

INOVAÇÃO NA GESTÃO MUNICIPAL NO BRASIL: A VOZ DOS GESTORES MUNICIPAIS.

Autoria: José Antonio Gomes de Pinho

Resumo: este trabalho objetiva investigar como está sendo percebida a inovação pelos gestores municipais no Brasil. Para tanto, é tomado como objeto empírico as experiências premiadas no Programa Gestão Pública e Cidadania, iniciativa da EAESP/FGV-Fundação Ford- BNDES. São analisados três anos do Programa: 1997/98/99 cobrindo cerca de 50 experiências. O objetivo maior é verificar como esses gestores estão percebendo a inovação e que importância atribuem a ela. A preocupação se insere no quadro de redefinição do Estado, do papel assumido pela esfera municipal de governo e pela busca do aprofundamento da democracia e da cidadania no Brasil. É construído um breve referencial teórico, mas o trabalho privilegia a visão dos gestores e ao final é feito um cotejo entre "a voz dos gestores" e o quadro teórico.

1. Introdução: a questão da inovação na gestão pública em geral, e na gestão municipal em particular, tem assumido uma importância cada vez maior nas últimas décadas. As razões da busca da inovação podem ser atribuídas a uma plethora de fenômenos. Em primeiro lugar, a crise do Estado capitalista, associada à própria crise/redefinição dos padrões de produção e acumulação, tem levado a uma redefinição do papel do Estado. Esta redefinição implica na perda de seu papel centralizador e concentrador de atribuições gerando-se um processo de descentralização onde a esfera municipal passa a assumir uma posição de relevo em termos de competências. Por outro lado, a própria crise se abate também sobre as municipalidades que passam a receber não só novas atribuições como o fazem em um contexto de crise. Este contexto de crise exhibe alguns elementos aparentes, tais como, a crise de emprego e a crise fiscal. Em termos mais específicos, a "nova economia" gera menos empregos, a "nova política" assenta-se em um Estado menor, que arrecada menos mas se vê frente a problemas cada vez maiores. Com a redefinição de papéis entre as esferas públicas, acaba "sobrando" para as municipalidades algumas políticas que antes eram de competência de esferas superiores de governo. O maior atrativo nesta mudança encontra-se na possibilidade de dar um maior conteúdo democrático a essas políticas, dado que na esfera municipal podem se realizar, teoricamente, relações mais democráticas entre os atores sociais. Nesse contexto, as administrações municipais, não imunes à crise geral, têm que buscar formas e fórmulas alternativas criativas para fazer frente as novas bem como às velhas atribuições de governo. Assim, passam a desenvolver políticas que têm sido consideradas como inovadoras para se posicionar neste novo mosaico político. A inovação assume, deste modo, um papel central na definição dessas políticas e entendê-la de uma forma teórica e empírica representa um avanço para melhor definição e constituição dessas políticas e da esfera governamental municipal no Brasil contemporâneo.

2. Compromisso de Pesquisa: o compromisso de pesquisa neste trabalho prende-se à investigar experiências de gestão municipal bem sucedidas buscando identificar como os seus gestores entendem a inovação, como a percebem e o que esperam dela. Por experiências bem sucedidas de gestão na esfera municipal estamos considerando as experiências vencedoras no Programa Gestão Pública e Cidadania, iniciativa da EAESP/FGV-Fundação Ford-BNDES. São selecionadas 20 experiências por ano, entre centenas inscritas, incluindo as esferas estadual, municipal e povos indígenas. Estamos tomando apenas os projetos de âmbito municipal para os anos de 1997/98/99, o que nos dá

um painel de cerca de 50 experiências. Estas são provenientes das mais diversas regiões do país, dos mais variados tamanhos de cidade e das mais diversificadas áreas de políticas públicas, configurando um painel que deve refletir bem o que está acontecendo no Brasil municipal em termos de políticas exitosas. Adicionalmente, vale observar que a credibilidade que tem o Programa tem acumulado ao longo de seus sete anos de existência credencia as experiências selecionadas. Ou seja, estamos frente a uma amostra qualificada e que reflete bem as diferenças existentes entre as regiões e municípios no Brasil. Assim, nos propomos a analisar as experiências selecionadas em termos do que os seus gestores entendem por inovação. Vale dizer que o próprio Programa e seu comitê técnico optaram por não definir o que seria inovação para não engessar os próprios gestores. Assim, estes (as) ficam mais livres para entenderem e definirem a sua maneira o que entendem e entenderam por inovação na gestão municipal.

3. Lastro Teórico: o referencial teórico sobre as novas configurações e novos papéis da esfera governamental municipal tem sido situada na questão mais ampla da crise do capitalismo contemporâneo, com sua redefinição, no processo de globalização, na chamada crise do Estado, na assunção do Estado neoliberal como modelo praticamente hegemônico. No caso do Brasil em específico, a questão da inovação tem sido localizada na constituição de governos municipais progressistas, normalmente vinculados ao PT, que têm dado um novo direcionamento as políticas públicas, enfrentando e revertendo um quadro de tradicionalismo imperante no País. Para Abrúcio & Couto (1996), talvez "a maior novidade em termos de redesenho do Estado no nível local" seja a função de desenvolvimento econômico especialmente a geração de emprego e renda (1996; p. 41), configurando-se "uma ruptura com formas tradicionais de ação governamental nos municípios", o que seria "uma verdadeira reinvenção do governo" dado que estabelecem-se "novos padrões de relacionamento entre o Estado e a sociedade" (idem). Na mesma linha, Salgado aponta que "desenvolver o município, hoje, é gerenciar os problemas fazendo frente à complexidade e à incerteza, é melhorar a qualidade dos serviços aos cidadãos e procurar o desenvolvimento humano, ao mesmo tempo em que o econômico" (1996; p. 49). Alerta, porém que "o papel do município não pode ser revestido da pretensão de realizar o desenvolvimento. Ele é um articulador que reconhece a existência de uma sociedade interessada na melhoria da qualidade de vida"(idem). O que há de novo para o município reside na "incorporação ativa de um novo ator social regulador nos processos econômicos tanto quanto nos processos políticos: a sociedade organizada civil" (idem). Os instrumentos tradicionais de gestão estariam esgotadas "em face das demandas da comunidade, que se organiza cada vez mais, e das novas condições de comunicação geradas pelo avanço técnico-científico e tecnológico" (idem) e os dirigentes municipais devem perceber esta nova realidade. Há um abandono do "Estado racionalista tecnocrático-autoritário" em prol de um "Estado Democrático" com ênfase no exercício da participação popular (idem). Este novo governo atua mesmo em áreas que tradicionalmente escapam do controle da esfera municipal como a geração de emprego e renda. Por outro lado, a "melhoria da qualidade de vida, democratização do poder e defesa do meio ambiente constituem-se bandeiras que estão sendo assumidas com maior consistência, gerando transformações na ação municipal" (idem, p. 50). Localiza-se também o abandono de ações ligadas à "maquiagem" urbana passando os municípios a assumirem "questões de maior complexidade" como intervenções na área de abastecimento envolvendo produção, circulação, comercialização e consumo (idem, p. 50). Por outro lado, o leque de desenvolvimento abre-se mais com o "declínio da idéia de que desenvolvimento econômico é a industrialização" (idem, p. 51) passando-se a

considerar também a agricultura, comércio ou turismo como potenciais para geração de emprego e renda. As ações governamentais também tem extrapolado o próprio município recorrendo-se à figura da formação de parcerias para tratamento de problemas comuns à diversos municípios como é o caso das bacias hidrográficas. Salgado destaca que "a característica principal dessas iniciativas" está no surgimento de "uma comunidade com papel mais ativo frente à agenda pública" (idem, p. 51). Podemos observar que, embora algumas dessas ações dos governos municipais possam ser entendidas como *técnicas*, a maioria delas tem um fundo essencialmente *político* e mais que isso, tendo que se contrapor a toda uma ordem estabelecida.

Bava caminha no mesmo sentido ao observar que através do fortalecimento da descentralização, a participação da sociedade civil e a disseminação de *best practices* as administrações municipais deixaram a tradicional visão assistencialista passando a adotarem "programas de geração de emprego e renda, ações de solidariedade no combate à fome, investimentos em infra-estrutura urbana, etc...." (Bava; 1996; 53). Este autor vê um papel maior para o desenvolvimento municipal constituindo-se numa "possível resposta ao aprofundamento da dualização e da exclusão social no país" (Idem).

Refletindo mais diretamente sobre o banco de dados do Programa Gestão Pública e Cidadania, Marta Farah identifica dois eixos principais de políticas sociais do governo subnacional no Brasil: 1) novas políticas sociais; 2) novas formas de gestão, novos processos decisórios e novas formas de provisão de serviços públicos (Farah; 1998). Como afirmado anteriormente, o termo *novo/nova* aparece novamente. No primeiro eixo a inovação se consubstancia em *mudanças sobre a natureza dos serviços prestados, com repercussões sobre a própria política*. A autora aponta como exemplares deste eixo políticas preventivas de saúde, ao invés do padrão curativo predominante, assim como políticas de universalização do ensino assim como o combate à repetência e evasão e melhoria do ensino. Ela identifica ainda o que chama de *ampliação do espaço de cidadania*, o que implica em abranger populações até então mantidas à margem dos programas governamentais, tais como idosos, mulheres, deficientes, comunidade negra, crianças e adolescentes. Uma outra nova tendência encontra-se no papel formulador de políticas de geração de emprego e renda assentados em princípios de combate ao clientelismo. No segundo eixo, a inovação aflora na emergência de *novos atores na formulação e implementação das políticas públicas*, atores estes provenientes da sociedade civil organizada. Neste eixo a idéia de participação popular está fortemente presente visando a romper com o caráter excludente e paternalista das políticas tradicionais. Na mesma linha se situa o trabalho de Fernando Tenório e Jacob Rozemberg que, ao lado de mostrar as limitações presentes na gestão participativa, aponta que a maioria dos projetos tem sido direcionada para "grupos imersos em situações de exclusão" assim como para áreas normalmente não atendidas como políticas de geração de emprego e renda para populações rurais além da busca da preservação do meio ambiente e a valorização da cultura e do lazer (Tenório & Rozemberg; 1997; 21).

Também refletindo sobre o material empírico do Programa, Pinho & Santana (1998) trabalharam no mesmo sentido construindo categorias que pudessem abrigar as intervenções municipais inovadoras, quais sejam: gestão democrática, que visa a combater o clientelismo imperante; descentralização e desburocratização dos serviços públicos, que objetiva romper com a prática tradicional de administração centralizada; incorporação dos excluídos e minorias, resultado da percepção dos dirigentes da forte exclusão social recente; valores para trás ou valores tradicionais, que representa o resgate de valores que se

perderam no mundo contemporâneo; e valores para frente, que busca envolver valores que devam ser criados para fazer face ao processo de desenvolvimento recente. O que se percebe da análise dessas referências é que existe uma razoável percepção desses autores de que o governo municipal no Brasil *se move*, e está se movendo no sentido da busca do novo, da inovação, de novas políticas fundamentalmente no sentido de construir uma nova forma de fazer política tentando romper com o tradicionalismo presente em nossa formação e na nossa história.

4. Percurso Metodológico: antes de "darmos voz aos gestores", entendemos como fundamental explicitar como se deu a coleta de informações nesta pesquisa. Como dito anteriormente, a pesquisa se circunscreve as experiências municipais premiadas nos anos de 1997, 98 e 99, ou seja, aqueles que passaram por todas as fases de avaliação chegando as 20 finalistas de cada ano. Isto quer dizer, que estas selecionadas superaram centenas de outros projetos inscritos denotando, assim, suas qualidades. Estamos trabalhando com um universo de 50 experiências (não consideradas as políticas estaduais e dos povos indígenas). A coleta de dados baseia-se em material secundário, e está composta de duas fases. Na primeira, tomamos a ficha de inscrição no Programa, bastante simplificada, onde encontra-se a pergunta : *Em que aspectos, o programa, projeto ou atividade inova em relação a práticas anteriores e em relação a outros similares de seu conhecimento?*. Nossa pesquisa foi diretamente a esta resposta no sentido de identificar como os gestores visualizavam a "sua" inovação. Na segunda fase, às vinte experiências semi-finalistas de cada ano são solicitadas informações complementares, mais detalhadas e precisas, que enriquecem o conhecimento do projeto em questão. Assim, as unidades gestores têm que responder a um questionário, que serviu de base de análise nessa pesquisa. Neste questionário, encontra-se a questão: *Em que aspectos seu programa, projeto ou atividade inovou em relação a práticas anteriores? Procure explicar bem em que consiste a inovação*. Portanto, o Programa demanda muito explicitamente que os gestores expliquem bem a inovação. No entanto, já antecipando alguns resultados, nem sempre os gestores o fazem. Assim, a pesquisa em tela foi buscar em outras partes do questionário informações que pudessem detectar a inovação não bem explicitada no quesito adequado. Nesse sentido, buscamos informações no quesito: *Descreva os principais obstáculos enfrentados até o momento. Como se lidou com tais obstáculos? Quais deles ainda persistem?* O objetivo era tirar informações sobre a inovação ainda que de forma indireta. Tivemos êxito em muitos casos, mas não em outros, o que nos fez investigar ainda um outro quesito, qual seja, *Mesmo que seu programa, projeto ou atividade não focalize especificamente a questão da pobreza, como você avalia seu impacto sobre esta questão?*. Caso ainda não fosse possível obter um nível satisfatório de informações migrávamos para o quesito: *Qual o impacto de seu programa, projeto ou atividade sobre a cidadania?* ou ainda para *Se seu programa, projeto ou atividade envolve a participação da comunidade e público-alvo, descreva como esta participação concretiza-se*. Procedemos assim pois verificou-se que, às vezes, os gestores falavam de inovação em outras partes do questionário que não no específico, ou esta pesquisa entendia que o expresso pelos gestores podia ser entendida como inovação. Isto tudo não se constitui apenas em requinte de pesquisa, mas indica que a inovação não está tão claramente assim na mente dos gestores. Isto pode querer dizer duas coisas: ou os gestores não estão tão preocupados assim com a inovação, mas sim com boas práticas, boas políticas, ou eles não sabem exatamente o que é inovação. Vale dizer que, em muitos casos, "tiramos" a informação sobre inovação com relativa facilidade, em outros casos, no entanto, não. De qualquer forma, optamos por ler as respostas a todos os quesitos acima

mencionados, para todas as experiências analisadas, de modo a ter elementos mais ricos para reflexão e trabalhar as informações sobre todas as experiências em grau de igualdade. Quando não houver menção aos obstáculos, ao combate à pobreza ou a relações com a cidadania é porque, no nosso entender, não era apresentado nenhum argumento que pudesse auxiliar na compreensão da inovação.

5. A Voz dos Gestores: chegou o momento de pesquisarmos como os gestores colocam a questão da inovação e se posicionam frente a obstáculos. Acreditamos que a investigação possa produzir um bom painel da questão municipal no Brasil contemporâneo. Para o Programa de Produção Associada com garantia de Renda Mínima, a inovação refere-se à "participação direta e efetiva - enquanto co-responsabilidade - do beneficiário" (PMJ, 1997). A inovação também se expressa pela superação dos laços da pobreza ao considerar a "vinculação da assistência (renda mínima) com a promoção/habilitação do participante/beneficiário" (idem) além de propor a "introdução do estímulo: quem trabalha mais e melhor pode ganhar mais (além da renda mínima)" (idem). A profundidade da inovação também é aferida através da afirmação de que o programa "foi concebido a partir da diretriz de privilegiar ações de promoção e emancipação do cidadão-usuário dos serviços de assistência" (idem). Ao apontar os obstáculos o Programa mostra as dificuldades não só da implantação da inovação como sua sustentação, quais sejam: "fragilidade sócio-econômica das organizações comunitárias e a baixa representatividade de boa parte das lideranças" além da "visão predominantemente assistencialista e clientelista dessas organizações e líderes em relação ao público-alvo, e na relação com o poder público" (idem). O Programa chama a atenção para características históricas da formação brasileira que ele objetiva superar e observa que "o objetivo mais importante do Programa tem sido alcançado, qual seja, o ganho em relação a melhoria da auto-estima e postura pessoais, do grau de solidariedade entre as pessoas..." (idem). Frente à tradição conservadora e excludente da realidade brasileira, o Programa aponta como conquista mais importante a "elevação da auto-estima e dignidade dos participantes pela aquisição de novos conhecimentos e habilidades, observada na mudança em relação a maneira de se vestir, cuidar da aparência e falar; numa maior autonomia e espírito crítico, com reflexos na postura diante das dificuldades..."(idem). Apesar de muitas das características terem um fundo pessoal, da própria personalidade, elas foram construídas historicamente através de processos de dominação política o que mostra com que tipo de obstáculos a inovação estava lidando. Assim, conquistas que para muitos de nós podem soar prosaicas, têm uma importância até redentora para determinados grupos populacionais.

A forma de enfrentar a pobreza pode se revestir também do objetivo de "amenizar" a pobreza existente proporcionando treinamento de trabalhadores bóias-frias e cessão de equipamentos agrícolas (P.M. Iguaraçu, 1997), ainda que neste projeto não exista nenhuma postura mais emancipatória. Já o projeto Ação Integrada nos Bolsões de Pobreza Urbana em Ipatinga (MG), a tônica que prevalece é a que estabelece "uma parceria com o movimento organizado dos Sem Casa para solucionar a questão habitacional no município, combate a prática do clientelismo do Poder Público na seleção da população alvo, pois delega esta ação ao movimento organizado" (P.M. Ipatinga, 1997) sendo os critérios estabelecidos pela própria comunidade, que é assim transformada em protagonista. O não-abandono da população excluída é visto como a maior conquista do programa (idem). O Programa de Agentes Comunitários de Saúde que visa reduzir a morbi-mortalidade infantil, diminuir a incidência de cancer uterino e de mama, detectar precocemente os casos de diabetes... tuberculose..." (PMA, 1997) é o exemplo típico de resposta vaga sobre inovação.

Mesmo assim, pelo tipo de projeto e pela área de sua implantação podemos perceber que, mesmo sem inovação aparente, o objetivo é fazer o programa social. Como o apoio do governo federal não atendia as necessidades do município, então o governo municipal assumiu o programa com recursos próprios. Percebe-se que, mesmo em condições adversas de poucos recursos, há disposição em enfrentar o problema de saúde sendo esta pensada de maneira mais preventiva. Tudo isto, nessas condições, fazer o que não vem sendo feito, constitui inovação.

No conjunto das inovações estruturais um "inimigo" a ser combatido tem sido o clientelismo. Assim é que o Projeto Abastecer, de Belo Horizonte, comenta que "não era usual a prática de licitação pública para a escolha dos permissionários, o que podia possibilitar o uso clientelístico do Programa". Promove-se então a implantação da escolha dos permissionários das barracas através de "critérios transparentes, regulares e democráticos evitando-se com isso o clientelismo" (PMBH, 1997). Percebe-se aqui como os critérios políticos para dar rumo à inovação são importantes e decisivos, tais como o combate ao clientelismo onde as armas são a transparência e a democracia, no caso na escolha dos permissionários. O projeto mostra um novo posicionamento do governo municipal ao objetivar "atuar como instrumento regulador de preços, com produtos alimentícios de boa qualidade, baixo custo e funcionando em lugares de fácil acesso. Além disso, procura apoiar e estimular o pequeno empresário, criando empregos diretos e indiretos" (idem) mostrando o papel de fomento ao emprego e renda do governo local tão destacado nas reflexões mais genéricas. Estabelece-se uma "parceria" com a iniciativa privada cabendo "ao poder público fornecer o espaço ao permissionário (parceiro)" e este deve cumprir as normas definidas de preço máximo, qualidade, limpeza, etc. (idem).

Também na linha de combate à pobreza com direcionamento de ações para grupos de baixa renda, situa-se o projeto PortoSol, de Porto Alegre, de viabilização de crédito para pequenos e micro-empresários "sem acesso ao mercado de crédito convencional" onde se valoriza "o contato direto com o cliente, através de agentes comunitários de crédito" o que permite "descomplexificar e desburocratizar o processo de concessão de crédito". Para seus proponentes, a inovação reside na "metodologia de trabalho e público alvo" trabalhando com baixa renda "sem nenhum paternalismo, com profissionalismo e critérios de mercado" (PMPA, 1997). O projeto se posiciona, portanto, a favor de amplos grupos que estão à margem do sistema econômico e excluídos pelo modelo econômico (político) imperante no Brasil tradicionalmente mas com mais ênfase na década de 90. O projeto volta-se para as "camadas de baixa renda da população, as quais no atual momento de desemprego que assola o país procuram alternativas através da implementação de negócios próprios" (Idem). Podemos identificar nesse projeto, assim como também no anterior, a busca por parte dos governos envolvidos da construção de um espírito capitalista, empreendedor, de negócios em grupos que têm pouca ou nenhuma tradição e formação na área. Esses dois projetos visam assim criar um *espírito capitalista* em grupos de baixa renda, prepará-los para o sistema econômico, ainda que não tenham dito isto nestes termos.

A pobreza deve ser entendida em um sentido mais amplo e, assim, a privação do conhecimento, o analfabetismo, também deve ser incluído como face desta pobreza. O projeto "Combatendo a evasão escolar", de Santa Maria (RS) insere-se neste conjunto visando formar "cidadãos críticos e conscientes de suas responsabilidades" (PMSM, 1998). O que mais chama atenção neste projeto é que os índices apontados de evasão escolar são relativamente baixos (4%), mas mesmo assim o problema foi merecedor de um projeto. A inovação mais significativa, na própria visão dos seus realizadores, está representada pela

definição de um profissional especializado para cuidar do assunto, realizando visitas sistemáticas às escolas e às famílias de modo a identificar problemas nos alunos e suas famílias visando "fomentar a conscientização dos pais e/ou responsáveis e alunos quanto à importância dos estudos formais". O projeto identifica como obstáculos a "falta de esclarecimento da população, pois nem educadores, muito menos educandos e familiares têm conhecimento das consequências do abandono da sala de aula" assim como a necessidade de mão de obra por parte das famílias para "complementação da renda familiar" gerando o abandono das aulas (idem). Observa-se neste caso uma auto responsabilidade do poder público municipal em relação à uma questão central, a educação, não cruzando os braços, mostrando-se um governo ativo, enfrentando o problema, mesmo que mínimo, vendo-o como uma questão fundamental para formação de uma sociedade ativa, crítica e consciente, antecipando-se à propagação do problema.

Na mesma linha de pensamento e ação situa-se o Projeto Casa de Zabelê, de Teresina (PI), voltado para atendimento de meninas adolescentes transgressoras que objetiva criar "uma proposta educativa capaz de construir novas relações onde a própria menina desenvolva a capacidade de argumentação, de diálogo e de crítica frente a situação em que se encontra" (PMT, 1998). Como se vê, segue a mesma linha de formação e tomada de consciência do projeto anterior posicionando como inovação uma "ênfase na dimensão política, acentuando a questão da menina enquanto um ser político, com direitos garantidos em lei" assim como "...ultrapassar a visão de atendimento assistencialista, colocando a menina como centro e sujeito do Programa educativo" (Idem). Todo esse direcionamento visa proporcionar às meninas "um atendimento de respeito e o carinho merecidos, o que fica evidenciado diariamente, quando se percebe que o querer bem, o se sentir amada, já traz sonhos futuros carregados de carinho e lembranças pelas estradas, e não mais revolta e vergonha de si" (idem).

A forma de combater o clientelismo e assistencialismo, tão apontados em diversos projetos, normalmente está representada pela participação popular. Assim, esses fenômenos estão intrinsicamente associados: por um lado o clientelismo e o assistencialismo, por outro, para combatê-los a participação popular levando à democratização. A participação popular enquanto inovação pode ser identificada na Câmara do Grande ABC de Santo André (SP) onde é apontada como maior conquista a "participação efetiva e acompanhamento da sociedade civil organizada" (PMSA, 1998). Este é um caso de reunião de prefeituras para enfrentamento de problemas comuns. Também é o caso do projeto de Manejo Sócio Ambiental Integrado do Rio Almada, em Almadina (BA), onde a percepção dos obstáculos existentes certamente pode ser generalizada para a grande maioria dos municípios brasileiros. São apontados como obstáculos para a implantação deste projeto: "inexistência de massa crítica local: é praticamente impossível para as pequenas prefeituras do interior da Bahia - e acreditamos que o problema é nacional - entender de imediato, os conceitos e a prática de um Projeto das dimensões deste em pauta ..." (PMA, 1998). Um segundo obstáculo também é bem representativo: "ineditismo de um consórcio intermunicipal: é a primeira vez que 3 municípios da Bacia do Rio Almada se reúnem para exercer uma atividade conjunta. Sem contar o aspecto político - 2 pertencem ao PMDB, um ao PFL - houve, na fase inicial, muito "ciúme" e questionamentos sobre a possibilidade de privilégios ou apadrinhamentos. Felizmente, com presença constante da Equipe Técnica nas frentes de trabalho, a transparência e a objetividade na condução do projeto, prevaleceu o bom senso, salvo os radicalismos políticos de algumas oposições locais" (Idem). Podemos perceber claramente as resistências à inovação (novos arranjos administrativos/políticos)

configuradas em aspectos políticos: diferenças entre partidos e ocupação de espaços políticos. A inovação em si pode ser expressa pela "transformação da unidade de produção cacaueira tradicionalmente monocultura, em diversificada sob o conceito de uso múltiplo de rendimento sustentável" (idem). Os resultados alcançados nos permitem conhecer melhor o processo de construção do projeto: "uso racional da floresta, através do manejo em regime de rendimento sustentável, permitindo maximizar a produção, sem reduzir as áreas florestais, diminuindo o processo de desmatamento" assim como "contribuição ao aumento da consciência dos beneficiários diretos do Projeto relativo à importância da política e gestão ambiental participativa (cidadania)" (idem). Vemos aqui que as resistências são referentes às dificuldades de sair de um paradigma, já secular, e entrar em outro, que praticamente nega o tradicional.

Não com tanta ênfase mas na mesma linha situa-se o Projeto Consórcio Intermunicipal de Produção e Abastecimento, de São Luiz (MA) que aponta como obstáculo as "próprias fragilidades municipais" (PMSL, 1998), pontuando que "as Secretarias de Agricultura ainda são estruturas frágeis" (idem). Outros obstáculos encontram-se na "própria classe produtiva rural, geralmente desorganizada, apática, paternalista, com raras manifestações de autonomia" (idem). Como conquista, o projeto assinala que a mais importante "tem sido a união de Prefeituras para tratar especificamente da questão da Agricultura (Agronegócio) animando o ambiente, criando o Fundo Comum, colocando a Agricultura na pauta política dos governos locais"(idem). Quando vai tratar da inovação, o projeto assim se manifesta: "na agricultura maranhense era assim: municípios de braços cruzados ESPERANDO as ações dos governos federal e estadual como se o desenvolvimento local não fosse obrigação, também, das municipalidades" (idem). E reafirma que: "a inovação, portanto, é 15 municípios nordestinos se unirem para fazer evoluir sua agricultura, deixando, assim de esperar os 'GODOT' do desenvolvimento, que nunca chegam mas se constrói"(idem). Vemos, neste caso, que inovação é implantar uma política pública que não existe, que nunca existiu e que enfrenta resistências e passividade seculares para ser implantada. A inovação aqui é implantar uma nova instituição, mas também uma instituição que funcione. Um outro exemplo de dificuldade de quebra de paradigma pode ser localizado no Programa de Modernização Administrativa, de Santo André (SP), onde "o primeiro obstáculo enfrentado foi o de garantir adesão a ele. Isso exigiu um esforço grande de esclarecimento da concepção do programa para a equipe de governo, para as chefias intermediárias e para o conjunto de servidores" (PMSA, 1999). O documento cita que gerou-se "muita expectativa" em determinados setores enquanto outros ficavam "esperando para ver se o programa era para valer" (idem), o que mostra que podem existir reações de incredulidade à implantação de uma inovação. O Programa mostrou que "a principal dificuldade para o desenvolvimento do programa é inerente a ele, ou seja, a dificuldade que quem conduz a máquina pública, sejam o servidores de carreira seja os da equipe de governo, tem de se deter no seu dia a dia e perceber que é possível melhorar" (idem). Existe a percepção de resistências para mudanças na forma de realizar as tarefas administrativas devido à cultura organizacional vigente. A situação existente se expressa pela avaliação por parte dos gestores públicos de que o tipo de programa proposto não gera resultados que aparecem "e portanto não geram dividendos políticos" (idem). A inovação é considerada como um combate à "essa visão equivocada, que desconsidera o direito do cidadão ter uma prestação de serviços de qualidade"(idem).

O projeto diagnostica que "o modelo tradicional dos órgãos governamentais é marcado pela fragmentação e pela falta de conexão ágil e racional entre os diversos serviços e

informações". Além disso, identifica que "os vícios burocráticos e comportamentais foram se acumulando ao longo dos anos, transformando cada setor da máquina pública em algo com início e fim em si mesmo" (idem). Dessas afirmações podem-se extrair os seguintes ensinamentos: o "inimigo" seria interno, está dentro da própria máquina burocrática, também ela capturada por interesses corporativistas e por uma passividade e resistência à mudança muito fortes, resistências essas consolidadas historicamente. Fica difícil, assim, a implantação da inovação, que para ser viável precisa quebrar a lógica do paradigma dominante.

Ainda mais ou menos na mesma área situa-se o projeto "Fortalecimento Financeiro do Município com Justiça Fiscal a Serviço da Cidadania" de Vitória da Conquista (BA) que objetivava promover o "saneamento das finanças, aplicando política tributária com Justiça Fiscal e adequação das despesas às receitas" (PMVC, 1999). O projeto identifica uma "enorme dificuldade em aprovar as leis e a consolidação necessária ao desenvolvimento do projeto na Câmara Municipal". Aqui o "inimigo" à inovação não está no próprio governo mas no Estado, no Legislativo. As formas de enfrentar estas resistências também são problemáticas pois "a capacidade de mobilização da população ainda é muito limitada, inclusive o custo de publicidade informativa é demasiado alto" (idem). Os resultados obtidos foram "o completo saneamento financeiro, com a recuperação da capacidade de governar da Prefeitura municipal" sendo identificado como inovação a "participação direta da população organizada na decisão sobre os assuntos financeiros da administração municipal" bem como "inversão da política tributária, beneficiando e/ou isentando o pequeno contribuinte e adotando procedimento de combate à sonegação do grande contribuinte"(idem). Os problemas aqui se referem à luta por se viabilizar frente a um conjunto diferenciado de atores sociais com diversas capacidades de resistência e de interesse no julgamento da inovação. Neste caso, uma investigação mais aprofundada poderia identificar interesses contrários ao projeto existentes na Câmara Municipal baseados em compromissos ideológicos e/ou interesses identificados com grupos econômicos que seriam penalizados com a nova política tributária.

Como forma de combate à pobreza, mas pressupondo quebra de paradigma, se situa o Projeto O processo de desenvolvimento rural sustentável em Urupema (SC) com objetivos de criar infra-estrutura nas comunidades rurais de modo a evitar o êxodo rural e "tornar a agropecuária de Urupema mais competitiva, frente à mercados globalizados". O projeto em questão mostra a consciência de um novo mundo que está colocado e que Urupema está inserido neste. O maior obstáculo também é estrutural, "a falta de recursos" do município dada sua base econômica rural, "pois trata-se de um município eminentemente agrícola e portanto, sofre dos mesmos problemas que o setor enfrenta no Brasil" (PMU, 1999). Como principal inovação registra-se "o abandono em definitivo, do paradigma convencional de desenvolvimento rural, pois a preocupação não está mais centrada somente na produção, mas principalmente na população. Dessa forma, temas como ampliação das frentes de renda agrícola e não agrícola, novas oportunidades de ocupação da mão de obra, distribuição de renda, melhoria da qualidade de vida e de infra-estrutura do meio rural...." (idem) estão presentes. O projeto vai ainda mais além, ou mais a fundo, para identificar que "o produtor do Planalto Catarinense, cuja etnia predominante é portuguesa ou mescla negros e índios, é considerado resistente a adoção de novas tecnologias, a investimentos e diversificação de suas fontes de renda, ou seja, não adapta-se a sistemas de cultivo mais tecnificados" (idem). Os resultados estão "provando justamente o contrário, ou seja, que quando eles dispõem de crédito adequado e assistência técnica permanente tornam-se competitivos.." (Idem).

No projeto Sobral Criança, do município de Sobral (CE), direcionado para crianças e adolescentes em situação de risco, como obstáculos foram identificados a "prática da intersetorialidade" além da carência de equipamentos e a "sensibilização para o trabalho voluntário". O projeto aponta que para este último obstáculo "têm-se tentado desfazer a idéia, ainda hegemônica, onde o Estado é provedor de todas as ações. Onde o público é sempre estatal, e configura-se uma dualidade onde a administração pública relaciona-se com deveres e a sociedade com direitos. Este talvez seja o obstáculo mais difícil de ser atacado" (PMS, 1999). Como inovação o projeto identifica o exercício de Gestão Participativa como modelo de gestão pública. O projeto aponta a existência de resistências que têm raízes históricas e, assim, pode-se perceber como é difícil superá-las para introduzir a inovação, ou seja um novo paradigma.

O projeto Escola Família Agroindustrial de Turmalina (MG) que objetiva "apresentar uma proposta pedagógica socializante e uma alternativa no transporte escolar diário, sempre oneroso e menos eficiente que o trabalho desenvolvido pela EFAT" identifica como um dos obstáculos a "resistência de grupos políticos que não acreditam em investimentos sociais". É oportuno mostrar essa resistência levando em consideração que "o projeto focaliza diretamente a pobreza, possibilitando ao filho do agricultor empobrecido economicamente o acesso à escola, à saúde bucal e física, à pré-qualificação profissional, à sua própria construção como ser social e cidadão" (idem). Mesmo frente a esses atributos e propósitos o projeto sofreu resistências de setores políticos, indicando como que a inovação pode despertar as resistências mais diversificadas possíveis.

O projeto Bolsa Familiar para a Educação - Bolsa Escola de Belém, localiza na falta de recursos advinda de cortes de verbas dos governos federal e estadual o maior obstáculo para oferta de bolsas. O projeto entende como inovação a destinação de um total de 1000 bolsas para crianças e adolescentes em situação de rua demonstrando uma "preocupação efetiva de ações voltadas à garantia da promoção social da família... e ainda a preocupação com a sua formação sócio-política" (PMB, 1999). Em outras palavras, a inovação advém de uma decisão política, superar a pobreza e o analfabetismo existentes, entendendo ser a educação o veículo para alcançar este objetivo bem como para a formação política.

Uma outra expressão do clientelismo é apontada pelo Projeto Convênio Creches Comunitárias, de Porto Alegre, que coloca como obstáculo "a prática do clientelismo e paternalismo que ainda predomina no movimento comunitário e se expressa nas lideranças que dirigem as creches" (PMPA, 1998). Os formuladores do projeto afirmam: "compreendemos que esta questão é histórica, pela experiência que vivemos na cultura autoritária do Brasil..." (idem) bem como que em termos históricos "os governos tem legitimado práticas clientelistas, paternalistas e assistencialistas, no que se refere a gestão dos recursos públicos. Este programa rompe radicalmente com esta forma de administrar e estabelece uma relação pautada em outros referenciais" qual seja, "a gestão democrática" desenvolvendo uma "cultura de participação, de decisões coletivas, de convivência com as diferenças, de diálogo e transparência" (idem). Vê-se, novamente, a participação popular surgir como um antídoto contra os fenômenos do clientelismo e assistencialismo.

Uma inovação assentada em mudança de valores, "valores para trás" como denominamos anteriormente, pode ser encontrada no Projeto Centro de Referência de Atendimento ao Idoso (CRAI), em Vitória (ES) que busca "introduzir uma visão positiva da saúde, revertendo o modelo predominantemente curativo e centrado na hospitalização" (PMV, 1997) bem como incorpora "em seu corpo de trabalho, familiares, cuidadores, para desenvolver uma práxis de assistência ao idoso inválido.... reduzindo assim, a busca por

hospitalização ou segregações asilares....." (idem). O projeto destaca que "não investe exageradamente em tecnologias avançadas, estando atento aos custos da saúde...." (idem) repensando "a prática de medicalizar acentuadamente o cotidiano do idoso...." (idem). O projeto rompe, portanto, com uma visão mercantilizada e desumanizada da medicina buscando alternativas em modelos pretéritos nos quais se baseava grande parte da assistência médica. Busca um equilíbrio entre a tecnologia avançada e valores humanos que se perderam nos últimos anos/décadas.

Seguindo praticamente a mesma linha encontramos o Projeto República Bem-Viver de Santos, que apresenta a característica de ter partido a proposta do projeto da sociedade civil encontrando receptividade por parte do poder público. Formado um movimento na comunidade por moradia para idosos, a COHAB local destinou um imóvel para a sociedade formada. A inovação apontada reconhece que foi "possível encontrar soluções para a questão habitacional do idoso sem recorrer aos métodos tradicionais de institucionalização, de internação psiquiátrica e de asilamento" (PMS, 1998). A participação dos idosos no programa é fundamental, dado que eles estabelecem o regulamento de funcionamento da República, definem a periodicidade e a dinâmica das reuniões, dividem entre si o aluguel social, definem o tipo de alimentação, a forma de compartilhar o quarto, a divisão das tarefas domésticas. . Em termos de avaliação pode-se constatar que após um ano de existência da República, as reuniões conjuntas com a equipe técnica passaram de semanais para quinzenais e posteriormente para mensais, "indicando uma progressiva busca de autonomia por parte dos idosos e menos acompanhamento" (idem). Existe consciência de que "a República livrou-os do asilo..." (idem). Fica claro, observando este e tantos outros casos, que as decisões de projeto na área pública com inovação, são alimentadas por valores e princípios ao se constatar no caso que "idosos, tanto quanto crianças e adolescentes, são patrimônio de qualquer nação. Relegá-los à condição de pobreza, de miséria absoluta e de abandono é ignorar o que já fizeram ou o que poderão fazer pelas demais gerações" (idem).

Na mesma linha se insere o Projeto Mãe Canguru que objetiva "proporcionar, ao recém nascido prematuro, o contato precoce com sua mãe" bem como "substituir o calor mecânico da incubadora pelo calor materno" fomentando o "aleitamento materno, evitando o desmame precoce" (PMR, 1997). O projeto ainda argumenta que "o contato mãe-filho pele a pele eleva precocemente a estima e o amor da mãe pelo filho prematuro..." (idem). Como no caso anterior, o projeto não só resgata valores de um passado nem tão distante mas que foram superados pela sociedade industrial/tecnológica como vai de encontro a interesses financeiros de empresas fornecedoras de equipamentos e medicamentos. Substitui, enfim, mercadorias por valores.

Na mesma linha situa-se o Programa Médico de Família de Niterói, objetivando assistência integral e continuada à população de alto risco e com difícil acesso ao SUS. Este programa também propugna "a mudança do modelo mais assistencial, com enfoque na prevenção e promoção à saúde" (PMN, 1997). O programa auto identifica como inovação o resgate da "figura do médico generalista que é capaz de atender cerca de 70% das demandas de saúde da população" ao lado de uma co-gestão entre a Prefeitura municipal e as associações de moradores da área atendida, exercendo assim estes o "controle social" (idem). As famílias ficam vinculadas a um equipe médica profissional, "estabelecendo com esta uma relação direta. Ouve-se mais, medicaliza-se menos. A inovação está apenas em retomar valores e referenciais esquecidos ao longo da evolução das práticas médicas...." (idem). Neste caso, os realizadores do Programa já explicitam que existe uma retomada de valores esquecidos,

convergindo com nossa colocação de adoção de valores do passado que se perderam, que foram, no caso, substituídos por equipamentos e relações mais frias e distantes.

Uma outra inovação na área de valores, só que desta vez de "valores para frente", refere-se ao Mutirão Reflorestamento, no Rio de Janeiro, onde é efetuado o reflorestamento de encostas de risco utilizando trabalhadores de comunidades carentes remunerando seu trabalho. "A escolha do encarregado local se dá através de assembléia comunitária" (PMRJ, 1997), o que compromete a comunidade com o trabalho. Observa-se aqui a introdução de um projeto que visa recuperar e preservar áreas devastadas e potenciais riscos para a população residente, baseando-se em valores contemporâneos e em práticas democráticas. Na mesma área identifica-se o projeto do Consórcio Intermunicipal de Recuperação da Bacia Hidrográfica do Ribeirão Lajeado, de Penápolis, que objetiva recuperar matas ciliares, efetuar o controle sanitário, desenvolver ações de educação ambiental, com conscientização das necessidades de preservação do meio ambiente, e promover a diversidade agrícola na área da bacia. A inovação é vista pelos proponentes através da "vertente comunitária, ou seja, pela sociedade civil organizada, que está representada no Consórcio" (PML, 1997). Também se considera inovador ao atuar através da forma de consórcio o que "possibilita a execução de serviços de interesse comum e permite uma economia de investimento financeiro que, talvez fosse inexecutáveis se fossem executados de maneira isolada" (idem). Verifica-se aqui não só a busca da quebra de um modelo de destruição do ambiente natural e de irresponsabilidade que se substitui por um outro de preservação e renovação. Existe a percepção de que isto só é viável através de um trabalho de conscientização da população bem como de soma de esforços para fazer frente aos gastos financeiros.

Ainda na área ambiental e também dentro do objetivo de implantar novos valores situa-se o Projeto Reaproveitamento de Resíduos Orgânicos via Suinocultura, de Porto Alegre. A inovação apresentada realiza-se "através da redução da disposição de resíduos orgânicos em aterros sanitários" proporcionando "uma economia em termos de custo de operação e de recursos naturais" com a "produção de carne suína e derivados e do aproveitamento como adubo orgânico do esterco produzido na propriedade" (PMPA, 1999). Um dos obstáculos enfrentados foi a "não-participação dos criadores no processo de Gestão Pública da cidade" bem como a existência de "ações e atividades nas criações degradantes e poluidoras do ambiente e comprometedoras da saúde pública". Pelas indicações do projeto, esses processos já estariam sendo revertidos observando, porém, "um engajamento ainda não tão completo nessas questões" (idem). Este projeto reforça uma posição já apresentada da dificuldade de mudar formas de proceder consolidadas há longo tempo. Mesmo que se constate que essas formas causam problemas e danos (no caso ao meio ambiente) é um trabalho duro e longo mudar os conceitos da população envolvida. Aí apresentam-se as resistências à inovação o que pode levar, se não houver dedicação e muito trabalho, a inviabilidade da inovação.

Na área dos *valores para frente* também se situa o Projeto de Saúde Mental de Belo Horizonte que "se insere num amplo movimento de subversão da lógica manicomial, que preconiza a segregação como método de tratamento para a loucura" (PMBH, 1998). Os projetos que defendem *valores para frente* estão intrinsicamente ligados à quebra de paradigmas, pois lidam com uma forma de ver os problemas até então não considerada. Os projetos que buscam o resgate de *valores para trás* estariam lutando pela re-implantação de um paradigma mas aqueles com *valores para frente* estão lutando pela implantação de um novo paradigma. Este novo paradigma está assentado na "premissa de que é possível e

viável, técnica e eticamente, tratar os loucos, sem excluí-los" (idem). A nova configuração da política social considera-se inovadora por perceber que "para tratar a loucura, é necessário reconhecê-la como parte integrante da experiência humana, sendo necessário dotá-la, de uma significação que diga respeito à vida, e não aos limites de uma determinada noção de adoecimento" (idem). Para um projeto que considera que "inova de maneira radical" (idem), entendemos que isto pressupõe um diagnóstico também radical da situação existente. Percebemos que projetos deste tipo, como outros, mexem com questões centrais da existência humana, propondo novos enquadramentos, novas formas de ver os problemas. O projeto tem consciência disto ao afirmar que acredita na "viabilidade de uma utopia, **a de uma sociedade sem manicômios**. Ou seja, a construção de novo pacto ético com a loucura, permitindo a mesma, sustentar sua diferença dentro do coletivo" (idem). Evidentemente, `a mudança em tela surgem muitas resistências, sendo apontado como grande obstáculo, "a própria cultura manicomial secularmente construída, presente nos mais diversos setores da sociedade, nos próprios usuários e seus familiares, que tinham no hospital psiquiátrico sua única referência" (idem). A forma de enfrentar essa lógica, "a inversão de lógica" tem sido "gradativa e permanente" (idem). O novo projeto se considera inovador partindo da premissa que "por dois séculos, a loucura teve apenas um destino: a exclusão. O hospital psiquiátrico se ergue e consolida, a partir da premissa de que o fora - o exílio, é pátria legítima dos loucos" baseando-se numa associação indissociável entre tratamento e exclusão. A nossa inovação reside, aí. Partimos do princípio, que é necessário, urgente e possível, desatrelar estes dois termos" (idem). Vemos, assim, como determinados tipos de inovação têm que lutar e se colocar contra "verdades" estabelecidas secularmente para as quais são oferecidas enormes resistências.

Na mesma área de atuação encontramos o projeto Centros de Atenção Psicossocial, do Rio de Janeiro que "visa a reversão do modelo assistencial psiquiátrico, hoje centrado no atendimento hospitalar de caráter asilar" (PMRJ, 1999). O projeto identifica como obstáculos a "necessidade de convencer a estrutura da Secretaria Municipal de Saúde da importância, oportunidade e viabilidade da montagem deste dispositivo de assistência" (idem) - o que já foi apontado em outros projetos, como visto anteriormente -, além de ter que "lidar com a desconfiança da população, sobretudo dos familiares dos pacientes que manifestavam um temor em relação `a adesão e efetividade da assistência extra-hospitalar" (idem). Os autores do projeto mostram que "para enfrentar tais argumentos participamos ativamente de vários foruns comunitários, das conferências municipais e distritais de saúde nas quais defendemos nosso projeto e, após o início do funcionamento da nossa 1.ª Unidade, passamos a demonstrar os dados de produção alcançados" (idem). A conquista apontada mostra bem uma radical mudança de valores: "acreditamos que a mais importante conquista de nosso programa é uma substancial mudança na cultura acerca da loucura. Estamos demonstrando na prática a nossa tese de que a convivência humana é um poderoso recurso terapêutico, de que é mais humano, mais eficaz e menos dispendioso promover a assistência destas pessoas em sua própria comunidade..."(idem).

Ainda na área de *valores para frente*, situa-se o projeto Núcleo Intersindical de Conciliação Trabalhista, de Patrocínio (MG), que identifica como obstáculos a "presença de mentalidade e cultura sindical arraigada no hábito do confronto e atitudes belicosas e astuciosas e daí uma atitude de desconfiança entre as categorias profissionais e econômicas calcadas em um modelo trabalhista anacrônico que dificulta a adoção de uma cultura de parceria e entendimento, princípio básico do Núcleo...." (PMP, 1998). Ainda como obstáculo o projeto identifica "resistência de setores corporativistas alheios aos interesses

dos trabalhadores e empregadores, mais preocupados com manutenção de seus interesses sustentados num modelo trabalhista degenerado" (idem). A forma de enfrentar e superar esses obstáculos se expressou na realização de reuniões interativas, "adoção de regras claras de conduta (expressas no Estatuto do Núcleo), realização de debates públicos" constituindo-se "princípios básicos" tais como "transparência (debate público), legalidade, lealdade, paridade, imparcialidade (dos agentes públicos). Como inovação o projeto identifica "a construção de um modelo trabalhista (em constante aperfeiçoamento) centrado na negociação coletiva, adequado à realidade local, que veio resgatar o entendimento entre o trabalhador e o empregador e eliminar o vício do demandismo inconsequente de efeitos desastrosos para trabalhadores (desgaste da demanda e elevação dos custos da mão de obra sem que isto implicasse em benefício ao trabalhador) e para o Estado (entupimento da Justiça do Trabalho) ..." (idem).

No caso brasileiro, um projeto que tenha como inovação superar consequentemente a pobreza das massas populares passa a ser um projeto que muda valores dado que, efetivamente, este nunca foi um projeto de nação. Nesta situação não se trata de valores para frente ou para trás mas de instalar valores. Neste caso se insere o Projeto de Ações Integradas - PAI, de Teresina, que prega "o combate, a erradicação e a prevenção da exploração econômica da mão de obra oleira infante-juvenil em Teresina" de modo a "garantir o ingresso/regresso e a permanência da criança e do adolescente na escola formal" (PMT, 1999). O projeto aponta como obstáculo "a resistência das famílias para a retirada das crianças e adolescentes do trabalho, considerando que a mão de obra das crianças e adolescentes é importante para a sua sobrevivência" (idem). O projeto considera como inovação uma efetiva mudança de valor: "consiste na mudança de valor concebido pelas famílias em relação à criança e ao adolescente. Inicialmente priorizavam o trabalho de suas crianças como uma fonte de renda sem se dar conta dos danos e prejuízos irreparáveis para a população infantil, que tinha uma infância ceifada pelo peso do trabalho estafante, sem poder viver a infância" (idem). O projeto mostra que ocorre a mudança quando "conseguiu fazer ver que o lugar de criança é na escola aprendendo..." o que fez "emergir na comunidade uma consciência de reconhecimento e respeito à criança e adolescente" (idem). Na área de *valores para frente* podemos localizar ainda o Projeto Alerta, de Presidente Prudente (SP), voltado para adolescentes que cometeram ato infracional de modo a desenvolver suas potencialidades de modo a promover uma reinserção na família e na sociedade. Os obstáculos identificados foram: "despertar o interesse pela escola, estimulando a regressar e/ou permanecer na escola formal" além de "dificuldade nas relações com a escola que manifesta-se em inadequação entre a idade e a série escolar, preconceito e discriminação" assim como "poucas entidades sociais dispostas a oferecer vagas para os adolescentes cumprirem a medida de prestação de serviços à comunidade" (PMPP, 1999). Esta é uma área bastante sensível que mostra bem as dificuldades enfrentadas por um projeto que objetiva mudar o posicionamento da sociedade quanto a esta questão.

Enquanto a grande maioria dos municípios aponta a questão política como central na definição e viabilização das inovações um caso diferenciado merece destaque. O Programa de Tratamento Participativo de Resíduos Sólidos da Região do Alto Rio Negro, de São Bento do Sul (SC), aponta como maior conquista do projeto "o tratamento conjunto da questão na região possibilitando o envolvimento comunitário e institucional de forma apolítica, com o pensamento na bacia hidrográfica como um todo e não somente nos limites físico/político de cada município" (PMSBS, 1999). O que o projeto parece querer enfatizar

é que se existiram conflitos, estes não foram insuperáveis ou ainda que a agregação ao projeto não se dá através de filiação partidária. Como inovação o projeto registra "sua prática participativa e sua dinâmica integradora. A manutenção da identidade própria de cada município porém, com propostas conjuntas para problemas comuns é um aspecto inovador importante" (idem).

6. Conclusões: várias conclusões já foram sendo tiradas ao longo do texto. Como dissemos nas considerações metodológicas, nem sempre aparecia com clareza e objetividade o que os gestores entendiam por inovação. Algumas vezes o próprio termo não aparecia. Ressaltou-se, então, que fomos buscar em outras partes do questionário o que pudesse indicar o que foi a inovação. Da análise do material empírico podemos concluir que, embora algumas inovações sejam pontuais, bem específicas, elas têm, no geral, um escopo maior, uma abrangência maior. Em geral, objetivam fazer mudanças estruturais na sociedade e isto passa não só por um novo posicionamento do governo mas numa capacitação da sociedade. Neste rol estão incluídas ações baseadas na participação popular, na democratização do poder, no combate visando à erradicação do clientelismo, do assistencialismo. Em outras palavras, lidam com características estruturais da sociedade brasileira, construídas historicamente. Muito provavelmente os projetos que propuseram essas inovações foram premiados justamente por conta dessa qualidade. Neste sentido, foi positivo analisar também os obstáculos pois pudemos perceber como forças poderosas se opõem as inovações, resistem à elas. Estas inovações referem-se à tentativa de quebra de paradigmas consolidados e como qualquer quebra de paradigmas sabemos das forças que se opõem à este movimento. Também pudemos identificar inovações que explicitamente colocam antigos ou novos valores. No primeiro caso, seria o resgate de valores perdidos e no segundo caso seria a introdução de valores provocados pela contemporaneidade. Em ambos os casos também pudemos identificar forças poderosas opondo-se à introdução da inovação. Também merece um comentário o fato de que as resistências se situam no campo da sociedade civil mas podem se localizar também dentro do próprio governo, no momento em que desafiam interesses cristalizados. Não construímos categorias mais amplas - além das mencionadas na revisão de literatura - para abrigar as inovações. Em geral, fora poucas exceções, as inovações aqui apreciadas conformam todo um contexto de mudança de paradigma e de valores, que estão muito imbricados.

O material empírico analisado mostra um vigor e uma capacidade propositiva surpreendentes por parte de determinados governos municipais que estão efetivamente a desafiar os paradigmas dominantes, dispondo-se a romper com valores historicamente dominantes que privilegiam uma elite procurando ampliar para a massa, criando cidadania, através do que se chama inovação. Observou-se uma postura de enfrentamento e de combate ao modelo desenvolvido no Brasil nos anos 90, no nível federal, mas isto implica em um alerta, de que a esfera municipal não é, nem pode ser, a tábua de salvação, pois não opera com variáveis macro-econômicas-políticas. Inovação na esfera municipal no Brasil não é mais do que romper com um estado de coisas que representa interesses de uma minoria, e as experiências práticas tem mostrado que este processo já se instalou e tende a se propagar no Brasil. Assim, combater a pobreza, enfrentar firmemente a questão da educação, da saúde preventiva, da recuperação e proteção ambientais são políticas inovadoras ao se contrapor ao ideário hegemônico.

7. Referências Bibliográficas.

ABRUCIO, Fernando Luiz & COUTO, Cláudio G. A Redefinição do Papel do Estado no Âmbito Local. *São Paulo em Perspectiva*-Revista da Fundação Seade, São Paulo, v.10, n.3, p 40-47, jul.set/1996

BAVA, Silvio Caccia. Desenvolvimento Local: uma alternativa para a crise social? *São Paulo em Perspectiva*-Revista da Fundação Seade, São Paulo, v.10, n.3, p.53-59, jul.set/1996.

FARAH, Marta F. S. Reforma de Políticas Sociais no Brasil: Iniciativas Recentes de Governos Estaduais e Municipais. In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL “REESTRUTURAÇÃO E REFORMA DO ESTADO: BRASIL E AMÉRICA LATINA NO PROCESSO DE GLOBALIZAÇÃO”; INTERNET, FEA-USP, maio/1998.

HOME PAGE do Programa Gestão Pública e Cidadania: <http://inovando.fgvsp.br> - para as referências dos projetos mencionados para os anos 1997/98/99, na categoria de finalistas.

PINHO, José Antonio G. de & SANTANA, Mercejane W. Inovação na Gestão Pública no Brasil: uma aproximação teórico-conceitual. In: *Enanpad*, 22, Anais. Foz do Iguaçu: 1998.

SALGADO, Silvia Regina da Costa. Experiências Municipais e Desenvolvimento Local. *São Paulo em Perspectiva*-Revista da Fundação Seade, São Paulo, v.10, n.3, p 48-52, jul.set/1996.

TENÓRIO, Fernando G. & ROZENBERG, Jacob E. “Gestão Pública e Cidadania: Metodologias Participativas em Ação”. *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, v.7. São Paulo: FGV, 1997.