do

Subprojeto, o seu produto deveria se constituir de embutidos à base de derivados de soja. Entretanto, a pesquisa domiciliar, realizada por ocasião de sua reformulação, mostra que esse produto não fazia parte do hábito alimentar da população a ser atendida, sendo, portanto, questionada sua viabilidade, na medida em que o produto poderia não ser incorporado ao padrão de consumo dessa população. Aspecto, sem dúvida, de risco para o Subprojeto, se se considera o seu pressuposto básico de auto-sustentação, tendo como suporte financeiro as receitas provenientes da venda do produto da fábrica.

Quanto ao Estado e Prefeitura Municipal, a questão relativa às interpretações diferenciadas acerca da concepção do Projeto resultaria, exatamente, da instabilidade de técnicos e de coordenadores do Subprojeto encarregados de sua implantação e operacionalização; aspecto reforçado por não contarem com uma orientação metodológica de como conduzir os trabalhos, de modo particular, as atividades relativas à formação de grupos das unidades produtivas:

„horta comunitária, cujo objetivo seria fornecer alimentos à creche do Centro de Bairro, encontra-se desativada. Constatação de observação participante, quando da visita da autora ao local, para realizar as entrevistas, obtendo, inclusive da direção do Centro, a informação de que ela seria cuidada por pessoas que trabalhavam nas unidades do Centro e a quem caberiam usufruir de sua produção. Mesmo a Prefeitura custeando as atividades da creche, não carecendo,

necessariamente, dos alimentos da horta para complementar a alimentação das crianças, o seu objetivo não está sendo observado.

. oficina comunitária de marcenaria - embora o produto desta unidade tenha boa aceitação no mercado, dado o nível de qualificação de sua mão-de-obra, a unidade precisaria utilizar mais esse potencial, para treinar maior número de aprendizes, possibilitando, assim, elevação no nível de renda de um grupo maior de pessoas da comunidade. Além deste aspecto, a marcenaria ainda não está repassando sua contribuição, como contrapartida de recursos, ao Centro de Bairro, para sua própria manutenção, conforme previsto na concepção do projeto. Da mesma forma, a lavanderia, igualmente em operacionalização, não está contribuindo nesse sentido ao Centro de Bairro. Em ambos os casos, sob a alegação de falta de condições financeiras.

. apenas as oficinas comunitárias, de lavanderia e de marcenaria estavam operando. As oficinas de doces e artefatos de couro ainda não iniciaram suas atividades, devido os equipamentos estarem incompletos, consoante informação da direção do Centro de Bairro e Prefeitura Municipal. Ao entrevistar o setor do PROEEI, responsável pelos equipamentos dos projetos do Programa, indagando o porquê destas unidades ainda não estarem totalmente equipadas, a informação obtida revela que, de acordo com o controle dos equipamentos do Subprojeto, não havia registro de nenhuma unidade com equipamentos incompletos.

Qual a conclusão a ser considerada acerca dessas dificuldades vivenciadas pelo Subprojeto Centro de Bairro Lagoinha? A partir de observação participante e entrevistas junto ao Conselho Comunitário deste Subprojeto e junto ao órgão do Estado e Secretaria Municipal de Trabalho e Ação Social, a conclusão, neste particular, estaria referendada nos seguintes aspectos:

a) ausência de uma estratégia, definida conjuntamente entre instituições do Estado, Prefeitura Municipal e comunidade-participante, de como conduzir o acompanhamento da implantação desse Subprojeto. Esta constatação, explicitada no relato da pesquisa, resultaria, de um lado, da falta de experiência do Estado e Prefeitura Municipal em implantarem projetos com as características do Centro de Bairro, aspecto reforçado pela instabilidade de técnicos e de coordenadores responsáveis pelas suas atividades; e, de outro lado, da falta de experiência também da população-participante por não ter vivenciado o gerenciamento de projetos de concepção semelhante, haja vista sua participação em projetos sociais - com algumas exceções em Uberlândia (gestão 1982/82) - ter se concentrado em ações de natureza reivindicatória. Nesse sentido cabe assinalar os seguintes depoimentos:

"Eu diria que o Projeto Centro de Bairro é um Projeto importante. Acho que algumas dificuldades que nós tivemos, que nós temos, porque ainda permanecem até o momento, é devido a problema de inexperiência, não

somente de quem elaborou o Projeto e de seus órgãos Executores (Estado e Prefeitura Municipal), mas, sobretudo, da população a ser atendida. O povo nunca teve a oportunidade de se organizar, de comandar, de dirigir. Nós vivemos num país onde apenas a classe dominante aprende a gerenciar, aprende a lidar com empresas. No momento em que é dada a oportunidade de acesso às camadas populares de um gerenciamento, de funções empresariais, surgem então as dificuldades - certa desorganização, uma porção de senões - mas com a prática, evidentemente que serão superadas (...). Acho que uma das grandes vantagens do Projeto Centro de Bairro é que ele possibilita o fortalecimento das associações de bairros, o fortalecimento das lideranças e a possibilidade de surgirem novas lideranças" (ex-Prefeito Municipal de Uberlândia, período 1982/88);

"As Associações de Bairros da cidade de Uberlândia têm mais ou menos 5 (cinco) a 6 (seis) anos de existência, quer dizer, não havia nenhuma tradição de movimento popular nessa cidade e muito menos um trabalho de participação popular na gestão pública. Isto é bom ressaltar (...) É possível mudanças com mais facilidades nas questões econômicas, numa série de questões, mas no aspecto cultural o processo de mudança, no meu entender, é muito mais lento. Esse trabalho de participação da comunidade na Administração Municipal foi para nós algo muito novo e para a população, muito mais ainda. Na verdade, todos nós estamos aprendendo nesse processo de rompimento de uma tradição. Este aspecto repercute diretamente a nível das dificuldades constatadas na implantação do Subprojeto Centro de Bairro Lagoinha (...) Agora eu vejo que pelas atividades já desenvolvidas, as pessoas da comunidade têm capacidade de levar adiante o Projeto, carecendo, contudo, de assessoria a nível de acompanhamento, em particular, tratando-se de questões econômicas, financeira e jurídica" (ex-Secretária Municipal do Trabalho e Ação Social de Uberlândia, período, 1982/87).

A esses aspectos adiciona-se o fato de não se ter uma metodologia conjunta (Coordenação Estadual do Programa, Prefeitura Municipal e Comunidade) de como orientar a estratégia de implantação do Subprojeto, resultando em percepção diferenciada acerca da participação da comunidade, ou seja, sob que condições esta participação se tornaria efetiva. Este conflito de entendimento acerca da participação comunitária pode ser observado nos relatos que se seguem:

"... é muito difícil você tentar implantar um Projeto desse, sendo que, as pessoas da base, não estão organizadas. Era preciso ter associações de bairros fortalecidas e no país esta condição não existe; principalmente, tratando-se de Minas Gerais. Você não tem uma tradição de formação de associações, de grupos comunitários, enfim, segmentos da sociedade organizados; eles são realmente reivindicatórios, atrelados ao governo do momento, para resolver as questões de seus bairros..." (técnico do órgão Executor e de Coordenação Geral do PROECI — encarregado do acompanhamento da implantação do Projeto Centro de Bairro, por ocasião da realização da pesquisa);

"Você nunca vai só repassar ou envolver a população se ela estiver totalmente organizada. Isto não existe. A população só se organiza mediante um conflito, uma necessidade. Fora disto, não há motivação para se organizar. Organizar pra quê?! (...) Acho que a gente tem que deixar de falar: O povo não está preparado para receber isto ou aquilo. É a mesma coisa que falar: E o Vereador que se elege, ele está preparado para ser Vereador? Quem está preparado para ser Vereador, para ser Prefeito, para ser Deputado?! Quantos Deputados que nunca exerceram nada politicamente, nunca foram políticos, no entanto, ganham uma eleição e vão para o Congresso Nacional nos representar; enquanto com a população mais carente as

pessoas têm mania de falar que não tem capacidade, que não está organizada, que não está preparada. Acho que todas as pessoas se preparam no processo. Quer dizer, a pessoa tem que vivenciar". (ex-Secretária Municipal do Trabalho e Ação Social da cidade de Uberlândia, período 1982/87);

Como se observa, os depoimentos acima expressam interpretações opostas, de como se dá a participação comunitária, de atores envolvidos diretamente no acompanhamento da implantação do Subprojeto Centro de Bairro Lagoinha.

b) conflito institucional na relação Estado-/Prefeitura Municipal/População-Participante - embora este aspecto já tenha sido discutido, cabe aqui explicitá-lo, mais detalhadamente: Primeiro, não é desprezível, como fator explicativo dos conflitos institucionais entre órgãos encarregados da implantação deste Subprojeto, a falta de uma metodologia conjunta que orientasse as ações neste particular, conforme já assinalado. Todavia, não se pretende sugerir a ausência de conflitos na relação entre essas instâncias, caso as atividades relativas ao encaminhamento do Subprojeto fossem orientadas a partir dessa metodologia. Contudo, pressupõe-se que sua maior frequência seria resultante da falta dessa orientação, permitindo o personalismo na condução das atividades do Centro. Em segundo lugar, destaca-se a instabilidade de técnicos e de coordenadores responsáveis pela implantação do Subprojeto, também como responsável pela frequência dos conflitos

Institucionais. Deve-se notar que estes dois fatores - estabilidade no quadro de pessoal encarregado do Subprojeto e ausência de uma metodologia de como orientar a estratégia de sua implantação - não estão dissociados na explicação de tais conflitos, na proporção em que a frequência do primeiro, sem um respaldo metodológico de como conduzir os trabalhos, teve, como conseqüência, entendimentos diferenciados nesse encaminhamento, reforçando os conflitos institucionais. Esta questão torna-se mais contundente com a mudança do Governo Municipal de Uberlândia, em 1989, de concepção política distinta da Administração Anterior, com critérios também distintos acerca da participação comunitária. Nesse sentido, também teve sua contribuição o fato da nova Administração da Secretaria Municipal do Trabalho e Ação Social, deste Governo, assumir o Centro de Bairro Lagoinha, já em fase de funcionamento e sem experiência de como orientar a condução de um trabalho dessa natureza.

c) faltou ao Centro de Bairro Lagoinha consultorias nas áreas de Administração, Economia, Jurídica e Assistência Social. Nesta última área, em atividades de formação de grupos, particularmente das pessoas que deveriam trabalhar nas suas unidades produtivas. Deve-se destacar que tais consultorias estavam previstas em seu Projeto Descritivo, embora por falta de apoio institucional e político, essas atividades não estariam sendo observadas. Em depoimentos de pessoas do Conselho Comunitário, que é o órgão deliberativo do Centro de Bairro, ficou explicitado que se desconhecia a

deve-se dirigir para solicitar consultorias nas áreas específicas, supracitadas, o que teria dificultado demais o processo de implantação deste Subprojeto. Reforcando esta constatação, cabe assinalar:

"Eu acredito que a capacidade das pessoas que aqui estiveram ao longo desses anos foi até grande demais. Por que se poderia esperar neste contexto de Brasil, encontrar associações de moradores com Administradores de Empresa, Advogados etc, para virem aqui assumir isto? Tudo tem que ter uma retaguarda. E que é esta retaguarda? Mesmo que distante, deve ter a presença da Prefeitura Municipal ou através de um convênio com a Universidade ou ainda, alguma outra iniciativa" (Presidente do Conselho Comunitário do Centro de Bairro Lagoinha);

d) na fase de implantação do Subprojeto foi previsto que a Prefeitura Municipal cederia uma área de sua propriedade ao Centro de Bairro para cultivo da mandioca, haja vista não se ter grandes facilidades de abastecimento da unidade da fábrica de farinha com a mandioca produzida na região de Uberlândia, na quantidade requerida diariamente por esta unidade. Embora o produto da fábrica, ou seja, a farinha de mandioca, tenha uma aceitação excelente no mercado, dada a qualidade do produto, a fábrica não estava operando em sua capacidade plena, prevista no estudo de viabilidade econômica, por limitações no fornecimento da mandioca, sendo que a área para seu plantio, acima explicitada, não foi cedida pela Prefeitura Municipal, dada a mudança do Governo em 1989;

e) no Projeto Descritivo foi previsto que, durante os (três) primeiros meses de funcionamento do Centro de Bairro, as despesas, tanto de sua administração como das unidades produtivas, seriam financiadas pelo Tesouro do Município, a fundo perdido, como contrapartida do contrato de empréstimo. Acontece que as instalações das unidades do Centro e o início de seu funcionamento não ocorreram simultaneamente, a nível de todas as unidades, tanto que, por ocasião da pesquisa de campo, algumas de suas unidades não se encontravam em operação, conforme já registrado. Em função disto, houve necessidade da Prefeitura Municipal assumir certas despesas com a administração do Centro. Na entrevista com representantes do Conselho Comunitário, foi assinalado que a atual Administração Municipal (que assumiu o poder em 1989), com o apoio do Estado, havia tomado a decisão de suspender o pagamento de qualquer despesa relativa às atividades do Centro, sem uma programação prévia. Segundo os mesmos informantes, o Centro de Bairro não teria condições, pelas inúmeras dificuldades a nível de implantação, de assumir sozinho, financeiramente, o seu encaminhamento, pelo menos nas circunstâncias daquele momento;

c) constatou-se, através de entrevistas com o atual Secretário Municipal do Trabalho e Ação Social de Uberlândia do Governo que assumiu em janeiro de 1989, que sua disposição, no trato com os Subprojetos Centros de Bairros para essa cidade, estaria centrada no 13 de Maio, por não ter sido iniciada ainda a sua implantação. Isto por considerar o

funcionamento do Centro de Bairro Lagoinha caracterizado por uma série de vieses e ter dificuldades de se relacionar com a sua direcção, enquanto no outro Subprojeto (13. de Maio) esperava conduzir suas atividades, de acordo com a filosofia de trabalho de sua Secretaria.

Destas duas últimas observações (letras e, f), pode-se inferir que a relação entre o novo Secretário Municipal do Trabalho e Ação Social e Centro de Bairro Lagoinha tenha prescindido da presença do Estado, como mediador de tais conflitos. As entrevistas mostram a ausência de qualquer iniciativa de parte do Estado que resultassem na minimização dos conflitos nessa relação;

g) em Uberlândia, onde o Projeto Centro de Bairro inicia sua implantação, a partir de condições favoráveis no Governo Zaire Resende, parece relevante considerar que a primeira tentativa nessa cidade, de um trabalho comunitário, com a participação de associações de bairros nas decisões da Administração Municipal, ocorreu nesse Governo. A participação dos bairros carentes, em governos anteriores, teria sido, segundo os informantes locais, de natureza reivindicatória, ou seja, as pessoas se reuniam para reivindicar bens ou serviços tidos como da área social que o setor público teria sob sua responsabilidade, tais como: água, esgoto, postos de saúde e escolas. Ao serem atendidos nas reivindicações, não era de se esperar que, cessado o estímulo, continuassem o mesmo processo de reuniões, dadas às características políticas dessa população.

Como o Projeto Centro de Bairro exige uma participação totalmente distinta daquelas atividades reivindicatórias, a comunidade, necessariamente, deveria passar por um processo de aprendizagem, ao nível do próprio Subprojeto, nas fases de implantação e funcionamento, e nesse processo ir sanando suas dificuldades; condição um tanto problemática, pela ausência de um acompanhamento eficiente de sua implantação e operacionalização, conforme já explicitado.

Além disso, trata-se de um Projeto cuja concepção requer a ação cooperativista das pessoas da comunidade envolvidas. Sabemos que num país de cultura capitalista onde é imprimido na mente das pessoas o individualismo, a passagem para a ação cooperativista é um tanto problemática e requer uma sistematização e continuidade dos trabalhos de grupo. Entretanto, esta exigência não vem sendo observada nesta fase de implantação do Subprojeto, por ineficiência em seu acompanhamento;

h) o entendimento de questões, como por exemplo, de assimilação da cultura que se processa ao nível inconsciente, evitaria interpretações como: *"O pessoal da direção do Centro de Bairro está conduzindo a sua implantação de forma individualista"*, *"A comunidade está incapacitada para administrar o Centro"*. Afirmativas estas constatadas em depoimentos de pessoas entrevistadas, responsáveis diretamente pelas atividades do Projeto. É bastante razoável supor que uma mudança de orientação, na forma de conduzir o acompanhamento da implantação do Subprojeto, poderia reverter

esse quadro, permitindo às pessoas internalizarem outras formas de pensar e agir, visando o coletivo. Isto a partir de situações objetivas, no universo do próprio Subprojeto.

O reverso da questão é que as pessoas responsáveis por esse acompanhamento também não estariam isentas dessa cultura individualista, já que a sua assimilação ocorre ao nível inconsciente. Na realidade, qual é a orientação oposta a essa cultura na formação do técnico?

i) embora no Governo Newton Cardoso o Programa tenha avançado um pouco mais em suas atividades - talvez por pressão do BID, que estabeleceu prazo para o desembolso da última parcela de seus recursos para o Programa, independentemente do que estivesse concluído - as iniciativas desse Governo fixaram-se em construções e equipamentos, deixando à margem o acompanhamento da implantação dos projetos, resultando em prejuízo às suas atividades de operacionalização, principalmente, tratando-se dos projetos da área social e, em particular, o Subprojeto Centro de Bairro Lagoinha. Contribuíram, nesse sentido, tanto o esvaziamento do quadro de técnicos do órgão Executor e de Coordenação Geral do Programa - consequência, inclusive, dos baixos salários pagos aos técnicos e mesmo pela decisão desse Governo, de dispensá-los do serviço público - como a falta de apoio em termos de pagamento de diárias para deslocamentos dos técnicos aos locais de implantação dos projetos, uma vez que as diárias não cobriam os custos de viagens, dificultando o desenvolvimento de atividades nesta fase de

operacionalização imprescindíveis a um melhor desempenho de tais projetos. Como é sabido, não significa muito construir e equipar, sem que seja priorizado, igualmente, o acompanhamento da implantação dos projetos, de modo particular, quando se trata de projetos da área social, e, mais ainda, com idéias inovadoras e de relativa complexidade, que é o caso da maioria dos projetos do Subprograma Social, conforme já assinalado:

j) finalmente, um aspecto importante a ressaltar é que, entre os entrevistados - representantes de associações de bairros que compõem o Consórcio de Associações de cada Subprojeto Centro de Bairro das cidades de Uberlândia, Governador Valadares, Patos de Minas e Poços de Caldas - houve unanimidade de opinião acerca de que o Projeto Centro de Bairro aproximou as associações comunitárias, no sentido de manterem entre si contato mais de perto e freqüente, para discussão de seus problemas e dificuldades.

Projeto da Área de Saúde

Conforme já assinalado, este Projeto compõe-se de dois Subprojetos: os Centros de Saúde e os Hospitais Regionais. Como os Hospitais não serão construídos, a análise aqui centrar-se-á no Subprojeto Centros de Saúde. Este Subprojeto foi o primeiro a iniciar sua implantação, dentre os projetos da área social do Programa. Atualmente, todos implantados, sem maiores problemas, haja vista as Prefeituras

Municipais e Estado possuem "know how" em termos de construção e operacionalização de Centros de Saúde. Esse aspecto é reforçado por ser um Subprojeto cuja concepção não se desviou dos padrões tradicionais, disto resultando certa compatibilização entre os resultados previstos e observados, sem se excluir algumas dificuldades de manutenção, a exemplo dos demais Centros de Saúde já instalados.

Tais aspectos, entretanto, não podem ser considerados em termos do Subprojeto Hospitais Regionais. Conforme assinalado, observam-se reformulações, ao nível de sua própria concepção, pela Secretaria de Estado da Saúde, seu Agente Executor. Em consequência disto, resultaram acréscimos em seus custos de implantação e que deveriam ser financiados pelo Tesouro do Estado. Esta variação de custo, segundo declarações de entrevistados, teria contribuído para o seu cancelamento, sem contar, também as dificuldades observadas nos processos licitatórios relativos a sua construção.

Dada a essa constatação, igualmente não se pode atribuir ao Projeto Saúde compatibilização entre os objetivos previstos e os seus resultados, devendo-se registrar que algumas das cidades contempladas se ressentiram dos benefícios deste Subprojeto. A exemplo disso:

"... o povo, a cidade sabiam que estava contemplado no Programa a construção do Hospital Regional e isso criou uma expectativa violenta, o que é problemático (...) até hoje somos cobrados, terrivelmente, porque o Hospital não foi construído, como se fosse até responsabilidade nossa (...) Agora este

Hospital seria de importância fundamental para nossa cidade" (Secretário Municipal de Planejamento e Coordenação Geral).

Projeto de Educação Politécnica

Neste Projeto não se pode também estabelecer uma relação harmoniosa entre os resultados já obtidos e os objetivos previstos inicialmente, mesmo em Subprojetos de cidades como Teófilo Otoni, onde se constataram uma participação maior da comunidade e das instituições locais, a nível da concepção do Projeto. Esta constatação, de maior nível de participação local, deveu-se, dentre outras questões, ao fato dessa cidade ter sido contemplada na primeira etapa de implantação do Projeto, contando com as condições favoráveis ao nível do Estado, na fase de discussão, porque ainda foi realizada no Governo que instituiu o Programa e no qual não havia restrições de viagens às cidades e os valores das diárias cobriam, satisfatoriamente, os custos de deslocamento. Além desse aspecto, o nível de organização comunitária em Teófilo Otoni seria bem mais estruturado, comparativamente às demais cidades contempladas com o Projeto. A cidade de Unaí, por exemplo, embora sendo também da primeira etapa, não contou com as mesmas condicionantes favoráveis neste particular, o que teria dificultado, segundo depoimento da Coordenação estadual do Projeto, avanços nas discussões ao nível local.

"Em Teófilo Otoni, tínhamos as condições ideais para a discussão do Projeto, porque além de existir uma escola de periferia, por sorte, com certa eficiência e uma administração real, a partir de visões já preocupadas com as questões pedagógicas, a cidade contava com certo nível de organização de grupos comunitários, estruturados e apoiados, inclusive, pela Igreja Católica em termos de organização social (...). Nós fizemos algumas discussões preliminares em Patos de Minas e Unaí. Em Unaí, não tem nada organizado e a participação nessa cidade se deu de forma muito acanhada; não houve jeito de mobilizar, porque não havia jeito para isto" (ex-Coordenador do Projeto de Educação Politécnica).

Dadas as especificidades locais das cidades contempladas com o Programa, cabe retomar aqui a questão de se elaborar projetos de concepção homogênea para realidades totalmente distintas, como é o caso, por exemplo, do Projeto em discussão. Embora considerada interessante a concepção deste Projeto, não esteve isenta de equívocos, por não tratar devidamente esta questão das especificidades locais. No mínimo, tratá-la na estratégia de implantação do Projeto, adotando critérios diferenciados na condução de suas atividades.

Além destes aspectos de organização de grupos comunitários, ficou explicitado nas entrevistas, como especificidades locais, a presença de grupos de pressão que passam a exercer influência no encaminhamento do Projeto, pela ausência voluntária de ação e decisão. Nesse sentido cabe ressaltar:

"... não houve uma participação maior das pessoas responsáveis pela área de educação, na discussão do Projeto de Educação Politécnica em Poços de Caldas, porque essas pessoas estavam comprometidas com a Igreja Católica ou Maçonaria, que eram grupos que controlavam o Ensino de Segundo Grau em nossa cidade... existia aquela censura, aquela não participação velada. Este aspecto é de certo modo neutralizado com a mudança do Governo Municipal" (Pedagoga e ex-Diretora de Escola Municipal responsável pela implantação de Subprojeto de Educação Politécnica).

No caso específico dos Subprojetos da segunda etapa, além das especificidades locais, tem-se outras condicionantes desfavoráveis, no âmbito do Estado e também do Município. No âmbito do Estado, as dificuldades estariam relacionadas à mudança de governo ainda na fase de discussão do Projeto, quando, a partir de então, já não se constitui prioridade na agenda governamental. No universo do Município, por carecer o Projeto de uma participação efetiva dos órgãos locais, na fase de sua concepção, na grande maioria das cidades contempladas. A exemplo disto:

"... a ausência de discussão e falta de participação da base operacional, nós que estávamos executando as atividades a nível do Município, foi problemático para o Projeto (...). Se tivéssemos participado das discussões, desde a fase inicial de sua concepção, nem que fosse para conhecer, se não coubesse a nós determinar questões do Projeto, mas pelo menos se tivéssemos participado das discussões acerca do que teria fundamentado sua concepção, junto à equipe central (equipe do Estado), tenho, por hipótese que as questões do Projeto não estariam perdidas. Que mesmo mudando equipes centrais, mesmo com mudança de Governo, nós, da base, teríamos

chances de retomá-las e envolver as pessoas, a nível da Secretaria de Estado de Educação, que com as mudanças ocorridas, já não entendiam bem a concepção do projeto" (Pedagoga, ex-Diretora de Escola Municipal, responsável pela implantação de Subprojetos de Educação Politécnica).

A instabilidade das equipes técnicas teve sua contribuição nesse sentido, constatação observada não apenas na esfera estadual, mas também a nível das cidades. Teófilo Otoni, por exemplo, que teve uma participação mais efetiva na fase de concepção do Projeto, não pode contar com a experiência de coordenadores e técnicos locais que participaram desta fase, exatamente pela instabilidade no quadro de pessoal. Isto significa dizer que as pessoas que conheciam a concepção do Projeto e que participaram das discussões iniciais não permaneceram nos seus cargos na fase de implantação dos Subprojetos para esta Cidade. É provável que este aspecto tenha contribuído para que Teófilo Otoni não apresentasse resultados mais significativos nesta fase de implantação. Em síntese, a despeito da participação diferenciada das cidades, na fase de concepção do Projeto, os resultados obtidos até então, no universo de todos os seus Subprojetos, em funcionamento, se distanciam dos objetivos a que se propunham. Segundo a Coordenação do Agente Executor do Projeto, Secretaria de Estado da Educação - por ocasião da realização das entrevistas, junto às instituições do Estado, responsáveis pelo Programa (ago./set. - 1989) - estes resultados se explicam, em primeira instância, pelo fato do

Projeto não se encontrar integrado a uma política de governo voltada para o Segundo Grau. Dificuldade observada devido ao Estado não ter como prioridade o ensino neste nível. Nesse sentido deve-se assinalar:

"... não tenho a expectativa de estar implantando o Centro de Educação Politécnica. Tenho clareza de que, o que estou tentando fazer aqui na Diretoria é aproveitar esses recursos do empréstimo, e ver se consigo pelo menos 5 (cinco) escolas de Segundo Grau bem equipadas, onde os cursos profissionalizantes, pelo menos, funcionem bem. Esta é a preocupação do momento. Num segundo momento, pode-se até rever a questão da politécnia (...). Estes Centros de Educação Politécnica não diferem das outras escolas de Segundo Grau. Não têm equipamentos, nem pessoas treinadas (conforme previa a concepção do Projeto), precisamente, por não existir uma política de expansão e melhoria do Ensino de Segundo Grau, onde o Projeto estivesse acoplado..." (Coordenadora Estadual do Projeto de Educação Politécnica).

A partir do que ficou constatado, observa-se que nenhum dos Subprojetos de Educação Politécnica, em funcionamento, seja em Teófilo Otoni, Patos de Minas e Poços de Caldas, está sendo implantado de acordo com a concepção original do Projeto, pelo menos até a data de realização da pesquisa. Isto significa dizer, senão reforçar, que também nesse caso, os objetivos previstos não estão sendo observados. E mais, embora se pretendesse com o Projeto promover inovações na área educacional, os seus Subprojetos, em funcionamento, se defrontam com as mesmas dificuldades observadas no Ensino de Segundo Grau tradicional da rede

pública, seja com relação a treinamento de professores ou por dificuldades de aquisição dos equipamentos para montagem de laboratórios, de modo a compatibilizar o treinamento teórico com o prático.

Em resumo, a despeito das especificidades locais que deveriam ser observadas na fase de concepção do Projeto, mais especificamente, em termos de estratégia de implantação, e outras condicionantes já discutidas, o fato de inexistir, ao nível do Estado, uma política para o Segundo Grau, onde o Projeto de Educação Politécnica se constituísse numa das peças integrantes, dificultou significativamente o desempenho deste Projeto. Isto pode ser observado, mesmo na cidade de Teófilo Otoni, onde a participação de grupos comunitários se deu de forma mais efetiva na fase de sua concepção, embora a instabilidade de técnicos e de coordenadores dos Subprojetos, a nível dessa cidade, tenha influenciado nesse resultados. Na verdade, variados são os fatores explicativos do evento, não se restringindo, portanto, a um único determinante.

Por último, cabe destacar que não somente a nível do Projeto de Educação Politécnica, mas praticamente de todos os Projetos do Subprograma Social, as dificuldades na fase de implantação foram inúmeras e variadas e, embora muitas delas fossem imprevisíveis, outras tantas deixaram de ser observadas nas suas fases de concepção, considerando-se que estas últimas caracterizavam o perfil de uma dada realidade, por ocasião da elaboração do Programa.

Cabe destacar que um dos coordenadores dos programas especiais, incluindo o PROECI, (nos Governos Francelino Pereira e Tancredo Neves), ao se referir ao projeto de Educação Politécnica, a partir do questionamento de como era visualizada a questão política, por ocasião de sua formulação, declara o seguinte:

"... achávamos que poderíamos ter força no então MDB para implantar este Projeto. O nosso pressuposto foi equivocado (...). As pessoas que assumiram as Secretarias de Estado da Área Social no novo governo (Tancredo Neves) tinham como principal prioridade ampliar seus espaços políticos dentro do Partido. Os próprios grupos políticos que supúnhamos que dariam esse apoio ao Projeto, não deram; porque tinham igualmente, esse objetivo, ou seja, ampliar seus espaços políticos dentro do Partido. Ao mesmo tempo, o Governador Tancredo Neves tem como prioridade desmobilizar a estrutura de planejamento do Estado, sob a coordenação da SEPLAN, porque via, acertadamente, a composição e formação de "lobbies" nesta estrutura. Este desmonte repercute diretamente no posicionamento político dessa Secretaria e, no fundo, veio contribuir para beneficiar os grupos do MDB que assumiram as Secretarias de Estado da Área Social; exatamente porque seus objetivos consistiam na ampliação dos espaços políticos no Partido e por isso fecharam com essa proposta".

Nesta última observação, o entrevistado deseja explicitar as repercussões ao nível do Projeto, como consequência da perda de status político da SEPLAN, órgão da Coordenação Geral e Executiva do Programa. Questão já discutida neste trabalho.

Treinamento de Recursos Humanos

Este Projeto teria por objetivo o treinamento para atividades do mercado formal e informal de trabalho, incluindo nesta última categoria, o treinamento de pessoas que iriam desenvolver atividades nos Projetos de Microunidade de Produção e Centro de Bairro.

Embora o Projeto de Treinamento de Recursos Humanos tenha sua atuação nessas duas áreas (mercado formal e informal), a análise, aqui, centrar-se-á apenas nos resultados a nível de Microunidade de Produção e Oficinas Comunitárias (Subprojeto Centro de Bairro Lagoinha), haja vista não se dispor de pesquisa para avaliar se os resultados previstos inicialmente, em termos de treinamento para o mercado formal e informal, independentemente dessas unidades, estariam sendo atingidos.

Quanto às referidas unidades, as informações locais apontam que, mesmo as pessoas que receberam treinamento para o desempenho de suas atividades produtivas, careceriam de aperfeiçoamento no processo de produção, para se garantir a competição do produto no mercado, ou seja, necessitariam de treinamento complementar, para assegurar a qualidade do produto. Isto quando houve treinamento, através do Projeto. Portanto, a exemplo dos demais projetos da área social do Programa, em funcionamento, esse Projeto não vem respondendo satisfatoriamente aos objetivos pretendidos, pelo menos no subuniverso pesquisado. Reforçando este aspecto, vejamos o seguinte depoimento:

"... e a integração destes três Projetos, Educação Politécnica, Microunidade de Produção e Treinamento, este último dando suporte aos dois primeiros, teria sido interessantíssima em termos conceituais e de grande importância. Ajudaria a resolver um problema sério de qualificação da mão-de-obra em nossa cidade, mas na prática não funcionou coisa nenhuma" (Secretário Municipal de Planejamento e Coordenação Geral).

Finalizando, cabe destacar algumas observações adicionais:

a) os resultados da pesquisa sinalizam no sentido de que, embora a participação de atores locais se constitua numa condição necessária, não pode ser considerado suficiente para promover o êxito de políticas e programas na fase de implantação, dado a fatores de natureza política, institucional e técnica (em termos de instabilidade do corpo de técnicos) que podem, conforme constatado, reverter o processo, influenciando nos resultados, na fase de implantação, particularmente, quando se trata de projetos com idéias inovadoras, como é o caso da maioria dos projetos da área social do Programa. Em parte, isto se explica por não se ter organizações de grupos comunitários estruturadas de forma a poder pressionar o setor público, para que determinados projetos sejam implantados, apesar de já não se constituírem prioridades de Governo. Sob este prisma, cabe assinalar que *"A não-decisão pode se constituir uma excelente revelação de*

*relações de poder num sistema de ação*¹⁴⁶ (JOBERT et STEFFEN, 1988).

b) a falta de apoio político e institucional ao nível do Programa - a partir da mudança de Governo que o instituiu, repercutindo significativamente nos valores das diárias de viagens e salários pagos aos técnicos - principalmente no Governo Newton Cardoso resulta em não-decisão por parte desses atores (técnicos do Estado) em termos de acompanhamento dos projetos sob suas responsabilidades, o que teria dificultado o encaminhamento de alguns projetos onde a realização dessas atividades seriam imprescindíveis a um desempenho mais eficiente na fase de implantação. A exemplo disto:

"... Agora nós falhamos um pouco também na condução do projeto, porque, na medida em que a coisa não andava, a gente deixava para lá" (ex-Coordenador Estadual do Projeto de Educação Politécnica).

A despeito dos fatores já analisados e que exerceram influência no desempenho dos projetos do Subprograma Social, o fator recursos humanos tem sua importância, neste particular, exatamente porque, muitas das atividades a serem desenvolvidas, principalmente na linha de produção, dependeram, significativamente, de suas ações. Por mais bem intencionada que seja a concepção de um projeto,

¹⁴⁶ Texto em francês.

pouco adianta sem recursos humanos treinados para executar suas atividades, principalmente, junto à clientela a ser atingida. Ou, ainda, motivados para essa ação.

c) mesmo admitindo, por hipótese, que sob determinadas circunstâncias tais projetos não ficaram isentos de interesses políticos, em nenhuma associação comunitária, constataram-se depoimentos no sentido de excluir o setor público das atividades de acompanhamento de suas implantações. Contrariamente, os depoimentos explicitados aqui foram no sentido de alertar para o fato de que, tanto a Prefeitura Municipal como o Estado não se fizeram presentes no nível exigido, nessa fase, considerando, em particular, as características inovadoras desses projetos. No Centro de Bairro Lagoinha, por exemplo, as pessoas entrevistadas, e que se faziam representar no seu Conselho Comunitário, revelaram que desconheciam a quem se dirigir para formalizarem demandas de consultorias em áreas especializadas como: Administração, Direito, Economia, Contabilidade e assessoria na área de formação e dinâmica de grupo, para melhor desempenho de suas atividades; particularmente com a mudança de Governo Municipal em 1989, embora tais consultorias estivessem previstas no Projeto Descritivo. Diante desta constatação, cabe indagar: em que medida os projetos da área social, pelo menos aqueles de idéias inovadoras, teriam chances de avançar sem apoio institucional, em termos de acompanhamento de suas implantações? Não no sentido de estabelecer unilateralmente a forma de conduzir os trabalhos, mas, promovendo discussões

conjuntas, para sinalizar os rumos das decisões a serem tomadas, permitindo às pessoas se treinarem no processo.

d) o fato dos projetos da área social serem inovadores e de relativa complexidade, sem que as instituições do Estado, Prefeituras Municipais e População-Alvo tivessem experiência em implementá-los, não significa que essa experiência fosse inacessível, quer dizer, a aprendizagem poderia se dar no processo. Entretanto, este processo foi permeado de dificuldades, face as questões de ordem política e institucional, discutidas neste trabalho, que inibiram um avanço mais significativo neste particular. O que se deseja evidenciar com este argumento é que, seria limitar por demais as ações voltadas para o setor, ao se pensar programas ou projetos para a área social, apenas a partir de experiências prévias. Todavia, algumas questões deverão, necessariamente, serem observadas, para evitar tropeços nesse processo e, conseqüentemente, fracasso na implementação.

e) apesar das dificuldades constatadas no processo de implantação dos projetos do Subprograma Social, não se desconhece alterações processadas no relacionamento comunidade envolvida e setor público, principalmente municipal. E, ainda, no que se refere as relações entre si de grupos comunitários e associações de bairros convocados a participarem das implantações desses projetos, além de alguma experiência em gerenciar projetos sociais, que é o caso das Associações de Bairros responsáveis pelo Subprojeto Centro de

Bairro Lagoinha, a despeito de todos os contratempos. Tais observações teriam maior grau de precisão, a partir de uma avaliação de impacto.

f) embora as questões analisadas neste trabalho tenham como referência a pesquisa empírica no universo de um programa específico, poderão contribuir significativamente e servirem de parâmetro para análise de aspectos relativos à construção de agendas governamentais, bem como de concepção e implementação de políticas e programas, tanto no que se refere às informações empíricas, como de natureza teórica.

CONCLUSÃO

As discussões anteriores sugerem algumas questões que nos parecem relevantes para a análise conclusiva e que serão explicitadas nos termos a seguir.

A primeira delas seria a de que, embora a disponibilidade de recursos financeiros seja condição necessária para a implantação de políticas e/ou programas, não se constitui condição suficiente para garantir o êxito de suas atividades. Isso porque, variáveis explicativas de outras naturezas, como as de ordem política, institucional ou técnica, podem exercer forte influência nesse nível, e mesmo serem decisivas com relação ao sucesso ou fracasso de uma política ou Programa. Os resultados da pesquisa acerca da implantação do PROECI, mais precisamente, de seus projetos da área social, sinalizam nesse sentido. Apesar de terem garantido recursos do BID para o financiamento de seus gastos com investimentos (construção e equipamento) e previsão do Tesouro do Estado, como contrapartida de recursos de aporte local, para financiar as despesas de custeio, não se pode afirmar que o desempenho da grande maioria desses projetos vem sendo bem sucedido, seja em termos dos objetivos específicos a que se propunha cada projeto ou da baixa efetividade observada em termos de implantação, e mesmo porque, parte das metas físicas deixaram de ser executadas.

Conforme assinalado, os recursos do BID contratados inicialmente para o Programa foram reduzidos à

metade, conseqüência, em última instância, da morosidade na implantação dos projetos do Programa, principalmente os da área social. Além disso, os recursos do Tesouro do Estado sofreram uma redução de aproximadamente trinta por cento, com relação à previsão inicial para suas atividades.

Face à morosidade no encaminhamento do Programa, foi estabelecido pelo BID, no Governo Newton Cardoso, prazo para desembolso da última parcela de seus recursos, fixado em 25.10.89; prazo que teve sua prorrogação para 25.04.90, por iniciativa da Coordenação Geral e Executiva do Programa. Apesar do interesse desta Coordenação em ampliá-lo, fixou-se nessa data, por determinação do Banco, considerando que o prazo para implantação do Programa (construção, equipamento e operacionalização) seria de cinco anos, a contar de 25.10.82, data de assinatura do contrato de empréstimo e portanto já expirado em 25.10.87.

Sucintamente, deve-se explicitar aqui os fatores de ordem política, institucional e técnica constatados na pesquisa como responsáveis pelo desempenho do Programa, de modo particular, da baixa efetividade dos projetos da área social. Iniciemos pelos fatores de ordem política e que estariam associados a mudanças de governantes estaduais e municipais, no período de vigência do Programa.

No âmbito estadual, cabe assinalar que o PROECI convive com três mandatos de governadores - Governos Francelino Pereira dos Santos, Tancredo Neves/Hélio Garcia e Newton Cardoso - e na atual gestão do Governo Hélio Garcia,

iniciada em 15.03.91, o Programa ainda não se encontra totalmente implantado, pelo menos em termos de equipamentos de alguns subprojetos e operacionalização da grande maioria deles.

Os resultados da pesquisa mostram que o PROEDI constitui prioridade na agenda governamental, a rigor, no governo que o instituiu (gestão Francelino Pereira dos Santos) e que, nas demais gestões, o interesse não teria sido o mesmo. É mais, ao se iniciar o Governo Tancredo Neves, o Programa não teria sido cancelado, basicamente, por pressão do BID que manteve, através de seu representante, contato com o Governador no sentido de solicitar-lhe apoio para agilização de suas atividades. Embora conseguindo este compromisso, na prática, as ações se mantiveram, de certo modo, estáveis. Segundo declarações de pessoas entrevistadas, este fato se explicaria, inclusive, pelas intenções do Governador em se candidatar à Presidência da República, estando bem mais preocupado com essa questão. Ao se candidatar Presidente, assume o seu vice, o atual Governador Hélio Garcia, quando então o Programa passa a ter desempenho um pouco mais significativo, sem contudo, registrar grandes avanços. Finalmente, no Governo Newton Cardoso, já na metade de seu governo, quando o Programa passa a ter maior agilização, provavelmente, por pressão do BID, que estabeleceu prazo para a liberação da última parcela dos recursos, independentemente do que estivesse concluído, consoante os termos supracitados. Todavia, as ações desse

Governo se restringiram às atividades de construção e equipamentos, sem a atenção requerida ao nível de acompanhamento da implantação dos projetos, principalmente aqueles da área social de concepção inovadora e de relativa complexidade; aspecto que teria contribuído, de forma significativa, para o fraco desempenho desses projetos. Associado a esta constatação, estaria a dificuldade de se compor equipes de técnicos para exercerem atividades no universo de tais projetos, devido a Política de Pessoal adotada nesse Governo, resultando em total desorganização do Quadro de Pessoal das instituições do Estado, seja resultante da dispensa de técnicos, sem obedecer a critérios de qualificação, ou em função dos baixos salários, induzindo pedidos de demissões e/ou licenças não remuneradas. Aliado a isso, os valores das diárias de viagens pagas pelo Estado e que seriam condição primeira para o deslocamento dos técnicos até o local de implantação dos projetos, sequer atingiam metade do custo de viagem. Todos estes aspectos foram se somando, para que as atividades de acompanhamento do Programa pelo Estado, nessa gestão, se colocassem à margem no processo de implantação dos projetos, principalmente os da área social.

Ainda no que se refere às questões de natureza política que tiveram influência no desempenho do Programa, cabe ressaltar a instabilidade de assessores estaduais envolvidos com as atividades do Programa, como decorrência natural da alternância no poder dos governos estaduais. Este

fluxo de gestores do Programa teria contribuído para a lentidão no encaminhamento dos projetos, na medida em que, a cada substituição, teria requerido certo período de tempo para assimilação das atividades do Programa, inclusive, da sua própria concepção e dos respectivos projetos. Ademais, deve-se levar em conta a participação significativa de Secretarias de Estado envolvidas com o Programa, como Agentes Executores, refletindo certa expressividade nas substituições observadas nessa instância, em face das mudanças de governantes estaduais. Condição que teria repercutido nas ações do Programa, principalmente, devido a interesses diferenciados acerca de seus objetivos por esses diferentes gestores.

Com relação à mudança de governo na esfera municipal, destaca-se o fato do Programa ser concebido e elaborado numa gestão de Prefeitos, praticamente todos do mesmo partido político do governo estadual, ARENA, que o instituiu, sendo que a sua implantação se inicia no mandato subsequente, período 1982/88. Essa substituição de Prefeitos, na grande maioria, do então MDB, partido de oposição - e que deveriam se constituir em atores importantes nessa fase de implantação, considerando o período de seis anos para o mandato eletivo - teve influência significativa no encaminhamento do Programa. Exatamente porque, as concepções dos projetos nem sempre estavam identificadas com as prioridades desses governantes, resultando disso, novos padrões de articulação no trato com o Programa entre Governo

Municipal e órgão Executor e de Coordenação Geral do Programa e Agentes Executores. As reformulações propostas nas concepções dos projetos pelas Prefeituras seriam o exemplo mais evidente desse novo posicionamento dos governos locais acerca do Programa. Posicionamento que se constitui no fator de conflito mais contundente na relação vertical (instituições do Estado, Prefeituras Municipais). Embora as reformulações fossem processadas na maioria dos projetos, não resultaram em mudanças substanciais em suas concepções, haja vista o argumento do Estado de que tais concepções já se encontravam aprovadas pelo Agente Externo de Financiamento (BID), em cláusula contratual, e que mudanças, nesse nível, exigiria nova negociação junto ao Banco, processo considerado moroso, tendo em vista a experiência anterior, ao se negociar a proposta original do Programa e dos respectivos projetos.

Além disso, dever-se-ia justificar o porquê das novas propostas, explicitando as razões que as fundamentariam. Enfim, assinalar quais as mudanças, no âmbito local, que ensejaram as novas propostas de concepção dos projetos. Ao tratar desta questão, um dos coordenadores gerais do Programa explicita que "não havia como justificar tais mudanças, porque, na verdade, as mesmas não ocorreram. O que houve, de fato, foi um conflito".

Por outro lado, os argumentos locais apontam no sentido de que os objetivos do Programa poderiam ser alcançados através de outras concepções de projetos, principalmente, em se tratando de projetos da área social.

Nesmo a Prefeitura de Uberlândia, que nesse momento desenvolvia trabalhos junto às associações de bairros, estimulando-as a participarem da Administração Municipal e por isso encampando o Projeto Centro de Bairro, não o internalizou nos termos de sua proposta original, sugerindo mudanças que resultaram em novos aspectos de concepção do Projeto, sem contudo, descaracterizá-lo, conforme já evidenciado.

A indagação que caberia ser formulada refere-se à importância dessas novas propostas de reformulações em termos de encaminhamento do Programa. Na verdade, essa importância reside no fato de que, ao invés de se estar concentrando esforços na implantação das propostas originais dos projetos, os esforços convergem para as reformulações, que foram permeadas de dificuldades e conflitos na relação instituições do Estado/Prefeituras Municipais. Contudo, não se pode desconsiderar a inviabilidade na implantação de certos projetos, a partir de suas propostas originais, devido a ausência de uma leitura mais atenta das especificidades locais por parte de seus formuladores.

Apesar da centralização do Programa, a nível das instituições estaduais, contribuir para a presença desses conflitos, admite-se por hipótese que, mesmo sendo descentralizadas as ações do Programa, nesse primeiro momento (de elaboração), era de se esperar a presença de conflitos na relação Prefeituras Municipais/instituições do Estado, haja vista as mudanças de governantes locais, em 1982, e que

seriam novos atores, de importância fundamental, na fase de implantação dos projetos, em suas respectivas cidades.

Entretanto, admite-se também a hipótese de que, mesmo sem descaracterizar as concepções dos projetos, poder-se-ia ter minimizado os conflitos na relação Estado /Prefeituras, nesse segundo momento (de implantação), se fossem consideradas algumas propostas locais de reformulação dos projetos. Esta hipótese se sustenta nas constatações no âmbito dos projetos Centro de Bairro e Infra-Estrutura Viária, em aspectos de suas reformulações. Isto porque, embora sem descaracterizá-los, os ajustes propostos pelas Prefeituras foram incorporados a tais projetos, acomodando os conflitos na relação. Esta seria basicamente a explicação para essa hipótese, haja vista que os projetos do Subprograma Social não convivem com associações de bairros e/ou grupos comunitários, detentores de certo grau de organização que permitisse a essas entidades pressionar o setor público para mudanças nas concepções dos projetos. Se essa condição fosse observada, poderia induzir a emergência de outros conflitos na relação vertical. O que não ocorre pelo menos nesse momento. Na verdade, o envolvimento da população-alvo no processo de reformulação se deu através das Prefeituras Municipais, quando então passaram a se manifestar acerca de aspectos das concepções dos projetos, uma vez que a participação desses atores nas propostas originais, além de restritiva; na maioria dos casos, inexistente.

No que se refere aos aspectos institucionais, cabe ressaltar, sobretudo, os conflitos no relacionamento horizontal (entre as instituições do Estado responsáveis pelo Programa) e vertical, ao se relacionarem, entre si, tais instituições, as Prefeituras Municipais contempladas, Agente Externo de Financiamento e População-Alvo, principalmente na fase de implantação dos projetos do Programa. Deve-se ressaltar, ainda, a falta de eficiência da Coordenação Geral e Executiva do Programa e da maioria de seus Agentes Executores em exercerem suas funções, como também a instabilidade do corpo de técnicos e de coordenadores responsáveis pela execução do Programa.

Tratando-se do relacionamento horizontal, as dificuldades observadas no encaminhamento do Programa estariam associadas principalmente:

a) a visões distintas das concepções dos projetos pelas instituições encarregadas de suas atividades, de modo especial, quando existia mais de uma instituição responsável por um único projeto; aspecto constatado, inclusive, no universo de uma mesma instituição. Como exemplo, tem-se a reformulação dos Hospitais do Projeto Saúde, pelo seu Agente Executor, em função de mudanças de equipe responsável pelo Projeto. Decisão que teria contribuído para o cancelamento desses Hospitais, considerando-se o acréscimo de custo de implantação resultante da nova proposta e que deveria ser financiado pelo Tesouro do Estado, apesar de se caracterizar como despesa a cargo do BID;

b) a morosidade no encaminhamento das reformulações dos projetos pelos Agentes Executores e dificuldades no processo de licitação de obras e equipamentos, no universo do Programa, resultando, além de conflitos entre as instituições envolvidas com essas atividades, em cancelamento de projeto e/ou subprojeto, por extrapolarem o prazo estabelecido pelo BID para apreciação de tais procedimentos;

c) a contratações de técnicos por parte de Agentes Executores do Programa, sem que fossem observadas as orientações de sua Coordenação Geral e Executiva, mas a critério político. Esta constatação, de acordo com relatos de pessoas entrevistadas, teria contribuído para a baixa efetividade dos projetos do Programa e principalmente dos projetos do Subprograma Social, em função de certas exigências profissionais no desempenho de suas atividades.

Quanto à relação vertical, os conflitos constatados e que tiveram repercussão no desempenho do Programa foram, em especial, os seguintes:

a) na relação instituições do Estado/Prefeituras Municipais - a questão mais contundente nesta relação refere-se à falta de receptividade da administração local acerca da concepção da maioria dos projetos do Programa, mais precisamente, ao assumir o comando do governo local os Prefeitos eleitos para o período de 1982/88 e que seriam, direta ou indiretamente, responsáveis pela implantação do Programa em suas respectivas cidades. Daí as propostas de

reformulações dos projetos sugeridas pelas Prefeituras Municipais, nos termos já explicitados. Além disso, tem-se as dificuldades resultantes do encaminhamento moroso dessas reformulações por parte dos Agentes Executores Estaduais, e ainda, resistências, a nível do Estado, em alterar os aspectos de concepção dos projetos sugeridos pelas Prefeituras. Cabe ressaltar também nessa relação, os conflitos resultantes dos seguintes aspectos: 1) dificuldade da maioria das Prefeituras em liberar terrenos para a instalação dos projetos do Programa; 2) o fato do Projeto Reforço da Capacidade de Planejamento das Prefeituras Municipais, instituído com o objetivo de facilitar a implantação do Programa a nível local e fortalecer o planejamento das Prefeituras contempladas, ter sua concepção e estratégia de implantação definidas igualmente a nível estadual, a exemplo dos demais projetos do Programa. As dificuldades maiores no universo desse Projeto, segundo os resultados da pesquisa, não se referem precisamente aos aspectos de sua concepção, mas à estratégia de implantação, nos termos discutidos no Capítulo II; 3) contratações de técnicos por algumas Prefeituras, para desenvolverem atividades no âmbito do Programa, sem contar com o aval de Agentes Executores. Algumas das vezes devido as contratações se orientarem por critérios políticos. Aspecto constatado igualmente no universo de Agentes Executores do Programa.

b) Na relação Estado/Prefeitura Municipal versus População-Alvo - a questão relevante, que cabe destacar aqui,

trata-se da ausência da Coordenação Geral e Executiva do Programa e de Agentes Executores Estaduais na fase de acompanhamento dos projetos da área social, principalmente, em termos de articulações para assessoria em áreas específicas, como Direito, Economia, Contabilidade e Técnica de Formação de Grupo, procurando envolver a Prefeitura Municipal. De modo particular, se a mesma se constituísse em Agente Executor do Projeto. Este aspecto foi constatado, com ênfase, a partir de entrevistas realizadas junto ao Centro de Bairro Lagoinha instalado na cidade de Uberlândia, quando da realização da pesquisa de campo. Outra questão relevante, trata-se da ausência da Coordenação Geral e Executiva do Programa como mediadora de conflitos na relação Prefeitura Municipal e População-Alvo, no universo desse Subprojeto, precisamente após a substituição do governo local, em 1989. A pesquisa de campo mostra sérias dificuldades na relação Prefeitura Municipal/Direção do Centro de Bairro, ao assumir o novo Governo Municipal, considerando os padrões distintos de articulação Governo Local/Comunidade. Quer dizer, já não se constituía objetivo de governo a participação direta das associações de bairros na Administração Municipal, a exemplo do Governo da gestão anterior, quando então foi iniciada a operacionalização do Subprojeto Centro de Bairro Lagoinha.

c) Na relação Estado e Prefeitura Municipal versus Banco de Financiamento Externo (BID) -- as principais dificuldades na relação Estado/BID, constatadas em declarações de entrevistados, foram de que o Banco teria

normas muito rígidas a serem obedecidas e que a inflexibilidade nesse sentido teria dificultado o desempenho do Programa. Já nas Prefeituras Municipais contempladas, não existe consenso ao opinarem sobre a participação do Banco. Um as reforçaram o ponto de vista, freqüente no universo das instituições do Estado, explicitado acima; outras, entretanto, consideraram as ações do Banco flexíveis, favorecendo o encaminhamento dos projetos.

Ao se referir a essas constatações, o representante do BID declara que as dificuldades de convívio com as instituições estaduais, embora parecessem de ordem pessoal, eram meramente institucionais, ao evidenciar que as normas do Banco estavam claramente colocadas no contrato de empréstimo, devendo, portanto, serem observadas. Ressalta, ainda, sérias dificuldades em trabalhar conjuntamente com as instituições do Estado, no universo do Programa. Dificuldades principalmente de ordem técnica, como também a falta de apoio político e institucional na fase de implantação do Programa.

As análises explicitadas acima e devidamente detalhadas no Capítulo II, vêm corroborar o que explicita BROWN & WILDAVSKY (1983),¹⁷ ao assinalarem que "haverá um território nebuloso no processo de implementação, sobretudo, quando se considera os diversos níveis de governo e as distintas organizações envolvidas na implantação de políticas". Igualmente corroboram as análises de autores que

¹⁷ Texto em inglês.

se reportam à teoria organizacional, a exemplo de PRATES e ANDRADE (1985), ao explicitarem que

"organizações burocráticas tendem a cristalizar, no seu interior, ideologias, modelos de decisão e estilos de atuação construídos ao longo de sua história. Nessa perspectiva, nem o mais alto nível de centralização do poder decisório nas mãos dos formuladores de políticas, como tende a ocorrer em sistemas autoritários, exclui um volume de incerteza produzido pela diferenciação institucional daquelas burocracias que executam planos e programas públicos. Haverá sempre fissuras institucionais, naturais ou produzidas politicamente, que permitiriam certo espaço para negociação entre os atores envolvidos - burocracias públicas e privadas - nas suas ideologias, interesses e estilos de funcionamento no processo de formulação e implementação de políticas";

d) falta de eficiência da Coordenação Geral e Executiva do Programa e da grande maioria dos Agentes Executores em exercerem estas suas funções, mais exatamente, nos governos que se sucedem no poder, após a gestão Francelino Pereira dos Santos. Referindo-se à Coordenação Geral e Executiva, cabe destacar, dentre os fatores que tiveram influência nesse sentido, a perda de status político da SEPLAN/MG, órgão Executor e de Coordenação Geral do Programa, até início do Governo Newton Cardoso, quando foi criada a Secretaria de Estado de Assuntos Municipais, substituindo a função daquela Secretaria na Coordenação do Programa. Essa perda de status político da SEPLAN se reflete, principalmente, na sua função de coordenação geral do sistema

de planejamento do Estado, a partir do Governo Tancredo Neves, na medida em que já não se constituía o órgão de projeção no cenário político-institucional do Estado, a exemplo de sua posição no Governo anterior. Um dos aspectos que espelha esse novo quadro, trata-se da transferência do Orçamento Programa do Estado, sob o controle desta Secretaria, para a Secretaria de Estado da Fazenda. Esta decisão teria influenciado no encaminhamento do Programa, uma vez que a autorização para realizar despesas no universo de suas atividades, já não se constituía competência do seu órgão Executor e de Coordenação Geral. Depoimentos de entrevistados (coordenadores do Programa) mostram fragilidade institucional da Coordenação Geral e Executiva do Programa, no desempenho de suas atribuições, como decorrência da falta de apoio político da SEPLAN. Condição que teria dificultado o relacionamento com os Agentes Executores no comando das ações relativas à implementação dos projetos. Além desses aspectos, os depoimentos apontam outras dificuldades associadas, particularmente: 1) à posição hierárquica da Coordenação Geral e Executiva do Programa, em escalão abaixo do poder decisório, inibindo ações mais fluidas no encaminhamento das atividades do Programa; 2) aos baixos salários pagos aos técnicos; fator que teria exercido forte influência no sentido de não-decisão ou iniciativas desses atores; 3) às restrições relativas aos valores das diárias de viagens, por não cobrirem os custos de deslocamentos, desmotivando ações imprescindíveis ao acompanhamento "in locus" dos projetos do

Programa; 4) às questões relacionadas à instabilidade de técnicos e de coordenadores do Programa a serem detalhadas na letra e.

Quanto aos Agentes Executores, as dificuldades constatadas na pesquisa, como responsáveis pela falta de eficiência desses órgãos em coordenar as atividades dos projetos do Programa, não diferem muito das questões observadas no universo de sua Coordenação Geral e Executiva, devendo-se explicitar: 1) posição do setor encarregado das atividades do Programa em níveis hierárquicos, abaixo do poder decisório; 2) baixos salários pagos aos técnicos; 3) valores de diárias de viagens inferior ao custo de deslocamento; 4) instabilidade de técnicos e de coordenadores; questão a ser também abordado na letra e. Todavia, convém assinalar que cada Agente Executor, ou melhor, cada instituição estadual envolvida com o Programa tem especificidade própria associada a um maior ou menor grau de centralização, de qualificação ou experiência de seu pessoal técnico, de contratações a partir de critérios políticos e que, segundo o resultado da pesquisa, teriam influenciado no desempenho do Programa.

e) Instabilidade de técnicos e de coordenadores do Programa. No primeiro caso (instabilidade de técnicos), a explicação básica estaria relacionada à ausência de um Quadro de Pessoal, na Administração Direta do Estado, que permitisse promoções de seus servidores pelo critério do mérito, motivando certa estabilidade de equipes responsáveis por

determinada política ou programa. No universo do PROECI, a cada mudança observada no corpo de técnicos exige um novo processo de aprendizagem acerca das concepções dos projetos e mesmo do estágio de suas atividades, por parte desses técnicos, de modo a ser possível prestarem assessoria e orientação no encaminhamento de tais projetos. Como esse processo de aprendizagem não ocorre de imediato, a instabilidade da equipe técnica, de uma forma ou de outra, resulta em dificuldades no andamento das atividades do Programa. No segundo caso (instabilidade de coordenadores), além da explicação anterior, precisamente a nível de coordenadores de terceiro escalão, tem-se a instabilidade de coordenadores de primeiro e segundo escalão, exigindo, de algum modo, certa aprendizagem sobre o Programa, sem contar o interesse diferenciado acerca de sua programação por esses atores, refletindo no desempenho dos projetos. Essa instabilidade, além de ocorrer em um mesmo mandato político, é resultante natural das mudanças de governadores, uma vez que o Programa tem vigência em três mandatos políticos (Governo Francelino Pereira dos Santos, Tancredo Neves/Hélio Garcia e Newton Cardoso), e, ao assumir novamente o comando do Estado, em 15.03.91, o Governador Hélio Garcia, o Programa ainda não teria encerrado suas atividades, com um agravante: despesas que deveriam ser financiadas com recursos do BID, como aquisição de equipamentos, foram repassadas para a conta do Tesouro do Estado, considerando o encerramento do contrato do empréstimo, nos termos já assinalados.

As constatações de instabilidade do corpo técnico e de coordenadores do Programa são observadas, também, no universo das Prefeituras, apenas de forma menos frequente, em função do número de instituições envolvidas, distinto daquele observado no universo das instituições estaduais responsáveis pelo Programa.

Embora esses aspectos sejam identificados como institucionais, não se pode estabelecer uma dissociação entre boa parte deles e as questões de natureza política, tratando-se, em especial, do nível decisório hierarquicamente superior e que se reporta às discussões das mudanças de governantes estaduais e municipais, durante a vigência do Programa. Cabe fazer essa distinção, porque modelos que procuram explicar o funcionamento das agências públicas como responsáveis pela elaboração e execução de políticas e programas, não as descartam como entidades eminentemente políticas. Nesse sentido, deve-se reportar ao trabalho de MEDICINA (1987) explicitado no Capítulo II, além de autores como PRATES e ANDRADE (1985), que procuram evidenciar as características de natureza política das instituições governamentais, cabendo destacar aqui uma de suas observações:

"Na maioria das vezes, as burocracias públicas tendem a se comportar como verdadeiros atores políticos, articulando interesses, competindo entre si pelo acesso ao poder e resistindo a projetos ideológicos que não são de seu agrado. Nesta imagem, o poder de decisão, a nível governamental, é visto como recurso negociado, não somente entre atores políticos da sociedade civil, mas, também, entre as

próprias agências públicas, no interior do Estado."

Finalmente os fatores de ordem técnica que estariam associados a aspectos tais como:

a) falta de experiência do corpo de técnicos do Estado, das Prefeituras Municipais e população-alvo em implantar projetos de concepções inovadoras e de relativa complexidade, como é o caso dos projetos Centro de Bairro, Educação Politécnica e Microunidade de Produção. Ademais, são projetos que contemplam em suas concepções a participação direta, na fase de implantação, da população a ser atendida, sem que houvesse, contudo, uma discussão mais ampla acerca de suas propostas e concepções, envolvendo, efetivamente, essa população, como também as Prefeituras Municipais. Ambos, atores imprescindíveis nessa fase. Além disso, são projetos de concepções homogêneas para realidades diferenciadas, tratando-se, em especial, do nível de organização das associações de bairros e de grupos comunitários que deveriam participar da implantação de tais projetos, principalmente a nível do Projeto Centro de Bairro, dada sua complexidade.

Por outro lado, convém ressaltar que, a despeito da falta de experiência dos atores envolvidos com a implantação desse Projeto, instituições do Estado, Prefeituras Municipais e população-alvo, conforme já assinalado, não se descartaria um novo processo de aprendizagem, tanto das agências públicas como da população-alvo, no desenvolvimento das atividades de tais projetos.

Entretanto, esse processo já se inicia com alguns vieses, na medida em que foram concebidos sem que os atores locais fossem convocados a participar efetivamente de suas propostas e concepções. Ademais, tem-se, ainda, especificidades de ordem política e institucional, nos termos discutidos acima, barrando esse processo, o qual poderia, de certo modo, se constituir numa espécie de reciclagem das instituições e entidades envolvidas;

b) dificuldades da Equipe Estadual responsável pelo Projeto Reforço da Capacidade de Planejamento das Prefeituras Municipais em implantá-lo, de acordo com sua proposta, que consistia em fortalecer o sistema de planejamento das Prefeituras contempladas e assegurar, a nível local, suporte para implantação do Programa. Nesse sentido, foram contratados pelo Projeto, para compor equipes interdisciplinares, técnicos de nível médio e, principalmente, de nível superior, a serem alocadas em tais Prefeituras, devendo contar com o assessoramento da referida equipe estadual. As dificuldades constatadas no universo do Projeto estariam relacionadas, em particular, a pouca experiência dessa equipe estadual em trabalhar conjuntamente com as Prefeituras Municipais em atividades de planejamento, em especial, nas Prefeituras onde a Administração não se encontrava sensibilizada para esse tipo de atividade. Além disso, acrescentam-se as dificuldades dessa equipe estadual em prestar assessoria às equipes locais, em determinadas áreas. Este aspecto é importante, considerando que a maioria dessas

equipes locais se constituia de técnicos com pouca experiência em atividades de planejamento e mesmo naquelas atividades inerentes ao universo do Programa, carecendo de maior assistência por parte do Estado em termos de orientação técnica. Condição que não foi observada nos termos requeridos.

Embora não se desconheça a impossibilidade de prever efeitos de certas variáveis na fase de implementação, ao se elaborar políticas ou programas, as evidências mostram que, a nível do PROECI, faltou uma leitura mais atenta, por parte dos formuladores do Programa e dos respectivos projetos, das especificidades locais do universo das cidades contempladas e também das instituições a serem envolvidas. Evidências que se reportam, principalmente, aos seguintes aspectos: 1) elaboração de projetos homogêneos para realidades diferenciadas sem eleger, no mínimo, estratégias de implementação distintas; 2) centralismo no universo das instituições estaduais na fase de formulação das propostas e concepções dos projetos, deixando de convocar atores locais imprescindíveis na fase de implementação. Isto sem considerar que as estratégias de implantação da grande maioria dos projetos foram formuladas, também, no universo das instituições estaduais; e, 3) ausência de leitura mais atenta de especificidades das próprias instituições estaduais responsáveis pelo Programa, ao exercerem suas atribuições.

A segunda questão a ser discutida nestas conclusões refere-se aos determinantes de políticas públicas,

tanto a nível de definição (construção de agendas) como de sua implantação, devendo-se enfatizar que inúmeros e variados são os fatores explicativos das decisões acerca da definição de políticas e programas e, ainda, do sucesso ou fracasso de sua implementação. Ademais, nesta fase de implementação, efeitos imprevisíveis poderão afetar o encaminhamento de suas atividades, conforme já assinalado, face à presença de novos atores convocados a participarem das decisões, resultando disto "interação entre diferentes atores e constrangimentos de várias ordens que alteram muitas das vezes as regras do jogo e os interesses afetados" (CASTRO, 1989).

À despeito de ser conhecido, a nível teórico e de pesquisa empírica, que na fase de implementação é de se esperar constrangimentos imprevisíveis, pelas razões explicitadas acima, parece evidente que a ausência de uma participação mais ampla na fase de formulação de políticas, programas ou projetos, envolvendo as esferas de governo interessadas e população a ser atendida, corroboraria uma maior frequência de dificuldades observáveis nessa fase de implementação, a exemplo do PROECI, apesar de não se desconhecer as dificuldades de conciliação de interesses dos diferentes atores envolvidos.

A questão enfatizada no Capítulo I de como conciliar os interesses dos três níveis de governo e aqueles expressos pela população a ser atendida, no âmbito de um determinado programa ou projeto, pareceu-nos de importância fundamental a nível de desempenho do PROECI, em particular,

no que se refere à relação Estado/Prefeituras Municipais contempladas, haja vista que os conflitos mais contundentes emergiram nessa relação. Aspecto reforçado pelo centralismo do Estado na fase de concepção do Programa. O que se deseja evidenciar é que, se já existem dificuldades de conciliação de interesse na fase de formulação de políticas ou programas, não é de se esperar que tais dificuldades sejam minimizadas na implementação, principalmente, quando atores a serem convocados nesta fase, forem excluídos do processo decisório na fase de formulação.

Convém assinalar que, embora as fases de definição de políticas ou programas e de suas implementações se refiram a um mesmo objeto, devem ser visualizadas de forma distinta, a nível de avaliação. Sob este prisma, autores como FIGUEIREDO, F. & FIGUEIREDO, C. (1985) assinalam ser imprescindível a distinção entre avaliação política, que trata de sua definição, e avaliação de políticas, referindo-se à implementação. A primeira, devendo ser entendida

"como uma etapa preliminar e preparatória do que convencionalmente se chama avaliação de política (...). Por avaliação política entendemos a análise e elucidação do critério ou critérios que fundamentaram determinadas políticas: as razões que as tornaram preferíveis a qualquer outra, já a avaliação de política refere-se às avaliações de processo e de impacto."

No caso específico do PROECI, esta distinção fica explicitada, num primeiro momento (avaliação política), a

partir do quadro político e institucional que favoreceu a definição e escolha do Programa e de seus respectivos projetos, e, num segundo momento (avaliação de política), o que de fato ocorreu a nível de sua implantação, ou seja, quais os fatores que influenciaram o grau de desempenho do Programa nessa fase, mais exatamente, a baixa efetividade dos projetos do Subprograma Social, objeto do estudo.

Apesar desta pesquisa ter por objetivo detectar os fatores explicativos do baixo grau de efetividade desse Subprograma, isto é, fixando-se na sua fase de implantação, pareceu-nos difícil prescindir da análise a nível de definição do Programa (avaliação política), na medida em que o fator político, considerado relevante nas decisões relativas a sua escolha, tem reflexos e forte influência no seu desempenho na fase de implantação. Aspecto que estaria associado às mudanças de governos estaduais e municipais. Em outras palavras, na fase de implantação do Programa, novos atores, com poder de decisão política, passam a compor a arena decisória, repercutindo no seu desempenho, em particular, com relação aos projetos do Subprograma Social. Constatação provavelmente minimizada, se a variável política se mantivesse constante no processo de implantação do Programa. Portanto, a análise do novo quadro político, no qual se inicia a implantação do PROECTI, não poderia prescindir de considerações a nível de "avaliação política", reportando-se à fase de definição do Programa, de modo a ser possível ter referência para a análise de sua implementação.

Quer dizer, os dois momentos: de definição e formulação do PROECI e fase de implantação não seriam totalmente independentes, na proporção que condicionantes do primeiro momento passam a exercer influência sobre o segundo momento.

A literatura mostra que nexos causais explicativos de uma determinada política ou programa envolvem inúmeras e diversificadas variáveis, conforme já assinalado, devendo-se, contudo, evidenciar que a identificação de que variáveis seriam explicativas de um determinado evento ou fenômeno irá depender de sua natureza ou especificidade. Isto significa dizer que variáveis com poder de explicação numa relação de causalidade, não necessariamente se mantêm em relações explicativas de outros eventos ou fenômeno. Se isso ocorre, não significa, por outro lado, constante o grau de influência sobre a variável dependente. Por isso, parece aconselhável que a seleção de modelos explicativos de políticas públicas e outros aspectos teóricos inerentes ao assunto sejam incorporados à análise - tratando-se de pesquisa empírica - após sua realização; exatamente porque, a partir de seus resultados, tem-se a identificação da natureza e/ou especificidade do fenômeno ou evento.

Tratando-se especificamente dessas questões de natureza teórica, pareceu-nos relevante situar melhor o leitor sobre as abordagens recorrentes na literatura acerca de determinantes de políticas públicas. A primeira delas reporta-se às políticas específicas, dando ênfase, em particular, a grupos de pressão e de interesses. Dentre os

autores que discutem estas questões, destacam-se: LOWI, SCHATTSCHEIDER e OLSON.¹⁰ A segunda abordagem procura analisar os determinantes de políticas de forma mais ampla, sustentando-se em relações de causalidades onde as principais variáveis explicativas seriam de ordem política, econômica, social e institucional. Abordagem utilizada na interpretação dos resultados desta pesquisa. Por último, a abordagem que se refere a questões bem mais gerais a nível teórico, explicitando os determinantes de políticas públicas, mais exatamente, políticas sociais, a partir de discussões do papel do Estado na sociedade e reportando-se ao "Welfare State". Para tanto, utiliza-se das análises de Correntes de Pensamento, a exemplo da Corrente Liberal, Corrente Marxista, Teoria da Convergência ou Determinismo Tecnológico.

A terceira questão a ser explicitada nestas conclusões refere-se ao "Planejamento Participativo", tendo como referência informações (qualitativas) a nível da pesquisa empírica e modelos teóricos discutidos por PRATES e ANDRADE (1985).

Quanto às informações qualitativas, tendo como fonte as entrevistas desta pesquisa, ficou constatado que, a despeito das dificuldades de entendimento dos projetos sociais por parte da população-alvo, devido principalmente ao centralismo na fase de elaboração de tais projetos, da complexidade de suas concepções e características inovadoras,

¹⁰ Autores citados na bibliografia.

não se observou presença de conflitos mais significativos no relacionamento entre essa população e instituições responsáveis pelo Programa, pelo menos no início das atividades de sua implantação. Os conflitos mais contundentes na relação vertical foram evidenciados no âmbito das Prefeituras Municipais e instituições do Estado, nos termos já assinalados. A explicação para este fato pode ser atribuída ao poder de pressão das Prefeituras, comparativamente ao poder exercido pela população-alvo neste particular, tanto que as propostas de reformulação dos projetos, embora discutidas com essa população, resultaram de iniciativa dos governos municipais.

Tal constatação induz a se indagar o que explicaria essa relativa passividade da população beneficiária. Em primeiro lugar, parece notório que as dificuldades de entendimento das concepções dos projetos sociais por parte dessa população-alvo teria contribuído para reações dessa natureza, isso sem considerar que os objetivos propostos por tais projetos não foram rejeitados por essa população, mas aceitos como uma contribuição na melhoria de suas condições de vida. Todavia, não se pode descartar a hipótese de que essa passividade da população a ser atendida estaria associada ao seu grau de organização social, já devidamente discutido no Capítulo II, carecendo apenas de considerações adicionais. Nesse sentido, serão utilizadas as dimensões analíticas sugeridas pelos autores, PRATES & ANDRADE (1985), ao se referirem aos programas especiais

contemplados no III PMDES, envolvendo a participação comunitária.

A primeira dimensão discutida por esses autores estaria relacionada ao tipo de participação que caracteriza o programa, se mais induzida ou espontânea, e a segunda, trata-se do modelo institucional, se incorporativo ou autônomo, que relaciona o sistema de planejamento com a comunidade.

Ao fazerem referência ao tipo de participação, isto é, se mais induzida ou espontânea, explicitam que

"a questão básica refere-se menos às intenções dos planejadores do que às condições contextuais de implantação do Programa. O envolvimento comunitário será mais induzido naquelas situações onde a comunidade não disponha de recursos de mobilização, tais como entidades civis organizadas, informações básicas (especialmente sobre seus direitos como cidadãos), familiaridade com modelos de ação coletiva organizada etc (...) Referindo, por outro lado, ao desenvolvimento comunitário espontâneo, assinalam que o mesmo "é totalmente voluntário e tende a se orientar pelo cálculo "racional" da expectativa de ganhos materiais ou políticos".

No caso do modelo institucional do programa, se incorporativo ou autônomo, ressaltam que a "questão fundamental diz respeito à estratégia deliberada dos planejadores", evidenciando que,

"enquanto no modelo incorporativo procura-se, explicitamente, através do programa, criar um canal institucionalizado de relacionamento estado-sociedade, no segundo, busca-se

exatamente o oposto: uma relação comunidade-estado, com total autonomia institucional da comunidade".

Neste último modelo (de autonomia da comunidade)

"o programa de planejamento participativo consiste na oferta de recursos por parte do Estado, para a comunidade de baixa renda que, através de suas associações formais, propõe projetos de seu interesse. Uma vez aprovado o projeto, cabe à comunidade executá-lo com suporte do programa. Aí se esgotam, dentro deste modelo, as relações estado-comunidade".

Conforme sugerem os referidos autores, o cruzamento destas duas dimensões analíticas, tipo de participação e o modelo institucional, produz uma tipologia que categoriza a experiência de planejamento participativo no Estado de Minas Gerais, isto é, o modelo incorporativo de participação induzida, o modelo induzido de participação espontânea e o modelo autônomo de participação espontânea.

Os resultados da pesquisa empírica sinalizam no sentido de que a categoria mais apropriada, para análise da participação comunitária, a nível do PROECI, seria o modelo incorporativo de participação induzida, na medida em que a maioria das associações de bairros, envolvidas diretamente com a implantação de projetos do Programa, foram criadas e/ou ampliadas, a partir do início das atividades desse Programa, excetuando-se as associações de bairros da cidade de Uberlândia que, de alguma forma, já se encontravam num

processo de mobilização, iniciado no Governo Zaire Resende (1982/88).

Esse mapeamento do grau de organização comunitária das associações de bairros, envolvidas com o PROECI, pode ser considerado como um dos principais, senão o mais importante, fator explicativo da relativa passividade da população-alvo, quanto a propostas de reformulação de projetos do Programa, ficando, exclusivamente, por conta das Prefeituras Municipais esta iniciativa.

Deve-se assinalar, contudo, que a despeito do modelo incorporativo de participação induzida se mostrar mais compreensivo nas fases de reformulação dos projetos do Programa e início de suas implantações, tende a ser substituído pelo modelo incorporativo de participação espontânea na fase de operacionalização, pelo menos a nível do Subprojeto Centro de Bairro Lagoinha instalado na cidade de Uberlândia. Esta conclusão reporta-se, principalmente, aos conflitos que passam a emergir no relacionamento entre as Associações de Bairros integrantes do Conselho Comunitário desse Subprojeto versus Administração Municipal (em particular a que assume o poder em 1989) e, ainda, junto a Coordenação Geral e Executiva do Programa. Aspecto que pode ser constatado na análise do item 3 do Capítulo II.

Cabe registrar que o principal fator explicativo de tais conflitos estaria associado à ausência de canal de participação que permitisse a essas Associações de Bairros manifestarem suas demandas junto ao órgão Executor e de

Coordenação Geral do Programa e Secretaria Municipal do Trabalho e Ação Social. No universo desta Secretaria, os conflitos emergem, mais precisamente, a partir da mudança de Governo Municipal, em 1989, e estariam relacionados, em especial, ao estilo de participação comunitária inerente à própria concepção do Projeto Centro de Bairro e os mecanismos clássicos de representação política priorizados pelo governo local, a partir de então.

Autores como PRATES e ANDRADES (1985) chamam a atenção de aspectos dessa natureza, ao se referirem ao "Planejamento Participativo", admitindo que, para que o mesmo se constitua em paradigma novo para o desenvolvimento regional e urbano, precisaria dar resposta a algumas questões já explicitadas neste trabalho, dentre as quais, "como acoplar a nova arena de participação que se abre com o modelo participativo aos mecanismos clássicos de representação?".

A análise acima, no que diz respeito ao grau de participação comunitária no universo do Programa, mesmo tendo como referência constatações empíricas e modelos compreensivos neste particular, não esgota em si mesma as explicações para o evento. Questões teóricas associadas a fatores de ordem política e sócio-cultural têm sua importância como determinantes estruturais do grau de participação observado. Todavia, dada a amplitude e complexidade de tais questões, pareceu-nos mais coerente sugerir que as mesmas se constituam objeto de outras

investigações, face aos limites deste trabalho, poupando-nos do risco de não as analisar com a profundidade requerida.

Além dessas questões, cabe assinalar que, embora seja reconhecida a importância da participação da população-alvo em programas e projetos de seus interesses, pelas razões já expostas, o

"planejamento participativo não pode ser apresentado como panacéia para equacionar soluções de problemas sociais em cujas raízes estejam uma política salarial desatualizada e injusta, uma organização industrial e financeira oligopolizada em setores dominantes conduzindo à lucratividade extremamente elevada, uma estrutura fundiária inadequada à expansão acelerada do produto agrícola etc. Contudo, existe a necessidade de se estabelecer uma reciclagem das inúmeras agências de planejamento espalhadas em todo o país, a fim de que o seu trabalho esteja inserido no novo contexto político de nação. Um dos pontos fundamentais dessa reciclagem envolve a necessidade de se obter maior legitimação e apoio aos planos de governo através do uso intensivo de consultas públicas em suas diferentes fases" (HADDAD, 1980).

Embora não se desconheça as dificuldades intrínsecas ao processo participativo, explicitadas neste trabalho, tais dificuldades não devem ser consideradas como obstáculo para inibir esse processo, uma vez que, dele podem resultar mudanças que possibilitem um desempenho mais eficiente de programas e projetos e até mesmo em termos de relações políticas e sociais.

Concluindo, deve-se explicitar que, subjacentes às análises e discussões deste trabalho, está o pressuposto de

que o Estado não é neutro e dado a isto, no processo de intervenção na sociedade, a sua ação não se dá de forma linear. Os conflitos de interesses no interior da burocracia estatal e a interação entre os interesses de atores governamentais (políticos, burocratas) e não governamentais (classes, fração de classes, grupos e indivíduos), participantes da arena dos conflitos, é que definem, em última instância, a alocação de bens públicos. Nesse sentido, parece relevante a proposta do "Planejamento Participativo" como tentativa de incluir na arena decisória parcela expressiva da população economicamente inferior, à margem desse processo.

QUADRO I - AVANÇO FÍSICO PONDERADO DOS PROJETOS DO PROGRAMA
ESTADUAL DE CIDADES INTERMEDIÁRIAS NO PERÍODO DE
ABRIL/84 A 30.09.88 E SEUS RESPECTIVOS AGENTES
EXECUTORES.

PROJETO	VALOR US\$ 1.000	AVANÇO (%) abril/84 a 30.09.88	AGENTE EXECUTOR
Microunidade Produção	9.160	9,0	Sec. Est. Trab. Ação Social Desportos - SETAS
Centro de Bairro	4.860	16,4	Prefeituras Municipais
Artesanato	1.780	-	Idea
Treinamento	560	25,2	Sec. Est. Trab. Ação Social Desportos - SETAS
Educação Politécnica	8.980	45,4	Sec. Est. Educação - SEE
Saúde	30.524	10,0	Sec. Est. Saúde - SES
Comercialização Agrícola	5.560	32,2	Sec. Est. Agricultura e Abastecimento - SEAB
Pegmatito	6.500	80,6	METANIG
Melhoramento Infraestrutura Viária	21.590	73,6	Prefeituras Municipais
TOTAL	90.524		

FONTE: Monitoria do Programa - Secretaria de Estado de
Assuntos Municipais de Minas Gerais - SEAM

QUADRO II - CONTRATAÇÃO DE PESSOAL, A NÍVEL DAS PREFEITURAS,
COM RECURSOS DO PROECI - 1983

Prefeituras Municipais	Sociólogo e Economa. e Assist. Social	Engenheiro e Arquiteto (Civíl)	Urbanista	Advogado	Médico	Técnico Nível Médio	Total	
Unai	2	2	3	-	-	1	2	10
Patos de Minas	2	3	2	2	1	-	7	17
Uberlândia	1	4	2	1	-	1	-	09
Teófilo Ótoni	2	2	2	1	-	1	6	14
Governador Valadares	2	2	1	1	-	-	3	09
Poços de Caldas	2	2	2	1	1	-	4	12
Itajubá	1	2	4	-	-	1	6	14
Ipatinga	1	1	1	1	-	-	1	05
Coronel Fabriciano	1	1	1	-	-	-	1	04
Timóteo	1	1	1	1	-	-	-	04
Uberaba	1	2	1	-	1	-	-	05
Varginha	2	3	2	-	-	1	-	08
Três Corações	1	2	2	1	-	1	2	09
Pouso Alegre	1	2	2	1	-	-	2	08
TOTAL	20	29	26	10	03	06	34	128

FONTE: Monitoria do Programa - Secretaria de Estado de Assuntos Municipais de Minas Gerais - SEAM

ANEXO III - PROGRAMAÇÃO, AJUSTE FINANCEIRO E RECURSOS APLICADOS POR FONTE DE FINANCIAMENTO, A NÍVEL DE PROJETOS E ATIVIDADES DE APOIO

US\$ 1.000

Especificações	Programação Financeira - 1982				Ajustes Financeiros do Programa-1986				Recursos Aplicados até Dezembro/90*									
	BID		Aporte local		BID		Aporte local		BID		Aporte local							
	Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%						
	Total	%	Total	%	Total	%	Total	%	Total	%	Total	%						
Coordenação Supervisão Central	0	0	5.300	6,6	5.300	3,9	0	0	3.220	4,9	3.220	2,8	0	0	2.256	4,2	2.256	2,7
Projetos																		
1. Microunidade de Produção	4.000	6,7	3.000	3,8	7.000	5,0	6.470	12,9	2.690	4,1	9.160	7,9	3.812	12,7	7.926	15,0	11.738	14,1
2. Centro de Bairro	4.200	7,0	1.800	2,2	6.000	4,3	4.290	8,4	660	1,0	4.860	4,2	2.420	8,1	3.721	7,0	6.141	7,4
3. Artesanato	1.900	3,0	3.400	4,3	5.200	3,7	770	1,5	1.010	1,5	1.780	1,5	0	0	0	0	0	0
4. Treinamento	0	0	1.500	1,9	1.500	1,0	0	0	560	0,9	560	0,5	0	0	921	0,2	921	0,1
5. Educação Politécnica	3.800	6,3	5.400	6,7	9.200	6,6	5.670	11,4	3.310	5,0	8.980	7,7	4.255	14,2	4.443	8,3	8.699	10,4
6. Saúde	6.500	10,8	8.000	10,0	14.500	10,4	10.410	20,8	20.114	35,5	30.524	26,3	618	2,1	1.067	2,0	1.685	2,0
7. Comercialização Agrícola	2.300	3,8	1.500	1,9	3.800	2,7	4.940	9,9	1.620	2,5	6.560	5,7	3.520	11,7	6.664	12,5	10.184	12,2
8. Pesqueiros	5.200	8,7	1.800	2,2	7.000	5,0	3.960	7,9	2.540	3,8	6.500	5,6	3.165	10,5	2.319	4,3	5.484	6,6
9. Melhor Infra-estrut. viária	3.500	5,8	12.500	15,6	16.000	11,4	6.200	12,4	15.390	23,3	21.590	18,6	5.920	19,8	18.712	35,0	24.642	29,5
10. Projetos Especiais																		
-Reforço Institucional/Planej. Prefeitura	0	0	5.600	7,0	5.600	4,0	0	0	1.841	2,8	1.841	1,6	0	0	1.795	3,3	1.795	2,2
Estudos e Desenhos	0	0	2.300	2,9	2.300	1,6	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Outros																		
1. Inprevistos	5.500	9,2	6.000	7,5	11.500	8,2	1.450	2,9	4.450	6,7	5.900	5,1	0	0	0	0	0	0
2. Reajustes	16.600	27,7	18.000	22,5	34.600	24,7	1.430	2,9	1.489	2,3	2.919	2,5	0	0	0	0	0	0
3. Gastos Financeiros (1)	6.600	11,0	3.900	4,9	10.500	7,5	4.500	9,0	7.106	10,7	11.606	10,0	6.267	20,9	4.401	8,2	10.668	12,9
TOTAL	160.000	100	100.000	100	140.000	100	150.000	100	166.000	100	116.000	100	129.900	100	153.396	100	183.384	100

ONTE: Monitoria do programa - Secretaria de Estado de Assuntos Municipais.
 1. Gastos com juros, comissão, crédito, inspeção e supervisão.

ROTEIRO DE ENTREVISTA I

A ser aplicado aos Coordenadores Gerais e Executivos do Programa.

1. Qual sua opinião sobre o PROECI.
2. Qual sua avaliação do Programa em termos de desempenho.
3. Se considerar lento, indagar que fatores na opinião do entrevistado seriam explicativos deste fato.
4. Quais as dificuldades que o Sr. (a) encontrou no exercício de coordenação executiva do Programa.
 - a nível do próprio órgão
 - a nível dos Agentes Executores do Programa
 - a nível das Prefeituras Municipais
 - a nível do BID
5. Qual a explicação que o Sr. (a) daria ao fato de praticamente todos os projetos do Programa serem reformulados.
6. Qual a sua interpretação sobre o ajustamento financeiro do Programa aprovado pelo BID em 1986.
7. O Sr. (a) poderia explicitar que fatores na sua opinião teriam sido decisivos no cancelamento dos Projetos Reforço Institucional às Prefeituras Municipais e Artesanato integrantes do Programa.

8. Que outras informações relevantes sobre o Programa o Sr. (a) considera importante explicitar.

ROTEIRO DE ENTREVISTA II

A ser aplicado aos Prefeitos Municipais e Secretários de Planejamento dos governos locais.

1. Qual a sua opinião sobre o PROECI
2. Qual a sua avaliação do Programa em termos de desempenho.
3. Se considerar lento, indagar que fatores na opinião do entrevistado seriam explicativos deste fato.
4. Quais as dificuldades que o Sr. (a) encontrou para coordenar a implantação do Programa:
 - . a nível da própria Prefeitura
 - . a nível do órgão executor e de coordenação do Programa
 - . a nível dos agentes executores do Programa
 - . a nível do BID
5. Qual a explicação que o Sr. (a) daria ao fato de praticamente todos os projetos do Programa serem reformulados.
6. Quais os projetos do Programa que mais avançaram na cidade de e por que na sua opinião.

7. Qual a importância do fortalecimento das Associações de Bairros no encaminhamento e desempenho dos projetos da área social integrantes do Programa.
8. Como o Sr. (a) visualiza o desempenho dos projetos da área social a nível operacional.
9. Na sua opinião que fatores teriam contribuído para o cancelamento dos Projetos Reforço Institucional às Prefeituras Municipais e Artesanato integrantes do Programa.
10. Na sua opinião o projeto "Reforço Institucional" cumpria no Município o objetivo a que se propunha de fortalecimento do sistema de planejamento das Prefeituras Municipais.
11. Que outras informações sobre o Programa o Sr. (a) considera importante explicitar.

ROTEIRO DE ENTREVISTA III

A ser aplicado aos técnicos das Prefeituras Municipais encarregados da implantação do Programa.

1. Qual a sua opinião sobre o PROECI
2. Qual sua avaliação do Programa em termos de desempenho.

3. Se considerar lento, indagar que fatores na opinião do entrevistado seriam explicativos desse fato.
4. Quais os projetos do Programa que mais avançaram na cidade de e por que na sua opinião.
5. Qual a importância do fortalecimento das Associações de Bairros no desempenho dos projetos da área social.
6. Que outros fatores o Sr. (a) considera importantes na explicação do desempenho dos projetos da área social do Programa.
7. Como o Sr. (a) visualiza o desempenho dos projetos da área social a nível operacional.
8. Quais as dificuldades que o Sr. (a) encontrou na execução de atividades para a implantação dos projetos sob sua responsabilidade.
 - „ a nível da Prefeitura
 - „ a nível do órgão executor e de coordenação do Programa
 - „ a nível dos agentes executores do Programa
 - „ a nível do BID
9. Na sua opinião o Projeto Reforço Institucional às Prefeituras Municipais cumpria o objetivo a que se propunha de fortalecimento do sistema de planejamento das Prefeituras Municipais.

10. Na sua opinião que fatores seriam explicativos do cancelamento dos Projetos Reforço Institucional às Prefeituras e Artesanato integrantes do Programa.
11. Que outras informações sobre o Programa o Sr. (a) considera importante explicitar.

ROTEIRO DE ENTREVISTA IV

- A ser aplicado aos técnicos do órgão Executor do Programa.

1. Qual a sua opinião sobre o PROECI
2. Qual sua avaliação do Programa em termos de desempenho.
3. Se considerar lento, indagar que fatores, na opinião do entrevistado, seriam explicativos deste fato.
4. Quais as dificuldades que o Sr. (a) encontrou ao prestar assessoria na implantação de projetos do Programa.
 - .. a nível do próprio órgão
 - .. a nível dos Agentes Executores do Programa
 - .. a nível das Prefeituras Municipais e Associações de Bairros
 - .. a nível do BID
5. Qual a importância do fortalecimento das Associações de Bairros no encaminhamento e desempenho dos projetos da área social integrantes do Programa.

6. Como o Sr. (a) visualiza o desempenho dos projetos da área social a nível operacional.
7. Que outros fatores o Sr. (a) considera importante na explicação do desempenho dos projetos da área social do Programa.
8. Na sua opinião o Projeto Reforço Institucional às Prefeituras cumpria os objetivos a que se propunha de fortalecimento do sistema de planejamento das Prefeituras Municipais.
9. Que fatores na sua opinião seriam explicativos do cancelamento dos Projetos Reforço Institucional às Prefeituras e Artesanato, integrantes do Programa.
10. Que outras informações sobre o Programa o Sr. (a) considera importante explicitar.

ROTEIRO DE ENTREVISTA V

A ser aplicado aos Agentes Executores do Programa encarregados dos projetos da área social.

1. Qual a sua opinião sobre o PROECI
2. Qual sua avaliação do Programa em termos de desempenho.
3. Caso considere lento, indagar que fatores na opinião do entrevistado seriam explicativos deste fato.

4. Quais as dificuldades que o Sr. (a) encontrou ao exercer suas funções relativas à implantação de projetos do Programa a cargo deste órgão.
- a nível do próprio órgão
 - a nível do órgão Executor e de Coordenação do Programa
 - a nível das Prefeituras e Entidades locais
 - a nível do BID
5. Qual a importância do fortalecimento das Associações de Bairros no encaminhamento e desempenho dos projetos da área social integrantes do Programa.
6. Como o Sr. (a) visualiza o desempenho dos projetos da área social do Programa a nível operacional.
7. Que outros fatores o Sr. (a) considera importante na explicação do desempenho dos projetos da área social do Programa.
8. Na sua opinião que fatores seriam explicativos do cancelamento do projeto Artesanato integrante do Programa.
9. Qual a explicação que o Sr.(a) daria ao fato de praticamente todos os projetos da área social do Programa passarem por reformulação.
10. Que outras informações relevantes sobre o Programa o Sr. (a) considera importantes explicitar.

ROTEIRO DE ENTREVISTA VI

A ser aplicado às Entidades locais como Associações de Bairros.

1. Qual a importância do projeto para a comunidade local.
2. Esse projeto teve alguma contribuição no fortalecimento das Associações de Bairros.
3. Qual tem sido o papel das Associações de Bairros junto à Administração Municipal.
4. Qual a sua opinião sobre a participação das Associações de Bairros na reformulação do projeto Centro de Bairro.
5. O Projeto Centro de Bairro da forma como estava na proposta original teria condições de ser implantado se não passasse pela reformulação.
6. Como o Sr. (a) vê o andamento deste projeto.
7. Se considerar lento, indagar ao entrevistado que fatores na sua opinião estariam contribuindo para esse atraso.
8. Na época da reformulação do projeto Centro de Bairro as Associações participavam regularmente de reuniões com técnicos da Prefeitura e do Estado para discutir o

projeto. Atualmente como está a participação das Associações junto ao projeto.

9. No caso de Uberlândia, onde o projeto Centro de Bairro já está em operação, indagar:

a) Como tem sido as atividades do projeto relativas ao seu funcionamento;

b) quais os efeitos deste projeto para a comunidade local.

10. Que outras informações sobre o Programa o Sr. (a) considera importante explicitar.

ROTEIRO DE ENTREVISTA VII

A ser aplicado aos técnicos do BID, encarregados da implantação do Programa.

1. Qual a sua opinião sobre o PROECI

2. Qual sua avaliação do Programa em termos de desempenho.

3. Se considerar lento, indagar que fatores na opinião do entrevistado seriam explicativos deste fato.

4. Quais as dificuldades que o Sr. (a) encontrou para coordenar a implantação do Programa.

• a nível do próprio Banco

- . a nível do Estado
- . a nível das Prefeituras

5. Que tipo de exigências, com relação ao Programa, o Banco considerou como participante do seu financiamento.
6. Qual a explicação que o Sr. (a) daria ao fato de praticamente todos os projetos do Programa passarem por reformulações.
7. Qual a sua interpretação sobre o ajustamento financeiro do Programa aprovado pelo Banco em 1986.
8. Na sua opinião o Projeto Reforço Institucional às Prefeituras cumpria os objetivos a que se propunha de fortalecimento do sistema de planejamento das Prefeituras Municipais.
9. O Sr. (a) poderia explicitar que fatores na sua opinião teriam sido decisivos no cancelamento dos Projetos Reforço Institucional às Prefeituras e Artesanato integrantes do Programa.
10. Que outras informações sobre o Programa o Sr. (a) considera importante explicitar.

BIBLIOGRAFIA

1. ANDERSON, J. E. Public policy-making. Cap. 4: The implementation of policy, pp. 98-131. London: T. Nelson & Sons, 1975.
2. AVILA, H. A. & SANTOS, M. P. S. A utilização de cenários na formulação e análise de política para o setor público. Revista de Administração Pública. Rio de Janeiro: F.G.V., vol. 22, nº 4, out./dez. pp. 17 a 33, 1988.
3. ABRANCHES, S. H. Uma estratégia teórico-metodológica para o estudo do comportamento da Administração Pública Brasileira. Revista de Administração Pública. Rio de Janeiro: F.G.V., vol. 4, nº 11, 1977.
4. BEETHAN, D. A burocracia. Lisboa: Editorial Estampa, 1988.
5. BROWNE, A. & WILDAVSKY, A. What should evaluation? (1983). In: Pressman, J. L. and Wildavsky, A. Implementation third ed. University of California, Berkeley, Los Angeles, London, 1983.
6. BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO. Aproveção do ajustamento físico-financeiro do Programa Estadual de Cidades Intermediárias (Minas Gerais). Rio de Janeiro, 1986.
7. CASTRO, M. H. G. de. "Avaliação de políticas e programas sociais". Cadernos de Pesquisa nº 12. Núcleo de Estudos

- de Políticas Públicas - NEPP/UNICAMP, Campinas: Marcos de Souza Queiroz, 1989.
8. CLEVES, P. S. Politics and policy implementation in third world (Implementation amidst and apathy: political power and policy design). Princeton University Press, 1978.
 9. COHEN, E. & FRANCO, R. Evaluación de proyectos sociales. Buenos Aires: ILPES/ONU/OEA, Grupo Editor Latinoamericano, 1980.
 10. CROZIER, La crise bureaucratique. Revue Française d'Administration Publique. Paris, juillet-sept, nº 15, 1980.
 11. DRAIBE, S. M. Padrão Brasileiro de Proteção Social: desafios à democracia. Análise e Conjuntura (Especial). Curitiba: IPARDES - Fundação Edison Vieira, fev. 1986.
 12. DYE, T. K. Understanding public policy. 4ª ed. New York: Prentice Hall, Inc. Englewood Cliffs, 1972.
 13. _____. Policy Evaluation—finding out what happens after a law is passed. New York: Prentice Hall, Inc. Englewood Cliffs, 1975.
 14. _____. Models of politics - some help in thing about public policy. New York: Prentice Hall, In. Englewood Cliffs, 1978.
 15. ELMORE, R. F. Backward Mapping: implementation research and policy decisions. Political Science Quarterly. Vol. 94, nº 4, winter, 1980.

16. FIGUEIREDO, M. F. & FIGUEIREDO, A. M. C. Avaliação Política e Avaliação de Políticas: quadro de referência teórica. *Análise & Conjuntura*. Belo Horizonte, vol. 1, nº 3, set.-dez. 1986.
17. FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Programa Estadual de Cidades Intermediárias. Belo Horizonte, 1980.
18. _____. Projeto Centro de Bairro, integrante do programa Estadual de Cidades Intermediárias. Belo Horizonte, 1980.
19. _____. Associações populares e agências governamentais: as relações do Estado com a economia dos pequenos. vol. 1. Belo Horizonte, 1986.
20. _____. Secretaria de Estado do Planejamento e Coordenação Geral/GEIPOT. Projeto de Infra-Estrutura Viária, integrante do Programa Estadual de Cidades Intermediárias. Belo Horizonte, 1980.
21. GRINDLEE, M. Policy content and context in implementation. In: *Politics and policy implementation in the third world*. Princeton University Press, 1985.
22. HADDAD, P. R. Participação, planejamento e justiça social. Rio de Janeiro: ZAHAR Editores, 1980.
23. _____. Dimensões do Planejamento Estadual no Brasil: análise de experiência. Rio de Janeiro: IPEA/PNDE, 1985.
24. _____. Planificación Participativa: conceptos e métodos operacionales. *Revista EURE*. Santiago: vol. X, nº 9, pp. 56-66, 1983.

25. JOBERT, B. & STEFFEN, M. Décisions et non-décisions en Matière de Politique de Santé. Grenoble: Université des Sciences Sociales/Institut D'Etudes Politiques de Grenoble, 1988.
26. LOWI, T. Distribution, Regulation, Redistribution: the functions of government. In: Ripley, R. Public policies and their politics. New York: W. W. Norton & Co. Inc., 1966.
27. LAMOUNIER, B. Análise de Políticas Públicas: Quadro Teórico-Metodológico de Referência. Material mimeografado, 14 pags. 1982.
28. KINGDON, W. J. Agendas, alternatives and public policies. Boston: Brown and Company, 1984.
29. MARSHALL, T. Cidadania, classe social e status. Rio de Janeiro: ZAHAR Editores, 1967.
30. _____. Política social. Rio de Janeiro: ZAHAR Editores, 1969.
31. MEDINA, A. Modelos e Lestes: uma discussão sobre a análise de implementação de políticas públicas. Análise e Conjuntura. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, Jan./abr. 1987.
32. METAIS DE MINAS GERAIS S.A. Projeto Pegmatitos, integrante do Programa Estadual de Cidades Intermediárias. Belo Horizonte, 1981.
33. MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Assuntos Municipais. Acompanhamento físico-financeiro do PROECI.

Período: mar./84 a set./88. Belo Horizonte, 1988.

34. _____, Secretaria de Estado da Educação/Secretaria de Estado do Planejamento e Coordenação Geral/Secretaria de Estado de Ciência e Tecnologia (CETEC). Centros de Educação Politécnica. Projeto integrante do Programa Estadual de Cidades Intermediárias. Belo Horizonte, 1980.
35. _____, Secretaria de Estado do Trabalho e Ação Social. Implantação de Microunidades de Produção de Bens e Prestação de Serviços. Projeto integrante do Programa Estadual de Cidades Intermediárias. Belo Horizonte, 1981.
36. _____, _____. Treinamento de Recursos Humanos. Projeto integrante do Programa Estadual de Cidades Intermediárias. Belo Horizonte, 1981.
37. _____, _____. Consultoria Internacional. Projeto artesanato, integrante do Programa Estadual de Cidades Intermediárias. Belo Horizonte, 1981.
38. _____, Secretaria de Estado da Saúde. Projeto Saúde: Centros de Saúde e Hospitais Regionais, integrantes do Programa Estadual de Cidades Intermediárias. Belo Horizonte, 1981.
39. _____, Prefeituras Municipais de Governador Valadares, Uberlândia, Poços de Caldas e Patos de Minas/Superintendência de Articulação com os Municípios da SEPLAN/MG. Propostas de Reformulação do Projeto

Centro de Bairro, integrante do Programa Estadual de Cidades Intermediárias. Período: 1983 a 1988.

40. _____ Governo do Estado. III Plano Mineiro de Desenvolvimento Econômico e Social - 1980/83. Belo Horizonte, 1979.
41. MOUSELIS, N. P. Organization and bureaucracy, an analysis of modern theories. 113 ed. Chicago: Aldine Pub.-Co., 1978.
42. OFFE, C. The theory of the capitalist state and the problem of policy formation. In: Lindberg, L. Stress and contradictions in modern capitalism. Lexington: Lexington Books, 1975.
43. _____ Problemas estruturais do Estado Capitalista. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.
44. OLIVEIRA, F. A. A crise do sistema fiscal brasileiro, 1965-1983. Cap. II: O processo de desagregação e a crise do sistema fiscal brasileiro (1975-83). Tese de Doutorado. Campinas: UNICAMP, 1985.
45. OLIVEIRA, I. A. R. Referencial teórico para análise de política social. Ciências Sociais Hoje. pp. 320 a 325. São Paulo: ANPOCS, 1987.
46. OLSON, M. The logic of collective action. New York: Schocken Book, 1968.
47. PRATES, A. G. P. & ANDRADE, L. A. C. Notas sobre o Modelo de Planejamento Participativo: o caso de Minas Gerais. Revista de Administração Pública. Rio de Janeiro: F.G.V. pp. 132-152, abr.-jun. 1985.

48. SCHATTSCHEIDER, The scope and bias of pressure system.
In: Ripley, R. Public policies and their politics. New
York: W. W. Norton & Company, Inc., 1966.
49. SANTOS, M. H. C. Avaliação Político-Institucional do
Proalcool: grupos de interesses e conflitos
interburocrático. Planejamento e Políticas Públicas.
Brasília: Instituto de Planejamento Econômico e Social,
vol. 1, nº 1, ago. 1989.
50. VIANA, A. L. D. Abordagens metodológicas em políticas
públicas (Revisão bibliográfica). Caderno de Pesquisa
nº 05. Núcleo de Estudos de Políticas Públicas -
NEPP/UNICAMP. Campinas: Marcos de Souza Queiroz, 1988.
51. VAN METTER, D. & VAN HORN, C. The policy implementation
process Administration and Society (Sage Publications,
Inc.). Vol. 6, nº 4, Feb. 1975.
52. WYNARCZYK, H. Aspectos culturales de los programas de
desarrollo en las comunidades tobas. Buenos Aires:
Diario Norte-Resistência, abr.-may, 1989.