



Me. Sérgio Cristóvão Zarpellon (Faculdades Guarapuava e UDE Uy) sczarpellon@bol.com.br

Continuidade e descontinuidade administrativa de programas e projetos econômicos e sociais: um ensaio sobre fatores que contribuem para esse fenômeno na região centro-sul do Paraná, Brasil

Resumo:

Este ensaio tem como objetivo responder a seguinte questão: por que ocorre a continuidade ou a descontinuidade de programas e projetos econômicos e sociais? Inicialmente, no marco teórico, foram resgatadas algumas noções de sustentabilidade, continuidade e descontinuidade administrativa, bem como de políticas públicas. Para buscar resposta a essa questão foi realizada uma entrevista exploratória qualitativa com um Consultor de grande experiência em programas e projetos econômicos e sociais, do Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE). A análise da entrevista exploratória apontou vários fatores que, de alguma maneira, influenciam as iniciativas públicas que levam a continuidade ou descontinuidade dos programas ou projetos. Foram identificados Fatores Políticos, Culturais, Parcerias, Técnicos e de Resultados como relevantes na tentativa de responder a questão levantada nesse ensaio. Conclui-se que, entre outras, a evidência mais reveladora é que quando as organizações locais e a própria comunidade "compram" o programa ou projeto e, principalmente, quando não se mantém um viés político, esse programa ou projeto tem mais chances de continuidade.

Palavras-chave: Continuidade, Descontinuidade, Políticas Públicas.

Administrative continuity and discontinuity of economical and social programs and projects: an essay on factors that contribute to this phenomenon in the central-southern of Paraná, Brazil

Abstract:

This paper has the objective of answering to the following question: why does the continuity or the discontinuity of social and economical projects and programs occur? First, in the theoretical framework some notions of sustainable, administrative continuity e discontinuity and public policies were rescued. To look for answers about that question, it was realized a qualitative explorative interview with a Consultant, with great experience in social and economical projects and programs, from an important institution from the Paraná state and from Brazil of the Brazilian Service of Support to Micro and Small Companies (SEBRAE). The analysis of the exploratory interview showed several factors that somehow influence the public initiatives that take continuity and discontinuity from the programs or projects. Policies, Cultural and Technical Factors, Partnerships and Results were identified as relevant in the attempt of answering the main question from this paper. The conclusion was that, among other things, the most revealing evidence is that when local organizations and the community "buy" the program or project, and especially when there is no political bias, that program or project is more likely to continue.

Key words: Continuity, Discontinuity, Public Policies.

1 Introdução

O tema deste ensaio surgiu em função de experiências deste autor em programas e projetos econômicos e sociais, principalmente voltados a criação de empresas na cidade de Guarapuava – Paraná, Brasil.

Após essas experiências, constatou-se que, a exceção de dois projetos, a maioria dos programas e projetos discutidos, desenvolvidos e implantados no período de 1997 a 2004, através de inúmeras parcerias entre organizações e instituições, a partir de 2005 com a troca de lideranças políticas, sofreram do processo de descontinuidade, o que não é novidade no cenário nacional.

Apesar desse fenômeno ser amplamente lembrado nas mais variadas discussões, principalmente após as trocas de governantes de instituições ou de líderes de organizações, os estudos a esse respeito são escassos conforme foi possível constatar quando da busca de estudos, pesquisas e trabalhos sobre o tema.

Outros autores reforçam tal constatação e declararam essa dificuldade em encontrar pesquisas e estudos sobre a temática apresentada.

Diante disso, este ensaio tem como principal objetivo, além de destacar o referencial teórico de alguns autores que tratam sobre o tema, contribuir para novas discussões e debates, e também procurar responder a seguinte questão: por que ocorre a continuidade ou a descontinuidade de programas e projetos econômicos e sociais?

Para obter respostas para a essa questão, visando à compreensão desse fenômeno, além de buscar informações nos estudos e na literatura a esse respeito, foi realizada uma entrevista exploratória, com um experiente Consultor de uma das mais importantes Instituições do estado do Paraná, o Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE) escritório de Guarapuava. Esse Consultor tem participado ativamente, desde a década de 1990, em diversas experiências na área de interesse deste ensaio.

Em função dos fatos mencionados, buscou-se através da opinião do entrevistado, quais foram os fatores que contribuíram para a continuidade ou descontinuidade de programas e projetos econômicos e sociais voltados, principalmente, a criação de empresas, em diferentes períodos de gestão de Instituições e de Organizações.

A importância desse ensaio está na possibilidade de contribuir para o processo de construção e realização de parcerias ou alianças que levem ao desenvolvimento econômico, social e sustentável das comunidades.

2 Referencial teórico

À medida em que se verificam os diversos estudos sobre o tema proposto, constata-se o aparecimento da questão da sustentabilidade dos mais variados programas e projetos levados a cabo pelas instituições e organizações.

2.1 Sustentabilidade

Para Nogueira (2006, p. 10), numa análise de alguns programas, “reforçava-se a importância de atingir os seus objetivos, e que os impactos alcançados e as práticas geradas se mantivessem mesmo após o término do projeto”.

Especificamente, no Brasil, sabemos das dificuldades inerentes às questões de longo, pois, na maioria das vezes as pessoas, organizações e instituições buscam resultados imediatos.

Para Senge (2009, p. 51),

precisamos principalmente ter uma perspectiva de tempo, no sentido de criar uma conexão emocional com o futuro, não apenas com o próximo mês. As pessoas pensam que o futuro é sempre daqui a 12 ou 20 anos e se deslocam dele. Na essência, todo o problema da sustentabilidade reside no fato de que não pensamos no futuro.

Portanto, podemos inferir que, um programa ou projeto, para ser sustentável no tempo precisa ter, em seu escopo, compromisso claro com futuro.

Stockman (1997 apud NOGUEIRA, 2006, p. 11), revela que a maioria dos estudos entende a sustentabilidade enquanto continuidade ao longo do tempo, “variando quanto ao que deve ser continuado, e por qual razão em função dos resultados e impactos da ação, e em função da estrutura (projeto, organização, rede, etc.) que a desenvolve”.

Portanto, a sustentabilidade depende dos interesses das partes interessadas, dos recursos internos e externos e dos resultados para o ambiente onde está inserido.

Apontam Brinkerhoff e Goldsmith (1992 apud NOGUEIRA, 2006, p. 11), que “é função do planejamento estratégico produzir uma adequada conexão entre as capacidades próprias do projeto ou da organização e as condições ambientais”.

A sustentabilidade do desenvolvimento precisa ser levada em consideração por todos na sociedade, pois está clara a falta de recursos para que todos os problemas sociais e econômicos sejam resolvidos.

Segundo Sachs (2002, p. 41), o desenvolvimento territorial integrado e sustentável “tem uma base eminentemente local, pois é no local que manifesta a sua presença ou ausência”. Esse autor acredita que é no local que “se dá à participação e integração entre os atores, que se explicam e negociam conflitos, que se forjam compromissos e sinergias”.

Ainda para Sachs (2002b, p. 73), o desenvolvimento sustentável “requer planejamento local e participativo, no nível micro, das autoridades locais, comunidades e associações de cidadãos envolvidos”.

Outra situação considerada é a questão da participação. A relação é direta entre a participação das partes interessadas, principalmente dos beneficiários, e a sustentabilidade de uma ação.

Acrescenta ainda Nogueira (2006, p. 12) que, “sem um mínimo de recursos financeiros não há quem faça política, participe de um sistema ou se engaje em avaliações e processos de aprendizagem coletiva”. Alerta ainda o autor sobre o aspecto temporal da sustentabilidade, pois mudanças duradouras levam tempo para se consolidarem, até décadas dependendo do caso.

Outra área que merece estudo é a continuidade ou descontinuidade administrativa, conforme visto a seguir.

2.1 Continuidade e descontinuidade administrativa

A questão da falta de continuidade das políticas públicas no Brasil não chega a ser nenhuma novidade, quando determinado grupo ou grupos chegam ao poder.

Se existe troca de mandatários, principalmente na política, a descontinuidade é, por vezes vista como um fato normal pela sociedade.

Para Nogueira (2006, p. 13), isso se traduz

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

Diante da certeza de descontinuidade de programas e projetos, alguns estudos realizados procuram oferecer importantes sugestões sobre como minimizar os efeitos desse fenômeno.

Para Paulics e Maluf (2000 p. 4), as parcerias formalizadas num conselho co-gestor “podem minimizar o perigo da descontinuidade quando ocorrem mudanças administrativas”.

No regime democrático, até pela mudança de poder em funções de eleições, há uma tendência natural na alteração nos planos de governos bem como nas prioridades das políticas públicas.

Diante desse fato, a descontinuidade é tida como certa e aceita com normalidade, independentemente da ocorrência de desperdícios dos recursos públicos, normalmente escassos.

Em função dessa realidade, Limana (1999 p. 3) sugere que,

a definição de prioridades nos investimentos dos recursos públicos, além do seu acompanhamento na execução, seja feita pela própria população envolvida e interessada, pois mesmo que ocorra mudança de governo local as prioridades seriam da população e não do novo governante.

A continuidade e a descontinuidade administrativa fazem parte do cotidiano da vida pública e das políticas públicas no Brasil. A troca de cargos de confiança evidencia fortemente essa realidade.

O autor Spink (1987, p. 57) define esse problema como:

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

Nesse cenário de continuidade ou descontinuidade administrativa, é possível encontrar estudos que nos ajudam a entender um pouco mais esse fenômeno.

Os autores Spink, Clemente e Keppke (2001, p. 4) realizaram um estudo no programa Gestão Pública e Cidadania criado em 1996 e voltado à disseminação e à premiação de práticas públicas inovadoras.

Esse estudo analisou ações governamentais em 89 prefeituras no período de 1995 a 1997, e buscou identificar possíveis fatores que de alguma maneira contribuíram para a continuidade dos programas.

Definiu-se continuidade ou descontinuidade de maneira simples: “continua existindo ou não, foi mantido ou não” (SPINK, CLEMENTE E KEPPKE, 2001, p. 32)

Como resultado do estudo, Spink, Clemente e Keppke (2001, p. 33-35) destacaram que “88% dos projetos analisados, surpreendentemente, continuaram”.

Os entrevistados destacaram, em ordem decrescente de importância, os principais fatores que levaram a continuidade conforme Spink, Clemente e Keppke, (2001, p. 34-35):

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

Quanto aos programas com descontinuidade, além de aparecerem os fatores políticos e técnicos foi lembrada a falta de impacto e a falta de recursos orçamentários.

Os autores Spink, Clemente e Keppke (2001, p. 47) concluem que, “no processo de continuidade, são fundamentais alianças e o envolvimento de outros grupos no processo de gestão e operação dos projetos”.

Também conta a postura dos técnicos e administradores envolvidos para explicarem e defenderem os programas perante uma nova gestão.

Arosemena (1990 apud NOGUEIRA, 2006, p. 17), alerta que “a continuidade pela continuidade não garante a diminuição de riscos, como também pode levar a acomodação ou a paralisação”.

Nessa discussão entre continuidade e descontinuidade chama a atenção situações em que, na verdade, a descontinuidade não passa de uma disfarçada continuidade, levando a idéia popular de que quanto mais as coisas mudam, mais ficam como estavam.

Para Colarres, Moysés e Gerauldi (1999, p. 261), uma aparente descontinuidade “retorna ao ponto zero sendo uma condição para o continuísmo, pois as mudanças se destinam a manter as coisas inalteradas”.

Para um melhor entendimento do fenômeno da continuidade ou a descontinuidade de programas e projetos econômicos e sociais é necessário buscar algumas noções sobre políticas públicas.

2.3 Políticas públicas

Conforme constatado por Nogueira (2006, p. 28), não se encontra muita literatura internacional sobre descontinuidade administrativa, da maneira como é tratada negativamente no Brasil.

Em muitos países é considerado um fenômeno normal, pois é parte do processo democrático.

Para Jenkins (1995 apud NOGUEIRA, 2006, p. 29), políticas públicas são

um conjunto de decisões inter-relacionadas tomadas por um ator (ou grupo de atores) político(s) em relação à seleção de objetivos e os meios para alcançá-los numa situação específica em que tais decisões deveriam, em princípio, estar ao alcance do poder de tais atores em consegui-las.

Portanto, podemos inferir que uma série ou um conjunto de ações de governos que buscam resultados específicos são consideradas políticas públicas, as quais de alguma maneira interferem na economia e nas sociedades.

Para Souza (2003, p. 18), as políticas públicas “colocam o governo em ação”. Essa mesma autora, Souza (2006, p. 25), reforça que as políticas públicas “repercutem na economia e nas sociedades, daí por que qualquer teoria da política pública precisa também explicar as inter-relações entre Estado, política, economia e sociedade”.

Nesse processo é importante que seja levado em consideração às relações entre comunidade, economia, política e governo, visando à solução de problemas considerados prioritários ou de interesse público.

O autor Marques (2003, 154), entende por comunidade “um campo associado a práticas profissionais e de saber construído através de adesão a associações e organizações concretas, mas também, e principalmente, da comunhão de uma determinada visão da sociedade e do seu projeto de intervenção”.

Apesar da importância das políticas públicas, e do número de ações em todo o país, elas ainda carecem de avaliação adequada.

Para Faria (2003, p. 22), é “escassa a utilização da avaliação, como instrumento de gestão, nos três níveis de governo”.

A impressão que fica é que a avaliação acontece nos embates eleitorais. Quando o governante é reeleito, ou elege alguém da sua base de apoio, então as políticas adotadas foram aprovadas pela maioria do eleitorado.

Por outro lado, quando ocorre o contrário e o atual mandatário é descartado pelo eleitorado, não importa se os programas e projetos existentes sejam interessantes ou não a coletividade, são simplesmente ignorados e descontinuados.

Nesse cenário, as organizações sequer são ouvidas, ou, talvez, nem querem ser ouvidas.

Aponta Nogueira (2006, p. 63-64), que com relação à continuidade ou descontinuidade algumas variáveis que parecem influir nessa questão são mais presentes em nível local, pois,

por um lado, o personalismo, o clientelismo e a fragilidade institucional dos governos locais poderiam indicar uma tendência à descontinuidade. Por outro lado, em argumentação cara à literatura do desenvolvimento local, a proximidade das iniciativas e de seus líderes com a sociedade civil e a população em geral permitiria um maior controle social, tendendo a favorecer a continuidade de projetos considerados importante.

Enfatiza North (1993, p. 139) que “as Instituições nas sociedades são determinantes para o desempenho econômico”.

Para Zarpellon (2010, p. 8), “as instituições afetam, positiva ou negativamente, o desempenho econômico das sociedades mediante as estruturas de incentivos e oportunidades em função dos diversos agentes – governos e organizações - que atuam na sociedade”.

Evidentemente, em função da amplitude do tema, as teorias e os conceitos aqui descritos não se esgotam em si e podem motivar outros ensaios ou estudos.

3 Entrevista exploratória

Para o presente ensaio, na tentativa de avançar um pouco mais no entendimento sobre a continuidade e descontinuidade de programas e projetos econômicos e sociais de criação de empresas, optou-se em realizar uma entrevista exploratória.

Para Thompson (2002, p. 254),

a melhor maneira de dar início ao trabalho pode ser mediante entrevistas exploratórias, mapeando o campo e colhendo idéias e informações. Com a ajuda destas, pode-se definir o problema e localizar algumas fontes para resolvê-lo. Do

mesmo modo que a ‘entrevista piloto’ de um grande levantamento, uma entrevista de coleta de informações genéricas no início de um projeto local pode ser uma etapa muito útil.

De acordo com Marconi e Lakatos (2003, p. 190), a abordagem exploratória é uma investigação de pesquisa empírica e visa “aumentar a familiaridade do pesquisador com um ambiente, fato ou fenômeno, para a realização de uma pesquisa futura mais precisa ou modificar e clarificar conceitos”.

Aponta Gil (2007, p. 117), que “a realização de entrevistas de pesquisa é muito mais complexa que entrevista para fins de aconselhamento ou seleção de pessoal. Isso por que a pessoa escolhida não é a solicitante”.

Alerta Vergara (2007, p. 47), que “a investigação exploratória, que não deve ser confundida com leitura exploratória, é realizada em área na qual há pouco conhecimento acumulado e sistematizado”.

Por que ocorre a continuidade ou a descontinuidade de programas e projetos econômicos e sociais?

Para responder tal questionamento, foi escolhido para a entrevista exploratória, um experiente Consultor de uma das mais importantes Instituições do estado do Paraná, o SEBRAE escritório de Guarapuava, o qual tem participado ativamente, desde a década de 1990, em diversas experiências que enfrentam ou já enfrentaram esse fenômeno, e em especial na região de interesse deste ensaio.

3.1 A Visão do Entrevistado

3.1.1 O SEBRAE no contexto da região Centro-Sul do Paraná

A atuação do SEBRAE/PARANÁ, especificamente, nos municípios fronteiriços a Guarapuava, tais como: Campina do Simão, Cândói, Cantagalo, Goioxim, Inácio Martins, Pinhão, Prudentópolis e Turvo é marcada por parcerias, principalmente, com Prefeituras, Associações Comerciais entre outras entidades, no período de 2000 a 2009.

Inicialmente, com relação aos ambientes e a receptividade das comunidades, foi constatado pelo entrevistado que, no início deste século, preza-se a mudança com foco na gestão de Instituições (governo) visando potencializar o local e as parcerias.

Para o entrevistado é necessário considerar que, quando ocorrem mudanças nas instituições e organizações, em geral, mudam as pessoas, pois as instituições e as organizações permanecem.

Destaca o entrevistado que entramos na década de 2000 com um novo modelo para potencializar as condições locais, os talentos locais, as capacidades locais, os conhecimentos locais, a estrutura local, pois o sonho em tempos passados dos prefeitos, por exemplo, era de trazerem grandes indústrias para gerarem empregos.

Constata-se que existe a expectativa da própria população que quer “mudanças”, principalmente quando mudam os líderes. Aliás, geralmente, muitos se elegem em suas instituições e organizações prometendo tais mudanças.

Nesse processo, eliminam programas e projetos que existem e lançam as suas próprias idéias sobre programas e projetos.

Outro contexto que o entrevistado considera de suma importância é o desenvolvimento, nas comunidades, da capacidade associativa empreendedora.

Destaca o entrevistado que o grande desafio está em construir uma repactuação de programas e projetos já existentes, com as novas lideranças.

Na sequência, verificaremos os mais variados fatores identificados na entrevista.

3.1.2 Recursos

Para o entrevistado, é fato a escassez de recursos, e em função disso é necessária a otimização dos recursos existentes como, por exemplo, os recursos físicos e financeiros.

Para potencializar os recursos é necessária a atribuição de responsabilidades, definindo o esforço de cada parceiro.

Reforça ainda que hoje estão concentrando mais energia, concentrando mais foco, a partir dos resultados que são actualizados com o outro lado, ou seja o lado do cliente, lado das parcerias, dos parceiros estratégicos, e da própria comunidade, mas muito no sentido também da atribuição de responsabilidades, então, parceria para o SEBRAE, o modelo muito puro e real de quanto cada parte irá colocar de esforço financeiro, de materiais, operacionais, tecnológicos, para que um projeto tenha a sua viabilidade

Essas parcerias dispõem para a realização das ações, ou seja, infra-estrutura de salas, de equipamentos, de veículos, de pessoas, de profissionais, que contribuem sobremaneira para a efetiva realização dos projetos.

3.1.3 Construção das Parcerias

Para o entrevistado o ambiente adequado para a construção das parcerias é o Fórum de Desenvolvimento Local, sendo que a estratégia central é convidar todas as instituições e organizações a fazerem parte do referido evento.

Antes de definir programas e projetos é necessária a realização de amplo diagnóstico da realidade local.

Outra constatação é que, de maneira geral, os estatutos das organizações prevêem a necessidade de focar o desenvolvimento econômico e social da comunidade. Essa formalização institucional pode facilitar a construção das parcerias.

3.1.4 Condução das Parcerias

O entrevistado sustenta que o papel central do SEBRAE é ser muito “provocativo” nas comunidades, destacando ainda que outra característica importante do SEBRAE é que ele se relaciona com as Instituições e as Organizações, e mesmo quando as pessoas terminam as suas gestões, o SEBRAE continua a se relacionar com essas instituições ou organizações, a menos que, evidentemente, elas não o queiram.

Para evitar gerar dependências, o próprio local deve determinar o que precisa e onde buscar soluções para os seus próprios problemas, incrementando a sua capacidade local. A instituição SEBRAE tem como premissa buscar o aproveitamento de todas as Instituições e Organizações locais.

O entrevistado constata que, geralmente, os Prefeitos procuram governar dentro do viés político local.

3.1.5 Continuidade

Para o entrevistado, o processo de continuidade de programas e projetos depende muito da interação da comunidade empresarial e suas organizações (Entidades). Reforça que

há grande possibilidade de continuidade quando as Organizações locais e a própria comunidade “compram” o programa ou projeto e, principalmente, quando não se mantém um viés político.

Destaca acrescentando que o dinamismo e a necessária participação das Organizações são fundamentais no processo de continuidade de programas e projetos.

3.1.6 Descontinuidade

Aponta o entrevistado que, uma questão central no processo de descontinuidade é o não envolvimento pessoal ou institucional na comunidade, pois, para ele, as pessoas são a chave para o desenvolvimento social e econômico de uma comunidade.

Alerta que o individualismo Institucional também é considerado um fator importante nesse processo de descontinuidade, pois quando um programa ou projeto não faz sentido para as organizações, há como consequência uma diminuição de recursos.

O entrevistado alerta para uma importante constatação-chave no processo de descontinuidade de programas e projetos que é a falta de capacidade de auto-sustentabilidade. Tanto as Instituições como as Organizações ainda não aprenderam como lidar com essa realidade.

Preza o entrevistado, que as comunidades e seus líderes, de maneira geral, mantêm um importante paradigma de considerarem os programas e projetos como despesas e não como investimentos, fomentados pela cultura em curto prazo, consequência da cultura inflacionária das décadas de 70, 80 e 90.

Sustenta o entrevistado que, na atual década, é necessário o desenvolvimento de uma nova cultura, a de valorizar o segmento de serviço, pois ainda são fortes assistencialismo e o paternalismo nas mais variadas comunidades, além do capital intelectual ainda ser pouco valorizado.

Reforça o entrevistado que a falta de dinamismo e o atrofiamento das Organizações podem fomentar a descontinuidade de programas e projetos.

Para o entrevistado, presume-se que, mesmo onde não ocorre a continuidade de programas e projetos, ocorre algum aprendizado.

3.1.7 Principais Razões ou Causas da Descontinuidade

Para o entrevistado, constata-se, por exemplo, a existência de extrema dependência do SEBRAE ou da Prefeitura. Outro aspecto relevante é a influência do tamanho da localidade, o qual, muitas vezes, inviabiliza um programa ou projeto, que, por exemplo, demanda muitos recursos ou demanda a existência de várias Organizações articuladas.

Constata-se também que o individualismo é muito forte entre os municípios, e como exemplo, podemos citar a falta de criação consórcios de municípios para as mais variadas áreas de interesses comuns.

Pode-se inferir que a existência de rivalidade entre municípios é outro aspecto relevante que precisa ser levado em consideração nesse contexto de criação e continuidade de programas e projetos.

O entrevistado acredita que, especificamente, no caso do município de Guarapuava, evidenciam-se alguns fatores impactantes que levam a descontinuidade de programas e projetos tais como, o tradicionalismo, a convivência, as relações pessoais e as relações empresariais, além do individualismo institucional normalmente por razões políticas.

Para o entrevistado, um projeto para ser viável também, ele tem que ter resultados, ele tem que ter a sua sustentabilidade mantida por um conjunto de entidades, mas que os resultados sejam efetivos, que ele possa se sustentar e se manter, quando essencialmente social, e que dependendo exclusivamente de uma entidade específica, ou do viés político, ele tende a se atrofiar.

Outro fator constatado pelo entrevistado é a individualidade institucional. Pode-se começar um projeto com um grupo de entidades parceiras, mas, a partir do momento que essa ou aquela entidade passa a se atribuir mais para si de um projeto, as outras vão se retirando, não faz sentido para essas entidades continuarem, por parecerem desprestigiadas e sem valor, pois ocorre que uma determinada entidade está canalizando para si a intenção, o resultado, a imagem e a soberania sobre o projeto.

Ocorre que, mais a frente, essa entidade sozinha não sustenta o projeto, uma vez que a individualidade institucional centraliza as condições do projeto, ela não tem fôlego de renovação do projeto, por que ela não discute mais novas idéias, novas tecnologias, novas condições de operacionalização, novas estratégias de operacionalização e o projeto tende então a descontinuidade.

Aliás, todos esses projetos passaram por esse momento de começar com um grupo de parcerias, e à medida que o projeto vai avançando, isso vai se peneirando, ora entidade sai, entidade nova entra, ficam apenas uma ou poucas entidades, e isso gera crises, troca de lideranças.

As entidades, infelizmente, transitam muito forte no campo social. Para o entrevistado, a Associação Comercial deve ser uma unidade muito mais geradora de negócios de serviços, mas ela tem um papel fundamental de trabalhar os seus associados para a cabeça de investimento.

3.1.8 Considerações finais do entrevistado

Estamos vivendo um momento que pode ser dramático para transpor esse modelo, nosso Brasil vem dessa cultura paternalista, ele vem de uma cultura de que, a sociedade tem que ganhar tudo com o jeitinho brasileiro, de um ajudar o outro, há evidente a política do favorecimento: eu chego prá você e peço ajuda para você conseguir de graça para mim uma consulta, um produto, uma carona, um isso ou aquilo e a entidade vai enfrentar essas situações, ela enfrenta isso por que lida com as mesmas pessoas.

Uma associação de bairro, ela pode ser auto-sustentável, ela pode gerar coisa, que aquela comunidade possa manter, mas aquela comunidade ainda é carente, carente de ganhar coisas, então entidade sofre com isso por que ela precisa de dinheiro para realizar projetos, mas não tem esse dinheiro, por que seu cliente não paga, e os recursos são escassos e as empresas e as entidades não podem só estar colocando dinheiro nessas entidades.

Finaliza ainda, desatacando que muitos projetos não se mantêm, até por dois fatores:

Um por fatores tradicionais, isso é, uma cultura local, um município, uma localidade, dá mais intensidade ou não aos projetos também com base na sua forma tradicional de convivência, de relações profissionais, pessoais e empresarias, então, assim a tradição faz com que a pessoa fique vinculada apenas a uma instituição, a um modelo ou a um paradigma, a partir do momento que entram novas ideias, esse modelo parece que não vingar em função, até do forte modelo de tradição.

Outro fato é pelas proteções individuais das instituições, parcerias são mais difíceis de realizarem por essas individualidades, essas proteções institucionais que ocorrem, isso em todo o lugar, mas isso é um fator que é predominante.

3.2 Principais razões ou causas identificadas na entrevista

Baseando-se no trabalho de Spink, Clemente e Keppke, (2001, p. 34-35), foi agrupado as principais variáveis independentes, razões ou causas dadas na entrevista, para a variável dependente: quando ocorre a continuidade ou a descontinuidade de programas e projetos econômicos e sociais, conforme Tabela 1.

Fatores	Descrição
Políticos	<ul style="list-style-type: none">• Mudança na instituição política local: troca de Prefeito.• Falta de repactuação de programas e projetos já existentes com as novas lideranças.• Os Prefeitos procuram governar dentro do viés político local.• Existência de rivalidade entre municípios.• Individualismo é muito forte entre os municípios.
Culturais	<ul style="list-style-type: none">• Culturas locais.• Expectativa da própria comunidade que quer “mudanças”.• O próprio local deve determinar o que precisa e onde buscar soluções para os seus próprios problemas.• Não envolvimento pessoal ou institucional na comunidade.• Individualismo Institucional.• As comunidades e seus líderes consideram os programas e projetos como despesas e não como investimentos.• O tradicionalismo, a convivência, as relações pessoais e as relações empresariais, normalmente por razões políticas, levam a descontinuidade de programas e projetos.
Parcerias	<ul style="list-style-type: none">• Falta de parcerias – alianças estratégicas formais e informais.• Interação da comunidade empresarial e suas organizações (Entidades).• Organizações locais e a própria comunidade “compram” o programa ou projeto e, principalmente, quando não se mantém um viés político.• O dinamismo e a necessária participação das Organizações são fundamentais.• Os projetos passaram por esse momento de começar com um grupo de parcerias.• À medida que o projeto vai avançando, isso vai se peneirando, entidade sai, entidade nova entra.• Possibilidade de poucas organizações na comunidade.
Técnico	<ul style="list-style-type: none">• Escassez de recursos.• Extrema dependência do SEBRAE ou da Prefeitura.• O tamanho da localidade inviabiliza um programa ou projeto.• Falta de dinamismo e o atrofiamento das Organizações.
Resultados	<ul style="list-style-type: none">• Falta de capacidade de auto-sustentabilidade.• Um projeto para ser viável tem que ter resultados, ele tem que ter a sua sustentabilidade mantida por um conjunto de entidades.• Quando um projeto é essencialmente social, e que depende de uma entidade específica, ou pelo viés político, ele tende a se atrofiar.

Fonte: Elaborada pelo autor.

Tabela 1: Principais fatores ou variáveis que contribuem para a Continuidade ou Descontinuidade dos Programas e Projetos (respostas múltiplas).

Conforme demonstra a tabela 1, podemos inferir que todos os fatores destacados são possibilidades presentes, tanto nos casos de continuidade como nos casos de descontinuidade de programas e projetos econômicos e sociais.

4 Considerações finais

Neste ensaio, procurou-se responder a seguinte questão: por que ocorre a continuidade ou a descontinuidade de programas e projetos econômicos e sociais?

Para isso, foi escolhido, através de uma entrevista exploratória, experiências de algumas localidades da região centro-sul do estado do Paraná, Brasil.

Na análise da entrevista exploratória, bem como das teorias relacionadas com políticas públicas, sustentabilidade, continuidade e descontinuidade administrativas permitiram-se algumas considerações finais.

Um das primeiras evidências no estudo é questão da sustentabilidade, pois podemos inferir que não está claro, para as mais diversas Instituições e Organizações, que para um programa ser sustentável no tempo ele precisa ter, em seu escopo, compromisso real com o futuro, até em função da cultura dominante de curto prazo no Brasil.

Nesse sentido, a entrevista revela uma importante constatação-chave no processo de descontinuidade de programas e projetos que é a falta de capacidade de auto-sustentabilidade. Parece que tanto as Instituições como as Organizações ainda não aprenderam como lidar com essa realidade.

A realidade, de que o tempo de desenvolvimento econômico e social é diferente do tempo de desenvolvimento ou do calendário político, determinado pelas políticas públicas implantadas por um mandatário é praticamente desconsiderada no Brasil, até pela escassez de programas e projetos em longo prazo.

Com relação aos fatores políticos, já nas campanhas eleitorais são notórias as propostas de mudanças administrativas ou de programas e projetos, os quais trazem em seu cerne explicitamente a proposta de descontinuidade.

Não importa se o que vem sendo feito é importante ou não, se é estratégico para o desenvolvimento econômico, social e sustentável da comunidade.

A vitória numa eleição seria o “salvo conduto” para que tudo o que foi ou está sendo feito seja ignorado ou simplesmente deixado de lado. Em resumo, o que prevalece é o viés político.

As pessoas, em geral, a cada final de ano tem uma grande expectativa na mudança de ano, e parece que isso também ocorre quando há troca de mandatários políticos, pois também se esperam “mudanças”, mesmo que, na verdade, nada mude.

A alternância de poder é uma realidade no regime democrático, onde as mudanças nos planos e nas prioridades de governos ocorrem. Podemos inferir que, a partir do envolvimento real da população nas prioridades locais, é possível que os novos governantes possam ser influenciados a manter programas e projetos priorizados por essa mesma população.

Nos fatores Culturais podemos considerar que a chave para o desenvolvimento social e econômico de uma comunidade são as pessoas. Em função disso, uma comunidade deve conhecer-se através de um amplo e detalhado diagnóstico do seu local, da sua realidade.

Por outro lado, ficam evidentes comportamentos limitantes tais como: individualismo, falta de envolvimento, pessoal ou institucional, paradigmas em curto prazo, tradicionalismo, relações pessoais e empresariais, entre outros.

Nos fatores de Parcerias, é relevante a falta de parcerias compromissadas com a sustentabilidade dos programas e projetos, mesmo que algum dos parceiros saia do programa ou projeto.

A evidência mais reveladora é que quando as organizações locais e a própria comunidade “compram” o programa ou projeto e, principalmente, quando não se mantém um viés político, esse programa ou projetos tem mais chances de continuidade.

Uma limitação importante constatada, para a continuidade de programas e projetos, é a possibilidade da existência de poucas organizações nas comunidades de pequeno porte.

Nos fatores de natureza Técnica, a escassez de recursos e a extrema dependência de algumas Instituições ou Organizações fazem com que, possivelmente, essa seja uma das principais razões ou causas da falta de continuidade de programas e projetos.

Finalizando, podemos inferir que a falta de continuidade ou descontinuidade de programas ou projetos econômicos e sociais no Brasil, impõe um alto custo político, econômico, social, técnico e cultural, pois, enquanto precisamos de um novo paradigma de longo prazo, para que as políticas públicas possam efetivamente inserir o Brasil no século XXI, o que assistimos, no dia a dia, são práticas retrógradas consagradas nos séculos passados, levando o Brasil, a ser o eterno país do futuro!

Limites do estudo, sugestões e sua contribuição

Pretende-se que este trabalho abra espaço e motive a realização de outros estudos e pesquisas, pois as limitações impostas em qualquer estudo ou pesquisa apresentam lacunas. Este

ZARPELLON, S.C.. Continuidade e descontinuidade administrativa de programas e projetos econômicos e sociais: um ensaio sobre fatores que contribuem para esse fenômeno na região centro-sul do Paraná, Brasil. In: III CONGRESSO INTERNACIONAL DE EDUCAÇÃO DE PONTA GROSSA, 2011, Ponta Grossa. Anais do CIEPG. Ponta Grossa : UEPG, 2011. v. 1. p. 1-18.

ensaio, não esgota em si mesmo. Sugere-se que este estudo, além de resgatar algumas noções sobre sustentabilidade e políticas públicas, possa também contribuir para novas pesquisas e estudos sobre continuidade e descontinuidade de programas e projetos econômicos e sociais.

5 Bibliografia

COLLARES, C. A. L.; MOYSÉS, M. A. A.; GERALDI, J. W. “Educação continuada: a política da descontinuidade”. **Educação & Sociedade**, Campinas, ano XX, N° 68, pp. 202-219, 1999.

FARIA, C. A. P. “Idéias, Conhecimento e Políticas Públicas: um inventário sucinto das principais vertentes analíticas recentes”. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 18, N° 51, pp. 21-29, 2003.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. (4° ed.) São Paulo: Atlas, 2007.

LIMANA, A. “O Processo de Descentralização Política-Administrativa no Brasil”. **Scripta Nova**, Barcelona, N° 45 (21), 1999.

MARCONI, M. A.; LAKATOS, E. M. **Fundamentos de Metodologia Científica**. São Paulo: Atlas, 2006.

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

NOGUEIRA, F. A. “**Continuidade e Descontinuidade Administrativa em Governos Locais: Fatores que sustentam a ação pública ao longo dos anos**”. 2006. 139 f.. Dissertação de Mestrado, apresentada à Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2006.

NORTH, DOUGLASS C. **Instituciones, cambio institucional y desempeño económico**. México, D. F.: Fondo de Cultura Económica, 1990.

PAULICS, V. A. T.; MALUF, R. S. “Merenda Escolar Regionalizada”. **Boletim DICAS - Idéias para a Ação Municipal**, São Paulo, N° 168, Instituto Pólis, 2000.

SACHS, I. **Desenvolvimento humano: trabalho decente e o futuro dos empreendedores de pequeno porte no Brasil**. Brasília: SEBRAE, 2002.

_____. **Caminhos para o desenvolvimento sustentável**. (2° ed. Rio de Janeiro: Garamond, 2002b.

SENGE, P. “Agora é o desafio local-global”. Em: **Revista HSM Management**, N° 76, ano 13, v 5, pp. 50-56, 2009.

SOUZA, Celina. “Estado do campo” da pesquisa em políticas públicas no Brasil. **Revista brasileira de ciências sociais**, São Paulo, Associação Nacional de Pós-graduação e Pesquisa em Ciências Sociais (Anpocs), v. 18, N° 51, pp. 15-20, 2003.

_____. “Políticas Públicas: uma revisão da literatura”. **Revista Sociologias**, Porto Alegre, ano 8, N° 16, pp. 20-45, 2006.

SPINK, P. “Continuidade e descontinuidade em organizações públicas: um paradoxo democrático”. **Cadernos Fundap**, São Paulo, Ano 7, N° 13, pp. 57-65, 1987.

SPINK, P.; CLEMENTE, R.; KEPPKE, R. “**Continuidade e Descontinuidade Administrativa: uma Análise de Fatores que Contribuem para a Manutenção de Programas, Projetos e Atividades Públicas de Êxito em Governos Locais Brasileiros**”. São Paulo. Data da consulta: 05 de outubro de 2010 . Disponível em: http://www.easp.fgvsp.br/AppData/GVPesquisa/P00213_1.pdf , 2001.

THOMPSON P. **A voz do Passado - História Oral**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2002.

VERGARA, S. C. **Projetos e Relatórios de Pesquisa em Administração**. (8° ed. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

ZARPELLON, S. C. O empreendedorismo e a teoria econômica institucional. **Revista Iberoamericana de Ciencias Empresariales y Economía**, Universidad de La Empresa, Montevideo, Uruguay, ISSN 1688-6631, número 1, janeiro de 2010, p. 47-55.