UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ
NÚCLEO DE ALTOS ESTUDOS AMAZÔNICOS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DO TRÓPICO ÚMIDO
MESTRADO EM PLANEJAMENTO DO DESENVOLVIMENTO

FABIOLA ALVES CEREJA

CONTINUIDADE E DESCONTINUIDADE ADMINISTRATIVA: um estudo comparado entre programas de microcrédito municipais

Belém, PA
2012

FABIOLA ALVES CEREJA

CONTINUIDADE E DESCONTINUIDADE ADMINISTRATIVA: um estudo comparado entre programas de microcrédito municipais

Dissertação apresentara ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Sustentável do Trópico Úmido como requisito para obtenção do grau de mestre em Planejamento do Desenvolvimento.

Orientador Prof. Dr. Josep Pont Vidal

Dados Internacionais de Catalogação na publicação (CIP)
Biblioteca do NAEA/UFPA

Cereja, Fabiola Alves
Continuidade e descontinuidade administrativa: um estudo comparado entre programas de microcrédito municípios; orientador Josep Pont Vidal. – 2012.
128 f. : il. ; 29 cm
Inclui Bibliografias

Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Pará, Núcleo de Altos Estudos Amazônicos, Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Sustentável do Trópico Úmido, Belém, 2012.

1.Continuidade administrativa.2. Descontinuidade administrativa 3. Microcrédito. 4. Políticas pública. 5. Estudo comparativo. I. Vidal, Josep Pont. II. Título.

CDD. 22. 338

FABIOLA ALVES CEREJA

CONTINUIDADE E DESCONTINUIDADE ADMINISTRATIVA: um estudo comparado entre programas de microcrédito municipais

Dissertação apresentara ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Sustentável do Trópico Úmido como requisito para obtenção do grau de mestre em Planejamento do Desenvolvimento.

Aprovada em: 20 / 11 / 2012

Banca Examinadora:

Prof. Dr. Vidal
Orientador - PPGDSTU/UFPA

Prof. Dr. Durbens Nascimento
Examinador Interno - PPGDSTU/UFPA

Prof. Dr. Milton Cordeiro de Farias
Examinador externo – PPGMD/UNAMA

Belém
2012

À minha mãe pela atenção, carinho e
compreensão em todas as vezes que dela precisei e
com quem aprendo e aprendi o que não se ensina na academia.

AGRADECIMENTO

Agradeço a Deus pelo Dom da vida e pela força principalmente nos momentos em que pensei desistir, sem coragem de continuar.

Ao meu Orientador, Prof. Josep Vidal, pela confiança, dedicação e compreensão e por acreditar na possibilidade de levar ao final o meu mestrado.

À minha família – meu pai, Cereja, e minha mãe, Edna – pelo amor incondicional que me dedicam; e ao meu irmão, Fábio, pelo apoio e convivência; ao meu sobrinho Rafael, que com sua alegria me tirava das trevas.

Às minhas amigas-irmãs: Andréa, Brenda Mendonça, Brenda Taketa e Wilmara pelo apoio, pelo carinho, pelos inesquecíveis momentos de "café com bobagem" e, principalmente, pela linda amizade.

Ao Henrique, pela compreensão e ajuda em boa parte dessa caminhada e a sua mãe Margarete que é uma segunda mãe para mim.

Aos meus amigos do Mestrado pela convivência afetuosa e pelos debates de ideias que manterei vivos na lembrança, em especial, a Brenda, Mateus, Fauze, Rosa, Tatiane e ao Dalton, pelas gargalhadas, vivências e momentos de aprendizagem.

Aos professores do NAEA, em especial ao Prof. Saint-Clair por despertar o gosto pelo tema Geopolítica; ao Prof. Francisco de Assis Costa (Chiquito) por tornar o Capital um livro prazeroso; ao Prof. Durbens Nascimento por expor também as correntes de pensamento Kantiana e Hobbesiana; ao Professor Fábio que tornou planejamento regional um objetivo profissional futuro; a Professora Lígia Simmonian que foi fantástica na metodologia qualitativa, o que me deu foco na dissertação.

Aos funcionários do NAEA: Daniela, Rosangela, Aldo, Ádila e Renan, com agradecimentos particulares pelo carinho que sempre me recepcionaram;

"É preciso menos tempo para fazer algo de maneira certa do que para explicar por que foi feito de maneira errada"

Henry Longfellow

RESUMO

Neste trabalho buscou-se determinar quais fatores, no ambiente da gestão pública e administrativa, provocam o fenômeno de continuidade e descontinuidade administrativa, em um universo de programas de microcrédito municipais que foram impactados na transição da gestão municipal. A pesquisa foi realizada por meio de em estudo comparativo com os programas de microcrédito: Fundo Ver-O-Sol, em Belém do Pará, e o Banco do Povo Crédito Solidário em Santo André, em São Paulo. O estudo partiu das seguintes questões que nortearam a análise dos casos estudados: quais são os fatores que provocam a continuidade e descontinuidade administrativa em programas de microcrédito em governos municipais? Como se deu a discussão e a implementação para a continuidade do programa? Quais são as principais modificações sofridas pelos programas de microcrédito com as mudanças político-partidária na gestão municipal?

Palavras-chave: Continuidade administrativa. Descontinuidade administrativa. Microcrédito. Políticas públicas . Estudo comparativo.

RESUMEN

Este trabajo presenta algunos factores que se desarrollan en el ambiente de la gestión pública administrativa dando al aparecimiento del fenómeno de continuidad y discontinuidad administrativa, dentro de un conjunto de programas de microcréditos municipales que fueron impactados por la transición de los gobiernos municipales. A pesar del tema estar presente en el cotidiano de la gestión pública, sociedad, medico de comunicación y academias, hay pocos estudios que profundicen su problemática, convirtiéndose en un obstáculo en el desarrollo económico local, ya que cuando existen discontinuidades políticas se piensa que todo va a cambiar, pero su realidad se muestra contraria a ese pensamiento. La continuidad administrativa está presente en varias instituciones gubernamentales. Aquí se analiza el caso de los programas de microcrédito de Belém (PA) y Santo André (SP). El método aplicado corresponde a un estúdio comparativo de dos programas municipales de Microcrédito: Fundo Ver-O-Sol e o Banco do Povo Crédito Solidário. El estudio parte de la siguiente interrogante¿Cuáles son los factores que provocan la continuidad y discontinuidad administrativa en los programas de microcrédito de los gobiernos municipales?

Palabras llaves:Continuidad administrativa, Discontinuidad administrativa, Microcredito, Politica pública, Estudio comparativo

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1-	Apresentação Geral da Metodologia.....	24
Figura 2-	Localização geográfica de Belém (PA).....	33
Organograma 1 -	Fundo Ver-o-Sol.....	38
Fluxograma 1 -	Fluxo de Processo de Crédito - Fundo Ver-o-Sol.....	39
Figura 3 -	Localização do município Santo André.....	42
Figura 4 -	Modelo Tripartite do Conselho de Administração.....	49
Organograma 2-	Organograma do Banco do Povo Crédito Solidário.....	49
Figura 5-	O ciclo de etapas da política pública.....	65
Figura 6 -	O papel do Microcrédito nas Microfinanças.....	69
Organograma 3 -	FVOS gestão do PT 1998-2004.....	80

LISTA DE QUADROS

Quadro 1-	Métodos e tendências de análise.....	24
Quadro 2 -	Quadro de Entrevistados e sua importância para a pesquisa.....	28
Quadro 3 –	Matriz para Análise do discurso pesquisado.....	28
Quadro 4 -	Quadro Comparativo entre os programas.....	30
Quadro 5	Produtos e prazos do Fundo Ver-o-Sol.....	41
Quadro 6 –	Informações sobre crédito – FVOS.....	42
Quadro 7-	Produtos do Banco do povo Crédito Solidário.....	52
Quadro 8 -	Condições de acesso ao crédito do Banco do Povo Crédito Solidário.....	53
Quadro 9 -	Quadro sintético da literatura continuidade e descontinuidade administrativa.....	61
Quadro 10 -	Principais diferenças entre os programas de microcréditos Ver-o-Sol e BPCS.....	99

LISTA DE TABELAS

Tabela 1-	IDH-M comparativo dos municípios de Belém e Santo André.....	31
Tabela 2-	Comparativo do desempenho do Fundo Ver-o-Sol 1998/2010.....	42
Tabela 3 –	Recursos financeiros integralizados pelos sócios do Banco do Povo Crédito Solidário (BPCS).....	47
Tabela 4-	Comparativo do desempenho do Banco do Povo Credito Solidário 1998/2010.....	54

LISTA DE SIGLA E ABREVIATURAS

ABCRED	Associação Brasileira de Entidades Operadoras de Microcrédito e Microfinanças
ACISA	Associação Comercial e Industrial de Santo André
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
BPB	Banco do Povo de Belém
BPB	Banco do Povo de Belém
BPCS	Banco do Povo Crédito Solidário
CMTDES	Conselho Municipal de Trabalho e Desenvolvimento Econômico e Social
DAS	Cargos de Direção e Assessoramento Superior.
FACI	Faculdade Ideal
FADESP	Fundação de Amparo e Desenvolvimento da pesquisa
FAMAZ	Faculdade da Amazônia
FGV	Fundação Getúlio Vargas
FVOS	Fundo Ver-O-Sol
IDH-M	Índice de desenvolvimento humano Municipal
ONG –	Organização não governamental
ONU	Organização das Nações Unidas
OSCIP	Organização da sociedade civil de interesse público
PT	Partido dos Trabalhadores
PTB	Partido Trabalhista Brasileiro
RMB	Região Metropolitana de Belém
SCM	Sociedade de Crédito ao Microempreendedor.
SEBRAE	Serviço Brasileiro de Apoio a Micro e Pequena Empresa
SECON	Secretaria Municipal de Economia
SERT	Secretaria de Emprego e Relações de Trabalho do Estado de São Paulo
UNAMA	Universidade da Amazônia

SUMÁRIO

1	**INTRODUÇÃO**	14
1.1	**As questões de pesquisa trabalhadas**	18
1.2	**Objetivos**	18
1.2.1	Objetivo Geral	18
1.2.2	Objetivos Específicos	19
1.3	**Hipótese Geral**	20
1.4	**Hipótese Específica**	20
2	**METODOLOGIA**	22
2.1	**Metodologia Comparativa entre os Programas e Municípios**	22
2.2	**Os Casos e Lugares**	29
2.2.1	*Um quadro geral sobre Belém e o Fundo Ver-o-Sol*	33
2.2.2	Um quadro geral sobre Santo André (SP) e o Banco do Povo Crédito solidário	42
3	REFERENCIAL TEÓRICO	55
3.1	**A continuidade e a descontinuidade administrativa**	56
3.2	**A contribuição das políticas públicas para o debate**	62
3.3	**Teoria da política pública como ciclo**	64
3.4	**Reforma administrativa, descentralização e políticas públicas no Brasil**	67
3.5	**Programas de Microcrédito como Políticas Públicas de Trabalho e Renda**	68
3.5.1	Microcrédito no Brasil: marco analítico para criação dos Bancos do Povo	69
3.5.2	Microcrédito como Política pública de Emprego e Renda	72
4	**ANÁLISE COMPARATIVA ENTRE OS PROGRAMAS FUNDO VER-O-SOL (PA) E BANCO DO POVO CRÉDITO SOLIDÁRIO (SP)**	76
4.1	**Programa de Fundo Ver-o-Sol (FVOS)**	77
4.2	**Programa Banco do Povo Crédito Solidário – BPCS**	87
5	**ANÁLISE DOS RESULTADOS DAS PESQUISAS DE CAMPO**	97
5.1	**Principais diferenças entre os Programas FVOS (PA) e BPCS (SP)**	97
5.2	**Os programas sob a lente das políticas públicas como ciclo**	99
5.2.1	Os casos como políticas públicas em pauta na Agenda Governamental	99
5.2.2	Formulações e tomadas de decisões dos programas	101
5.2.3	A nova implementação dos programas	103
5.2.4	Avaliação para a Continuidade	105
5.3	**As Continuidades administrativas como categoria de análise**	106

5.3.1 Fator relevante: Parcerias..... 106
5.3.2 Fator relevante: político, compromisso de campanha, plataforma de governo..... 108
5.3.3 Fator relevante: Técnico, Estrutura e Gestão do programa..... 109
5.3.4 Fator relevante: Impacto positivo do programa..... 113
5.4 Descontinuidades administrativas como categoria de análise..... 114
6 CONSIDERAÇÕES FINAIS..... 116
REFERÊNCIAS..... 121

1 INTRODUÇÃO

O interesse pelo tema aqui colocado originou-se durante a elaboração do trabalho de conclusão do curso em Administração, intitulado: "Os impactos do microcrédito sobre a geração de emprego e renda: o caso Banco do Povo em Belém (PA)". O trabalho apontou como um dos principais resultados, que a descontinuidade administrativa, objeto de estudo deste projeto, no Fundo Ver-o-Sol, foi consequência da descontinuidade político-partidária surgida na gestão municipal, impactando diretamente na oferta de microcrédito para a sociedade belenense, que procura, entre outras coisas, este tipo de serviço.

Com a transição de mandato do executivo municipal na legislatura dos anos de 2005 para 2006, referente ao Partido dos Trabalhadores, representado por Edmilson Rodrigues, para seu opositor, Duciomar Gomes da Costa, do Partido Trabalhista Brasileiro; os serviços do Banco do Povo foram descontinuados, com risco, inclusive, de fechamento das atividades do Banco. Isso teve um impacto para os tomadores de microcrédito, já que não contaram com os recursos, naquele ano, para capital de giro e sustentabilidade dos microempreendimentos. Essa situação levou algumas microempresas a encerrarem suas atividades.

A curiosidade pelo tema cresceu e se tornou a proposta para o projeto do mestrado. Fazendo-se um levantamento sobre continuidade e descontinuidade administrativa, observa-se o quanto este fenômeno vira debate em época de campanhas próximas às eleições governamentais; este tema pode até ser debatido em outras épocas, mas é nas obrigações cívicas eleitorais que ganha espaço. Assim, obtém destaque nas mídias, nos debates políticos, em debates acadêmicos e no censo comum da sociedade, pois aqui aparece uma situação de preocupação quanto ao próximo prefeito, governador ou presidente, e se estes irão mudar, alterar, regular ou acabar com as políticas públicas que garantem os diversos programas, projetos, planos, atividades e processos dinâmicos de crescimento econômico. Nesta situação, jornalistas, acadêmicos, servidores públicos, microempreendedores e a sociedade lamentam esta "triste tradição de descontinuidade administrativa que assola o país" (NOGUEIRA 2006, p. 45).

Tanto Nogueira (2006) quanto Estevam (2010) convergem na ideia que precisamos ter cada vez mais políticas públicas de Estado - que seriam mais permanentes, estáveis e supostamente capazes de sustentar ações de grande impacto, independente de quem esteja no poder - e não somente políticas públicas de governos, que na opinião dos autores supracitados são transitórias, personalistas e político-partidárias; no entanto os autores alertam que existe

um paradoxo democrático nessas discussões que nem sempre fica explícito, debatido no referencial teórico.

O Governo Federal redigiu uma cartilha para orientar a transferência de poder nas prefeituras em que haverá troca de comando após as eleições municipais; ela prevê uma equipe de transição para que os representantes do prefeito eleito recebam informações estratégicas sobre os recursos públicos, políticas públicas, compromissos futuros etc. A preocupação do Planalto é, justamente, tentar minimizar os impactos das descontinuidades.

Para alguns autores, o fenômeno da descontinuidade administrativa parece ser recorrente, mostrando que a maior incidência na mudança de gestão, principalmente quando o opositor toma o poder, poderia prejudicar o andamento de diversos programas de governo (SPINK, 2002; FARAH, 2001; SPINK, CLEMENTE; KEPPKE, 2007). Essa transição do poder pode interromper iniciativas em curso no setor público, provocando o que se conhece como Descontinuidade Administrativa, vista como o momento em que naturalmente tudo vai mudar e em que os programas, projetos e as atividades serão anulados, "rompidos", independentemente de sua efetividade como política pública.

Nogueira (2007) em sua dissertação mostra outro ponto de vista, o de que nem sempre as políticas são descontinuadas, que há evidências que ocorrem em uma realidade que vão contra o senso comum da sociedade. Assim, também se podem assinalar pesquisas como a do centro de Gestão Pública e Cidadania da Fundação Getúlio Vargas, que tem mostrado a existência da Continuidade administrativa em programas e políticas públicas, mesmo quando ocorrem transições de mandato. O autor supracitado argumenta ainda, que são recentes os estudos sobre o tema, e mostra, também, que quando há uma troca de governantes, espera-se sempre, no imaginário social, que as políticas descontinuem.

Nesse contexto, esta dissertação tem por objetivo aprofundar a compreensão do fenômeno de continuidade e descontinuidade administrativa em um universo de programas de microcréditos sob a gestão de governos municipais, que iniciaram ou recebem ainda recursos do governo Federal/municipal para a efetivação deste tipo de política. Trata-se de um estudo comparativo no qual se consideram dois Programas de Microcrédito pioneiros como política pública de emprego e renda por iniciativa das prefeituras e subsidiados com recursos municipais e que passaram pelo fenômeno da Continuidade e Descontinuidade Administrativa com a alternância de poder no legislativo: Fundo Ver-o-Sol, em Belém/Pará; e Banco do Povo Crédito Solidário, em Santo André/São Paulo. Ambos estão localizados em municípios brasileiros situados em regiões e estados diferentes. Ressalta-se que para este tipo de estudo

poderia ser analisado qualquer programa ou política pública que tenha sido impactado pela descontinuidade política em suas atividades, processos ou recursos.

O economista indiano Amartya Sen (2002) considera que entre os vários efeitos do desemprego, a exclusão social é o pior deles, pois acarreta na perda de autoconfiança, autonomia e saúde física e psicológica. Nesse contexto, Santos (2002) mostra que a pobreza e a exclusão social formam uma categoria perversa produzida pelo sistema capitalista vigente, e coloca a reprodução do dinheiro e do consumo, traduzidas pelo autor como "*democracia de mercado*", no imaginário social do cidadão, ou seja, tudo aquilo que o sistema de consumo pode produzir, faz com que o cidadão - inserido nesse contexto – seja induzido a consumir.

É necessário avançar sobre a questão e considerar outros aspectos, como os sociais e seus impactos no dia a dia dos cidadãos, das vilas, dos bairros, das comunidades e, principalmente, das pessoas que compõem esse mosaico socioeconômico-geográfico-estrutural, pois são elas que movimentam cada espaço de cada um dos lugares onde vivem. Diante desse quadro, Santos (2002), Sen (2002) e Camarotti, i. & spink, p.k. (2000) concordam que o desemprego e a pobreza tornam-se o foco dos debates, nos quais são discutidas maneiras de permitir que os recursos financeiros cheguem a quem mais necessita.

Um dos trabalhos de pesquisa do SEBRAE (2006, p. 1) sobre microcrédito aponta que "os pequenos empreendedores representam no mercado brasileiro cerca de 98,5% das empresas, sendo responsáveis por mais de 60% dos empregos e 8% do PIB". Aproximadamente 2/3 deste total são representados por micro e pequenos negócios informais e 95% ainda não têm acesso ao sistema oficial de crédito. Hoje, da população mundial considerada pobre, aproximadamente 500 milhões são economicamente ativas.

É nessa parcela da população que encontramos os microempreendimentos que podem ser compreendidos por negócios que ofertam uma variedade de bens e serviços, valendo-se, para isso, de meios como "galpões de fundo-de-quintal" ou feiras livres, que empregam no máximo cinco pessoas (ALVES; SOARES, 2006). Ainda, para os mesmos autores, 80% desses microempreendimentos sofrem com a escassez de crédito e outros serviços financeiros essenciais para seu crescimento, sem contar com os problemas de descontinuidade no executivo que podem provocar interrupções nos trabalhos administrativos dos setores que dependem dele para o funcionamento.

A ideia de microcrédito tornou-se uma opção importante para a redução das desigualdades sociais. A situação atual da maioria da população brasileira é extremamente precária: milhões de pessoas estão excluídas do que chamamos de economia formal, sem recursos que possibilitam sua sobrevivência, e a situação se agrava ainda quando se observa o

Relatório Nacional de Acompanhamento dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio 2007, apontando que em termos absolutos o Brasil possui 7,5 milhões de pessoas vivendo com menos de 1 dólar por dia (BEDINELLY, 2007). A solução para esse problema dificilmente virá por meio de políticas governamentais limitadas ao trabalho (Programa Primeiro Emprego; Centro de Solidariedade ao Trabalhador (CST) etc. Então, alternativas voltadas para as microfinanças têm sido apontadas como uma maneira de combater este quadro de pobreza e desemprego (SAFÁTLE, 2006).

De acordo com Resende (2002), há esforço para minimizar e propor alternativas a esse cenário. Desde a Constituição de 1988, cresceu a transferência direta ou indireta de serviços públicos brasileiros do nível federal ou estadual para o nível municipal, ocorrendo uma descentralização na administração pública. O resultado dessa descentralização é uma pressão para que a esfera municipal assuma uma grande quantidade de atividades necessárias para o dia a dia do cidadão. Como parte desse processo de descentralização, Vilela (2007), Monzoni (2006) e Carneiro (2010) colocam que a disseminação de programas de microcrédito pelos governos subnacionais teve grande importância na última década e impactou significativamente nas políticas públicas de geração do trabalho e renda propostas pelo Governo federal em consonância com a Organização das Nações Unidas (ONU) no combate à pobreza, desafio do milênio.

Os casos escolhidos foram pensados nesse contexto de desemprego e pobreza para tentar minimizar o efeito desses fenômenos utilizando o microcrédito como ferramenta de desenvolvimento socioeconômico dos municípios de Belém (PA) e Santo André (SP). Além disso, estes são pioneiros na experiência de microcrédito como programas públicos municipais utilizados para conceder crédito a uma taxa de juros baixa, cujo público é o empreendedor de baixa renda, atuando de forma a apoiar o desenvolvimento de pequenas atividades produtivas. Tanto o Fundo Ver-o-Sol quanto o Banco do Povo Credito Solidário firmam-se como experiências bem-sucedidas de políticas públicas de geração de trabalho e renda criados pelas prefeituras de Belém e Santo André. Nessa circunstância, para Vidal (2009), a questão da continuidade ou descontinuidade administrativa emerge como um elemento crucial na operacionalização da ação política, na compreensão da formulação de políticas públicas e no direcionamento prático das atividades diárias.

A falta de estudos comparativos e o pequeno número de estudos e pesquisas acerca da continuidade e descontinuidade administrativa reforça a existência de um campo ainda em construção para o qual este estudo pretende contribuir. Assim, dá-se importância neste

trabalho para o aprofundamento da discussão sobre a temática, ressaltando que não é objetivo deste trabalho esgotar o assunto, muito pelo contrário, mas sim de contribuir modestamente para o debate em curso tanto do ponto de vista científico quanto normativo. Portanto, dentro do contexto apresentado, justifica-se a relevância do tema proposto, de se estudar a problemática colocada para estudos sobre continuidade e descontinuidade na administrativa, pois o referido trabalho contribuirá para fomentar e aprofundar a discussão sobre a relação da eficiência dos programas e projetos inseridos no território das políticas públicas.

Deste modo, o fenômeno apontado levanta questões importantes sobre continuidade e descontinuidade que podem ser pesquisadas sob diversos olhares observando o quanto os programas de governo são impactados na medida em que há uma mudança de legislatura no executivo municipal. Assim, coloca-se a questão central de pesquisa deste trabalho, qual seja:

1.1 As questões de pesquisa trabalhadas

Inserido neste contexto inicial e relacionado com o tema da continuidade e descontinuidade administrativa na gestão pública apresenta-se a pergunta central deste trabalho como:

Quais são os fatores que provocam a continuidade e descontinuidade administrativa em programas de microcrédito em governos municipais?

Tal questão deve ser complementada com as seguintes questões específicas:

a) Como se deu a discussão e a implementação para a continuidade do programa?

b) Quais são as principais modificações sofridas pelos programas de microcrédito com as mudanças político-partidária na gestão municipal?

1. 2 Objetivos

1.2.1 Objetivo Geral

Este trabalho tem por objetivo determinar quais fatores, no ambiente da gestão pública e administrativa, provocam o fenômeno de continuidade e descontinuidade administrativa, em um universo de programas de microcrédito municipais que foram impactados na transição da gestão municipal. Continuidade administrativa entendida como manutenção do programa ou

atividades ou processos na troca política partidária e descontinuidade como perda de prioridade na agenda de novos gestores; interrupção de projetos, obras, ações; mudança de nome na reversão de prioridades e metas.

1.2.2 Objetivos Específicos

a) Analisar o processo de discussão e implementação para a continuidade dos programas tanto o Fundo Ver-o-Sol (Belém, PA) quanto o Banco do Povo Crédito Solidário (Santo André, SP).

b) Verificar em cada um dos programas Fundo Ver-o-Sol (Belém, PA) e o Banco do Povo Crédito Solidário (Santo André, SP); no que corresponde à estrutura organizacional, o método de microcrédito, o objetivo e o escopo do programa, assim como quais mudanças mais significativas foram implementadas.

Para Nogueira (2006), a introdução dos modelos de análise de políticas públicas na análise dos processos de continuidade e descontinuidade administrativa pode ser útil ao trazer conceitos dos estudos de políticas públicas, especialmente em relação ao *policy cycle*. Como estas políticas estão estruturadas como políticas públicas de Governo seria interessante analisar o quanto elas dependem da mobilização política dos atores sociais para se sustentarem ao longo dos ciclos político-eleitorais, entrando e permanecendo nas agendas governamentais e de decisão – sendo consideradas prioritárias nas várias instâncias de decisão para ser implementadas e fortalecidas (KINGDON, 1995).

Este trabalho ganha relevância a partir do momento em que se evidencia na literatura e no cotidiano da gestão pública que problemas como, a descontinuidade e continuidade, podem tornar-se pontos de estrangulamento para o desenvolvimento local, com a geração de pequenos empreendimentos e, consequentemente, de emprego e renda para a sociedade. Assim, este trabalho parte de algumas hipóteses baseadas na literatura, analisadas como o caso da pesquisa de Spink, Clemente e Keppke (2001, Farah (2004), Nogueira (2006), Estevam (2011):

1.3 Hipótese Geral

A continuidade e descontinuidade dos programas de microcrédito surgem do interesse político-econômico dos gestores envolvidos em iniciativas públicas a tomar providência de perpetuar o que julgam importantes (processos, resultados, estrutura etc) ou não de um programa voltado para uma política pública em nível local.

1.4 Hipótese Específica

A continuidade e descontinuidade dos programas de microcrédito Fundo Ver-o-Sol (Belém, PA), e o Banco do Povo Credito Solidário (Santo André, SP), não depende apenas dos processos políticos; a boa gestão, os resultados e as parcerias são relevantes pois tendem a produzir resultados que favorecem a continuidade.

Os elementos para alcançar a hipótese que permita explicar a continuidade e descontinuidade seriam:

1) Fatores Políticos - compromisso de campanha assumida nas eleições: continuar com projetos que consideram importantes ou como parte de uma plataforma específica;

2) Fatores técnicos (apoio da Administração Pública, competência técnica e resultados);

3) Parcerias com outras organizações;

4) Impacto positivo do programa; capacidade da política pública em resolver o problema de trabalho e renda nos municípios;

5) Pressão dos grupos impactados pelo programa para a continuidade do mesmo.

Vale ressaltar que as hipóteses levantadas precisam ser amplamente testadas, por isso deve-se confrontá-las com mais casos, variando o contexto e situações, porém é impossível negar que o fenômeno representa uma prática comum nos municípios brasileiros.

Operacionalização:

a) Análise da configuração do poder político local para articular os programas de microcréditos;

b) Análise da influência política municipal na estrutura institucional e organizacional do programa;

c) Análise do processo de continuidade do programa para identificar os fatores que influenciaram.

Sendo assim, o que se seguirá a partir das seções 2, 3 e 4, serão questões que tratam respectivamente do referencial metodológico e teórico que orientou a pesquisa, das análises comparativas entre os programas, dos resultados da análise, e por fim, considerações finais.

2 METODOLOGIA

A sociologia para Habermas (2010, p. 28, tradução nossa) é "a única ciência social que mantém relação com os problemas da sociedade global. Tem sido sempre também teoria da sociedade, e se diferencia das outras ciências sociais, por não desfazer-se dos problemas da racionalização". Ou seja, o estudo da "comunidade societal" e do Estado com sua administração pública não pode desconectar-se tão facilmente dos problemas de fundamentos das ciências sociais como o estudo da esfera econômica ou da esfera política. Isso explica a tenaz conexão da Sociologia e teoria da sociedade. Ao saber o tipo de fenômeno a ser estudado, suas categorias e seus indicadores, já nos permitem reflexionar sua importância, independentemente de concordar com uma ou outra ideia que brinde algum tipo de teoria.

Vidal (2008, p.139) ao tratar os aspectos políticos-institucionais deixa claro que "requer um especial cuidado, pois intervêm uma série de variáveis de caráter ideológico, concepções de mundo e valorações subjetivas que realizam os diversos atores sociais perante diversas situações de interesses opostos e frequentemente em conflito". Ao realizar-se este tipo de trabalho, assim como pensar em suas origens, requer-se paciência, análise e pesquisa; por isso é necessário ter claro certas ferramentas metodológicas que facilitem alcançar da melhor forma os lineamentos traçados dentro do fenômeno a ser pesquisado. Devido à complexidade do fenômeno estudado trabalhou-se unicamente as categorias funcionais de continuidade, descontinuidade e política municipal capaz de fazer frente às reduções cognitivo-instrumentais da racionalidade. Este trabalho analisa especificamente a dimensão denominada político-institucional das entidades públicas, neste caso, as prefeituras de Belém/ Pará e Santo André/São Paulo.

2.1 Metodologia Comparativa entre os Programas e Municípios

O caminho metodológico foi o estudo comparativo, pois quando se trata de comparar diferentes cenários ou unidades, sejam, regiões, países ou processos de mudanças, a pesquisa adquire um maior grau de "sofisticação" e complexidade devido as "diferenças culturais existentes, além da configuração de variáveis, fontes de dados disponíveis produzidas e construídas a partir de diferentes conceitos, técnicas e metodologias utilizadas" (VIDAL, 2010, p. 2). Ainda segundo o autor, o método permite a possibilidade de trabalhar com

variáveis qualitativas e quantitativas concomitantemente, além de ter como característica a multidisciplinaridade, permitindo dialogar com vários campos na literatura.

O método é relevante ao percebemos a complexidade e dificuldade de analisar e explicar determinados fenômenos sociais, já que, às vezes, ocorre uma insuficiência das teorias e dos instrumentos teóricos e metodológicos que consigam captar a amplitude e complexidade desses fenômenos sociais (VIDAL, 2010; RUSSO; AZUÁ, 1991). O método adequou-se à tentativa de responder a problemática do projeto e a alcançar os objetivos deste trabalho, visto que, pretendeu-se aqui, comparar diferentes instituições em regiões distintas, observando que os fatores que provocam a continuidade ou a descontinuidade administrativa podem ser afetados por variáveis de caráter cultural, econômico e histórico, por isso a importância da comparação.

Vidal (2010, p. 5) argumenta que "Com a forma de raciocínio comparativa é possível descobrir regularidades e transformações ou construir modelos e tipologias do fenômeno" estudado, pelo que a demanda por estudos comparativos, parecem viáveis para o Brasil, pois coexistem regiões com discrepâncias econômicas, educacionais, culturais, históricas e com baixo desenvolvimento que afetam de maneiras distintas o andamento e efetividade das políticas públicas, logo, para a execução, o planejamento e avaliação de programas de microcrédito municipais em diferentes regiões com tantas peculiaridades e diferenças dentro de um mesmo país, torna-se cada vez mais necessário este tipo de estudo contribuindo para o conhecimento e aprendizagem mútua de experiências.

O estudo comparativo para (RUSSO; AZUÁ, 1991) "faz uso de duas estratégias de pesquisa o estudo de caso e o estudo de variáveis", buscando resposta por meio da comparação. O estudo de caso comparativo segundo Bruyne, Herman e Schoutheete (1991) procura evidenciar os contrastes entre várias organizações cujas semelhanças e dessemelhanças são analisadas e justificam a sua importância por reunir informações numerosas e detalhadas tentando apreender a totalidade da situação.

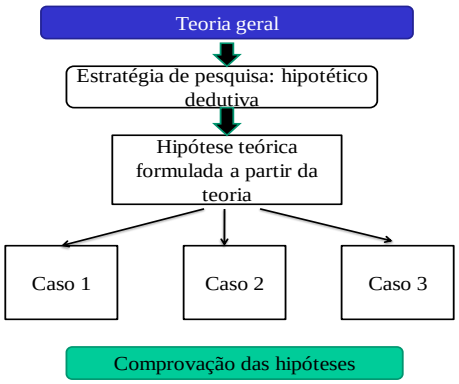
Quadro 1 - Métodos e tendências de análise

	Variáveis	Método	Estratégia	Lógica	Técnica
Sistemas Similares: Programas de microcrédito onde ocorreu continuidade administrativa com a mudança na gestão governamental	Escolhem objetos similares com independência das variáveis: Bancos do Povo	Método comparativo: entre dois programas de microcrédito de regiões diferentes	Estudo de caso	Hipotetica-dedutiva	Basicamente qualitativa

Fonte: Quadro retirado de Vidal (2010) e modificado de acordo com a metodologia deste projeto.

Utilizaram-se casos paralelos com o objetivo de mostrar que a teoria que se apresenta funciona nos casos utilizados, partindo-se de uma hipótese elaborada a priori e de caráter hipotético dedutivo, construída de um marco teórico geral, qual seja: a de que parece ocorrer continuidade nos programas em que os atores sociais são mais articulados e atuantes; quando as parcerias e alianças são sólidas; quando os grupos de coalizão, com poder de barganha, podem influenciar em partes do ambiente; na própria qualidade das iniciativas e nos arranjos institucionais.

Figura 1- Apresentação Geral da Metodologia



Fonte: Vidal (2010).

O estudo comparativo permite utilizar como estratégia de pesquisa o estudo de caso. Primeiramente por tratar-se de uma pesquisa em que se faz inicialmente uma análise exploratória preliminar e descritiva (YIN, 2005; SHAVELSON; TOWNES, 2002) e, também, por tratar de fatos que ocorrem contemporaneamente quando não se pode controlar ou manipular qualquer tipo de variável. Para Yin (1987, p. 23), o estudo de caso é "pesquisa empírica que investiga um fenômeno contemporâneo em seu contexto real, quando os limites

entre o fenômeno e o contexto não são claramente evidentes e no qual várias fontes de evidências são utilizadas".

Godoy (1995) também enfoca o estudo de caso como um tipo de pesquisa voltado para o exame detalhado de um ambiente ou situação. De maneira semelhante, Gimenez (2001) cita o estudo de caso como poderosa ferramenta para conseguir entendimentos mais abrangentes de fenômenos complexos.

Portanto, vale ressaltar que essa estratégia possibilita a utilização de uma variedade de fontes para coleta de evidências e informações, tais como: pesquisas documentais (dados e levantamento de informações públicas sobre as instituições e documentos fornecidos pelas mesmas etc), pesquisa bibliográficas (livros, periódicos, teses, dissertações que tratam da temática) e visitas de campo.

Assim, a estratégia do estudo de caso é adequada para o levantamento de informações, pois possibilita a combinação dos diversos instrumentos de coleta e da utilização de outros métodos, não transformando o trabalho em um "escravo" do método, mas colocando o método à sua disposição (YIN, 1987). Em função da problemática e da questão já abordada na introdução, optou-se pela estratégia comparativa de estudo de caso, por se entender que este caminho seja o mais adequado para analisar a problemática colocada.

A proposta metodológica da dissertação foi comparar dois programas de microcrédito.

(a) Programas subsidiados por uma prefeitura municipal com o recorte temporal entre 1998-2010, com o intuito de analisar programas em que tenha ocorrido, nesse período, mudança na gestão municipal e continuidade administrativa dos programas que usam a ferramenta microcrédito;

(b) Para isso, casos em regiões diferentes foram selecionados para a pesquisa. Um caso na região Norte, Fundo Ver-o-Sol em Belém (PA), e outro na região Sudeste, Banco do Povo Crédito Solidário em Santo André (SP).

Desta forma, cabe mostrar aqui as abordagens e as técnicas de pesquisa para cada etapa do trabalho, não sendo esta divisão um procedimento linear, pois em alguns momentos algumas sobreposições ocorreram entre as fases descritas a seguir.

A primeira etapa do trabalho foi exploratória na qual se fez uma revisão bibliográfica, permitindo uma aproximação maior com o tema sobre os seguintes assuntos: revisão da literatura sobre o que foi e o que está sendo produzido a respeito de microfinanças e as políticas de emprego e renda onde, geralmente, os programas de microcréditos estão inseridos nas gestões municipais e estaduais; revisão da literatura sobre continuidade (característica,

consequências, possíveis fatores etc) e por fim, a revisão da literatura sobre políticas públicas que sejam próximas a temática (*policy cycle*). Procurou-se nessa primeira etapa, estabelecer o foco do trabalho e o refinamento da questão proposta, e ao tomar contato com a revisão da literatura e com o campo de pesquisa, pretendeu-se identificar os principais atores para a aplicação das entrevistas com roteiros semiestruturados com fins ao levantamento dos dados.

A etapa seguinte, mais descritiva, constitui-se da aplicação das entrevistas abertas aos diferentes atores envolvidos com os programas de microcrédito, nos municípios de Belém/ Pará e Santo André/ São Paulo. O critério utilizado na escolha dos entrevistados foi a ocupação nos cargos técnicos e políticos que fornecessem informações necessárias às análises. Ainda nessa etapa, realizou-se uma estratégia de métodos qualitativos, homologando no possível as categorias estudadas (continuidade, descontinuidade e política pública), isso mediante a triangulação dos discursos obtidos pelos funcionários, além da análise documental do material fornecido pelas instituições, legislação e dados financeiros dos programas.

A análise dos dados e a redação final da pesquisa foram a parte fina deste trabalho, tentando avançar no conhecimento sobre o tema sem a pretensão de esgotar o assunto, tarefa impossível para qualquer cientista das ciências sociais aplicadas, percebido pelos diversos questionamentos colocados ao longo desse processo. A escolha do método se mostrou adequada para tratar do fenômeno aqui abordado. Ademais, a seleção do programa dentro de um governo municipal para investigar os questionamentos definidos parece ser a opção mais adequada parece ser a opção mais adequada, uma vez que quanto mais recortada for a unidade de análise maior é o rigor metodológico, a escolha entre diferentes regiões mostra a importância da comparação (FARIAS FILHO, 2009).

Porém, vale ressaltar que o método proposto aqui permite que outros programas possam ser comparados além dos que se inserem no contexto supracitado, o que deixa margem para inúmeras contribuições e propostas de estudos de outros programas. O próximo capítulo apresenta um esforço de apontar uma visão geral sobre os programas de microcrédito, que podem ser objetos de investigação deste trabalho.

Por outro lado, a análise do discurso realizou-se a partir da redução teórica do tema, levando em consideração a fala dos entrevistados envolvidos nas atividades destes programas e suas relações com as conceitualizações de microcréditos, continuidade, descontinuidade e política pública; o que permitiu de alguma forma obter informação adequada quanto à realidade do fenômeno estudado. A análise do discurso apesar da sua variedade e diferenças históricas e ideológicas como linguagem, proporciona a pauta para a reflexão do sujeito, os

sentidos e sua relação com o mundo vivido, auxiliando no entendimento dos fenômenos qualquer seja sua índole, ou o que Sarfati (2010, p. 11) manifesta ao referir-se à especificidade da análise do discurso "todos os caminhos convergem para uma definição geral e são constantemente repensados à medida que diferentes pesquisas se desenvolvem". Na busca pelo entendimento dos fenômenos sociais encontramos na análise do discurso uma excelente alternativa.

Para o caso de Belém, efetuaram-se um total de cinco (5) entrevistas abertas aos funcionários e ex-funcionários que trabalham ou trabalharam no programa Fundo Ver-o-Sol. Para o caso de Santo André, efetuaram-se um total de três (3) entrevistas abertas aos funcionários ou ex-funcionários que trabalham ou trabalharam no programa Banco do Povo Crédito Solidário. A apresentação dos dados qualitativos realizou-se em três categorias (continuidade, descontinuidade e política***),*** considerando-se a análise do discurso como ferramenta base para poder entender e explicar o fenômeno em estudo.

Alguns dos passos durante este processo:

a) Estudo das conceitualizações sobre microcrédito, continuidade, descontinuidade e política;

b) Seleção dos entrevistados;

c) Aplicação de entrevistas abertas;

d) Processo de codificação (ver quadro 3).

Quadro 2 - Quadro de Entrevistados e sua importância para a pesquisa

Nome	**Cargo**	**Instituição**	**Importância**	**Tempo de entrevista**
David Morgado	Ex-coordenador do Fundo Ver-o-Sol	FVOS	Estava na gestão passada desde o inicio, como gerente operacional, e assumiu em 2002 a coordenação ficando até 2004	44 minutos
Helder Melo	Coordenador do Fundo Ver-o-Sol	FVOS	Assumiu a coordenação do Fundo desde a transição em 2005. Foi responsável pelas mudanças no programa	87 minutos
Adilton Mesquita	Gerente de Crédito	FVOS	Servidor, cedido da SECON, mais antigo do programa, começou como agente de crédito, acompanhou a transição de gestão	78 minutos
Sra Celina	Cliente do banco desde a gestão passada	FVOS	É uma das clientes mais antigas do programa.	26 minutos
Sr.Miguel	Cliente do banco desde a gestão passada	FVOS	Um dos clientes mais antigos do programa.	10 minutos
TOTAL				245 minutos
Almir Pereira	Coordenador do BPCS	BPCS	Participou da fundação do programa, como agente de crédito. Em 2001 assume a gerencia. 2002 vai para o São Paulo Confia. 2005 faz o diagnostico para a futura reformulação do programa	62 minutos
Fábio Maschio	Gerente financeiro do BPCS	BPCS	Está desde 2001 no fundo, começou como agente de crédito e depois assumiu a gerencia financeira em 2005	42 minutos
Roberto Vilela	Consultor	BPCS	Fez o diagnóstico para a reformulação junto com o Almir	29 minutos
TOTAL				133 minutos

Fonte: elaboração própria, (2012).

Quadro 3 – Matriz para Análise do discurso pesquisado

Roteiro desenvolvido para o procedimento da análise	Trechos da análise retirados do Roteiro	Comparação entre os trechos, as Questões, objetivos, hipóteses e elementos da literatura e teoria
Continuidade, descontinuidade, microcrédito e politica pública		

Fonte: Cordeiro (2012).

2.2 Os Casos e Lugares

Este capítulo tem o objetivo de caracterizar institucionalmente os casos de pesquisa. São apresentadas especificamente as características institucionais do Fundo Ver-o-Sol (PA) e do Banco do Povo Crédito Solidário (SP), breve histórico, missão valores e a questão metodológica dos dois programas pesquisados.

O desejo de realizar este estudo na cidade de Belém decorreu, principalmente, por ser uma região que carece de maiores pesquisas dentro da temática escolhida, e que vem passando por acentuadas transformações sociais nas últimas décadas. A opção por Santo André veio do desejo de comparar um caso em outra região com peculiaridades e similaridades para análise comparativa.

A título de compreensão dos motivos que levaram a escolha dos dois programas para estudar a continuidade e descontinuidade administrativa -objeto dessa dissertação- abaixo será apresentado uma breve comparação entre os programas.

Segundo Singer (2004), o reflexo da crise de trabalho[1] que assolava o país desde os anos de 1980, causando a precarização do trabalho, fez com que na década de 1990, políticas públicas de fomento e apoio à economia solidária fossem adotadas por muitas municipalidades e alguns governos estaduais como resposta à exclusão social que vigorava em todo o país. Os desempregados procuravam se inserir na produção social por meio de variadas formas de trabalho (coletiva, individuais e/ou autônomas) para gerar renda e emprego. As primeiras políticas públicas de economia solidária, segundo Barcellos e Beltrão (2003), começaram em três grandes cidades: Porto Alegre, Belém e Santo André, na região do ABC paulista, aqui analisaremos o caso de Belém, FVOS, e santo André, BPCS.

Em Belém do Pará, o então petista e gestor Edmilson Rodrigues[2] começou, em 1998, um trabalho de apoio aos chamados "empreendedores populares" por meio do Banco do Povo de Belém (BPB), nome do FVOS na época. E em Santo André, no mesmo ano, o falecido prefeito Celso Daniel (PT) iniciou as atividades do Banco do povo de Santo André.

Os dois casos foram pioneiros como políticas públicas de Microcrédito e apresentaram similaridades que justificaram o estudo dos dois programas comparativamente, tais quais:

---

[1] Singer (2004) cita como fatores da crise de trabalho a desindustrialização, que levou a perda de milhões de postos de trabalho; a abertura do mercado acirrando a competição global; e o desassalariamento em massa, o desemprego maciço e de longa duração causando a Precarização das relações de trabalho.

[2] O Edmilson Rodrigues assumiu a prefeitura de Belém em 01/01/1997 com a reeleição ficou no mandato até 31/12/2004.

Quadro 4 - Quadro Comparativo entre os programas

Nome da Instituição e local	**Fundo Ver-o-Sol**	**Banco do povo Credito Solidário**
Inicio das Operações sob gestão governamental	1998	1998
Tipo	Programa público Municipal - operado diretamente pela prefeitura municipal	OSCIP - Programa operado por uma OSCIP com participação societária de prefeituras municipais e iniciativa privada
Gestão governamental (1)	Prefeito Edmilson Rodrigues (PT) (1997-2000) (2001-2004)	Prefeito Celso Daniel (PT) (1995-1999) (2000- 2002) João Avamileno (PT) (2002-2004)
Mudança na gestão (2)	Prefeito Duciomar Costa (PTB) (2005-2008) (2009-2012)	João Avamileno (PT) (2005-2008) Aidan Antônio Ravin (PTB) (2009-2012)
Gerenciamento	Secretária municipal de economia (SECON). Programa de geração de emprego e renda. Em 2005 saí da SECON e fica diretamente ligado ao Gabinete do Prefeito.	Programa da Secretaria do emprego e relações do trabalho (SERT)
Recursos	Prefeitura de Belém destina 1% da arrecadação da quota-parte do Fundo de Participação dos Municípios (FPM), deduzida a contribuição do município para o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental (FUNDEF); e de 0,64% da quota-parte do Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), deduzida a contribuição do município para a FUNDEF	Cada parceiro integralizou recursos, sendo a maior parte aportada pelo poder público.
Cargos	1 - Cargos de confiança na coordenação. 2 - Funcionários comissionados, servidores efetivos e celetistas como agentes de crédito.	1 - Cargos de confiança na coordenação. 2 - Funcionários celetistas como agentes de crédito
Parcerias	Universidades Empresas de tecnologia Supermercados	1– Prefeituras Municipais (Santo André, Maua, Diadema, São Caetano). 2 - ACISA, 3 - SEBRAE/SP, 4 - SETRANS, 5 - Sindicato dos Bancários do ABC; e 6 - Sindicato dos Metalúrgicos do ABC.

Fonte: Elaboração própria com base na pesquisa documental (2012).

A) O FVOS e o BPCS foram criados em 1998 sob a gestão municipal governada pelo PT, passaram por reformulações na troca de gestores nessas prefeituras e grande parte do seu aporte financeiro provinha do orçamento municipal; qualquer decisão ou troca de prefeitos e partidos impactava nas suas atividades administrativas internas. Essa dinâmica política, além de centralizar os recursos, provocando uma dependência desses programas, gerava uma

inquietação quanto ao orçamento e futuro das atividades dos Bancos na época das eleições municipais.

B) Belém (PA) e Santo André (SP), onde ocorreram o fenômeno da continuidade dos bancos do povo, possuem características de IDH-M[3] semelhantes. O IDH-M tem por objetivo representar a complexidade de um município em termos do desenvolvimento humano que ele apresenta, tomando como base as dimensões de renda, longevidade e educação, o que possibilita visualizar as condições de núcleos sociais menores (Atlas do Desenvolvimento humano/2010). A tabela abaixo mostra um panorama similar entre os municípios escolhidos que estão apresentando um crescimento na sua qualidade de vida nas últimas décadas, pressupondo-se que enfrentam os mesmo tipos de fenômenos sociais (renda, educação e longevidade).

Tabela 1- IDH-M comparativo dos municípios de Belém e Santo André

Município	IDHM, 1991	IDHM, 2000	IDHM-Renda, 1991	IDHM-Renda, 2000	IDHM-Longevidade, 1991	IDHM-Longevidade, 2000	IDHM-Educação, 1991	IDHM-Educação, 2000
Belém (PA)	0,767	0,806	0,708	0,732	0,71	0,758	0,883	0,928
Santo André (SP)	0,808	0,835	0,786	0,814	0,756	0,76	0,882	0,932

Fonte: IBGE/ Atlas do Desenvolvimento Humano do Brasil 2003, baseado no Censo (2000).

C) Seu efetivo destino: utilizando os programas de microcrédito como ferramenta de combate à pobreza e à exclusão social dos municípios. Os programas surgiram tanto em Belém quanto em Santo André como resposta ao elevado desemprego que assolava o Brasil na década de 90, surgindo como política pública municipal como instrumento de geração de renda e emprego para impulsionar o desenvolvimento local e a inclusão social (CARTILHA FVOS, 2006; CARTILHA BPCS,2006), incentivando as atividades locais formais e informais e obtendo resultados positivos na geração de emprego e renda, tornando-se importante

[3] O Indice de Desenvolvimento Humano (IDH) foi criado para medir o nível de desenvolvimento humano os países a partir de indicadores de educação (alfabetização), longevidade (expectativa de vida) e renda (PIB per capita, padrão de vida e poder de compra) O IDH-M é um ajuste metodológico ao IDH Global, e foi publicado em 1998 (a partir dos dados do Censo de 1970, 1980, 1991) e em 2003 (a partir dos dados do Censo de 2000. Embora meçam os mesmos fenômenos, os indicadores levados em conta no IDH municipal (IDHM) são mais adequados para avaliar as condições de núcleos sociais menores. Uma nova versão do Atlas, com dados do Censo 2010, está sendo produzida pelo PNUD e deve ser lançada no início de 2013. Para mais informações sobre o calculo dos indicadores ver Novo atlas do desenvolvimento humano no Brasil. In: PNUD. Disponível em:: <http://www.pnud.org.br>. Acesso em: 3 jul. 2012.

ferramenta para o desenvolvimento local, segundo atestam alguns trabalhos acadêmicos (Pochamann, 2003; Conceição, 2005; Monzoni, 2006; Carneiro, 2010).

D) E por fim, os programas mostram um aumento na carteira de clientes ativos dessas instituições, tornando claro o potencial de desenvolvimento dessa clientela na respectiva sociedade, mesmo estes passando por descontinuidades políticas e administrativas nos seus processos e arranjos institucionais. A continuidade dos programas permitiu a consolidação dos projetos e o seu crescimento.

Entretanto, as diferenças regionais, institucionais e os processos também são importantes para compreender os fatores que levaram a continuidade desses programas de microcrédito.

A) A necessidade em comparar os programas de microcrédito que sofreram o fenômeno da continuidade e descontinuidade administrativa, em municípios e regiões diferentes oriunda da vontade de avaliar as particularidades ou possibilidades de generalizações regionais dos fatores do objeto de estudo desta dissertação que possam surgir devido as diferenças culturais, sociais econômicas e políticas. Um está localizado na região norte (FVOS), cujo município de Belém não é conhecido pela sua industrialização. O outro (BPCS), está na região sudeste do ABC, de conhecida industrialização, mas que sofre com altas taxas de desemprego decorrente da crise dos anos 80 e da desaceleração da indústria na década seguinte.

B) No que tange, ao arranjo institucional[4] o BPCS já nasceu como uma OSCIP, ou seja, o município já entra como sócio-minoritário justamente para tentar minimizar os impactos nas suas atividades na mudança de alternância de poder nas prefeituras, porém a prefeitura de Santo André, nos seus primeiros anos, repassava a maior parte dos recursos financeiros (VILELA, 2007). O BPCS, em 2007, passou por uma grande reformulação rompendo com a prefeitura, que saiu do conselho no qual já tinha participação minoritária nas decisões[5]. Segundo Vilela (2007), alguns programas municipais foram implementados sem a constituição de uma associação sem fins lucrativos, ou seja, foram administrados

[4] Para Vilela (2005) as ações dos estados e municípios se distinguem em três tipos de arranjo institucionais: Estatal com operações em primeiro piso, Parceria público-privada com operações em primeiro piso e a Estatal com operações de segundo piso. O BPCS se encaixa em uma parceria pública privado com operações em primeiro piso e o FVOS se encaixa na tipologia estatal com operações em primeiro piso. Para saber mais sobre a Tipologia dos arranjos institucionais de programas públicos de microcrédito ver Vilela (2005, p. 65-67)

[5] Informação fornecida nas entrevistas com o coordenador do Banco do povo crédito solidário, Almir Pereira, de Santo André em janeiro de 2012.

diretamente pela prefeitura do município, arranjo que se aplica ao FVOS; seus recursos são 100% provenientes do município e o poder público municipal realizou diretamente as operações de crédito. Em 2005, há uma migração da subordinação do Fundo, que era antes subordinado à secretaria de economia (SECON); fica a partir de então, subordinado diretamente ao gabinete do prefeito, com o intuito de agilizar as decisões para a continuidade do programa[6].

C) Outra diferença relevante, é que o BPCS adota o aval solidário no molde pensado por Yunus (2000, como alternativa para diminuir a inadimplência e alavancar a sustentabilidade do programa, o que para o coordenador Almir garantiu a continuidade. O FVOS elimina essa característica e adota a figura do fiador para minimizar os "calotes" e garantir a sustentabilidade e continuidade do programa, a prefeitura cogitou fechar as portas devido às altas taxas de inadimplência.

Além das similaridades e diferenças supracitadas discorre-se também das características institucionais dos programas e tenta-se fazer um quadro geral sobre os municípios de Belém e Santo André. Entretanto, é importante ressaltar que o estudo do setor informal em ambos os municípios encontra limitações impostas pela escassez de estatísticas voltadas a análises deste segmento. As fontes habituais (PNAD-IBGE, DIEESE, SEADE e PME- IBGE), estudo do mercado informal, possuem um modelo amostral que não permite a desagregação dos dados por município e quando fazem não há uma constante atualização.

2.2.1 Um quadro geral sobre Belém e o Fundo Ver-o-Sol

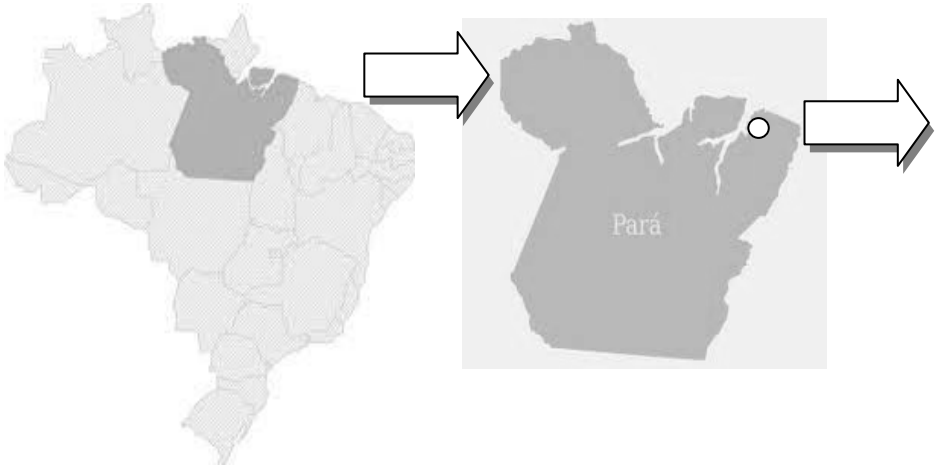
Figura 2- Localização geográfica de Belém (PA)

Brasil

Pará

Belém

[6] Informação fornecida nas entrevistas com o Sr. Helder Melo, coordenador do Fundo Ver-o-Sol, e com o gerente financeiro, Adílton Mesquita, em setembro e outubro 2011.



Fonte: Elaboração própria (2012).

a) O setor informal[7] e o microcrédito em Belém

O intenso processo de urbanização e desenvolvimento, nos dois municípios pesquisados, acarretou no indevido inchaço urbano e o aumento considerável da atividade comercial informal, esta informalidade iniciada com a recessão econômica nacional do final da década de 1980 torna-se latente em Belém (PA). (MEDEIROS, 2007; SANTOS SENA, 2001).

De acordo com o Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos do Pará (DIEESE), o mercado informal na Região Metropolitana de Belém, contava com 205.000 pessoas em outubro de 2006 e uma grande porcentagem da população belenense que residia nas regiões de baixadas e tirava seu sustento na informalidade econômica (DIEESE apud MEDEIROS, 2007).

Segundo estudo realizado pelo Ministério da Integração Nacional (MI) em parceria com o Ministério do Meio Ambiente (MMA) (2004), a heterogeneidade populacional, a desigualdade na estrutura produtiva e a baixa capacitação profissional constituem os principais desafios para o desenvolvimento da região da Amazônia.

Entre as diferentes etnias existentes na região podemos citar os ribeirinhos, indígenas, caboclos, seringueiros, castanheiros, quebradeiras de coco e pescadores artesanais, entre outros, como membros de uma categoria conhecida como "populações tradicionais". A desigualdade na atividade produtiva aparece quando relacionamos as "populações

[7] Adotaremos para setor informal a mesma posição de Barone et al (2002) que consideram como integrante do setor formal toda atividade econômica exercida, por organização ou autônomo, sem atendimento aos requisitos legais estabelecidos pelo Estado ou sem a separação capital trabalho.

tradicionais" e sua integração social. Neste caso, pode-se citar como exemplo as atividades econômicas de subsistência ao lado da exploração de recursos florestais.

Segundo o estudo do MI, a economia informal possui grande participação nas áreas urbanas. "No Tocantins, somente 26% trabalham com carteira assinada, em Roraima 37%, no Pará 39%, e no Amapá 43%. Os demais estados apresentam mais de 50% de trabalhadores com carteira assinada [...]. No geral, predomina o setor informal e as taxas de desemprego são elevadas." (BRASIL, 2004, p. 12)

Belém, capital do estado do Pará, com 1.393.399 habitantes, uma área de aproximadamente 1 059,402 km² (IBGE/Censo 2010), localiza-se na região norte do Brasil, é uma das cidades brasileiras que possui uma das piores desigualdades na distribuição de renda, não somente pelas características regionais, mas pela dinâmica da economia local onde há predominância do setor terciário, caracterizando-se pela dificuldade em relação à expansão para novas dinâmicas produtivas. (SÁ, 2005).

> A economia da RMB - **Região Metropolitana de Belém** não consegue expandir suas atividades para setores como a indústria e a agroindústria. Assim, grande parte da mão de obra acaba sendo absorvida pelo mercado de trabalho informal [...] Isto se deve, em grande medida, pelos baixos índices de escolaridade. .(SÁ, et al., 2005, p. 2, **grifo nosso**).

Neste contexto, a região da Amazônia tornou-se uma das áreas prioritárias da Política Nacional de Desenvolvimento (PNDR). Assim, em 10 de outubro de 2006, foi lançado o Programa de Microfinanças Sustentáveis para a Amazônia. O programa tem por objetivo estruturar uma rede de financiamento compatível com as diversas atividades produtivas existentes na região. As populações beneficiadas com o programa se estendem por toda a Amazônia Legal.

Além desse programa, outras iniciativas nessa direção também se mostraram promissoras. "Em Belém, por exemplo, programas de microcrédito e de capacitação em massa também procuram fortalecer essa economia" (BRASIL, 2004, p. 46). Um desses programas de microcrédito, o Banco do Povo de Belém/PA, hoje Fundo Ver-o-Sol, é um dos casos estudados para compreender o fenômeno da continuidade e descontinuidade.

b) Fundo Ver-o-Sol em Belém (PA)

Histórico

O Banco do Povo de Belém (FVOS) nasceu a partir do compromisso estabelecido no programa de governo de Edmilson Rodrigues do PT, iniciando suas atividades em 1998, durante a primeira gestão (1997-2000) deste prefeito. Segundo Adilton, gerente financeiro do Banco do Povo, o modelo de concessão de microcrédito aplicado pelo Banco se fundamentou em experiências bem sucedidas, tais como a de Bangladesh, implementada pelo professor Yunus: "[...] uma equipe da Prefeitura Municipal de Belém foi enviada para Bangladesh como intuito de observar e aprender o funcionamento do Grameen Bank". Além disso, contou com a assessoria da Instituição de Crédito Comunitário Portosol (ICC Portosol), de Porto Alegre na elaboração do projeto inicial.

O programa era parte integrante do programa de Geração de Emprego e Renda, desenvolvido pela Secretaria Municipal de Economia (SECON), que buscava uma solução para a angustiante situação de desemprego, via inclusão social e política do cidadão, na perspectiva de melhores condições de vida. (ARROYO et al., 2004).

O Fundo Municipal de Geração de Emprego e Renda Ver-o-Sol, localizado em Belém (PA), foi criado a partir da Lei nº 01/97, de 20 de outubro de 1997 e reformulado pelas leis complementares[8] nº 003/05 de 22 de junho de 2005 e nº 0006/05 de 29 de dezembro de 2005.

O banco é administrado, atualmente, pela prefeitura de Belém, responde diretamente ao gabinete do prefeito e pertence ao Programa de Geração de Emprego e Renda da prefeitura, cujo objetivo é possibilitar às pessoas de baixa renda, excluídas do mercado formal e informal de trabalho, adentrarem no sistema econômico local, procurando despertar o espírito empreendedor do cidadão.

Para isso o Banco utiliza como ferramenta à concessão do crédito e o investimento na capacitação continuada dos empreendedores, procurando criar condições para a melhoria da qualidade de vida da população de Belém (BALANÇO ANUAL DO BANCO DO POVO - PA, 2006):

> Fomentar oportunidades de geração de emprego e renda através da concessão do microcrédito assistido e acompanhado; Promover a capacitação continuada dos empreendedores e incentivar a criação de programas, projetos e associações voltadas para o combate à pobreza e inclusão social.

O Fundo Ver-o-Sol investe na orientação e capacitação dos tomadores de crédito como forma de complementar a concessão do crédito. A "Capacitação para Geração de

[8] Essa lei muda a ligação do Fundo Ver-o-Sol com Secretaria de economia (SECON) para ficar ligado diretamente ao gabinete do prefeito. (Informação obtida em entrevista com o Coordenado geral, 2011)

Emprego e Renda", nome dado ao projeto de capacitação, oferece cursos interessantes ao microempreendedor, tais como:

a) Gestão empreendedora e Plana de Negócios

b) Associativismo/ Cooperativismo

c) Marketing e Comercialização

d) Noções de Contabilidade

e) Atendimento a Cliente e Direitos do Consumidor

f) O Empreendedor e a Responsabilidade Social e Ambiental (CARTILHA, 2006).

Além deste projeto, o banco também promove o "Projeto Inclusão Digital", o qual oferece noções de informática para seus clientes e dependentes. Para o sucesso do projeto, o banco firmou parceria com a Faculdade Ideal (FACI), Universidade da Amazônia (UNAMA), Faculdade da Amazônia (FAMAZ) de Belém.

Por fim, o Fundo Ver-o-Sol oferece cursos que ensinam na produção de medicamentos naturais, através do projeto "Farmácia Nativa". A finalidade do projeto é a geração de emprego e renda por meio da qualificação e desenvolvimento de conhecimentos de clientes e pessoas da comunidade. Os cursos de capacitação e qualificação profissional são o grande foco, hoje, do Fundo, dentre eles: espanhol e inglês básico, manutenção e reparos domiciliares, camareira, recepcionista, assistente administrativo, almoxarifado, auxiliar de contabilidade e garçom.

Para operacionalizar a ideia e manter a estrutura necessária para o funcionamento da instituição, a Prefeitura de Belém destina:

a) 1% da arrecadação da quota-parte do Fundo de Participação dos Municípios (FPM), deduzida a contribuição do município para o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental (FUNDEF);

b) 0,64% da quota-parte do Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), deduzida a contribuição do município para a FUNDEF, para tentar atingir um público constituído por pequenos e microempreendedores da região inseridos na indústria, comércio e serviços atuando nos mercados formal e informal;

c) Estrutura Organizacional

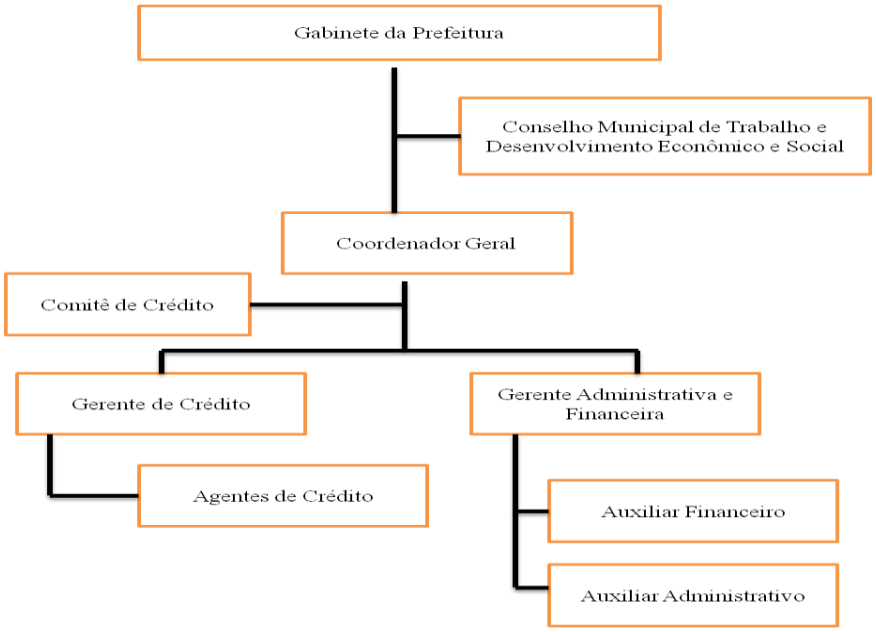
O Fundo Ver-o-Sol responde diretamente ao gabinete do prefeito, esse arranjo foi pensado para proporcionar uma maior agilidade nas tomadas de decisões, comenta Helder Melo. É composto em sua estrutura operacional por um Conselho Municipal de Trabalho e Desenvolvimento Econômico e Social (CMTDES), formado por um representante do governo municipal, por trabalhadores e por empregadores, e tem como principais atribuições: gerir a política municipal de emprego e renda da prefeitura, fiscalizar o Fundo, aprovar diretrizes e prioridades do programa, definir e propor ações na área da política de trabalho do município e na geração de emprego e renda, além de acompanhar e avaliar resultados. (CARNEIRO, 2010)

O comitê de crédito, responsável pelo financiamento, empréstimos e aval é composto pelo coordenador geral, gerente administrativo financeiro e o gerente de credito. É um órgão interno, cuja competência é delineada pelo Decreto n° 32.516/98:

> I - Analisar e aprovar laudos de viabilidade técnica e econômica das operações de financiamento do fundo;
> II - Analisar e aprovar pareceres técnicos das operações de concessão de aval de empréstimo contraídos no âmbito dos programas de Geração de Emprego e Renda;
> III – Subsidiar com informações e orientações técnicas as decisões do Conselho Municipal do Trabalho e Desenvolvimento Econômico e Social e da Junta Administrativa, referentes nas operações do Fundo, particularmente sobre o percentual dos encargos financeiros e taxas a serem cobradas nas operações de crédito;
> IV – Decidir sobre os procedimentos administrativos para o seu funcionamento (BRSIL, Art.7º do Decreto nº 32.516, 1998).

A estrutura do programa conta com 16 funcionários contratados pelo regime CLT, sendo que coordenador geral é cargo de confiança escolhido pelo Prefeito. Abaixo o organograma com base nas entrevistas:

Organograma 1 - Fundo Ver-o-Sol

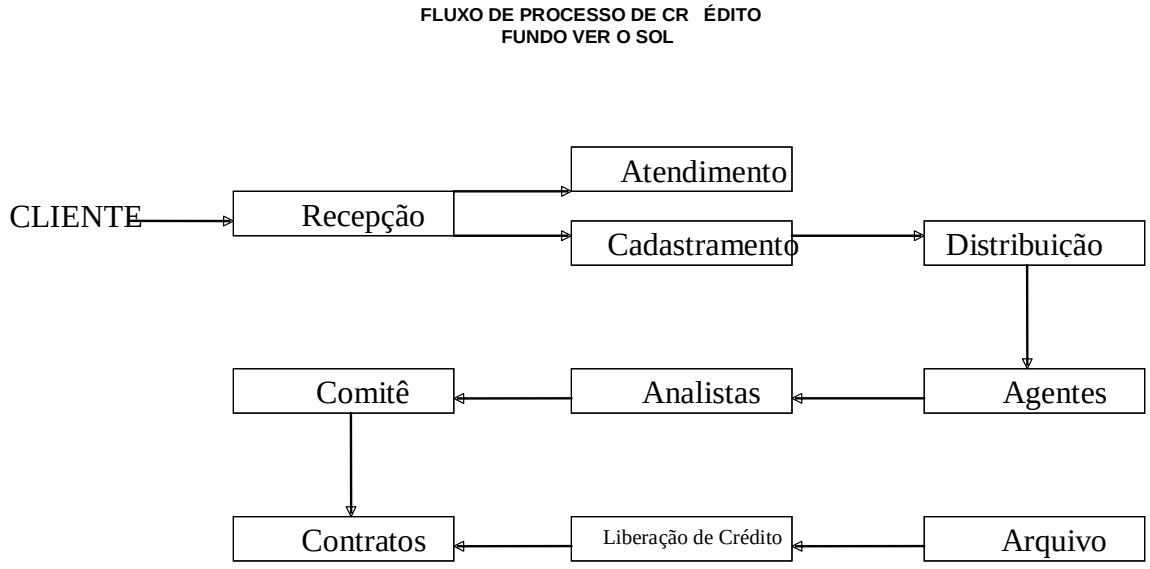


Fonte: Elaboração Própria (2012).

d) Metodologia do Fundo Ver-o-Sol

A liberação de empréstimo para esse público se dá por meio da concessão do crédito assistido, orientado e produtivo, com ausência de garantias reais, adequado ao ciclo do negócio, com baixo custo transacional, que causa forte impacto social por meio da capacitação/qualificação do empreendedor. Segundo o agente de crédito entrevistado, um processo burocrático[9] foi estruturado por meio de um atendimento, cadastramento, visita técnica do agente, análise do plano de negócio, apreciação do comitê de crédito e liberação do crédito. A figura abaixo serve como ilustração para as etapas descritas:

Fluxograma 1 - Fluxo de Processo de Crédito - Fundo Ver-o-Sol



F**onte:** Banco do Povo (2007).

Pode-se dizer pelo acompanhamento realizado em campo, de maneira descritiva, que o processo para verificação da concessão, ou não, do crédito, inicia-se quando o solicitante se predispõe a procurar a instituição para obter informações mais detalhadas sobre o empréstimo. Caso haja interesse e conforme orientação do atendimento, o solicitante do

[9] Não ler Burocracia como algo bom ou ruim, mas necessária para a operacionalização de processos administrativos, até mesmo porquê não se objetiva neste trabalho verificar a questão burocrática da concessão de crédito. Portanto, adotam-se aqui os contornos Weberiano de burocracia.

credito é convidado a participar de uma palestra que acontece diariamente na sede do Banco do Povo, na qual um técnico apresenta aos interessados todas as informações sobre o processo de concessão do crédito. Após os esclarecimentos, aqueles que decidirem pelo empréstimo preenchem um cadastro e entregam uma cópia da carteira de identidade, do CPF e um comprovante de residência. Esses documentos são utilizados para a consulta ao Serviço de Proteção ao Crédito (SPC) e à Serasa. Caso não seja encontrada qualquer restrição, o interessado recebe a visita de um agente de negócios, que realizará uma entrevista com o candidato e analisará o local do empreendimento. Essas observações serão organizadas em um relatório que será apresentado ao comitê de crédito, que se reúne semanalmente para análise e aprovação desses relatórios. O comitê é formado pelos coordenadores do Banco e um representante da sociedade civil. Os requisitos mínimos para a aprovação do crédito são:

> Possuir domicílio em Belém há pelo menos 1 ano; Possuir empreendimento em Belém; Apresentar ficha cadastral com endereço completo, mapa e telefone para contato (sem essas informações, não haverá a visita do agente de crédito); Apresentar avalista com renda comprovada (30% da renda líquida do avalista deverá cobrir o valor da prestação); Participar da oficina de capacitação (para o 1º financiamento); Apresentar orçamento de acordo com a finalidade do crédito (para capital de giro e capital fixo); Os agentes da economia informal (feirantes, ambulantes) devem apresentar a licença da Secon. (BALANÇO ANUAL, FUNDO VER-O-SOL, 2006).

Em continuidade à descrição do processo, na concessão do crédito, o tomador recebe um carnê, cujo pagamento pode ser realizado em qualquer agência bancária até o vencimento. O crédito também pode ser concedido a grupos de empreendedores que prestam aval solidário entre si, desde que este possua no mínimo sete membros residentes em uma mesma comunidade ou com negócios em locais próximos.

Após a finalização do financiamento o tomador pode optar pela renovação do crédito, ganhando um ponto positivo caso durante o processo anterior não houver inadimplência. De acordo com o relatório de atividades referentes ao período de maio/2006 a junho/2007, dos 2.120 empreendedores participantes, 1.267 solicitaram empréstimo pela 1° vez ao Fundo Ver-o-Sol.

c) Produtos e prazos:

São ofertados dois produtos básicos[10]: financiamento de capital de giro e financiamento de capital fixo[11]. O quadro abaixo relaciona os produtos aos seus respectivos prazos: a carência para o financiamento de capital de giro é de dois meses; e a carência do financiamento de capital fixo é de seis meses.

Quadro 5 - Produtos e prazos do Fundo Ver-o-Sol

Finalidade	O que comprar	Prazos
Capital de Giro	Matéria-prima ou mercadorias diversas	Até 6 meses incluindo carência
Capital Fixo	Máquinas, equipamentos e pequenas reformas	Até 24 meses incluindo carência

Fonte: Site Fundo Ver-o-Sol.

[10] Vale ressaltar que no envio dos dados o Banco do Povo encaminhou informações referentes a três tipos de produtos: capital fixo, capital de giro e capital misto.

[11] De acordo com a Cartilha do Microcrédito do Programa Prorural consultada no site http://www.prorural.pe.gov.br/download/novo/cartilha_microcredito.pdf em 06 de outubro de 2007, entende-se que crédito com finalidade de capital de giro significa um crédito para a manutenção do empreendimento no que diz respeito à compra de matéria-prima, mercadorias e pequenos equipamentos; e crédito com finalidade de capital fixo abrange o crédito para criação ou ampliação do empreendimento, incluindo compras de máquinas e equipamentos.

Quanto às linhas de crédito, limites de crédito e taxas de juros, são praticadas quatro diferentes linhas de crédito:

Quadro 6 – Informações sobre crédito - FVOS

- Crédito Individual - É aquele concedido a uma única pessoa, física ou jurídica.
- Crédito Solidário - É aquele concedido a um grupo voluntário de três a sete empreendedores, com atividades independentes, responsáveis solidariamente pelo crédito global concedido (uso do aval solidário). A cada participante do grupo caberá uma parte do crédito, cujos valores podem ser diferentes.
- Crédito Associativo - É aquele concedido à cooperativa de produção ou a um grupo de pessoas organizadas de forma associativa em uma unidade de produção comunitária, somente devendo ocorrer à liberação do crédito após estudo detalhado da situação e a partir de uma experiência piloto.
- Crédito Especial - É aquele concedido a pessoas físicas integrantes de Programas Sociais do Governo Federal, Estadual e Municipal. São participantes desta modalidade: egressos ou familiares de egressos do sistema penal; trabalhadores do sistema informal cadastrados na Secon; jovens de programas de 1º emprego; pessoas com mais de 45 anos em situação de risco social; mulheres em situação de risco social; e jovens de até 25 anos em situação de risco social.
- As taxas de juros variam de acordo com a linha de crédito: Crédito Iniciantes: destinada a empreendedores iniciante e jovens recém-formados, mulheres chefes de família, mães solteiras e vítimas de violência doméstica que queiram iniciar seu próprio negócio. A taxa de juros praticada em julho de 2007 é de 1,5% a.m.
- Crédito Empreendedores: destinada aos empreendedores já estabelecidos. A taxa praticada julho de 2007 era de 2,5% a.m.
- Crédito Especial: era cobrada uma taxa de juros julho de 2007 de 1,0% a.m, dispensada a apresentação do avalista e o financiamento varia de R$ 300,00 a R$ 5.000,00.
- O limite de financiamento é de R$ 5 mil para pessoa física, e R$ 10 mil para pessoa jurídica.

Fonte: Site Fundo Ver-o-Sol.

Tabela 2- Comparativo do desempenho do Fundo Ver-o-Sol 1998/2010

Comparativo do desempenho do Fundo Ver-o-Sol 1998/2006			
Ano	**Operações**	**Total Financiado**	**Valor médio dos créditos**
1998	104	R$ 76.660,49	R$ 737,13
1999	1.405	R$ 1.941.018,25	R$ 1.381,51
2000	2.611	R$ 3.162.405,12	R$ 1.211,18
2001	3.126	R$ 3.729.517,79	R$ 1.193,07
2002	3.247	R$ 4.113.002,10	R$ 1.266,71
2003	4.437	R$ 6.452.210,98	R$ 1.454,18
2004	5.066	R$ 5.407.084,46	R$ 1.067,32
2005	*	*	*
2006	1.196	R$ 1.396.071,63	R$ 1.167,29
2007	692	R$ 813.149,08	R$ 1.175,08
2008	535	R$ 731.694,21	R$ 1.367,65
2009	230	R$ 350.449,98	R$ 1.523,70
2010	**300**	R$ 412.075,83	R$ 1.373,58
Total Acumulado	**22.949**	R$ **29.667484,11**	

Fonte: Relatório de Atividades Fundo Ver-o-Sol – jun/2007 e Ercilia (2010)**.**

Para manter-se com 5% de inadimplência (índice aceitável) o FVOS adota medidas do mercado financeiro tradicional, ou seja, exige avalista e consulta a sistemas como SERASA (Centralização dos Serviços Bancários S.A.) e SPC (Serviço Nacional de Proteção ao Crédito) para conceder crédito àqueles que não chegam ao Banco por meio do aval solidário, com o objetivo de controlar a alta taxa de inadimplência.

2.2.2 Um quadro geral sobre Santo André (SP) e o Banco do Povo Crédito Solidário

Figura 3 - Localização do município Santo André

Fonte: Elaboração Própria (2012).

a) O setor informal e o microcrédito em Santo André

Santo André é um município da Região do Grande ABC, na Região Metropolitana de São Paulo. Sua população estimada em 676.407 habitantes (IBGE/Censo 2010) Ocupa uma área de 175 km.

Na década de 1970 houve um momento de expansão e concentração da indústria na Grande São Paulo. Foi o período denominado de "milagre econômico". Na década seguinte o ritmo de crescimento sofreu um decréscimo, culminando com a recessão dos anos 80. Nos anos 90 a produção industrial continuou desacelerada, com os incentivos fiscais voltados para outras áreas do estado de São Paulo, além das dificuldades de transporte e o custo de mão de obra. O ABC e, em especial Santo André, perdeu várias indústrias. (Relatório Prefeitura de Santo André – Sumário de dados, 2007). Atualmente há um grande esforço do setor público e

da sociedade para a manutenção das indústrias existentes. Além disso, tem-se observado um aumento de atividades nos setores de serviços e no comércio. O desafio do início deste século XXI está relacionado à criação de novas alternativas para a cidade que vai se transformando, garantindo melhores condições de vida a seus moradores.

A prefeitura de Santo André criou a Secretaria de Desenvolvimento Econômico e Emprego que tinha como objetivo a criação de diversos programas que visassem o retorno das pessoas ao mercado de trabalho formal, por meio da capacitação técnica e fortalecimento das estratégias de "auto-emprego" (setor informal), uma vez que o mercado de trabalho não tinha capacidade de absorver o contingente de desempregados. O microcrédito fazia parte desse conjunto de programas (Vilela, 2007).

A coordenadoria de indicadores socioeconômicos da prefeitura de Santo André estima que em 2006 a taxa de desemprego era de 19%, sendo que 81% dos trabalhadores informais residentes em Santo André trabalham no próprio município, principalmente com comércio e serviço. A maior concentração nessa área sugere que esta seja uma alternativa de trabalho para os que não conseguem uma reinserção no mercado de trabalho formal. Nessa pesquisa os dados indicam que os trabalhadores informais apresentam uma maior vulnerabilidade social comparado ao setor formal, já que a renda é geralmente mais baixa e uma porcentagem considerável dos que estão no setor informal vivem em favelas ou bairros com infraestrutura precária. Em Santo André são característica do mercado informal a habitação precária, baixa escolaridade e acesso restrito à tecnologia (PAULA, 2006).

Nesse contexto, os recursos repassados pela prefeitura de Santo André visavam fortalecer a economia local gerando trabalho e renda, e com a estratégia de criar políticas públicas contra a exclusão social na sua área de atuação. A criação de políticas governamentais e não governamentais que aplacassem as demandas sociais e que preferencialmente propiciassem a oportunidade de acesso a renda ou, melhor ainda, que fossem capazes de gerar renda. A cidade de Santo André que faz parte de uma região das mais industrializadas do país sentiu diretamente as pressões do desemprego sob sua população e seus serviços públicos. (RELATÓRIO PREFEITURA DE SANTO ANDRÉ, SUMÁRIO DE DADOS, 2007).

Nessas condições, empresários e trabalhadores, além do próprio governo local, sentiam a necessidade de oferecer soluções para o enfrentamento do problema do desemprego, inclusive na sua dimensão econômica. É nesse contexto que se debateram com parceiros as alternativas para a geração de trabalho e renda pretendendo suprir parte da

ausência do emprego formal em uma cidade e região habituada até então com níveis elevados de empregabilidade.

A partir daí, o autoemprego, o trabalho por conta própria e as atividades informais passaram a ser parte importante da agenda local e regional sendo compreendidas como alternativas merecedoras de apoio para que dispusessem de um ambiente favorável ao seu desenvolvimento e formalização. A proposta da criação de uma instituição de microcrédito surgiu, entre outras, com objetivos de formação técnica, incubação de empresas e cooperativas, e apoio técnico aos empreendimentos populares. Neste contexto também a abertura de uma instituição de microcrédito focou a garantia de renda mínima, saúde e educação de mulheres crianças e jovens. Com a ideia da abertura do Banco do Povo de Santo André, iniciariam-se um conjunto de programas de inclusão social.

Segundo Vilela (2007), o Banco do Povo Crédito Solidário utiliza o microcrédito como ferramenta de desenvolvimento socioeconômico em resposta ao aumento do desemprego gerado pela reestruturação produtiva. Em Santo André a reestruturação produtiva no setor automobilístico, no qual se concentrava as atividades econômicas, teve impacto direto no cenário de desemprego e configuração do setor informal.

b) Banco do Povo Crédito Solidário em Santo André (SP)

Histórico

O Banco do Povo Crédito Solidário (BPCS) nasceu primeiro como Banco do Povo de Santo André na gestão do então prefeito Celso Daniel[12] do Partido dos Trabalhadores (PT), no ano de 1998, e atendia apenas ao município de mesmo nome, sendo concebido como parte de uma ampla política pública de combate à exclusão. A implantação deste programa fazia parte do plano de governo de Celso Daniel, caso ganhasse as eleições de 1996. Com a criação, em 1997, da Secretaria de Desenvolvimento Econômico e Emprego que objetivava implementar políticas públicas de fomento ao desenvolvimento econômico, com programas que respondessem ao desemprego e geração de renda no município, o microcrédito fazia parte desse conjunto de programas. É assim que para sua implementação visitaram-se algumas

[12] Celso Daniel assumiu a prefeitura em 01/01/1995 e se reelegeu nas eleições de 2000, porém no seu segundo mandato Celso Daniel foi assassinado e quem assume a prefeitura é o seu vice João Avamileno. Este se reelege (01/01/2005- 31/12/2008. Nas eleições de 2010 se elege o candidato Aidan Antônio Ravin (01/01/2009 – atual) do Partido trabalhista Brasileiro (PTB).

experiências como a ICC Portosol e o banco regional de Brasília, experiências por iniciativa de prefeituras petistas, e outras metodologias como a do Banco da Mulher, do programa Crediamigo, e da Associação comunitária vale do aço, com a finalidade de encontrar um modelo organizacional que pudesse ser aplicado para Santo André.

No entanto, já havia a vontade de torná-lo um banco do povo regional ofertando seus serviços aos outros municípios do ABC[13] paulista. Essa ideia torna-se consistente em 2003, com a entrada dos municípios de Mauá, Diadema e Ribeirão Pires. A regionalização pressupõe que outros municípios se associem ao Banco do Povo Crédito Solidário (BPCS) era necessário um arranjo institucional que permitisse isso e a entrada de parceiros da sociedade civil[14].

Neste momento, foi fundamental a assistência técnica do SEBRAE que desde o princípio participou com um representante no conselho de administração. Com o aporte inicial de capital doado pelos sócios, puderam-se formar os fundos necessários para a carteira de crédito, para a contratação da equipe técnica de microcrédito e estrutura para funcionamento. O foco inicial de operação foram as áreas mais pobres da cidade de Santo André onde em conjunto com outras iniciativas de inclusão social o Banco do Povo se integrava oferecendo crédito aos empreendedores populares. (BANCO DO POVO CRÉDITO SOLIDÁRIO, 2007).

Então O Banco do Povo Crédito Solidário, na sua formação jurídica, é uma Organização da Sociedade Civil de Interesse Público – OSCIP, sem fins lucrativos, qualificada pelo Ministério da Justiça, na forma da Lei n° 9.790 de 23 de março de 1999, dedicada a fomentar o crescimento, a geração de empregos, renda e a inclusão social, com atuação nos municípios de Santo André, Mauá, Diadema, Ribeirão Pires e São Bernardo do Campo.

Logo, o BPCS foi concebido como uma Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP), com o objetivo de gerar renda e emprego, primeiramente, para as pessoas de Santo André que trabalhavam por conta própria e tivessem dificuldade ao acesso no sistema bancário tradicional e, posteriormente, estende as suas operações aos municípios

[13] A Sigla ABC refere-e a região tradicionalmente industrial do Estado de São Paulo, parte da Região Metropolitana de São Paulo, porém com identidade própria. A sigla vem das cidades, que originalmente formavam a região, sendo: Santo André (A), São Bernardo do Campo (B) e São Caetano do Sul (C). Algumas vezes, Diadema (D) é incluida na sigla wikipedia ,(2012).

[14] Informação fornecida nas entrevistas com o coordenador do Banco do povo crédito solidário, Almir Pereira, de Santo André em janeiro de 2012.

vizinhos dentro da região do grande ABC Paulista. Segundo Vilela (2007, p. 79), optou-se por esse arranjo institucional por três principais razões:

> 1. Estar em consonância com organizações financiadoras nacionais e internacionais, que, ao serem consultadas pela prefeitura de Santo André, expressaram que somente apoiariam um programa de ONG que buscasse sua auto-sustentabilidade e não tivesse governos como sócios majoritários.
> 2. Permitir que o programa pudesse obter empréstimos, para ampliar seu fundo de capital sem a necessidade de aportes permanentes por parte do município.
> 3. Evitar que o programa fosse interrompido por decorrência de mudanças de orientação política na prefeitura"

O coordenador do BPCS, o Sr Almir pereira, mencionou na entrevista que além das parcerias com as prefeituras de Santo André, Mauá, Diadema e Ribeirão Pires, o programa tem como parceiros da sociedade civil os sindicatos dos bancários, dos metalúrgicos, dos químicos do ABC e das empresas de transporte e cargas do ABC (SETRANS/ABC), a Associação Comercial e Industrial de Santo André (ACISA) e a Associação Cúria Diocesana do padre Léo. Com apoio financeiro de várias entidades (ver tabela), como uma estratégia para a criação de políticas públicas de combate à exclusão social nas suas áreas de atuação.

Tabela 3 – Recursos financeiros integralizados pelos sócios do Banco do Povo Crédito Solidário (BPCS)

Instituição Sócia	Valor Aportado
Acisa	R$ 50.000,00
Cúria Diocesana de Santo André/Padre Léo	R$ 111.686,84
Prefeitura de Diadema	R$ 252.000,84
Prefeitura de Mauá	R$ 550.000,00
Prefeitura de Ribeirão Pires	R$ 100.000,00
Prefeitura de Santo André	R$ 950.000,00
Setrans/ABC	R$ 50.000,00
Sindicato dos Bancarios do ABC	R$ 25.000,00
Sindicato dos Metalúrgicos do ABC	R$ 25.000,00
Total dos sócios	R$ 2.113.686,84
Financiamentos	
BNDES	R$ 1.667.101,37
União Europeia	R$ 681.999,99

Fonte: Vilela (2007).

Para chegar nesse modelo uma comissão visitou outras experiências. Portosol e Banco regional de Brasília, ambas iniciativas petistas, para servir de inspiração para a elaboração do programa de microcrédito municipal de Santo André, "A sua formulação foi feita em um processo de comparação de alternativas, considerando as limitações orçamentárias do município" (2007, p 78).

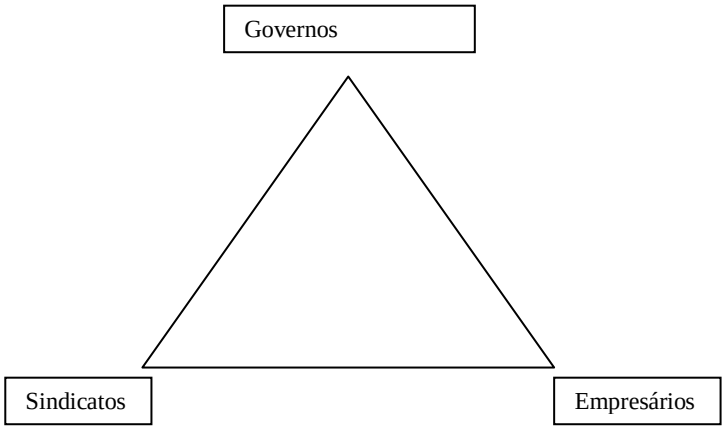
c) Estrutura Organizacional

Hoje, o Banco do Povo Crédito Solidário é composto por uma equipe técnica de vinte pessoas, contratadas em regime celetista, e é uma referência do microcrédito no país. Alguns de seus profissionais, prefeituras e demais sócios, são requisitados e atuam para a disseminação do microcrédito em outras regiões através de fóruns, associações e outras organizações.

O BPCS em sua estrutura organizacional é composto por uma Assembleia Geral, órgão máximo de deliberação, em que cada sócio possui uma representação e sua função é aprovar o estatuto, estabelecer diretrizes gerais, eleger e destituir os membros do Conselho de Administração e do Conselho Fiscal, examinar e aprovar novas parcerias, acordos e empréstimos contratados , atualmente formado por: três representantes da Prefeitura de Santo André, um representante da Associação Comercial e Industrial de santo André, um representante do Sindicato de Transporte e Cargas do ABC, um representante do Sindicato dos Bancários e dos Metalúrgico do ABC, três representantes da Prefeitura de Mauá, dois da Prefeitura de Diadema, um de Ribeirão Pires e dois representantes da Cúria Diocesana de Santo André. Cada representante possui direito a um voto.

O Conselho Administrativo do BPCS é um modelo tripartite representado pelo Poder Público, Prefeituras, Poder Privado, que se faz presente pela representação das Associações do comércio e da indústria e, por fim, pelos Sindicatos dos Trabalhadores, cuja função é supervisionar o relatório anual de atividades, contratação de auditoria externa independente e da gerência executiva e aprovar o regulamento de crédito e do plano de cargos e salários. (VILELA, 2007)

Figura 4 - Modelo Tripartite do Conselho de Administração

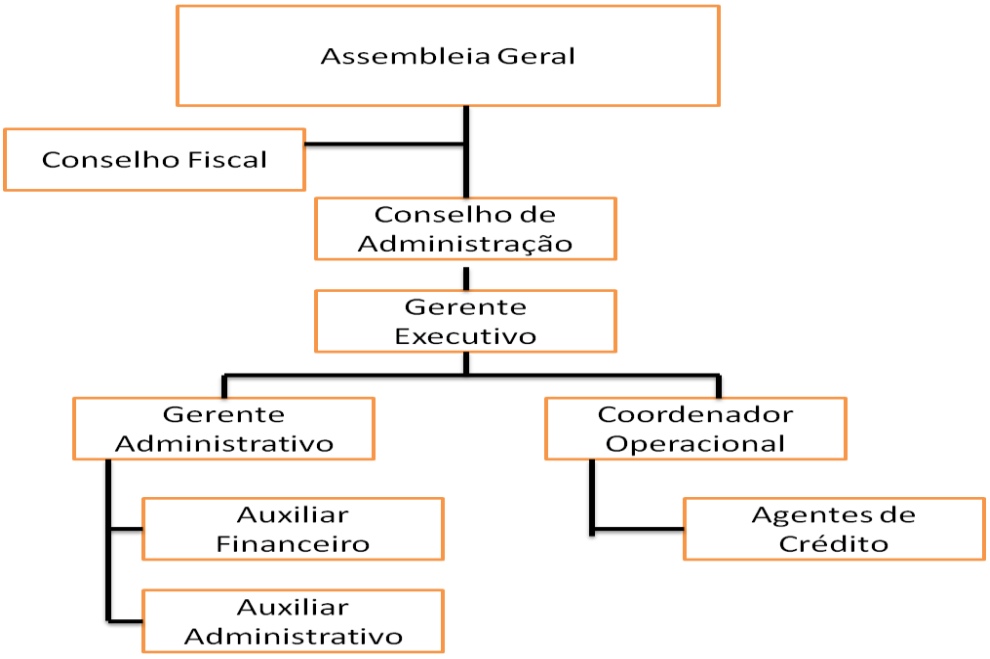


Fonte: elaboração da autora

O conselho fiscal analisa os balanços e faz o parecer das contas do BPCS.Quem elege os membros é a assembleia geral.

O programa conta atualmente com 19 funcionários contratados em regime de CLT.

Organograma 2- Organograma do Banco do Povo Crédito Solidário



Fonte: Vilela (2007).

d) Apresentação das metodologias de crédito[15]

A metodologia original implantada sofreu algumas modificações com o passar dos anos, mas trabalha principalmente com crédito produtivo orientado para capital de giro, para aquisição de ativo fixo, créditos para novos negócios e desconto de cheque. Aplica uma taxa de juros de 3,9% ao mês, além de uma taxa de abertura de crédito, também, de 3,9% para o primeiro crédito e podendo ser reduzida a 2% ou eliminada, conforme a pontualidade do pagamento. Pode-se parcelar em até 12 meses para giro e 24 meses para capital fixo. As formas de garantias aceitas são o avalista e alienação de bens do cliente e o aval solidário (VILELA, 2007).

e) Grupos Solidários

Essa metodologia realiza operações para grupos de empreendedores de quatro a sete pessoas, com pequenos negócios, que assumem a co-responsabilidade pelo valor total do crédito. A formação desses grupos desenvolve-se por meio de um processo autônomo, no qual os tomadores de crédito associam-se com outros empreendedores de sua confiança. A essência dessa metodologia está nos laços criados e cultivados, os quais exercem pressão social entre os membros do grupo. Dessa forma, não são necessárias outras garantias, como avalistas ou alienação de bens, ampliando o alcance do crédito a comunidades de baixa renda.

A união do grupo possibilita o acesso ao crédito mais barato, oportunidade que individualmente não seria oferecida no mercado tradicional de crédito. Para Vilela (2007) e Monzoni (2005), os grupos solidários funcionam como mecanismo de garantia eficaz de pagamento de crédito, devido aos seguintes fatores:

1. auto-seleção dos membros, que só se associaram a pessoas de sua confiança;
2. compromisso interno pela pontualidade dos pagamentos associado a uma política de crédito que incentiva a pontualidade;
3. valor do crédito progressivo, condicionado ao histórico de pagamento;
4. co-responsabilidade de todos os tomadores pelo valor total do crédito. Dessa forma, não há a necessidade de serem dadas outras garantias, tais como avalistas ou alienação de bens, ampliando o alcance do crédito a comunidades de baixa renda (CARTILHA BPCS, 2008).

O agente de crédito[16] realiza a análise socioeconômica de cada um dos empreendedores, que compõem o grupo, e desta maneira avalia o risco de cada tomador do

[15] Informações fornecidas pela cartilha do BPCS de 2008

crédito. Esta análise também contribui para que o empreendedor obtenha uma visão mais consistente de sua atividade econômica, permitindo uma maior conscientização de sua capacidade de investimento e de pagamento. Com isso, os empreendedores adquirem a compreensão das suas condições de alavancagem, de forma a obter um crescimento sustentável. A partir da experiência positiva com o crédito e por meio da metodologia de crédito, os tomadores compreendem que gradativamente podem acessar maiores valores para investimentos futuros.

A metodologia de crédito para grupos solidários que tem foco em empreendedores de baixa renda foi reimplantada, no Banco do Povo Crédito Solidário, em maio de 2007. A adoção de tal metodologia de crédito teve como referência a operação inicialmente testada com sucesso no município de São Paulo pela instituição São Paulo Confia, que possui uma carteira de aproximadamente seis mil clientes e uma produtividade superior a 300 clientes por agente de crédito.

f) Crédito Produtivo e Crédito Individual

A metodologia de crédito produtivo para pequenos empreendedores, em que o tomador acessa de forma individual o crédito, é diferenciada das demais aplicadas pelo mercado, sendo sua característica principal a não exigência da documentação de formalização dos negócios.

Essa operação de crédito é aplicada nas diversas regiões de atuação do Banco do Povo, assim como em áreas onde há maior concentração de população de baixa renda, em núcleos ou comunidades, ou seja, onde o Banco do Povo Crédito Solidário opera com a metodologia de crédito para grupos solidários.

O serviço de crédito individual tem o objetivo de atender aos empreendedores mais estruturados que participam de grupos solidários e demonstram necessidade de investimentos superiores. Nesses casos, os empreendedores podem acessar um crédito complementar individual, para atender ao investimento superior desde que se mantenham no grupo solidário.

[16] Informação fornecida na entrevista com Almir Pereira, coordenador do BPCS, em janeiro 2012

g) Descrição dos produtos

Quadro 7- Produtos do Banco do povo Crédito Solidário

Produtos	**Custo**	**Limites**	**Prazos**	**Garantias**
Empréstimo para Capital de giro	Taxa de abertura de 3,9%, na primeira operação + 3,9% de encargos	R$ 300,00 a R$ 8.000,00	Até 12 meses	Avalista e bens/ Aval solidário
Empréstimos para investimento	Taxa de abertura de 3,9%, na primeira operação + 3,9% de encargos	R$ 300,00 a R$ 15.000,00 e chegando a 25.000,00 para cooperativas	Até 24 meses	Avalista e bens/Aval solidário

Fonte: Cartilha do Banco do povo Crédito Solidário.

Capital de giro: Linha de financiamento destinada à aquisição de mercadorias, matérias-primas e insumos. Esta tem o objetivo de proporcionar aumento no volume de receita.

Máquinas e equipamentos: Linha de financiamento destinada à aquisição de ferramentas, máquinas e equipamentos que tenham procedência lícita comprovada. O objetivo é proporcionar um aumento da capacidade de produção do empreendimento.

Reforma e instalações do empreendimento: Linha de financiamento destinada a proporcionar ampliação da instalação da empresa ou qualquer outro tipo de reforma nas instalações existentes. A linha financia materiais para construção e mão de obra.

Quadro 8 - Condições de acesso ao crédito do Banco do Povo Crédito Solidário

Idade mínima	18 ANOS
Garantias	- Pertencer a um Grupo Solidário (4 a7 pessoas) - No crédito individual exige-se um histórico de pontualidade nós últimos três créditos e apresentação de avalista para crédito superior a R$ 2000,00
Restrição cadastral (SPC/SERASA)	- Na metodologia de grupos solidários é permitido que até 50% dos membros do grupo tenham restrição cadastral. - Na metodologia de créditos individuais não são aceitas pessoas, nem avalistas com restrições cadastrais.
Tempo de atividade do empreendimento	- Mínimo 6 meses de atividade. - No caso dos grupos solidários, é admitido um membro que esteja no processo de abertura do negócio.
Endereço	Trabalhar ou residir na área de atendimento do Banco do Povo Crédito Solidário
Itens não-financiáveis	Desenvolver atividade que não se caracterize como delituosa; Desenvolver atividade que prejudique o meio-ambiente; Desenvolver atividade sem condições de higiene;

Fonte: Relatório de atividade do BPCS (2008).

O BPCS foi premiado pela *Microrate* em março de 2012, é uma certificação internacional pelo bom nível de desempenho social, em que é avaliado a combinação dos resultados sociais (Excelência na eficiência das operações de crédito, sustentabilidade, responsabilidade institucional) e compromisso social (Missão absorvida em toda organização, planejamento estratégico alinhado com a missão, moderado nível de proteção aos clientes). A tabela abaixo mostra o desempenho do Banco de 1998-2010.

Tabela 4 - Comparativo do desempenho do Banco do Povo Credito Solidário 1998/2010

Ano	**Operações**	**Total Financiado**	**Valor médio dos créditos**
1998	184	R$ 420.758,85	R$ 2.286,74
1999	567	R$ 1.359.123,86	R$ 2.397,04
2000	1.150	R$ 2.780.939,15	R$ 2.418,21
2001	1.669	R$ 4.190.091,34	R$ 2.510,54
2002	2.485	R$ 5.843.038,69	R$ 2.351,32
2003	3.751	R$ 8.462.394,78	R$ 2.256,04
2004	1.540	R$ 2.695.239,53	R$ 1.750,16
2005	1.956	R$ 2.746.313,62	R$ 1.980,76
2006	2.044	R$ 2.086.638,39	R$ 1.764,60
2007	2.201	R$ 2.268.463,39	R$ 1.030,65
2008	2.340	R$ 2.400.000,00	R$ 1.025,64
2009	3.051	R$ 3.699.638,39	R$ 1.212,60
2010	4.148	R$ 6.400.000,00	R$ 1.542,92
Total Acumulado	**27.086**	R$ **45.352.639,99**	

Fonte: Banco do Povo - Depto. de Geração de Trabalho e Renda/Secretaria de Desenvolvimento e Ação Regional/ Prefeitura Municipal de Santo André.
Adaptada pela autora da dissertação.

Por meio do perfil dos municípios e pela breve comparação realizada nos programas de microcrédito, no caso das informações apresentadas serem a referência de comparação, percebe-se que no contexto em que ambos se inserem, é possível captar similaridades gerais dos dois lugares, então pode ser possível tentar observar os fatores que contribuíram para o fenômeno da continuidade. A necessidade de se comparar em regiões diferentes vem da vontade de avaliar as particularidades ou possibilidades de generalizações regionais sobre o fenômeno em nível local. Para esse feito discutiremos no próximo capítulo as teorias que nortearam as análises.

3 REFERENCIAL TEÓRICO

Neste capítulo ocorre uma discussão dos estudos acadêmicos sobre o fenômeno continuidade e descontinuidade administrativa. Apesar de ser um tema recorrente nas conversas do cotidiano sempre que novos governantes começam na gestão Federal, Estadual ou Municipal, é um campo teórico ainda em construção com estudos e pesquisas fragmentados. É um tema recorrente nas conversas do cotidiano da administração pública, entretanto é nas eleições governamentais que ganha força e espaço obtendo destaque nas mídias, nos debates políticos, em debates acadêmicos, e nas conversas da sociedade; pois aqui aparece uma situação de preocupação se o próximo prefeito, governador ou presidente irá mudar, alterar, regular ou acabar com as políticas públicas que garantam os diversos programas, projetos, planos, atividades e processos dinâmicos de crescimento econômico do seu antecessor.

Segundo Estevam (2008, p.2):"[...] dessa forma ao invés de gerar um debate crítico sobre a gestão administrativa e das políticas públicas locais se perde em promessas de campanha a oportunidade de se discutir propostas concretas". Ou seja, quem está no poder afirma que se o candidato da oposição vencer as eleições, obras e projetos irão paralisar, a oposição, por sua vez, garante que darão continuidade aos bons programas e promete melhorá-los. Assim, jornalistas, acadêmicos, servidores públicos, microempreendedores e a sociedade em si lamentam o que (NOGUEIRA 2006, p.45) conhece como a triste tradição de descontinuidade administrativa que assola o país. Mesmo sendo tema recorrente, até pouco tempo não recebera merecida atenção de maneira a tornar um assunto de agenda brasileira, porém em 2012 o Governo Federal, preocupado com as transições nos governos subnacionais e com receio de descontinuidade na manutenção do planejamento dos projetos e programas governamentais, elaborou uma cartilha[17] para orientar a transferência de poder nas prefeituras em que haverá troca de comando após as eleições municipais.

Entre outras coisas, prevê-se a constituição de equipe de transição para que representantes do candidato eleito recebam da administração atual informações estratégicas. O objetivo é que o prefeito em término de mandato, possa informar ao candidato eleito sobre as ações, projetos e programas em andamento, visando dar continuidade à gestão pública.

Desenvolve-se então um esforço por parte do Estado em tentar minimizar os impactos da descontinuidade administrativa, visto que, geralmente há um desperdício de recursos

[17] Para maiores informações sobre a cartilha acessar o Portal Federativo: www.portalfederativo.gov.br

públicos que afeta consideravelmente a sociedade civil. Na contramão, a continuidade é pouco comentada ou pesquisada e é mais comum, de acordo com a pesquisa do Núcleo de Gestão Pública e Cidadania da FGV, do que reflete a visão normalmente compartilhada no dia a dia sobre administração pública. Nessa vertente, Spink (1987) afirma que há pouca reflexão sobre as iniciativas e fatores que podem contribuir para a continuidade administrativa**,** e é com esse objetivo que a dissertação pretende contribuir e avançar.

3.1 A continuidade e a descontinuidade administrativa

Como já comentado, a descontinuidade administrativa é considerada o rompimento de programas, atividades, projetos, mudanças de prioridades na troca de governos e/ou autoridades nas três esferas, sempre em função de um viés político e é tema persistente quando se fala de política brasileira.

Inicialmente, pode-se dizer que Spink (1987) contribui pioneiramente no Brasil com o conceito do tema. Por meio do estudo de casos em organizações públicas, a expressão continuidade e descontinuidade administrativa referem-se aos dilemas, práticas e contradições que surgem na administração pública, em todos os níveis, a cada troca de governo ou dirigentes. O fenômeno manifesta-se no preenchimento de cargos de confiança de forma explícita ou implicitamente disponíveis no interior das organizações públicas. Para o autor supracitado a descontinuidade administrativa seria herança do patrimonialismo e clientelismo da administração pública brasileira, que faz concessões de cargos de confiança em troca de lealdade política e pessoal ao novo governante que acaba por permitir a descontinuidade como forma de sustentação política, fator este que dificulta a implementação de uma gestão democrática.

Para Spink, (1987, p. 13), a descontinuidade administrativa é uma expressão com duplo sentido, que não possui uma característica mais aprofundada de uma noção ou conceito, muito menos uma teoria. De um lado refere-se a um aspecto perfeitamente normal de qualquer governo democrático: a mudança de políticas e práticas decorrentes das eleições e das mudanças no Legislativo ou no Executivo, que implicam em mudanças em ministérios e nas chefias de agências, sem que essas mudanças sejam problemáticas ou que afetem a sociedade. Nessa perspectiva, a descontinuidade seria considerada normal e necessária, ou seja,“ [...] uma expressão descritiva para se referir ao processo de mudança dentro de um governo democrático.”

Por outro lado, o segundo uso da expressão já adquire uma conotação mais problemática, quando há uma "cisão histórica" em que a mudança de governo não é apenas uma mudança de governo, afeta o andamento de programas e políticas, perda da memória institucional estimulada pela alternância de cargos, e o resultado é a cisão, proposital ou não, em boa parte das atividades operacionais provocando o fenômeno da descontinuidade administrativa, como conhecemos no cotidiano discursivo brasileiro e no âmbito político (SPINK; CLEMENTE; KEPPKE, 2001, p. 13).

> A descontinuidade é vista como uma marca distintiva, separada e sem nenhuma obrigação de continuidade. A troca de governo ou gestor é vista como um momento em que naturalmente tudo vai mudar e atividades e programas serão rompidos, independentemente de política pública, partido ou sua efetividade anterior .

Reforçando essa perspectiva, Nogueira (2006) afirma que a descontinuidade administrativa apresenta-se na fala cotidiana dos servidores, técnicos, assessores e representantes de comunidades e outros atores sociais para referir-se a quase certeza de que uma mudança de governo, uma mudança de secretário ou até de coordenador ou gestor, vai gerar rompimentos com as atividades existentes. Em época de troca de governo, é frequente na mídia notícias alertando que vários projetos importantes foram encerrados ou deixaram de ter prioridades. Logo, no imaginário social dos servidores, técnicos, assessores e demais atores do "terreno público", a impressão é que a cada quatro anos, ou mesmo a cada troca de coordenador, toda ação pública se encerra para ser reformulada e reiniciada.

Para Ayritscher (1995), a ideia de descontinuidade administrativa é concebida como mudança nas políticas públicas implementadas pelo Estado, essas mudanças implicam nas prioridades setoriais de investimentos, até de mudanças na estrutura organizacional, interrupção e retomada de obras e serviços, tomadas de decisões e implementações de programas e projetos, com ou sem a participação popular e de funcionários e ainda com mudanças nas rotinas administrativas dos órgãos e não no modo de conceber e realizar as suas finalidades.

Além dessas práticas outras incidem na máquina administrativa: a substituição e transferência de funcionários de cargo de confiança, a eliminação de projetos em andamento e a retirada do legislativo de projetos de lei encaminhados pela administração anterior, com o objetivo de demarcar a nova gestão governamental (REBELO; ALMEIDA, 2008).

É o que Spink (1987) chamava de “paradoxo democrático”, ainda que, a descontinuidade seja normalmente entendida como um fenômeno indesejado, ela representa, em si, também a possibilidade de alternância de poderes e preferências que está no cerne do jogo democrático (DAHL, 1997). Uma referência que se consolida no campo paradoxal da continuidade e descontinuidade encontra-se nos trabalhos de Collares; Moysés e Geraldi (1999, p. 216):

> Em aparente paradoxo, a descontinuidade, com seus constantes retornos ao ponto zero, ao tempo zero, é condição essencial para que possa haver o continuísmo, pelas mudanças que se destinam a manter inalteradas as relações de saber e de poder. Em contraste, as rupturas, que são propiciadas pelos acontecimentos, pelas experiências planejadas ou ditadas pelo acaso, constituem a essência da continuidade, ao tecerem novas possibilidades de caminhos por onde a vida possa fluir, nos diferentes e incertos modos de andar a vida.

Para Torquato (2011), presume-se que quando mudam os governos, muitas ações tendem a serem interrompidas, as ênfases administrativas são alteradas, é imposto novos rótulos, seja por desejo político de iniciar a gestão sem traços da anterior, ou por mudanças indiretas nos cargos dos envolvidos. As reformas não podem visar a sociedade civil, no sentido que a alternância de poder, pode não significar mudança de valores, racionalização das estruturas e criações de ações e programas voltados para o bem-estar coletivo, mas sim conveniências pessoais. Esse jogo tem por consequência, o desperdício de recursos públicos, desmotivação das equipes envolvidas nos programas e tensão entre o quadro estável, composto geralmente por técnicos e servidores, e gestores que são substituídos ao sabor das eleições.

Esse eterno recomeço traz o continuísmo da dinâmica da descontinuidade administrativa nas palavras de Nogueira (2006, p. 20) “quanto mais as coisas mudam, mais elas continuam iguais”, referindo-se a descontinuidade constante. Esse paradoxo gera um custo alto que a democracia paga, já que é perfeitamente aceitável em qualquer modelo democrático a mudança de política e práticas públicas decorrentes das eleições e das mudanças no legislativo. Estevam (2011) ressalta que também não se pode afirmar, no caso da continuidade administrativa, que o continuísmo da política pública ou programa, necessariamente contribui para a qualidade da ação pública, pois no extremo a continuidade pode trazer isolamento, dificuldade de adaptação no ambiente e falta de transparência do programa.

Para Arosemena (1990, p. 15), a descontinuidade administrativa, independente de ser ou não uma descrição adequada do que acontece, virou uma expressão popular do agir público, "presumido-como-fato-dado" e "todo explicativo". Para Estevam (2011), embora o senso comum aponte a descontinuidade como regra, ele argumenta que há continuidade administrativa mesmo quando existe descontinuidade política e que, na prática, os projetos e políticas se expõem aos dois fenômenos simultaneamente, argumento este compartilhado por outros autores como (NOGUEIRA, 2006; SPINK; CLEMENTE; KEPPKE, 2001). Pesquisas empíricas, sugerem que o grau de descontinuidade pode variar em função do setor da política pública ou das características estruturais da organização estudada: tipo de produto final, desenho institucional, estabilidade dos cargos da gestão.

Em Farah (2002), observa-se alguns elementos que permitem mitigar o fenômeno da descontinuidade, entre outros, seria a vontade política dos governantes, os arranjos institucionais assumidos pelo poder público, incentivo financeiro e estrutural da esfera federal e estadual e avanços na legislação em torno da gestão compartilhada. Estes seriam elementos para a construção de redes institucionais que reúnam diversos atores sociais para amenizar o círculo vicioso da descontinuidade administrativa. Para Estevam (2011), as iniciativas que envolvem parcerias ou alianças tenderiam a permanecer após mudanças de governo evitando a descontinuidade na condução de programas e projetos indicando maior grau de institucionalização, porém ressalta que há um problema de operacionalização nessa proposta, pois as práticas participativas não são homogêneas no país, variando até mesmo de um governo para o outro.

No que tange a continuidade administrativa, Sabatier (1988, apud SPINK; CLEMENTE; KEPPER, 2001) coloca que, estudos sobre essa temática têm sido abordados através da ação de grupos de interesses ou *advocacy coalitions.* Spink (1987), em sua pesquisa aponta que a continuidade administrativa nos casos estudados foi resultado de uma inserção mais ampla dos atores nos espaços públicos. Já para a pesquisa da Gestão Pública e Cidadania, que analisou programas Municipais, Estaduais e Federais, havia casos tanto de continuidade quanto de descontinuidade nos processos públicos. Dentre os 245 programas, projetos e atividades, nada menos do que 88% continuaram após as eleições municipais, mesmo quando ocorria a descontinuidade política (compromisso apartidário).

As razões encontradas para a continuidade foram agrupadas em cinco blocos: "Fatores políticos (compromisso de campanha parte de uma plataforma específica; fatores técnicos (apoio da administração pública, competência técnica, resultados); parcerias com outras

instituições; impacto positivo do próprio programa e pressão de grupos locais (SPINK; CLEMENTE; KEPPER, 2001, p. 36)". Nos casos de descontinuidade, os elementos mais presentes foram os técnicos e políticos, juntos, e raramente o elemento político sozinho, ou seja, os projetos terminavam porque não eram julgados eficazes ou porque não faziam parte da redefinição de políticas públicas. Raros foram os casos de corte radical simplesmente por causa da mudança de gestão. Outro fato interessante no resultado da pesquisa foi a presença de alianças e parcerias na gestão dos serviços dos programas, ou seja, as atividades eram desenvolvidas com outras agências ou níveis de governo, com organizações da sociedade civil ou com ambos.

Para Estevam (2011), a continuidade administrativa e de políticas públicas poderá ser diminuída quando for possível combinar ações intencionais de promoção da continuidade com uma gestão participativa em que o processo de decisão seja de fato democrático e não somente retórico, todavia estes aspectos esbarram nas práticas clientelistas, ainda muito presentes no cotidiano da política brasileira com maior visibilidade a nível local.

Entretanto, é a ideia de descontinuidade que prossegue circulando nas falas cotidianas e que aparece com maior frequência nos estudos estrangeiros sobre Estado e Governo na America Latina e, ainda, nos comentários de agências multilaterais acerca dos dilemas administrativos da America Latina. Ou seja, percebe-se que descontinuidade não é dominante, e que o campo da administração pública é permeado pelas duas práticas. Vale ressaltar que os autores não atribuem adjetivos de "bom ou "mal" para a questão, mas mostram do ponto de vista do discurso que tais expressões são simplesmente do jeito que são, enfatizando que as dúvidas levantadas sobre esses fenômenos seriam relevantes para justificar o estudo como preocupação acadêmica de compreensão do espaço público, dos processos do agir político e do fortalecimento da democracia no Brasil (SPINK; CLEMENTE; KEPPER, 2001).

Assim, pode-se inferir inicialmente que existe um campo teórico que precisa ser melhor explorado, pois o que conceitualmente se imagina estar separado (continuidade e descontinuidade) parece estar entrelaçado, sendo um grande desafio encontrar e ler as faces de uma mesma moeda. Visto que, segundo Resende (2002), desde a constituição de 1988, cresceu a transferência direta ou indireta, de serviços públicos brasileiros do nível federal ou estadual para o nível municipal. O resultado dessa descentralização é uma pressão para que a esfera municipal assuma uma grande quantidade de atividades necessárias para o dia a dia do cidadão. Nessa circunstância, a questão da continuidade ou descontinuidade administrativa emerge como um elemento crucial na operacionalização da ação política, seja na

compreensão da formulação de políticas públicas, seja no direcionamento prático das atividades diárias (VIDAL, 2009).

Não se pode negar que a descontinuidade tem trazido enormes prejuízos ao país. Com a descentralização inúmeras responsabilidades foram assumidas pelo poder público local (municípios). Por vezes, as decisões tomadas são de forma clientelista, tendo sua face mais visível no desperdício de recursos públicos, nas rupturas de programas e projetos sociais. Nogueira em sua dissertação fez um estudo da arte sobre o tema que é sintetizado no quadro abaixo:

Quadro 9 - Quadro sintético da literatura continuidade e descontinuidade administrativa

Quadro sintético da literatura continuidade e descontinuidade administrativa		
Categorias		
Origem	De uma forma mais ampla, a descontinuidade administrativa é ligada ao clientelismo e personalismo característicos da administração pública brasileira. No dia a dia, vem do excesso de cargos de confiança (comissionados) existentes e da necessidade de cada nova gestão de apresentar soluções novas (não necessariamente inovadoras, mas que tenham sua marca).	Arosemena; Mendonça; Collares, Moysés e Geraldi; Spink; Spink, Clemente e Keppke
Característica	Descontinuidade administrativa ocorre em diversos graus, desde a simples perda de prioridade na agenda de novos gestores até a mudanças de nome, táticas, objetivos ou estratégias até a interrupção total da atividade,sempre em função de critérios políticos e não-técnicos, de mérito. Acontece em projetos, programas, políticas e até em organizações ou instituições como um todo. Pode ser vista também como o conflito entre a ação de novos gestores ("políticos") e o quadro de servidores estáveis ("burocratas").	Arosemena; Avritscher; Collares, Moysés e Geraldi; Gestão Pública e Cidadania; Spink
Questão	Não há consenso sobre qual predomina, se a continuidade ou a descontinuidade. O senso comum aponta a descontinuidade como regra, mas há pesquisas que mostram que há continuidade administrativa mesmo quando existe descontinuidade política e que, na prática, os projetos e as políticas se expõem aos dois fenômenos simultaneamente. Há pesquisas que sugerem que o grau de descontinuidade pode variar em função do setor da política pública ou das características estruturais da organização estudada (tipo de produto final, desenho institucional, estabilidade dos cargos de gestão etc).	Arosemena; Brose e Pereira; Kfouri; Mendonça; Collares, Moysés e Geraldi; Spink; Spink, Clemente e Keppke
Consequências	Descontinuidade administrativa traz desperdício de recursos públicos, perda de memória e saber institucional, desmotivação das equipes envolvidas e exacerbação do conflito entre técnicos e políticos. Em relação à continuidade administrativa, as pesquisas não permitem concluir se a permanência necessariamente contribui para a qualidade da ação pública. Na sua manifestação mais exagerada, a continuidade pode trazer isolamento, continuísmo, dificuldade de adaptação a mudanças no ambiente e falta de	Arosemena; Avritscher; Brose e Pereira; Mendonça; Collares, Moysés e Geraldi; Spink

	accountability.	
Fatores continuidade	Qualidade e mérito técnico da ação, promoção de parcerias, participação de diversos atores (principalmente da sociedade civil), desenvolvimento de mecanismos institucionais, planejamento com visão de longo prazo, reforço da cultura e da identidade organizacional.	Brose e Pereira; Gestão Pública e Cidadania; Spink, Clemente e Keppke
Características dos estudos	Foram encontrados três tipos de estudos. Em primeiro lugar, há uma série de pesquisas e textos que tratam de diversos temas e questões da administração pública nacional e que, em algum momento, citam a descontinuidade administrativa como uma das características da política brasileira, geralmente com julgamento negativo. O segundo tipo de pesquisa tem a questão como foco e busca descrever e analisar algumas causas da continuidade e da descontinuidade e suas consequências. Por último, vêm aparecendo estudos que questionam a predominância da descontinuidade e apontam variáveis que podem influir na continuidade de ações públicas.	

Fonte: Nogueira (2006).

3.2 A contribuição das políticas públicas para o debate

Há ainda outro campo de literatura com o qual o presente trabalho intenciona dialogar. Trata-se do campo de estudos sobre a formulação e implementação de políticas públicas, o qual traz reflexões interessantes para este trabalho, como é mencionado a seguir.

A literatura sobre políticas públicas na sua maioria de caráter anglo-saxônica, dedica pouca atenção a questão da descontinuidade administrativa. Como descrito por Spink (1987) como paradoxo democrático, como é normalmente vista no Brasil, mas encarada como parte do processo decisório normal e sem importância, que normalmente se faz necessário no Brasil. Porém, ao ter como foco os mecanismos pelos quais as políticas se mantêm e mudam em sucessivos períodos, tais modelos podem ajudar a iluminar processos que, possivelmente, aqui se combinam com nosso dilema (NOGUEIRA, 2006).

Para Souza (2006), não existe uma única e nem melhor definição do que seja política pública, trazendo para a discussão a forma como vários autores encaram a política pública:

> Mead (1995) a define como um campo dentro do estudo da política que analisa o governo à luz de grandes questões públicas e Lynn (1980), como um conjunto de ações do governo que irão produzir efeitos específicos. Peter (1986) segue o mesmo veio: política pública é a soma das atividades dos governos, que agem diretamente ou através de delegação, e que influência a vida dos cidadãos, e por fim, decisões e análises de políticas públicas implicam responder as seguintes questões: quem ganha o que, porque e que diferença faz (SOUZA, 2006, p. 24).

Segundo Faria (2003), alguns autores apontam a ideia de política pública como escolhas de governo, incluindo o que fazer ou não fazer. Outros colocam como resultado da interação entre atores nas comunidades de políticas, certos ambientes institucionais e relacionais. Para Jenkins (apud Souza, 2006, p. 25), 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 em uma situação específica em que tais decisões deveriam, em princípio, estar ao alcance do poder de tais atores em consegui-las".

Nogueira (2006) argumenta que essa definição entende a produção de políticas públicas como um processo, visto que, primeiro indica quem participa (atores políticos, sozinhos ou organizados em grupo). Além disso, deixa claro que as políticas são a soma de várias decisões mais ou menos coordenadas e inter-relacionadas, como de fato acontece. Ocorreu nas últimas décadas o ressurgimento da importância do campo de conhecimento denominado políticas públicas, assim como das instituições, regras e modelos[18] que regem sua decisão, elaboração, implementação e avaliação.

A trajetória da disciplina política públicas como um ramo da ciência política pretende entender como e porque os governos optam por determinadas ações. Na área do governo a introdução de políticas públicas como ferramenta das decisões do governo é produto da Guerra fria e da valorização da tecnocracia como forma de enfrentar suas consequências (SOUZA, 2006).

Faria (2005) pondera que o campo de análise de políticas públicas ainda é bastante incipiente, padece de fragmentação organizacional e temática e, tem ainda uma institucionalização precária. Fato comprovado pela verificação quase inexistente de análises mais sistêmicas acerca dos processos de implementação e a escassa utilização da avaliação como instrumento de gestão pelo setor público nos três níveis de gestão no Brasil. A escassez de estudo "pós decisão" parece explicada não apenas pela frágil institucionalidade da área, mas também pela debilidade do campo de estudos da administração pública no país.

Para Frey (2000), um dos principais avanços produzidos no campo das políticas públicas foi a concepção de política pública como processo dinâmico, cíclico, e não apenas como um produto do sistema político. Sousa (2006) observa que na condição de processo, a política pode ser subdividida em etapas: formação de agenda, implementação e avaliação. Kingdon (1995) utiliza-se da subdivisão para tentar solucionar problemas, porém no campo

[18] Para saber sobre os diversos modelos vê Sousa (2006); Faria (2005), Frey (2000); Vidal (2009).

das ideias, foi criticado pelas abordagens mais racionalistas que defendem a ideia de que políticas públicas se desenvolvem linearmente e sistemicamente (CAMPELA, 2002).
Sabatier (1991) afirma que o processo da política não é linear, e que é reformulada e reconstruída durante sua implementação, o que mostra a importância dos diversos atores na adoção das políticas e no contínuo processo de sua formulação.

Há vários autores que sugerem e propõem modelos com etapas que coincidem, diferenciam ou ainda, sugerem novas etapas e atividades, que se diferem apenas gradualmente. Comum a todas as propostas são as fases da formulação, da implementação e do controle dos impactos da política (FREY, 2000), porém não há um modelo correto, apenas sugestões e uso do bom-senso. (SOUSA, 2006).

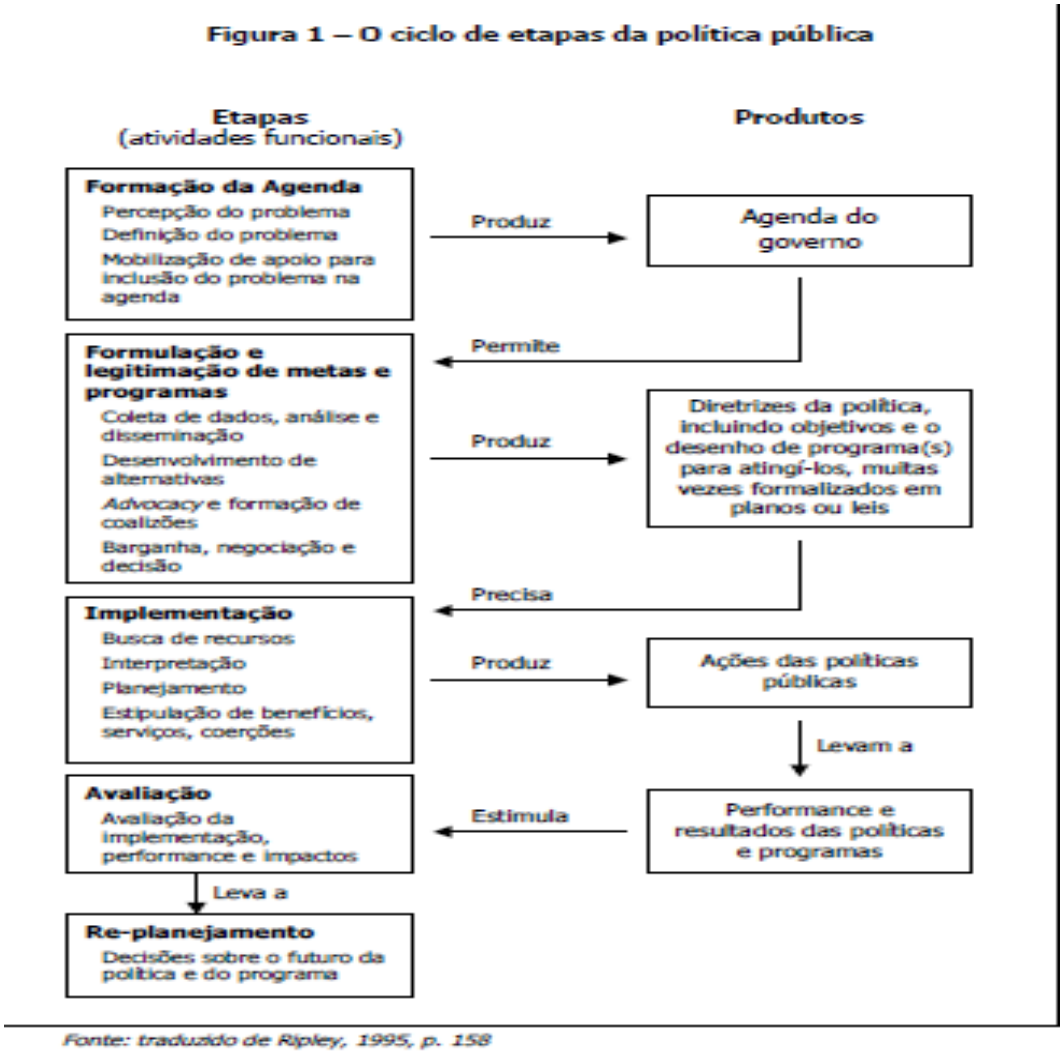
Neste trabalho iremos utilizar o modelo policy-cycle, pois partimos do pressuposto que o ciclo de políticas como uma processo dinâmico possa responder às perguntas de pesquisas, pois segundo Frey (2000), as redes e as arenas das políticas setoriais podem sofrer modificações no decorrer dos processos de elaboração e implementação das políticas, por isso deve-se levar em consideração o caráter dinâmico ou a "complexidade temporal dos processos político-administrativos.

3.3 Teoria da política pública como ciclo

Kingdon (1995, p. 168) expõe o mecanismo das "janelas de oportunidade" ou "policy windows" para as políticas serem implementadas; seriam momentos estratégicos de ação para os quais os atores já teriam de estar preparados, com as propostas suficientemente discutidas e amadurecidas. Essas janelas de oportunidade são momentos em que cresce a prioridade do problema a ser resolvido, devido a uma crise de algum tipo ou a mudança na gestão (p. 168).

Poderíamos acrescentar que isso é ainda mais verdadeiro se a mudança de gestão favorecer um partido de oposição. Usaremos a figura do modelo abaixo baseada em Ripley (1995, p. 158 apud NOGUEIRA, 2006, p. 32), para que este trabalho possa, futuramente, fazer sua análise de continuidade e descontinuidade administrativa utilizando os modelos de análise de políticas públicas, baseando-se de acordo com o modelo, cujas fases compreendem o processo de configuração de uma política pública:

Figura 5 - O ciclo de etapas da política pública



Fonte: Nogueira (2006, p. 32) apud Ripley (1995, p. 158).

Segundo Souza (2006), dentro da perspectiva de *policy-cicle*, se o problema foi resolvido encerra-se a política, caso contrário faz-se uma reavaliação, uma modificação e entra-se novamente no ciclo, procurando reimplementá-la sob a nova perspectiva adotada. Sendo assim, é possível observar que a avaliação gerará subsídios e evidências para apontar se uma política terá uma tendência de continuidade ou descontinuidade.

Comentaremos aqui as etapas que podem clarificar e ajudar na problemática e nos objetivos da dissertação, a implementação e a avaliação como alternativas para tentar explicar os fatores que proporcionam a continuidade e a descontinuidade administrativa. Visto que, para Faria (2005), o Estado Gerencial está ligado à ideia da avaliação e a esse novo olhar para o papel do estado que se propõe a ser mais eficiente e eficaz, medindo-as por meio de avaliações. Para o autor supracitado é importante entender a avaliação como sistema político

de gestão, qual uso se faz da avaliação, e de como, na retroalimentação do ciclo, essas políticas são implementadas novamente.

Dentro dessa perspectiva a dissertação desta aluna pode se valer da análise da avaliação para determinar como esta será usada e como ela está sendo utilizada, se é que há, servido de parâmetro, talvez para a continuação de um projeto, programa, e consequentemente fortalecendo a política, pois parte-se do pressuposto que alguns fatores positivos contribuíram, depois da avaliação, para decisões futuras da política ou do programa, contribuindo para a continuidade.

A fase da implementação é considerada por diversos autores como o "elo perdido" nas discussões de eficiência e da eficácia da ação governamental. Como explicado acima quase não há pesquisas que tomem essa fase como foco, além disso, Silva e Melo (2000) comentam que é justamente nessa fase que ocorrem os problemas nas políticas públicas. Para eles, às vezes, as políticas são bem formuladas mas não bem implementadas, representando obstáculos difíceis de serem transponíveis, os quais, podem levar as agências a descontinuá-los, portanto, consideram essa dimensão crucial, senão a variável central, para a explicação do insucesso dos governos em atingir os objetivos estabelecidos no desenho das políticas públicas.

A partir dessa visão os autores argumentam que as avaliações devem focar de forma privilegiada o processo de implementação, considerando os aspectos relativos a ela e seus efeitos retro alimentadores. A visão clássica[19] não considera como um processo o ciclo de política (policy cycle), ou seja, a implementação é entendida como um "jogo de uma só rodada" em uma decisão *top down*. E quando as políticas são avaliadas o ciclo recomeça e é na fase da implementação que são verificadas as mudanças nos programas, projetos. (SILVA; MELO, 2000, p. 6).

A continuidade, por sua vez, talvez seja melhor percebida na implementação, se for bem-sucedida, e na avaliação para a manutenção da iniciativa. O incrementalismo proposto por Lindblom (HEIDEMANN; SALM, 2009) também poderia ser encarado como uma teoria da continuidade, pois o que foi realizado anteriormente baliza as opções atuais.

Para ajudar a explicar a continuidade e descontinuidade administrativa, a teoria de políticas públicas como ciclo, constitui-se elemento chave para seu entendimento. De acordo com Nogueira (2006), a mudança no governo explicando alterações nas políticas é dado

[19] Para mais detalhes sobre visão clássica de políticas públicas vê Silva e Melo (2000), Frey (2000), Faria (2003) e Souza (2006).

como presumido no ambiente democrático, e não como algo necessariamente indesejado. Em principio, para o autor referido, a descontinuidade administrativa pode aparecer em qualquer fase do ciclo, desde a formação de agenda à avaliação, em que decisões são adiadas, alternativas de políticas públicas descartadas, mas é, mais bem retratada na fase de implementação que em outra de suas fases. A continuidade, por sua vez, talvez seja melhor percebida na implementação se for bem-sucedida, e na avaliação para a manutenção da iniciativa. O incrementalismo proposto por Lindblom (NOGUEIRA, 2006) também poderia ser encarado como uma teoria da continuidade, pois o que foi feito antes baliza as opções atuais.

3.4 Reforma administrativa, descentralização e políticas públicas no Brasil

A Reforma do Estado proposta no governo de Fernando Henrique Cardoso visava tornar o Estado mais eficiente e moderno, visto que, a estrutura do Estado não conseguia mais dar respostas eficientes aos interesses do governo e às necessidades da sociedade. Então, em 1995 inicia-se a reforma gerencial do Estado, cuja tentativa era de reconstruir o Estado, fortalecer o serviço público para fazer frente à globalização e à democracia que o Brasil começava a vivenciar. Segundo Bresser-Pereira, a reforma do Estado emerge do debate sobre o seu papel e como resposta à crise fiscal, proporcionado pelas disfunções como o corporativismo e clientelismo, por consequência do crescimento da estrutura burocrática.

A proposta convergia para a saída do Estado de áreas em que pudesse ser substituído pela iniciativa privada, sobretudo nas atividades não exclusivas[20], ou seja, concentraria esforços em atividades exclusivas e possibilitaria que o Estado se desenvolvesse de forma mais forte e eficiente. Seria uma administração do Estado nos moldes, métodos e princípios da administração privada, com a avaliação de critérios de desempenho, uma gestão baseada em resultados, descentralização, autonomia de atividades para agências executivas, uma gestão orientada para o cliente cidadão, e ainda, distinção nas funções de formulação e

[20] Para Bresser Pereira (2000) para o Estado ser eficiente deve centralizar as *atividades exclusi*vas do Estado (núcleo estratégico), onde o Estado, embora conservando e se possível ampliando sua ação na área social, somente, deve executar diretamente as tarefas que lhe são exclusivas, tais como, atividades que envolvam o "poder do Estado" (formulação e controle de políticas e leis); e descentralizar as *atividades de execução* para as agencias executivas e reguladoras autônomas. E por fim as *atividades de serviços sociais e científicos*, que também não são exclusivas do Estado (saúde, educação, cultura e de pesquisa cientifica), podem ser oferecidas pelo setor privado e pelo setor público não estatal, mas podem contar com financiamento do Estado.

implementação de políticas públicas, em que a avaliação do desempenho das políticas públicas e dos programas assume papel fundamental para a Governance. (BRESSER, 1995).

Para se tornar mais eficiente e eficaz, o Estado precisa de novas políticas para condicionar e dar conta do processo de globalização, direcionando atividades para o desenvolvimento e crescimento de suas economias, afetando de modo significante as políticas públicas do Brasil (VIDAL, 2008) e, mais especificamente como analisaremos aqui, as políticas de emprego e renda onde os programas de microcréditos estão inseridos, para que cumpram o seu papel na geração de emprego e renda e no combate à pobreza, por meio da continuidade de suas atividades.

Para Bitelmann (2008), no processo de descentralização de políticas públicas para os municípios, iniciado após a constituição de 1988, os governos locais passaram a fomentar e apoiar iniciativas para gerar trabalho e renda e dinamizar a economia de suas regiões. Os governos estaduais e municipais assumiram para si a atribuição de fomento à geração de trabalho e renda − para amenizar o problema do desemprego – anteriormente vista como uma questão macroeconômica, somente passível de ser resolvida por políticas nacionais.

Como consequência, os governos municipais se encontram sem outra opção a não ser assumir a iniciativa de agir num local extremamente problemático, tendo seu papel, como agente do desenvolvimento, reduzido pelas circunstâncias, desfavorável do ajuste fiscal, diferenças econômicas e sociais entre as regiões politicamente ricas e fortes e aquelas pobres e fracas, sustentando a manutenção do centro como conceito chave, ou seja, os estados e municípios investido mais e o nível federal menos.(SPINK,1998).

3.5 Programas de Microcrédito como Políticas Públicas de Trabalho e Renda

O objetivo deste capítulo é descrever de forma geral os programas de microcrédito existentes no Brasil e tê-los como opção de pesquisa para estudo em campo. Assim, há a possibilidade de que a comparação entre os casos não se limite somente a programas de microcrédito, mas também, a programas que sofreram interrupção nas mudanças de gestão político partidária.

Como comentado anteriormente, o microcrédito tornou-se a ferramenta pioneira no contexto das microfinanças. Para entendermos essa ligação, define-se microcrédito como “a atividade que se dedica a prestar serviços microfinanceiros exclusivamente a pessoas físicas e jurídicas empreendedoras de pequeno porte, diferenciando-se dos demais tipos de atividades

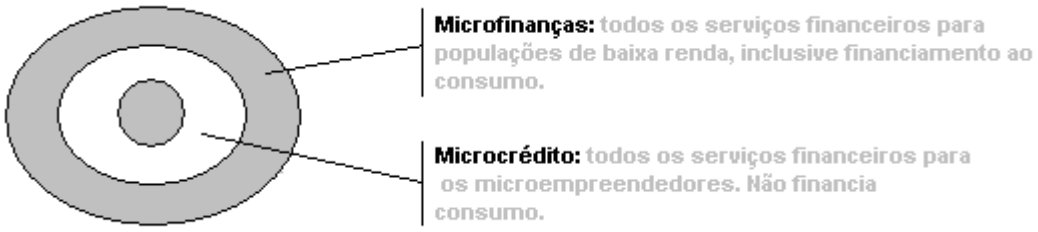
microfinanceiras essencialmente pela metodologia utilizada, e é comumente entendida como principal atividade do setor de microfinanças" (ALVES; SOARES, 2006, p. 26); ou seja, o microcrédito foi desenvolvido para atender às necessidades do microempreendedor considerando sua condição econômica e relações sociais.

Para Cardoso (2002, p. 11), o microcrédito é definido como um instrumento financeiro de "concessão de empréstimos de baixo valor a pequenos empreendedores informais e microempresas sem acesso ao sistema financeiro tradicional, principalmente por não terem como oferecer garantias reais". Essa visão também é compartilhada por outros autores; entre eles pode-se citar Barone (2002), argumentando que a focalização do programa em pobres ou microempreendedores de baixa renda sem acesso ao crédito formal é, acima de tudo, uma democratização do crédito.

Portanto, pode-se definir microcrédito como uma modalidade de financiamento que permite o acesso dos micro e pequenos empreendedores ao crédito de baixo valor, utilizando para isso, uma metodologia voltada ao perfil e às necessidades dos empreendedores, promovendo o desenvolvimento econômico-sustentável.

É neste âmbito que Alves e Soares (2004, p. 29) ilustram o papel do microcrédito através do diagrama abaixo:

Figura 6 - O papel do Microcrédito nas Microfinanças



Fonte: Barone (2002).

De acordo com os autores citados, pode-se afirmar que este instrumento estimula as atividades produtivas e as relações sociais das populações mais pobres e não para o consumo, gerando assim ocupação, emprego e renda.

3.5.1 Microcrédito no Brasil: marco analítico para criação dos Bancos do Povo

Durante os últimos anos, a discrepância de renda entre os estados brasileiros tem aumentado as desigualdades sociais. Esse quadro agrava-se, ainda mais, em virtude da perda da capacidade do governo de implementar políticas de desenvolvimento regional.

Conforme Silveira (2000), diante dessa incapacidade do governo nos últimos anos, tem-se presenciado o crescimento e o alcance do número das experiências de crédito popular no Brasil. A partir de uma visão mais ampla do aspecto econômico, a globalização, que em países em desenvolvimento como o Brasil tem levado a uma crescente precariedade do mercado de trabalho formal, com a diminuição de um número significante dos postos de trabalho, sendo o setor industrial o mais afetado, além do crescimento de trabalhos ilegais, instáveis e mal remunerados. Neste cenário, modelos alternativos de geração de ocupações, como o trabalho autônomo e os pequenos empreendimentos de base familiar ou associativa, vêm se firmando como elemento chave de estratégias com o intuito de reverter a tendência à queda dos níveis de emprego e renda de parcelas expressivas da população. Assim o microcrédito, entendido como um importante instrumento de inclusão social e de desenvolvimento, surge como apoio crucial no Brasil a esses modelos alternativos.

Observando-se a evolução histórica do microcrédito no Brasil, segundo Monzoni (2006), quatro períodos distintos apresentaram-se: o primeiro período vai da década de 70 a 80, em que as Organizações Não Governamentais (ONG's) foram as primeiras a introduzir metodologias atuais de microfinanças no Brasil. Essas instituições se desenvolveram ligadas às agências internacionais[21]. Podem-se citar como exemplos o projeto Uno o Sistema CEAPE, ligados à Acción Internacional, e instituições filiadas ao *Women's World Banking*[22].

O segundo período iniciou-se em 1980, estendendo-se até 1990, quando cresceu o interesse dos governos municipais e estaduais em microfinanças e eles começaram a apoiar a criação de ONG's, especializadas em microfinanças. Caracterizado pela criação de muitas organizações com raízes em comunidades pobres, voltadas para o microcrédito como forma de estimular o desenvolvimento local como, por exemplo, o programa VivaCred[23] e o Portosol, é importante ressaltar que esse tipo de instituição, e os modelos inspirados nelas,

[21] O CEAPE começou as sua atividades com recursos concedidos pelo Banco Inter-Americano de Desenvolvimento (BID), que ainda hoje é seu principal financiador, mas recebe, também, recursos do Banco Nacional do Desenvolvimento (BNDES).

[22] Nesse caso Banco da Mulher, associado ao Women's World Bank, é uma rede de ONG's que atende a microempreendedores de todo o Brasil, hoje uma linha de crédito com o banco HSBC é usada para financiar as atividades de crédito para a maioria das filiadas, enquanto outras mais fortes conseguem empréstimos do BNDES e do BID

[23] Nesta época, as ONG’s se consolidaram no cenário nacional como organizações do direito privado, sem fins lucrativos e vinculadas a questões sociais. Isso, pois até então, essa nomenclatura não padronizava as entidades em relação a sua missão, sua forma de funcionamento e tão pouco a sua competência.

procurou manter um patamar mínimo de influencia do governo em suas atividades[24]. Essas iniciativas atraíram a atenção nacional para as microfinanças e inspiraram muitos outros governos municipais e estaduais a apoiarem esse tipo de Instituições de Microfinanças (IMF's) locais para atender a seus eleitorados, com financiamento do BNDES (Banco Nacional do Desenvolvimento) na maioria dos programas.

O período seguinte (1990 – 2000) se deu pela implementação de iniciativas efetivamente governamentais. Como exemplo deste período, temos os Bancos do Povo e o programa CrediAmigo[25]. Esse modelo, municipal e estadual, despertou a consciência dos mais variados tipos de agências governamentais no Brasil, que decidiram iniciar seus próprios programas de microfinanças. Em alguns casos, essas iniciativas não respeitaram princípios técnicos em seu projeto e motivações políticas tornaram-se parte integrante dos objetivos do programa. É importante observar que o BNDES não apoia tais operações. Um desses casos que atingiu uma escala significativa é o Banco do Povo, criado pelo governo estadual de São Paulo. Em vez de criar uma instituição separada, o governador preferiu escolher um órgão estadual para gerenciar diretamente a carteira de crédito do Banco.

Os programas de microcrédito governamentais são criados e gerenciados pelos governos municipais e estaduais, estando portanto seu marco legal vinculado, de um modo geral, às leis dos estados e municípios. A medida provisória nº 1.958-33, no entanto, desconsidera as iniciativas governamentais e não as contempla como possíveis receptoras dos recursos destinados aos programas de fortalecimento do setor.

O atual período, que iniciou em 2000, teve como fato marcante a sanção da Lei n° 10.194/01 em 14 de fevereiro de 2001, que autorizou a criação das SCM[26] (Sociedades de Crédito ao Microempreendedor), reconhecidas e supervisionadas pelo Banco Central do Brasil (BACEN). Essa lei estimulou a entrada do setor privado neste mercado, pois permitiu iniciativas com fins lucrativos. Foi nesta etapa que o presidente Luiz Inácio Lula da Silva determinou através da Medida Provisória de nº 122 de 25 de junho de 2003, que todos os bancos comerciais, inclusive a Caixa Econômica Federal (CEF) e Banco do Brasil (BB), a partir de outubro de 2003, deveriam destinar 2% de seus depósitos à vista para operações de

[24] A Portosol foi criada com o apoio dos governos municipal de Porto Alegre e estadual do Rio Grande do Sul, da agência de assistência técnica alemã GTZ.

[25] Foi nesta época que, através da Lei nº 9.790/99, criou-se a OSCIP (Organização da Sociedade Civil de Interesse Público). Essa entidade refere-se a uma ONG que passou a ser reconhecida pelo Ministério da Justiça como uma organização de interesse público.

[26] Para saber sobre Modelos de organizações de Microcrédito ver SEBRAE. Microcrédito. Texto disponível em: <http://www.sebrae.com.br/br/parasuaempresa/microcredito.asp>. Acesso em :10 jul. 2010.

microcrédito. Posteriormente, através da Lei nº 11.110/05, criou o Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado (PNMPO)[27], estimulando e fortalecendo a utilização do microcrédito produtivo orientado. Segundo a referida lei do PNMPO, este novo programa diferencia-se dos anteriores por dispor de uma metodologia de concessão de crédito baseada no relacionamento direto com os microempreendedores em seu próprio local de trabalho, buscando suprir as necessidades financeiras para o andamento do empreendimento.

Atualmente, como consequência destas iniciativas do governo, pode-se observar no mercado, instituições financeiras de grande porte, participando na dinâmica de concessão do microcrédito, tais como: Unibanco, Santander, Banco Real e Bank Boston. Entretanto, a iniciativa parte de uma experiência pública, como descreveremos adiante.

3.5.2 Microcrédito como Política pública de Emprego e Renda

Desde a experiência do Grameen Bank em Bangladesh, o microcrédito passou a se disseminar por vários países de todo o mundo como importante política de geração de ocupação e renda, com importantes efeitos positivos sobre a pobreza. As microfinanças rompem com as tradicionais ações assistencialistas que precisam de recursos a fundo perdido para combater a pobreza, muitas vezes sem impactos duradouros ou de longo prazo sobre o público-alvo. (COSTANZI, 2001).

Para Sena (2001), a economia brasileira sofre com baixa qualidade e quantidade de geração dos postos de trabalho formais, crescimento das atividades informais, declínio da qualidade das ocupações geradas e com diminuição de renda recebida pelos trabalhadores. Portanto, esses são elementos que não estão relacionados somente às mudanças tecnológicas e à globalização, mas também são de cunho estrutural. A informalidade demonstra ser um elemento cada vez mais presente na economia, tendo reflexos importantes sobre a maneira como são conduzidas as atividades produtivas e como se estrutura o mercado de trabalho brasileiro.

Diante desse quadro de elevados índices de pobreza e crescentes taxas de desemprego, gestores de políticas públicas locais tomaram para si a tarefa de elaborar soluções alternativas para gerar trabalho e renda, que levassem em consideração possibilidades de geração de ocupação e renda além da assalariada, como, por exemplo, a ocupação autônoma ou associada, formal ou informal. Esses gestores públicos estavam começando a se dar conta de

[27] Lei sobre PNMPO ver Monzoni (2006).

que as políticas tradicionalmente implementadas não estavam respondendo de forma adequada à "nova" situação de desemprego (FRANÇA FILHO, 2006).

Para Bitelman (2008), com o processo de descentralização de políticas públicas para os municípios, iniciado após a constituição de 1988, os governos locais passaram a fomentar e apoiar iniciativas para gerar trabalho e renda, e dinamizar a economia de suas regiões. Os governos estaduais e municipais assumiram para si a atribuição de fomento à geração de trabalho e renda − para amenizar o problema do desemprego – anteriormente vista como uma questão macroeconômica, somente passível de ser resolvida por políticas nacionais.).

Com o objetivo de desenvolver e proporcionar crescimento econômico para região como a Amazônia, ou seja, ao proporcionar mais ativo financeiro e recursos produtivos a disposição dessa classe mais pobre, as políticas públicas de acesso a crédito têm se mostrado uma alternativa de geração de emprego e renda, com ações localizadas na esfera municipal, estadual e federal. (SENA, 2001).

Foi nesse cenário que a discussão sobre microcrédito foi ganhando, cada vez mais espaço nas universidades, na mídia, cooperativas, na sociedade e no meio político. Com essa disseminação o microcrédito fortaleceu-se cada vez mais, contribuindo nas pressões para que o tema entrasse na agenda governamental e de decisão (KINGDON, 1995), o que favoreceu o processo de incubação das políticas de créditos para pessoas de baixa renda. Nessa linha, segundo Costanzi (2001), a participação estatal teve papel decisivo nesse avanço, tendo em vista que os principais programas de microcrédito ou microfinanças no Brasil contam com participação direta ou indireta do Estado. O Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) e o Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) certamente auxiliaram nessa evolução positiva do microcrédito ao criarem em 1996 o Programa de Crédito Produtivo Popular. Para o autor supracitado, muitas vezes passa despercebido o relevante fato de que o FAT se tornou um dos mais importantes instrumentos da democratização do crédito no Brasil, não apenas através dos programas de geração de emprego e renda, mas também do conjunto integrado de políticas públicas de trabalho e renda.

Na definição das políticas públicas relativas ao microcrédito, o governo tem exercido a função de incentivador e fomentador do processo de desenvolvimento de uma rede de instituições capazes de proporcionar crédito aos microempreendedores, formais e informais, e às microempresas, criando assim, novos canais de distribuição de recursos financeiros e viabilizando alternativas de investimentos para a geração de ocupação e renda, fortalecendo e fomentando o desenvolvimento local. (BITELMAN, 2008)

Alguns estudos antecedentes, voltados para os impactos dos programas de microcrédito na geração de emprego e renda, constataram a eficiência desta ferramenta. Pode-se citar o programa São Paulo Confia, objeto de estudo de Monzoni (2006). Para avaliação deste programa foram utilizados formulários com o objetivo de monitorar as famílias participantes do programa ao longo do processo de concessão e utilização do crédito, de maneira a identificar o real impacto sobre a renda familiar. Procurou-se avaliar também, o meio no qual o empreendedor está inserido, desde dados pessoais, como sua idade e renda, até a estrutura familiar em geral. A conclusão foi de que, "para cada 1% a mais de crédito, é gerado 0,344% de vendas, 0,361% de margem bruta, 0,391% de lucro líquido, e 0,426% de renda disponível adicional", ou seja, a experiência comprova a geração de lucro e renda para os microempreendedores atendidos pelo programa.

Outro estudo voltado para a região norte de Minas Gerais constatou que os empreendimentos atendidos pelos programas de microcrédito da região:

> [...] têm grande capacidade de gerar postos de trabalho, com rapidez e baixo custo; possibilitam a incubação de novos empresários; desconcentram geograficamente a atividade econômica; facilitam a distribuição da renda; apresentam notória flexibilidade, adaptabilidade e criatividade no enfrentamento das crises; envolvem majoritariamente as mulheres como empreendedoras. (CORDEIRO et al., 2006, p. 10).

O estudo revelou que uma importante parcela de microempreendedores formais e informais ampliou a renda obtida em suas atividades ao longo do tempo. Tal situação permite uma condição digna de sobrevivência a esta população, que se torna capaz de arcar com seu próprio sustento, através de rendimentos que superam aqueles do próprio mercado de trabalho formal. (CORDEIRO et al., 2006). Com base nas conclusões dos diferentes trabalhos apresentados, percebe-se a forte relação existente entre a concessão de crédito aos micro e pequenos empreendimentos e a geração de emprego e renda. Constata-se ainda, que esta relação é mais eficiente quando o microcrédito está associado a políticas sociais e educacionais efetivas.

Portanto, a introdução dos modelos de análise de políticas públicas na análise dos processos de continuidade e descontinuidade administrativa pode ser útil ao trazer conceitos dos estudos de políticas públicas, especialmente em relação ao *policy cycle*. Como estas políticas estão estruturadas como políticas de Governo, seria interessante analisar o quanto elas dependem de mobilização política dos atores sociais para se sustentarem ao longo dos ciclos político-eleitorais (SPINK, 1987), entrando e permanecendo nas agendas –

governamentais e de decisão – sendo consideradas prioritárias nas várias instâncias de decisão para ser implementadas e fortalecidas (KINGDON,1995).

Essa é uma parte da análise que se pretende desenvolver neste trabalho, visto que, a pré-hipótese do projeto, parte do pressuposto que a mobilização do movimento de atores parece ser importante para a manutenção da política, assim como a institucionalização da política de concessão de crédito para pessoas de baixa renda, a qual os programas de microcrédito fazem parte, através de legislação e equipamentos públicos.

4 ANÁLISE COMPARATIVA ENTRE OS PROGRAMAS FUNDO VER-O-SOL (PA) E BANCO DO POVO CRÉDITO SOLIDÁRIO (SP)

Este Capítulo descreverá as principais mudanças, continuidades e descontinuidades Administrativas que O FVOS e O BPCS passaram no decorrer do seu histórico, e que foram responsáveis pelos suas respectivas falências. Dar-se-á a apresentação do estudo comparativo, oriundo da análise de conteúdo das entrevistas e documentos como atas, relatórios e cartilhas cedidos, pelos programas de microcrédito, realizados ao longo da pesquisa nas cidades de Belém e Santo André.

Essa continuidade administrativa dos Programas supracitados ocorreu durante o processo de redefinição do Estado no Brasil e após a constituição de 1988, identificava-se um movimento mais abrangente de reforma que envolvia iniciativas em todas as esferas de governo. Por sua vez, estas foram intensificadas, sobretudo nos governos municipais que, a partir de então, viram ampliadas as suas atuações no campo das políticas sociais, promovendo programas voltados ao desenvolvimento endógeno. Essa transferência de importâncias – antes de atribuição federal ou estadual, com a descentralização dos governos – veio acompanhada, também, pela urgência de novas práticas políticas de administração pública, originando mais eficiência e equidade municipal, isso se deveu, em parte, pela "autonomia" municipal que ainda possibilita a formação de novos arranjos institucionais (ARRETCHE, 2003).

O deslocamento de formulações de políticas sociais para as esferas subnacionais de governo não foi e não é um processo sem problemas. Segundo Arretche (2003, p. 23), "[...] o grau de descentralização e a forma como esta se dá, são afetados por uma dinâmica política e social interna de cada localidade [...]", onde se entende que as pressões exercidas pelo interesse político, por outras instâncias de governo e pela sociedade civil têm relevância.

Depois de 1998, diversos municípios pressionados a fazer políticas sociais de desenvolvimento endógeno, adotam os programas públicos de microcrédito pela sua capacidade de minimizar os efeitos do desemprego progressivo nessa década. Segundo Vilela (2007), um dos fatores que contribuiu para essa disseminação foi a existência de problemas comuns a diferentes localidades do território nacional, como as transformações no mercado de trabalho, que levaram a um aumento da parcela da população a trabalhar por conta própria. Deste modo, esta dinâmica das políticas aponta uma maior necessidade de se formularem políticas participativas mais abrangentes que minimizem as desigualdades sociais, fazendo com que uma política governamental que está dando certo seja uma política de Estado. Nesse Cenário é que se encontram os casos da pesquisa.

4.1 Programa de Fundo Ver-o-Sol (FVOS)

Com a alternância no legislativo municipal de Belém, no ano de 2005, o programa de microcrédito FVOS, implementado pela gestão anterior, foi impactado sob vários aspectos e características do fenômeno da continuidade e descontinuidade administrativa. Se por um lado, o prefeito Duciomar Costa assumiu **como compromisso de campanha a continuação do programa**, por outro, **algumas atividades, processo e arranjos** pensados na gestão do prefeito Edmilson **foram descontinuados** com a justificativa de manutenção do programa e sua ampliação. Descreveremos a abaixo como foi esse processo, quais foram as principais alterações de escopo, estrutura objetivo.

A cidade de Belém é a capital do Estado do Pará, pelo último Censo[28] possui 99,1% da sua população de 1.393.399 habitantes urbanos com um bom IDH-M (Índice de desenvolvimento Humano- Municipal) 0,806, pois nos últimos anos houve uma evolução positiva nos indicadores de educação, porém o indicador renda não teve grande alteração.

A Economia está baseada principalmente nas atividades de comércio, serviço e turismo embora entregue o segundo maior parque industrial da Região Amazônica com indústrias alimentícias, navais, metalúrgicas, pesqueiras além de madeireiras (PREFEITURA DE BELEM)[29]. O avanço desses indicadores de qualidade de vida não significa necessariamente uma situação socialmente igualitária da sociedade belenense, pelo contrário, Belém enfrenta problemas comuns a tantos outros municípios brasileiros além de lidar com a pobreza; 40,60% da população vive abaixo da linha da pobreza existente no seu perímetro urbano, ainda tendo que lidar com a pobreza do entorno dos municípios de Ananindeua, Marituba e Benevides, que compõem a Região Metropolitana de Belém (RMB). É nesse contexto que a Prefeitura de Belém desenvolve o Fundo Municipal para a Geração de emprego e Renda Ver-o-Sol, exatamente para combater a pobreza, o desemprego e a exclusão social.

O Banco do Povo de Belém (BPB) nasceu a partir do compromisso estabelecido no programa de governo de Edmilson Rodrigues nas eleições de 1996. Segundo o ex-coordenador do FVOS, David Morgado, os "Bancos do Povo" eram uma das bandeiras do Partido dos Trabalhadores, pois, "acreditava que o empreendedorismo popular e solidário era

[28] Dados do IBGE e PNUD
[29] www.belem.pa.gov.br

uma questão de Estado, logo um conjunto de iniciativas estimuladoras de geração de trabalho, emprego e renda eram necessárias para a inclusão social e desenvolvimento econômico do país". O decreto do Presidente do Partido dos Trabalhadores (PT), José Dirceu, revela a preocupação do PT em disseminar a política de microcrédito como bandeira de inclusão social e combate à pobreza. "é indispensável o desenvolvimento de políticas de geração de emprego e renda com destaque para o papel do microcrédito para combater o desemprego e desenvolver a economia local" (DIRCEU, 1998, p. 16). Nas eleições para prefeitos em 1996, desejavam ampliar essas iniciativas de microcrédito para as localidades onde os candidatos dos PT se elegessem, já havia algumas experiências em prefeituras administradas pelo partido como em Porto Alegre e Goiana, nessa lógica era natural essa bandeira fazer parte do programa de Governo do candidato Edmilson Rodrigues.

Nesse contexto, Belém vivia um quadro caótico devido aos impactos de implantação "de cima" e "de fora" dos "grandes projetos", que com os mesmos, ocasionou fenômenos demográficos, uma imigração desordenada com deterioração na salubridade, educação, saúde e renda. O Banco do Povo foi uma prioridade logo nos primeiros meses de governo, entretanto na prefeitura de Belém não havia pessoal capacitado tecnicamente e menos ainda com experiência necessária na área de microcrédito para assumir o projeto, para o qual, foi criada uma comissão, em que o secretário de economia, Valdir Ganzer, estava à frente para estudar o microcrédito. O grupo passou aproximadamente dez meses elaborando o programa, visitaram e estudaram outras experiências nacionais, tais quais: Porto Alegre, Goiana e Brasília; e internacionais como os casos de Bangladesh, Peru, Bolívia, Chile e Colômbia.

Após esse tempo, o BPB foi criado através da Lei Complementar n° 01 de 20 de outubro de 1997, e era a estrutura-funcional que administrava os recursos do Fundo Municipal de Solidariedade para Geração de Emprego e Renda Ver-o-Sol, para fazer frente à angustiante situação de desemprego, via inclusão social na perspectiva de melhores condições de vida. Essa lei criou também o Conselho Municipal do Trabalho e Desenvolvimento Econômico e Social[30] e subordinava as decisões do programa à secretaria Municipal de Economia (SECON).

[30] Era constituído de forma tripartite e paritária por trabalhadores, empregados e Governo. Cabe a ele propor a execução da política municipal de trabalho, avaliar as iniciativas de geração de emprego e renda e fiscalizar a utilização de recursos do Fundo Ver-o-Sol. A primeira diretoria do Conselho aconteceu em 1998-2000 Sr. José Moreira, Secretario de Economia representante do Governo. De 2000-2002 que assume é o Sr.Miguel Benedito Costa dos Santos, Representante da Central Geral dos Trabalhadores. Em 2002 é substituído pelo Representante dos empresário no município, Sr. Domingos Amaral Acatauassú Nunes.

Da sanção da Lei até à abertura das atividades do banco levou quase um ano, nesse tempo foram treinados os agentes de crédito, que eram concursados e cedidos de outros órgãos, que visitaram a experiência de Porto Alegre e fizeram cursos de capacitação em Juíz de Fora. Além disso, foi feito levantamento de campo para saber em que bairro deveria ser iniciada a experiência, entre os bairros pesquisados, o bairro escolhido foi o Benguí. A prioridade do fundo era o microcrédito e a capacitação que existia era para quem tomava o crédito apenas. Segundo David Morgado, 2005, informação verbal) "[...] isso foi a principal característica que mudou depois, na nova gestão de 2005 pra cá, a prioridade passou a ser outra, não mais o microcrédito, a prioridade passou a ser a capacitação de jovens, informática, uma série de outras atividades [...]."

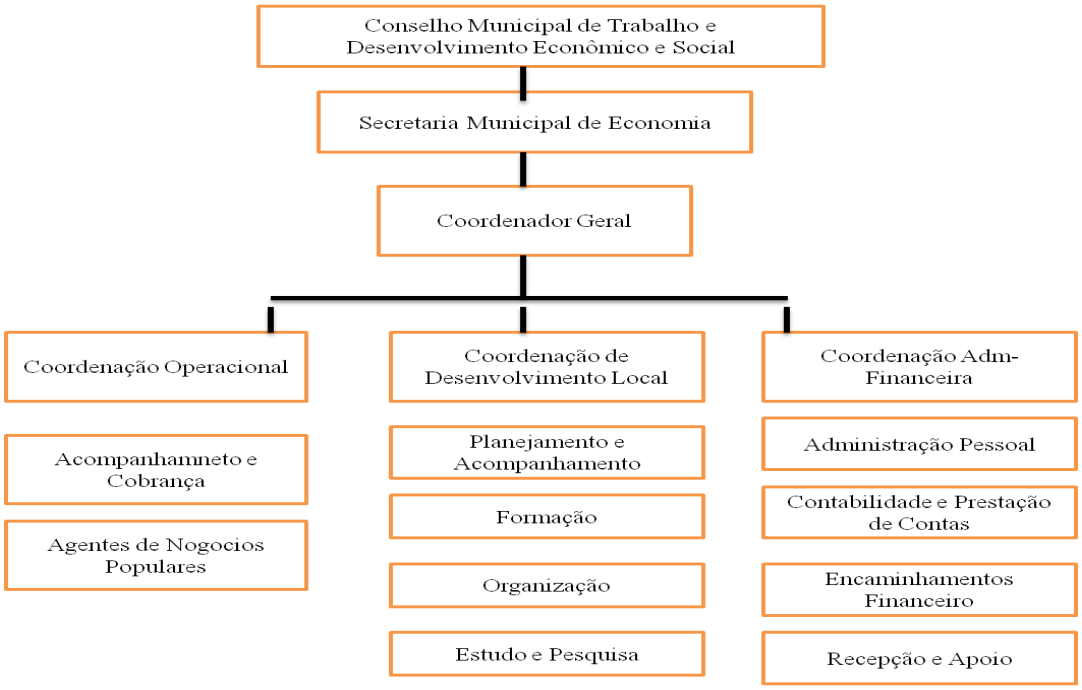
Foi pensado em um "Encontro dos empreendedores populares" do Programa em 2000, houve atividades de formação e capacitação e avaliação pública do programa por mais ou menos 500 empreendedores populares que tomavam crédito do BPB, este encontro prosseguiu nos anos seguintes até 2004. O mesmo (David Morgado, 2005, informação verbal) afirma que esses encontros eram importantes para firmar a identidade desses empreendedores como "trabalhadores por conta própria", pois quando iam tomar o crédito e os agentes perguntavam o que eles faziam, eles respondiam que estavam desempregados. " Não identifica as atividades que exerciam em suas casa, feiras etc. como trabalho, ele não tinha identidade como empreendedor[...] já produzia, já trabalhava...só que não se identificava como empreendedor, ele dizia que era desempregado [...]"

David Morgado ressalta ainda que havia na época uma demanda grande por microcrédito e que em sua maioria os tomadores já estavam no mercado, em feiras, trabalhando em casa e em cooperativas. Eles tinham problemas com capital de giro e com a gestão do negócio, então o crédito era associado a uma capacitação de gestão. Nessa concepção o "Programa tinha que proporcionar o crédito, a formação em gestão para esses empreendedores e tinha que fiscalizar a organização empreendimento deles" (David Morgado, 2005, informação verbal). Fazendo um balanço da experiência David Morgado afirma que o Microcrédito foi uma ferramenta importante para manter postos de trabalho em Belém, pois cada empreendimento desses que era financiado, gerava em média, mais emprego.

O conselho era formado por empresários, entidades dos trabalhadores sindicais e representantes da prefeitura, um conselho tripartite, já a presidência era rotatória. Assim, em cada gestão, um dos tripés assumia a gestão do Conselho que era o órgão máximo do Fundo

Ver-o-Sol. Havia um coordenador geral e mais três gerências na estrutura organizacional do fundo (Operacional, Desenvolvimento Local, Administrativo-financeira. Os cargos de coordenação eram de livre nomeação do Prefeito, mas eram cargos de Direção e Assessoramento Superior (DAS). Alguns agentes de crédito eram cedidos de outros órgãos ou da secretaria da prefeitura e outros eram contratados como temporários, por meio de um contrato de terceirização elaborado pela Fundação de Amparo e desenvolvimento da Pesquisa (FADESP), porém é importante ressaltar que nesse caso, preciasaria-se criar a aprovação do cargo por meio de uma lei. "a contratação era partidária e técnica, era **política** e **técnica**". Para gerir os recursos do Fundo foi criado uma gestão participativa com toda equipe, na qual todos participavam da decisão do planejamento para o programa e traçavam metas, de modo que todos se envolviam e sentiam-se fazendo parte desta dinâmica.

Organograma 3 - FVOS gestão do PT 1998-2004



Fonte: Arroyo et al (2004).

Vinculado à Secretaria Municipal de Economia (SECON), o Banco do Povo tinha suas operações de crédito condicionadas a decisões da mesma e qualquer divergência poderia resultar na suspensão do financiamento. Para a liberação e deliberação da ordem de crédito o programa BPB, como um 'apêndice', ficava suscetível às decisões da secretaria de economia. O discurso do coordenador do Fundo, Helder Melo, manifesta que "sempre havia um

imbróglio entre a gestão do fundo e o secretário, que acabava sendo o tutor maior da decisão. Para eliminar essa disfunção que emperrava o processo, retiramos o Fundo da Secretaria e vinculamos ao prefeito por uma questão estratégica". Em 2003, por iniciativa da coordenação do BPB, tentou-se transformar o programa em uma OSCIP, porém como o próximo ano era ano de eleição não houve tempo de ir para votação na câmara dos vereadores. Ao fazer referência a esta situação (David Morgado, informação verbal) manifesta:

> Apesar do inegável sucesso do empreendimento, é necessário que seja agilizado o processo de transformação da instituição em Oscip, porque dessa transformação resultará maior autonomia para a instituição, pela ampliação das iniciativas de captação de recursos, elevação dos tetos das linhas de crédito, redução de encargos burocráticos e de custos administrativos.

Atualmente o programa está subordinado ao gabinete do Prefeito[31] e pelo seu estatuto e Lei ainda encontra-se impossibilitado de captar recursos externos, de agências de fomento, o que limita suas linhas de crédito aos recursos oriundos do Fundo, amparado por lei, que são valores orçamentários. É interessante notar, que o caso de Belém apresenta um programa que sobreviveu, teve continuidade administrativa, passando por 3 eleições, 2 prefeitos (partidos diferentes, subordinado a SECON nos primeiros anos e depois pelo Gabinete do Prefeito) e teve pelo menos 4 coordenadores diretos ao longo desses 14 anos.

No período da gestão do PT houve três trocas da coordenação do BPB. No ano de 1998 o Coordenador era o Sr. João Basto, que saiu por motivos pessoais em 2000, assumindo o cargo então o Sr. João Claudio Arroyo. A transição não provocou descontinuidade nos procedimentos exitosos que vinham se aplicando pelo fato de, este último ter desempenhado consultoria técnica ao BPB, notou-se claramente que a experiência técnica é um dos elementos chaves para a continuidade. Em 2003, convidado a assumir uma outra chefia, o Sr. Arroyo passa o cargo ao Sr. David Morgado, que já trabalhava no banco como coordenador operacional desde 2000, o que garantiu a continuidade do trabalho e os avanços alcançados até a transição de governo em 2005. Porém é quando ocorre a mudança político-partidária na prefeitura de Belém que o Fundo passará pela sua maior transformação desde a sua criação.

O Ano de 2005 trouxe importantes marcos para o programa, houve a primeira mudança de gestão na prefeitura desde o seu início, com o prefeito de outro partido assumindo o governo, o que gerou incertezas sobre a continuidade do programa, pois era a bandeira do gestor passado e do seu partido. No entanto, já nas campanhas, o até então

[31] Ver figura 3, a lei complementar N° 006/05 de 29/12/2005 permitiu essa mudança de subordinação.

candidato a prefeito, Duciomar Costa, assumiu "**como compromisso de campanha a continuação do programa,** por saber dos **impactos do programa**[32] e por este estar alinhado com a sua plataforma de governo, já que Belém apresenta carência em gerar trabalhos formais e de haver um bom número da população sobrevivendo da informalidade, bastando olhar o entorno da nossa sede"[33] (Helder Mello, coordenador do Programa, informação verbal).

Admite-se também que o programa era referência regional, detendo dois elementos fundamentais, por um lado um enorme **potencial social**, pois "melhora a vida das pessoas", e por outro lado, no aspecto **político** ,"porque sendo um instrumento social, ele repercutiria politicamente para o prefeito, se os resultados fossem positivos"**.** Além de tudo isso ser importante para que o **programa continuasse**, contavam ainda com o apoio da câmara municipal, pois acreditavam na continuidade qualitativa de êxito do programa e nos seus resultados quantitativos e qualitativos para o seu público alvo, fator que impulsionou a importância do Fundo Ver-o-Sol. O que se mostrou importante nas eleições de 2008, levando os eleitores a optar pela reeleição de Duciomar Costa foram as obras de infraestrutura e os resultados socioeconômicos do Fundo, isso se confirma no discurso de Helder Melo "**Na reeleição a condição da saúde foi muito questionada, mas os resultados, em primeiro lugar, social e econômico, oriundos daqui do Fundo, e os investimentos em infra estrutura feitos na cidade, fizeram com que o Prefeito se reelegesse por mais 4 anos"** (informação verbal).

Para Adilton Mesquita, funcionário mais antigo do Banco, um ponto importante para a continuidade , além do citado pelo Coordenador Helder Melo, foi a "amarração dos recursos financeiros que são destinados ao fundo, pois está previsto na lei que criou o Banco do Povo [...]então, se já tem **recursos**, **estrutura**, e **tem impacto**, por que não continuar?" (informação verbal).

E o segundo motivo **seria os resultados apresentado** pelo Banco e a **pressão dos beneficiários.** "Ele estava dando resultado no desenvolvimento das famílias, então foi feita uma pressão muito grande popular, elas têm seus representantes políticos, seus vereadores, seus deputados, essas pessoas têm capacidade de influenciar a decisão". Ele ressalta ainda que uma possível paralisação ocasionaria;

---

[32] Impactos quantitativos do programa.segundo pesquisa empírica de Arroyo (2004), o Fundo realizou, no período de 1998 a 2004, 19.996 operações de crédito num total de R$ 24.881.889,19 (vinte e quatro milhões, oitocentos e oitenta e um mil, oitocentos e oitenta e nove reais e dezenove centavos), com valor médio de R$ 1.244,34, Gerando 13.703 empregos diretos e 76.912 indiretos no total acumulado do período.

[33] A sede do FVOS fica em localizada em São Brás ao lado do terminal rodoviário e onde encontra-se considerável aglomeração de empreendimentos que se sustentam na informalidade.

> [...] muito prejuízo na questão da economia do município., por causa que não tinham realmente um setor, digamos assim, bancário que apoiasse né, nenhum banco privado dava apoio para eles [...] então eles não tinham acesso nenhum, eles vieram a ter acesso através do Banco do povo, foi que eles começaram a ter acesso a crédito.

No discurso de Adilton Mesquita também deixa claro sobre a transição no que manifesta: "Havia uma grande especulação se iria continuar, houve um estudo do governo em 2005 na questão dos resultados que já tinham sido alcançados, então foi feita uma avaliação, foi formada uma comissão para estruturar e revitalizar o Banco" (informação verbal). Ainda que a continuidade não tenha trazido uma ruptura mais brusca no programa de microcrédito da prefeitura de Belém**, trouxe mudanças significativas com a troca dos agentes de crédito, coordenador e gerentes**. A nova coordenação não criou dificuldades adicionais ao Fundo Ver-o-Sol, mas teve claramente outras prioridades, dando ênfase à questão da capacitação, tornando o microcrédito função secundária, dentro do programa.

O Quadro funcional do Fundo era composto por cargo de direção e assessoramento (DAS) no staff executivo, com livre nomeação do prefeito, oscilando conforme a mudança na gestão. Quando a nova coordenação assume o programa são substituídos no decorrer da transição todas as coordenações e alguns técnicos efetivos (servidores efetivos cedidos para o fundo). Servidores efetivos da gestão passada que pertenciam à secretaria de economia (SECON) foram realocados na mesma depois da desvinculação hierárquica do Fundo Ver-o-Sol; aliás, foram todos substituídos, com exceção do Sr, Adilton, que era agente de crédito e hoje desempenha o cargo de gerente financeiro do fundo, e que no período de incerteza retornou para a SECON e ficou esperando a decisão caso o programa continuasse ou não.

Segundo Helder Melo, a justificativa para que o Sr. Adilton e outros efetivos ficassem, era a de constituir-se peças chaves, pois conheciam o processo de concessão de crédito e a metodologia do agente de crédito, então, segundo Helder Melo em seu discurso: 'Não se perde o conhecimento adquirido e a experiência daquela pessoa do programa" (informação verbal). Porém, há um processo correndo, em virtude do fundo municipal ter contrariado a constituição ao contratar ilegalmente quarenta servidores temporários há quase oito anos, sem a realização de concurso público para tal.

Nessa época iniciou-se a principal reformulação do programa. Após novo período de avaliação da iniciativa, houve reuniões em que a nova equipe questionou o sentido da existência do projeto. Havia o diagnóstico de que os tomadores não eram racionais na

aplicação dos recursos, por isso a inadimplência tão alta, além de que, não havia um controle muito efetivo da gestão passada para minimizar esse fator, opinião da nova gestão. Porém para o antigo coordenador, David Morgado, a **descontinuidade das atividades** no Fundo em 2005, é que **foi responsável pela alta inadimplência**, pois necessitava de acompanhamento. É um processo de repetição e prossegue depois da concessão do crédito. "A gente tem que passar passando, vendo quais são as dificuldades, verificando se ele está pagando a parcela, aí teve uma grande descontinuidade quando mudou o governo" (informação verbal). Caso as atividades parassem, os agentes que faziam o acompanhamento eram dispensados, logo, não haveria quem cobrasse os empréstimos, e neste momento surgia então um alto grau de inadimplência.

Ao longo de sua história, ainda que o programa tenha sido referência, é forçoso reconhecer que sua expansão não possui mais o mesmo fôlego, seu impacto é bastante restrito, tanto se analisado em relação à população de Belém como se comparado a outros programas de microcrédito. Entre as deficiências básicas notadas, pode ser principalmente assim como também com menor grau de influência a dependência de infraestrutura cedida pela prefeitura; estes dois elementos básicos são necessários de ser pensados no momento de buscar uma maneira de fazê-los menos dependentes da prefeitura. Essa dependência e a mudança de foco do fundo podem explicar em parte por que o microcrédito não consegue atingir as ambiciosas metas traçadas em seus primeiros anos.

Outra possível explicação seria a concepção atual como um programa de nicho, com foco na "qualidade" e não na" quantidade", que é reflexo de diversos outros programas dentro do Fundo. O Fundo Ver-o-Sol criou outras formas de beneficiar a população belenense disponibilizando cursos de capacitação e qualificação em parcerias com instituições de ensino superior e órgãos técnicos para desenvolvimento de cursos de empreendedorismo, inclusão digital, oficinas de manipulação de plantas medicinais e de cosméticos artesanais, cursos estes, cujo objetivo é o ingresso dos participantes no mercado formal ou informal de trabalho, como fonte de renda e inclusão social e melhoria na qualidade de vida da população de Belém.

> É primordial perceber que o mercado se expande o tempo todo, e mão de obra capacitada e qualificada você não encontra em qualquer lugar. Por isso há a necessidade de buscar qualificação em prol do desenvolvimento econômico da cidade, e o Fundo Ver-o-Sol tem contribuído para que as pessoas possam ter essa oportunidade (Helder Mello, coordenador do FVOS). (informação verbal).

Cada programa detém sua própria lógica, suas regras, seus valores e procedimentos, mas os recursos são os mesmos que eram utilizados pelo programa de microcrédito; esses novos projetos foram aprovados pelo conselho do Fundo. De acordo com o coordenador do Fundo Ver-o-Sol, Helder Melo, cerca de 130 mil pessoas já foram qualificadas em Belém durante os seis anos de existência da instituição. "Em um município com cerca de 1.480.000 habitantes, o número de pessoas alcançadas pelo maior programa de qualificação de Belém chega próximo dos 10% da população" (informação verbal). O Fundo passou por várias reformulações e mudanças de "paradigma", daí a necessidade do programa ter fechado as portas em 2005 e mudar o foco do nome de Banco do Povo de Belém (BPB) para Fundo Ver-o-Sol. De acordo com Adilton Mesquita, optou-se pelo nome de Fundo Ver-o-Sol como consta na lei, por não serem regidos pelo Banco Central e porque entrariam outros programas já supracitados.

Nesse ano, na câmara do município, houve reuniões da nova gestão com o Conselho Municipal de Trabalho e Desenvolvimento Econômico e Social (CMTDES) para conhecer as dificuldades na transição da gestão do Fundo Ver-o-Sol com relação à prestação de contas, documentos comprobatórios, alta inadimplência etc. Aqui, foi feito um estudo sobre as dificuldades do programa e a necessidade de reformulações com base no diagnóstico levantado pelo coordenador Helder Melo e sua nova equipe, além de ser realizado um relatório para o então prefeito Duciomar Costa, com fins a tomar as providencias devidas.

Nessa mesma reunião[34], a Sra. Cristina Lopes, representante da federação dos trabalhadores do comércio, sugeriu que o banco fechasse as suas portas e reabrisse quando as mudanças pudessem ser implementadas. Ocorreram mudanças gerenciais (novos programas, equipe, de estrutura organizacional) e mudanças na metodologia do microcrédito (concessão do crédito, fim do aval solidário, obrigação de avalista, consulta ao Serasa para liberar o crédito e financiamento de bem fixo alienado ao banco até total pagamento da dívida)

Quando o banco retoma as atividades em 2006 com as mudanças efetuadas, a principal delas no processo de concessão do crédito; na metodologia do programa, isso se confirma no discurso de Helder Melo, quando o mesmo afirma: "Talvez a maior mudança, com relação ao processo de gestão do fundo e sua finalidade maior que é a geração de emprego e renda, tenha sido o perfil para a liberação de recursos". (informação verbal). Depois que assumiu, a nova

[34] Ata da reunião do Conselho Municipal de Trabalho e Desenvolvimento Economico e Social realizada em 23/02/2005 e publicada no Diário Oficial do Município de Belém.

gestão fez um diagnóstico do perfil dos tomadores e percebeu que estes tomavam o crédito de uma forma pouco analisada sem uma finalidade bem definida. Em sua frágil condição de gestão não havia um acompanhamento pelos agentes de crédito na aplicação desses recursos que seriam elementos auxiliadores para o aparecimento da descontinuidade. Para o coordenador Helder Melo, precisava-se de uma "mudança de paradigma" na concessão do crédito, "Fazer com que as pessoas obtivessem o crédito, mas um crédito necessário ao negocio" a respeito da metodologia do trabalho de Helder explana " (informação verbal). A equipe técnica teria que ter outra metodologia de trabalho, na qual o fundo não somente absorva , mas também estimule a demanda para a geração de emprego e renda". Alinhado a esse diagnóstico, a alternativa foi incorporar ao Fundo Ver-o-Sol subprogramas[35] que ajudam na geração de emprego e renda e na dinamização da economia municipal.

No que tange ao microcrédito, que hoje é um braço do Fundo, o subprograma de Capacitação Empreendedora é condição *Sine qua non* para obter o microcrédito. Para a gestão atual é necessário enfocar que esse microempreendedor absorvesse a importância da sua capacitação para efeito do estorno de seu microempreendimento, permitindo-lhes serem empreendedores duradouros e que possam "empolgar" outros empreendedores no seu entorno. Além de alcançar permanência dentro do mercado eles teriam que desenvolver a sua capacidade empreendedora através do estudo e através do desenvolvimento da competência, trabalhando esse processo de conhecimento. Com essa condição o Fundo começou a grande mudança na concessão e sustentabilidade do programa, pois para o coordenador Helder Melo no momento que se:

> frea o nível de solicitação qualifica-se essas solicitações, quer dizer a "frea o nível de solicitação qualifica-se essas solicitações, quer dizer a demanda diminuiu não por ser restritiva mas por ser qualitativa na condição de liberação de recurso e ao mesmo tempo também deslumbramos que o dinheiro hoje ele é muito mais aplicável ao objeto solicitado do que desviado. (informação verbal).

Outra mudança significativa aparece no discurso de Helder Melo sobre a participação do conselho: "Na gestão passada o conselho era formado por uma base política partidária, diferente do que ocorre hoje, em que o conselho é composto por categorias efetivamente representativas dos trabalhadores de Belém" (informação verbal). Ressaltando que a função do conselho é fiscalizar a utilização dos recursos, aprovar novos projetos e promover a prestação de contas, e também que hoje o conselho possui essa condição e abertura, o que permite dinamizar os microcréditos, situação fragilizada na gestão passada.

[35] Programas de capacitação, Farmácia Nativa, Restaurante popular e inclusão digital.

No que tange, as modalidades do microcrédito, a nova gestão do fundo ainda tentou trabalhar com o aval solidário constituído pelos 10% da receita do exercício do Fundo, com o objetivo de suprir a demanda de projetos de pessoas físicas com dificuldades de apresentar avalistas para obtenção de financiamento. Porém no decorrer do retorno das atividades essa modalidade foi paralisada de "forma total". Esse processo solidário, principalmente aqui em Belém, exerce efeito dificultador, pois os membros dos grupos que vinham buscar o aval solidário em sua maioria não moram no mesmo bairro e nem fazem parte das mesmas associações, logicamente essa não aproximação, e esse não convívio, acabavam fazendo com que diminuísse o nível de responsabilidade com o grupo e do grupo para com o Banco. Ou como o assinala Helder Melo: "Pois os demais, por vezes, também não têm condições econômicas de cobrir a falta de um ou mais membros, então acabava havendo um represamento do recurso, então o fundo foi atingido muitíssimo com isso" (informação verbal).

Com relação à inadimplência, Helder Melo pondera que: "Desde que assumi o Fundo venho trabalhando para resgatar a inadimplência, esse resgate tem sido feito somente com o trabalho de renegociação da nova equipe técnica, sem contratar empresas e advogados". (informação verbal). Assim, a renegociação se constitui em uma das situações fundamentais da gestão para o resgate da inadimplência; isso devido ao fato de que as parcerias[36] do programa Fundo Ver-o-Sol não lhe aportam recursos; não recebem recurso de nenhuma outra fonte que não seja do tesouro municipal, as mesmas que ajudam unicamente com estrutura, mão de obra para os cursos ofertados pelo fundo e equipamentos, porém não influenciam nas decisões e ações do programa.

4.2 Programa Banco do Povo Crédito Solidário – BPCS

O município de Santo André faz parte da região conhecida como ABC paulista pelo último Censo do IBGE, 2010; a sua população está estimada em 676.407 mil habitantes sendo 100% urbana com um bom Índice de Desenvolvimento Humano- Municipal (IDH-M) 0,835. Sua economia marcada pela indústria metalúrgica, começou a enfrentar outra realidade. Com a "guerra fiscal", principalmente promovida por outras cidades do interior paulista, que ofereciam terrenos praticamente de graça e tributos bem menores, muitas empresas metalúrgicas começaram a sair da cidade, o que gerou um desemprego nunca antes enfrentado

[36] Universidades, SEBRAE, Supermercados, empresas de manipulação de produtos naturais etc

pelo município. Na década dos anos 90 com a queda de empregos na indústria metalúrgica, o setor de comércio e serviços começou a crescer, tornando-se opção para o crescente desemprego na região.

Antes de Celso Daniel assumir a prefeitura do município de Santo André, o desemprego já fazia parte da agenda governamental, essa crise do emprego gerada pela reestruturação produtiva levou o PT e o governo municipal de Celso Daniel a incluírem na agenda a questão do trabalho. Em seu discurso, Roberto Vilela deixa claro que: "Já na campanha eleitoral de Celso Daniel, em 1996 rumo à prefeitura, se toma como bandeira de luta a implantação de um programa de microcrédito" (informação verbal), isso lhe permitiu usufruir de vantagem frente a seus candidatos opositores. "Foi quando Celso Daniel assume a prefeitura em 1997, esse era o quadro do município" (informação verbal). Dentro da sua plataforma de governo foi criada a Secretaria de Desenvolvimento Econômico e Emprego, com o intuito de implementar um conjunto de programas direcionados aos desempregados e pessoas que trabalhavam no setor informal.' O banco do Povo de Santo André estava dentro dessas políticas públicas de geração de trabalho e renda, assim o tema trabalho inclinava a preocupação na agenda governamental. Ou seja, ele surge como estratégia para minimizar o problema de desemprego na região.

O programa de microcrédito conhecido como Banco do Povo de Santo André surge pela necessidade de dinamizar a economia municipal de Santo André, em uma situação de decadência laboral, mediante a oferta de créditos produtivos a um segmento da população do interior paulista que se encontrava limitada para obter acesso de crédito no sistema financeiro tradicional. O mesmo que foi constituído como uma Organização Não Governamental (ONG) que inicia suas atividades em maio de 1998. No discurso de Roberto Vilela, percebe-se já a preocupação do prefeito Celso Daniel por um programa que tenha alcance regional e não fique unicamente no local. "O prefeito Celso Daniel, um excelente administrador público, ele propôs na ocasião[...] 96 0u 97[...] quando ele produzia essa ideia ainda[...], propôs que fosse um já Banco do povo regional, para os outros municípios do chamado ABC Paulista" (informação verbal); visão da qual ganha espaço e o leva ao programa a sua consolidação regional, com a participação da Prefeitura do Município de Santo André (SP), Mauá, Ribeirão Pires e outras instituições como a Associação Comercial e Industrial de Santo André (ACISA), Serviço Brasileiro de Apoio a Micro e Pequena Empresa-São Paulo (SEBRAE-SP), Sindicato das Empresas de Transportes de Cargas do ABC (SETRANS).

A proposta era criar uma instituição sólida, de caráter público, gestão moderna e financeiramente sustentável, optou-se por uma política pública porém não estatal. Essa concepção ajudaria a conseguir uma maior participação de diversos parceiros, além de permitir maior flexibilidade administrativa e por fim que funcionasse para diminuir o risco de descontinuidade em casos de troca de governos.

Quando resolveu criar o Banco do Povo, a prefeitura de Santo André buscou diálogos de negociações com os municípios e sindicatos dos trabalhadores da região do ABC, apresentando-se entre estes pelo menos os dois mais importantes da região: o sindicato dos bancários e dos metalúrgicos. O sindicato dos químicos não entrou como sócio, mas participou do conselho fiscal em algumas gestões. A Cúria, por exemplo, quando veio participar do Banco do Povo em 2003, indica como seu representante ao Conselho do Banco do Povo à associação comunitária para formação profissional Padre Léo[37]. Roberto Vilela ao referir-se à integralização dos recursos por parte dos sócios que integram o Conselho de Administração, manifesta:

> é um modelo de gestão do programa de modo tripartite: por que tem os governos municipais, os sindicatos dos trabalhadores e uma associação de empresários, que é a associação comercial e industrial de Santo André. Então, quando você percebe esse caráter tripartite você olha e fala bom, são justamente os atores que sempre estarão envolvidos nas negociações do ABC. As grandes praças públicas que os prefeitos que cuidam e cedem para organizar assembleias e manifestações de modo geral. (informação verbal).

Para o coordenador do Banco do Povo Crédito Solidário, Almir Pereira, **O arranjo Institucional** pensado para o Banco do povo de Santo Andréa já permitia que ele se **sustentasse no tempo**, **com o mínimo, de impacto nas suas atividades na troca de prefeitos.** Para o coordenador do Banco do Povo Crédito Solidário, Almir Pereira, **o arranjo institucional** pensado para o Banco do povo de Santo André já permitia que ele se **sustentasse no tempo**, **com o mínimo de impacto nas suas atividades na troca de prefeitos.** Devido à opção por um arranjo de OSCIP, permite-se que todos os parceiros possam aportar recursos, e não somente as prefeituras, fortalecendo o patrimônio social, o que ocasiona certa proteção quanto às descontinuidades políticas. Assim a instituição caminharia para no futuro ser sustentável independente das prefeituras. Sobre assumir compromissos como, por exemplo, as doações dos membros, Almir Pereira manifesta:

[37] Padre Leo, foi líder comunitário de um bairro de São Bernardo que criou o instituto com apoio de italianos, ele era italiano.

> Então, para você ter um patrimônio social forte é importante que os membros façam essas doações. o que é diferente em outros lugares onde apenas as prefeituras que impõem algumas ações e aí os demais só contribuem com a opinião. A opinião é muito valiosa, mas essa contribuição com recursos aqui foi muito importante também, para o compromisso de todos. (informação verbal).

Em 2003, já regionalizado, o Banco Do Povo de Santo André passa a usar o nome de Banco do Povo Crédito Solidário (BPCS), em que todos os parceiros têm recursos doados no banco, permitindo desta forma uma espécie de democracia intermunicipal, ou seja, possuir o direito de voz e voto dos grupos econômicos regionais nas decisões e ações estratégicas deste programa. Para Almir Pereira:"Esse diferencial foi importante para o comprometimento de todos em comparação com outros programas de iniciativa municipal onde a prefeitura impõe as ações e os demais parceiros somente contribuem com opiniões que podem ou não ser levadas em consideração" (informação verbal), mas a decisão final cabe apenas à prefeitura. Já no discurso de Fábio Maschio, gerente financeiro do BPCS, ele avalia:

> [...] o que [...], Essa parceria quando ela vira regional ganha um pouco mais de fortaleza. Porque ela. Uma das coisas que todos os sócios, isso já é uma diferença, todos os sócios do banco do povo crédito solidário, que depois de regionalizado não é nem banco do povo santo André, nem de Mauá. É banco do povo credito solidário, que a gente passa a chamar o banco. (informação verbal).

Consolidando-se este modelo como o melhor para os objetivos propostos pelo programa. Para Rocha (2012), Além de ser flexível em termos institucionais, a OSCIP não está subordinada diretamente à prefeitura e possui autonomia frente a possíveis mudanças de gestões das prefeituras. No entanto, os municípios de fato controlam ou influem fortemente nas OSCIPs de microcrédito, uma vez que o aporte de capital que as prefeituras integralizam no fundo de microcrédito da OSCIP constitui o maior percentual deste.

O Banco do Povo de Santo André é reconhecido principalmente pelos seus pares e pelo modelo de gestão; pois mesmo sendo uma iniciativa pública, o vínculo com o poder público é minimizado, isso é refletido no conselho do Banco, o qual conta com bom senso na representação pública, privada e sociedade civil. Com esse modelo tripartite busca-se o equilíbrio para evitar possíveis manipulações e que melhor ajude nas tomadas de decisões e na manutenção da política. É importante sinalar que o mandato do governo do conselho deliberativo tem duração de um biênio, com a finalidade de que os setores representados se

alternem no comando da instituição, além de ter um efetivo controle público das suas ações. P Fábio Maschio, ao referir-se a esta situação manifesta que: "Isso garante uma boa governança para o programa" (informação verbal). O Banco do Crédito Solidário tem participação ativa em fóruns, seminários e associações de organização de microcrédito. O coordenador do programa faz parte da ABCRED[38]

Em 2007 o BPCS passa por reformulações e discussões sobre a organização e planejamento estratégico com horizonte de dez anos, no discurso de Aldemir Pereira, o mesmo ratifica que esta situação foi feita "Com o objetivo de ganhar escala, crescer de forma sustentada, diminuir os custos operacionais e torná-lo eficiente e com taxas que permitam sua remuneração, tentar manter sua função pública e social será um grande desafio" (informação verbal).

Então, desde 2007, a instituição focalizou no setor microfinanceiro, concentrado no segmento de empreendedores populares. Através dos créditos solidários, grande parte de seus clientes considera o BPCS como a única alternativa para financiar o desenvolvimento de seus pequenos negócios, ao concentrar suas operações em microempresários informais e de extratos econômicos baixos. Sua maior debilidade é a baixa eficiência operacional que atinge negativamente sua sustentabilidade. A responsabilidade social está focalizada no cumprimento das obrigações sociais com os empregados. O BPCS demonstra um bom compromisso social que se evidencia em todas as suas instâncias organizativas. A comunicação e a liderança da gerência, assim como o conselho diretivo têm permitido uma boa interiorização da missão institucional. Porém, a ausência de processos internos que incorporem objetivos sociais, poderia debilitar no futuro o cumprimento de sua missão social.

Almir Pereira, ao referir-se ao êxito deste tipo de programas deixa claro que também são vulneráveis em sua gestão: "Ao mesmo tempo em que o Banco parecia demonstrar importante capacidade de sobrevivência, tinha diversas dificuldades de planejamento e gestão" (informação verbal). No discurso de Roberto Vilela aparece que a mudança de gestores traz novo fôlego para o dinamismo positivo do programa. "A nova troca de gestão do Fundo, quando o Almir sair do cargo de coordenador do São Paulo, confia e volta para a coordenação do Banco do Povo Crédito Solidário, parece ter trazido um novo fôlego para o projeto" (informação verbal). Reforçou-se a ênfase nas questões administrativas, no

[38] O Objetivo da ABCRED atue como disseminadora de melhores praticas e centralize as informações de suas associadas numa lógica de autorregulação, visando aprofundar sua atuação no setor. www.abcred.org.br

planejamento estratégico e no apoio de instituições como o BNDES para expansão e sustentabilidade do programa.

Entre as estratégias de crescimento adotadas pelo programa, constava expandir a atuação da organização para além da cidade de Santo André. Isso demandou uma alteração no estatuto do Banco do Povo de Santo André e na lei municipal que havia criado, deixando de ser uma ONG para se tornar uma OSCIP, pois a lei de OSCIP foi sancionada somente em 2001. Com essa alteração o Banco do Povo de Santo André começou a atuar em outros municípios como Mauá, Ribeirão Pires, Diadema e parte de São Bernardo através da Instituição Pe. Léo Comissari; com isso seu nome passou a ser Banco do Povo – Crédito Solidário, deixando a matriz em Santo André. A necessidade de montar agências na região do ABC veio da constatação de que alguns clientes tinham dificuldade para se deslocar até a agência central, ocasionando perda de tempo e dinheiro que deveria ser investido no próprio negoócio. Segundo o discurso de Almir Pereira para acompanhar as situações que possam aparecer em seu crescimento. ele manifesta que : "Há uma necessidade de gerar uma demanda cada vez maior, porém, é preciso ter recursos suficientes para emprestar e acompanhar esse crescimento" (informação verbal).

O Banco do Povo teve até 2003 apoio financeiro das prefeituras e dos sócios, depois que os recursos estavam integralizados não houve mais doações desses parceiros. Porém, em 2007 a Prefeitura de Santo André, sob a gestão de João Avamileno (PT), fez uma doação para o Banco do Povo por meio de um termo de parceria, com recursos que seriam alocados em carteira de crédito solidário, grupo solidário, mas houve mudança político-partidária na administração pública municipal. Com a alternância do poder da prefeitura em 2009, ocorre dissolução da parceria com a prefeitura de Santo André. O governo do atual gestor, Sr. Aidan Ravin (PTB) decidiu que não investir no BPCS era melhor, pois não concordava com a estratégia de investimento do antigo gestor. A doação de R$ 200 mil para carteira de crédito solidário, feita pelo antecessor, foi requerida pela gestão atual[39] da prefeitura. O BPCS deixou de executar o termo de parceria e devolveu o dinheiro com a correção de dois anos. Para Almir Pereira esta situação é lamentável, pois considera que "poderia ter sido um investimento público, já que o dinheiro já estava cedido para a instituição, e poderia ser usado para diminuir o custo de operação" (informação verbal). Com o aumento das operações de microcrédito possibilita-se a criação de mais benefícios para a comunidade.

[39] O Interessante é que o atual Prefeito era também do PTB como ocorreu em Belém no caso do Fundo Ver-o-Sol.

A prefeitura de Santo André, além de se afastar do programa, não indica representantes para o conselho administrativo, adere, nesse mesmo ano, ao Banco do Povo Paulista, programa público do governo do Estado, totalmente subsidiado, de baixa produtividade e mais caro para prefeitura de Santo André, devido a mão de obra empregada que saiu mais cara, o que é considerado **irracional** para muitos dos atores econômicos que participam do programa. Em seu discurso, Fábio Mashio argumenta: "A nossa equipe não custa nada para nenhuma dessas prefeituras, porque o critério de sustentabilidade que paga todas as despesas" (informação verbal); no entanto, mesmo assim, o prefeito Aidan Ravin preferiu optar por outro modelo que na opinião do coordenador do BPCS Almir Pereira, seria uma **decisão política:**

> movimentou perto de 2 milhões de operação de crédito, quase dez vezes mais que o Banco do Povo Paulista, isso indica sim um **conteúdo político.** O prefeito preferiu ter uma opção, mesmo que a opção seja de baixíssima produtividade [...] inclusive numa política de microcrédito ineficiente. (informação verbal).

Para Fábio Maschio, os motivos para a doação do Banco do Povo Paulista no lugar do BPCS foram "os incentivos financeiros oferecidos pela SERT que reduz a necessidade de aporte financeiro com recursos municipais" (informação verbal). Entretanto a **saída da prefeitura de Santo André não desequilibrou** e nem teve um impacto negativo nas atividades do BPCS[40], porque este já possui uma história na região, já se capilarizou na sociedade que conhece seus resultados.

Essa transição política de 2008 nas outras prefeituras parceiras do BPCS, deu-se de forma normal, porém com posturas diferentes de acordo com a prioridade de cada prefeito eleito, a exemplo do caso da prefeitura de Santo André que foi melhor detalhado por ter sido importantíssimo para criar o programa. As outras prefeituras parceiras em que houve mudança política partidária na gestão foram:

a) Mauá - Descontinuidade política-partidária do PMDB para o PT e o prefeito eleito manteve o termo de parceria e indicou representante para o conselho administrativo, porque este entendeu que valia a pena continuar trabalhando e investindo no BPCS.

b) Ribeirão Pires - a transição foi do PT para as mãos do PV, o prefeito eleito renova o termo de parceria, mas não indica representantes e nem tem sido presente no conselho.

[40] Informação fornecida na entrevista com Almir Pereira, coordenador do BPCS, em janeiro 2012.

Almir Pereira deixa claro que essa perenidade do Programa de Microcrédito foi pelo planejamento que o Banco teve desde a sua criação. “Banco do povo ele sempre se defendeu, ele sempre teve planejamento, justamente, para tentar se defender dessas descontinuidade” (informação verbal). Se por um lado havia um arranjo institucional que proporcionava uma certa independência e flexibilidade nas decisões, por outro os seus recursos na maioria eram das prefeituras, então “tinham que ter um planejamento anual, mesmo que em dado momento não fosse o mais adequado a um cumprimento de médio ou longo prazo, no qual se estabeleciam metas e acordos que envolviam o Conselho de Administração, os sócios e a equipe do banco” (informação verbal). Mas avalia que era necessário um planejamento mais consistente com objetivos e metas mais desafiadores e com horizontes de curto, médio e longo prazo.

Então, em 2008, começam a fazer esse planejamento estratégico, de um modo participativo, que envolveu algumas etapas, tais quais: traçar diretrizes com o conselho de administração e os gerentes; a organização desses encontros e das decisões em um relatório básico para o planejamento estratégico; consultas aos clientes para entender a demanda e percepção do cliente com relação aos serviços da entidade; depois trazer essas observações para um debate com a equipe técnica, gerentes e com um número menor de pessoas do conselho de administração, tendo como redação final desse planejamento estratégico o plano de gestão para 2009-2013.

Outro ponto que conta para a perenidade do programa segundo Almir Pereira é a capacidade de retenção de seu quadro administrativo e dos agentes de crédito. Quando o sindicato dos bancários entra como sócio administra o acordo coletivo dos funcionários com a instituição, para não haver uma precarização do ponto de vista trabalhista, pois “uma entidade que tem precarização nas suas relações de trabalho, logo, ela perde pessoas, há uma rotatividade elevada [...] você não mantém a perenidade de um projeto se você não retém talentos.” (informação verbal). O profissionalismo, uma boa equipe técnica, um bom projeto, boas parcerias, tudo isso alinhado com um planejamento estratégico, constituíram fortalezas que puderam garantir e assegurar a longevidade da instituição, assim, com o conhecimento e a técnica o programa começou a dar um salto de qualidade. Em suma, a política pública tem que ser caracterizada ou se sustentar como uma “coisa para todos” e com resultados úteis e tangíveis para a sociedade.

Voltando a reformulação do BPCS e da política pública de microcrédito em 2007, houve uma pressão do conselho de administração para o BPCS ser mais eficiente, pois da

forma como vinha sendo executado, não estava satisfazendo o conselho, e os processos e a metodologia precisavam ser revisados. Foi quando o processo de planejamento supracitado aconteceu.

Voltando à reformulação do BPCS e da política pública de microcrédito em 2007, houve uma pressão do conselho de administração para o BPCS ser mais eficiente, pois como vinha sendo executado não estava satisfazendo o conselho. Os processos e a metodologia precisavam ser revisados. Foi quando o processo de planejamento supracitado aconteceu. Em 2009 houve um crescimento na concessão do crédito de R$ 3.700 milhões, quase um milhão a mais que no ano anterior, resultado quantitativo, sem novos aportes financeiros, apenas com a eficiência que o BPCS tinha de se auto projetar, com eficiência nos fatores estratégicos-metodologicos. As principais mudanças são observadas na metodologia do microcrédito depois das reformulações, pois houve uma mudança na estratégia de concessão do crédito, tais quais:

a) Alteração das garantias do empreendedor popular, uma vez que as garantias são algo restritivo e passaram a valorizar as redes sociais de apoio - Naquele momento passou-se a utilizar como garantias bens de baixo valor monetário, porém com altíssimo valor moral, e avalistas de baixíssima renda sem comprovação de registro formal, mas moralmente importantes para o tomador. Essa etapa foi fundamental para o desenvolvimento das operações de microcrédito com a utilização de metodologias mais eficientes como a utilização dos Grupos Solidários em substituição ou como alternativa às garantias do tipo real ou avalista.

b) Concessão de crédito principalmente para grupos solidários - inicialmente o Banco operava apenas Créditos Individuais com avalistas de garantia, além da exigência de carteira assinada ou registro formal, o que tornava o processo pouco aderente ao público alvo, uma vez que em um ambiente de desemprego, possuir avalista empregado em uma comunidade de baixa renda era muito difícil.

c) Logística de concessão de crédito descentralizada - O BPCS, até 2007, tinha sede apenas em Santo André e uma sala de atendimento em Mauá, “que não dava para chamar de área de atendimento” (informação verbal). A partir de 2008, dispõe de cinco (5) unidades para atender a região com quinze (15) agentes de crédito.

Atualmente os Grupos Solidários compõem mais de trinta por cento dos créditos concedidos pelo Banco do Povo, e é a carteira de crédito com menor inadimplência e maior

índice de crescimento em número de clientes. Dos grupos, 58% de seus membros são mulheres e a média do valor dos empréstimos nestes grupos é de R$800,00 e 99,47% dos empreendimentos atendidos são informais. Este perfil de carteira confirma que o Banco atingiu parte do grupo social para o qual o Banco do Povo foi criado e definiu seu objetivo principal.

Almir Pereira ressalta que alguns conceitos de microcrédito estão se perdendo, exemplifica que não basta reunir pessoas e levá-las para assinar um contrato e que necessita-se de um grupo solidário. Grupo solidário é, principalmente, uma rede de apoio, se não for assim não adianta reunir pessoas. No discurso de Fabio Maschio, ao fazer referência ao grupo solidário, coloca:

> Aqui o cliente quando ele forma um grupo ele assume um pacto junto com a gente, junto com a nossa gente de credito normalmente para que uma pessoa não pague a outra pague. Isso e o que **garante a inadimplência baixa**, um compromisso, que e um compromisso fundado por numero de pessoas empreendedoras por conta própria, e que tem clareza de compromisso que é cultivado com a gente (Fábio Maschio, grifo nosso). (informação verbal).

No ano seguinte da reformulação e ao planejamento estratégico, em 2009, a taxa de inadimplência era de 2,23%. Essa taxa cai para 0,86, em 2011. Para Almir Pereira "isso é resultado da eficiência alcançada na reformulação do planejamento estratégico" (informação verbal). A um foco maior na redução dos níveis de risco da carteira e crescimento das operações, em vez de objetivos sociais específicos, tem o intuito de consolidar sustentabilidade do programa e de seus serviços. A queda da inadimplência deixa o BPCS mais perto da tão sonhada auto-sustentabilidade financeira independente dos recursos das prefeituras. No entanto, se o BPCS não tem doação de nenhuma prefeitura e de nenhum parceiro desde 2003, e seu planejamento coloca captação de recursos como item importante; precisaria ir atrás de outros parceiros econômicos para conseguir financiamento, ou seja, procurar ajuda dos bancos privados e públicos por exemplo (BNDES e Itaú).

Dentro da governança institucional do BPCS, suas decisões são tomadas de forma colegiada e participativa. Segundo Almir Pereira, "Desde a sua criação o Banco teve clareza quanto às decisões colegiadas, visto que há uma assembleia dos sócios que define a política geral do programa" (informação verbal); um conselho de administração que faz o acompanhamento cotidiano da equipe técnica , das regras e da regulamentação de crédito do BPCS; aqui a equipe técnica é responsável pela execução dessas diretrizes

5 ANÁLISE DOS RESULTADOS DAS PESQUISAS DE CAMPO

Conforme a descrição das mudanças no capítulo anterior pela qual os programas de microcrédito municipais passaram, depreende-se que a Continuidade Administrativa não significa necessariamente a manutenção das atividades de origens. Nas transições houve necessidade de inovar em métodos e rever estratégias e objetivos após alguns anos; nos dois casos os fatores técnicos e de gestão foram levados em questão na hora de decidir se o programa continuaria, ainda que os fatores políticos sejam importantes. Os programas FVOS e BPCS são casos de Continuidade Administrativa, mesmo quando ocorreu mudança política-partidária nos municípios onde estão localizados, porém ambos, em algum momento, foram em algum grau impactados pela descontinuidade administrativa advinda dessas transições na gestão municipal.

Seguindo a metodologia proposta, levantaram-se as análises referentes às categorias de continuidades e descontinuidades - as variáveis que nortearam a análise são as hipóteses- e a categoria Política Pública como ciclo, apara analisar o processo de transição, implementação e avaliação pela nova gestão dos programas para sua continuidade, nos dois casos, para analisar o papel dos municípios na utilização do microcrédito enquanto instrumento de desenvolvimento local. O objetivo desde capítulo é tentar responder as perguntas de pesquisa e as hipóteses levantadas entre os dois casos para com isso ter subsídios para inferir sobre os fatores que podem levar à continuidade das ações municipais de microcrédito em prol de gerar desenvolvimento local.

5.1 Principais diferenças entre os Programas FVOS (PA) e BPCS (SP)

Os dois programas de microcrédito são iniciativas de governos municipais, ou seja, foram os responsáveis em criar o programa para resolver um problema endógeno de desemprego e inclusão social, **a diferença mais significativa nos casos é o arranjo institucional que cada um adotou**. Enquanto que, o Fundo Ver-o-Sol é estatal[41], sendo o modelo operado diretamente por prefeituras municipais, o Banco do Povo Credito Solidário

[41] Vilela (2007) faz a seguinte classificação: "Estatal com operações em primeiro piso, onde o poder público estadual ou municipal realiza diretamente as operações de crédito; Parceria público-privada, estados e municípios são sócios de OSCIPS ou ONG que operam o microcrédito; e Estatal com operações de segundo piso, Onde o poder público repassar recursos e prestam assistência técnica sem assumir participação societária nessas instituições (p. 68).

de Santo André adotou o modelo operado por uma OSCIP, em que há participação societária das prefeituras municipais (Santo André, Maua, Diadema e Ribeirão Pires) e organizações privadas.

Nesse formato, outra diferença que se apresenta está **na forma de gestão do programa.** O BPCS como uma OSCIP é gerido pelo poder público em parceria com organizações privadas **que têm direito de opinar sobre as diretrizes, estratégias, objetivos e quanto ao rumo que o programa vai direcionar**, possuem poder de voto no conselho de administração. No discurso dos entrevistados este modelo poderia minimizar, **justamente a descontinuidade do programa em caso de mudança de partido ou orientação política da prefeitura**; enquanto que, o FVOS é operado diretamente pela prefeitura. Houve uma mudança na estrutura funcional do Fundo, antes o Fundo ficava subordinado à Secretaria de Economia do Município e as decisões de liberação de recursos perpassavam pelo órgão. Hoje não é mais subordinado a SECON e sim ao gabinete do prefeito, e seu conselho aprova ou desaprova as prestações de contas e o orçamento, não há um embate mais profundo sobre a estratégia e mudanças que já chegam prontas para serem votadas, essa mudança foi feita para agilizar e dar maior flexibilidade às liberações de recursos e tomadas de decisões.

Uma terceira diferença está na **forma de financiamento,** captando recursos para os programas que também são influenciados pelo modelo institucional. O BPCS pode obter recursos de várias fontes e com novos parceiros e ainda obter empréstimos com instituições financeiras. O FVOS tem desde o início seus recursos previsto na lei[42] que os criou, e por ser estatal, seu marco legal é vinculado às leis do Estado e Município, não são contemplados como possíveis receptoras de recursos para fortalecimento do setor[43], contando apenas com os recursos da prefeitura.

E por fim, A **metodologia de microcrédito adotada** após as transições na gestão municipal. Enquanto que o BPCS passa a adotar a metodologia de grupos solidários para diminuir a inadimplência e beneficiar um número maior de empreendedores populares e com isso aumentar o número de operações. Isso foi possível depois do diagnóstico de 2007, ao perceber as dificuldades em realizar operações com contratos individuais nos bolsões de pobreza das cidades que atua. O FVOS deixa de utilizar o aval solidário e adota os contratos individuais com a exigência de avalista para também diminuir a taxa de inadimplência, ou seja, melhorar a qualidade da carteira ao invés da quantidade. Ver o quadro 10

[42] Lei complementar N° 01 de 20 de outubro de 1997

[43] Medida provisória n° 1958-33, discorre que os programas estatais estão vinculados as lei dos municípios, e são desconsiderados como receptores de recursos pelas agencias de fomento, como o BNDES, por exemplo.

Quadro 10 - Principais diferenças entre os programas de microcréditos Ver-o-Sol e BPCS

PROGRAMAS	PRINCIPAIS DIFERENÇAS			
	Arranjo Institucional	**Gestão do programa**	**Financiamento**	**Metodologia de microcrédito**
Ver-o-Sol	Estatal	Pela prefeitura	Previsto na lei, estado/município	Contratos individuais
BPCS	OSCIP	Público/privado, Com direto a voz e voto	- Várias fontes - empréstimos com instituições creditícias	Grupos solidários

Fonte: elaboração própria (2012).

5.2 Os programas sob a lente das políticas públicas como ciclo

Na dissertação de Nogueira (2006), ele mostra que as lentes teóricas da política pública como ciclo podem ajudar nas análises de continuidade e descontinuidade administrativa, pois a questão em si da mudança de governo explicando mudanças nas políticas aparece em diversos pontos tanto da teoria política pública como ciclo quanto nas mudanças. No que tange ao Ciclo de política pública a descontinuidade pode aparecer em qualquer uma das fases deste ciclo. Nesses casos deparou-se com características similares e diferenças significativas. Isso pode ser explicado por um possuir a atuação do governo diretamente, influenciando nas decisões e estratégias como é o caso do FVOS, e o outro, BPCS, apesar de ser um programa que foi iniciativa da prefeitura, o seu arranjo institucional permite uma política mais emancipatória (FARAH, 2001).

5.2.1 Os casos como políticas públicas em pauta na agenda governamental

Segundo Kingdon apud Heidemann (2009), quando um problema é percebido como importante para a sociedade, passa a integrar a agenda não governamental, ou sistêmica. Se o governo passa a considerá-lo importante, agenda institucional, pode-se dizer que o problema entra na agenda governamental, mas só irá para a agenda de decisão se for considerado relevante e se houver alternativa de política a ser implementada.

Para Singer (2004), o reflexo dessa crise de trabalho[44] que assolava o país, desde os anos 80, causando a precarização do trabalho, fez com que, na década de 90, políticas públicas de fomento e apoio à economia solidária fossem adotadas por muitas municipalidades e alguns governos estaduais como resposta à exclusão social que vigorava em todo o país. Os desempregados procuravam inserir-se na produção social por meio de variadas formas de trabalho (coletiva, individuais e/ou autônomas) para gerar renda e emprego. As primeiras políticas públicas de economia solidária, segundo Barcellos e Beltrão (2003), começaram em três grandes cidades: Porto Alegre, Belém e Santo André, na região do ABC paulista. Aqui analisaremos o caso de Belém, FVOS, e santo André, BPCS.

De acordo com pesquisa documental e pesquisa de campo, as principais motivações para doação do programa de microcrédito pelas prefeituras de Belém e Santo André foi o problema do desemprego e o aumento da informalidade na década de 90. Esse problema entrou na agenda governamental e de decisão, o que levou as prefeituras governadas pelo PT a buscarem alternativas de políticas em nível local para o seu enfrentamento, tais como, o microcrédito, políticas de fortalecimento do autoemprego, capacitação e qualificação da mão de obra.

É interessante notar que os casos não surgiram por pressão de atores fora da gestão pública, mas sim de diagnósticos locais e necessidade de encontrar soluções, por meio da política pública de microcrédito, para problemas de trabalho e renda e desenvolvimento local. O tema do desemprego entrou na agenda dos municípios em meados da década de 90. Para os candidatos petistas das prefeituras dos casos da pesquisa, o desemprego era assunto prioritário nas eleições de 96, informação extraída do discurso dos entrevistados. A influência vinha do partido dos trabalhadores (PT) que possuía na época um discurso[45] mais igualitário para a sociedade, isso se refletiu na postura dos seus gestores municipais e no contexto social e econômico que o Brasil estava passando.

Os "bancos do povo" eram bandeiras dos partidos dos trabalhadores, pois acreditavam que por meio do empreendedorismo popular e solidário poderiam estimular um conjunto de iniciativas econômicas que estimulasse o trabalho, gerasse renda e promovesse a inclusão social e desenvolvimento local. Logo, Para Vilela (2007), Monzoni (2006) e Carneiro (2010),

---

[44] Singer (2004) cita como fatores da crise de trabalho a desindustrialização, que levou a perda de milhões de postos de trabalho; a abertura do mercado acirrando a competição global; e o desassalariamento em massa, o desemprego maciço e de longa duração causando a Precarização das relações de trabalho.

[45] PT. Cadernos de formação nº 3: o que é o PT. 5. ed. São Paulo : Gráfica Agnus, 1998.

essas prefeituras já previam a implementação de programas de microcrédito como política pública de emprego e renda. O assunto que havia há muito tempo entrado na agenda governamental do PT, visto que foram nas cidades governadas pelos eleitos do partido que começaram os programas de microcrédito estatal. O FVOS e o BPCS nasceram por iniciativa do poder público desde a sua formulação até a sua ação, partindo de uma **agenda institucional.**

O Programa de Microcrédito FVOS sobe à agenda governamental, novamente, em 2005, trazendo à agenda, questões que justificassem a sua continuidade e sua mudança de estratégia. As mudanças no formato do programa refletem a visão da nova gestão sobre o problema que o Fundo se propunha a enfrentar, pois somente a concessão de microcrédito não era suficiente para alcançar o objetivo do programa, seria interessante que além desse produto o programa buscasse outras alternativas que pudessem gerar emprego e renda vinculados ao FVOS. Com isso a nova gestão do programa buscou apoio e novos aliados para reformular a iniciativa. O caso de Santo André, por ser uma OSCIP, teve maior flexibilidade nas transições de governo, porém em 2009 o novo gestor municipal traz à agenda, a questão se continuariam fazendo aportes financeiros no programa. A decisão foi retirar os 200 mil concedidos no ano de 2007 pela antiga gestão, e adotar o programa de microcrédito estadual.

Os casos mostram que a política pública de microcrédito nesses municípios entrou, novamente, na agenda, mesmo depois de anos de sua implementação, por consequência da descontinuidade política. Essa dinâmica ressalta que as políticas públicas devem ser vistas com cuidado, pois constantemente as fases se sobrepõem, influenciam umas as outras e se retroalimentam (NOGUEIRA, 2006).

5.2.2 Formulações e tomadas de decisões dos programas

O deslocamento de formulações de políticas sociais para as esferas subnacionais de governo não foi e não é um processo sem problemas. Segundo Arretche (2003, p. 23), "[...] o grau de descentralização e a forma como esta se dá, são afetados por uma dinâmica política e social interna de cada localidade [...]", em que se entende que as pressões exercidas pelo interesse político, por outras instâncias de governo e pela sociedade civil têm relevância. Depois de 1998, diversos municípios pressionados a fazer políticas sociais de desenvolvimento endógeno/social adotam os programas públicos de microcrédito pela sua capacidade de minimizar os efeitos do desemprego progressivo nessa década.

Nesse ponto a política de microcrédito no FVOS e no BPCS tem similaridades. No início, quando se propôs a ideia de bancos do povo municipais houve atividades que combinaram ações de cunho racional, pois realmente foram levantadas alternativas, estudos de metodologias baseadas em outras experiências, busca de informações de parceiros. (SOUZA, 2006).

Essa racionalidade que fala Celina Souza é percebida com o FVOS, pois segundo Adilton, gerente financeiro do Banco do Povo de Belém, o modelo microcrédito aplicado pelo Banco se fundamentou em experiências bem sucedidas, tais como a de Bangladesh, implementada pelo professor Yunus: "[... uma equipe da Prefeitura Municipal de Belém foi enviada para Bangladesh como intuito de observar e aprender o funcionamento do Grameen Bank" (informação verbal). Além disso, contou com a assessoria da Instituição de Crédito Comunitário Portosol (ICC Portosol), de Porto Alegre, na elaboração do projeto inicial.

E com o BPCS, a sua formulação foi feita em um processo de comparação de alternativas. Considerando as limitações orçamentárias do município, um grupo visitou também a ICC Portosol e o Banco regional de Brasília, experiências por iniciativa de prefeituras petistas, e outras como a do Banco da Mulher, do Programa Crediamigo, e da Associação Comunitária Vale do Aço, com a finalidade de encontrar um modelo organizacional que pudesse ser aplicado para Santo André.

A formação dos Conselhos do BPCS e do FVOS também se encaixa na "**formalização intencional, racional de uma lógica pública"** (FREY, 2006, p. 227), visto que, no Banco do Povo de Santo André, no seu conselho, as prefeituras que aportaram recursos não decidem sem o apoio dos outros parceiros, há uma rotatividade na presidência do conselho a cada dois anos. Essa preocupação veio do receio de que o mau uso político pudesse sofrer com alterações na troca de gestão da prefeitura, o que não seria bom para perenidade do programa. O FVOS na gestão passada possui um conselho similar ao do BPCS, sendo que a cada dois anos alternava-se na presidência o representante do poder público, do privado e dos trabalhadores.

Os programas FVOS e BPCS são frutos de iniciativas governamentais municipais, porém adotaram arranjos institucionais diferentes. O primeiro é um modelo estatal operado pela própria prefeitura. E o segundo, BPCS, foi concebido como uma organização da sociedade civil de interesse público (OSCIP), com o objetivo de gerar renda e emprego, primeiramente, para as pessoas de Santo André que trabalhavam por conta própria e tivessem dificuldade ao acesso no sistema bancário tradicional e, posteriormente, estende as suas

operações aos municípios vizinhos dentro da região do grande ABC Paulista. Segundo Vilela (2007, p. 79), optou-se por esse arranjo institucional por três principais razões:

> 1. "Estar em consonância com organizações financiadoras nacionais e internacionais, que, ao serem consultadas pela prefeitura de Santo André, expressaram que somente apoiariam um programa de ONG que buscasse sua auto-sustentabilidade e não tivesse governos como sócios majoritários.
> 2. Permitir que o programa pudesse obter empréstimos, para ampliar seu fundo de capital sem a necessidade de aportes permanentes por parte do município.
> 3. Evitar que o programa fosse interrompido por decorrência de mudanças de orientação política na prefeitura.

A proposta era criar uma instituição sólida, de caráter público, gestão moderna e financeiramente sustentável, optou-se por uma política pública, porém não estatal. Essa concepção ajudaria a conseguir uma maior participação de diversos parceiros, além de permitir maior flexibilidade administrativa, e por fim, que funcionasse para diminuir o risco de descontinuidade em casos de troca de governos.

5.2.3 A nova implementação dos programas

Segundo Souza (2006), essa fase é a etapa em que as atividades se desenvolvem e são sujeitas a críticas. Uma implementação bem-sucedida significa que o programa atingiu a meta, provocou impactos positivos com os resultados. Para Nogueira (2006, p. 101), **implementações bem sucedidas tenderiam a favorecer a continuidade,** "Parece natural supor que a continuidade irá significar contínua expansão das atividades".

Se a continuidade política favoreceu a continuidade administrativa, não se pode dizer que esta necessariamente contribuiu para a expansão do programa de microcrédito do FVOS. Aqui não estamos discorrendo sobre a qualidade do programa Fundo Ver-o-Sol, a explicação pode ser devido a impressão que o programa ficou em segundo plano, em virtude do conjunto de programas que o Fundo possui atualmente, ainda que haja certa integração com essas iniciativas, o programa de microcrédito parece ter perdido o destaque. Outra explicação poderia ser a opção por uma lógica de concessão de crédito, baseada no crédito individual, priorizando a "qualidade, não da quantidade", nas palavras do coordenador, o que restringe o número de beneficiados pelo programa. Para Nogueira (2006), a política influencia a implementação, pois o resultado da iniciativa está relacionado à concepção inicial e se relaciona com a identidade dos atores que formularam o programa, pelo escopo das ferramentas aceitáveis e pela alocação de recursos.

O Banco do Povo Crédito Solidário, por ter sido bem menos impactado pela transição política no município de Santo André, devido a sua escolha institucional, não chegou a ter uma reimplementação nos moldes do FVOS, em Belém. Entretanto, o BPCS solidário, quando reformulou as suas estratégicas e fez um planejamento estratégico, praticamente dobrou o número de operações[46] e montante da concessão de crédito de 2008 a 2010. O coordenador, Almir Pereira, ressalta que a opção metodológica pelos grupos solidários foi fundamental para essa expansão, o programa possui atualmente metas audaciosas. Outra mudança foi que se passou a trabalhar com empreendedores populares que já tivessem alguma atividade produtiva ou negócio. Nesse caso, parece que, as modificações feitas aqui foram mais ajustes e pequenas alterações, que melhoraram a eficiência da metodologia do microcrédito.

É no FVOS que vemos as maiores modificações para sua reimplantação. Depois que a nova gestão decidiu pelas mudanças na estrutura organizacional, nome do programa, objetivo e metodologia de microcrédito, O Fundo Ver-o-Sol volta a ser implementado retomando as atividades em 2006, com as seguintes modificações:

a) Sob a nova gestão mudam as orientações estratégicas do programa, ao FVOS não interessa a concessão de crédito simplesmente. Interessa o investimento no capital humano do empreendedor, através da capacitação continuada. Com esse objetivo são incorporados novos subprogramas ao FVOS para fomentar novas oportunidades de geração de trabalho, emprego e renda no município de Belém;

b) A coordenação após transição do Fundo decidiu não usar mais o nome de Banco do Povo de Belém, pois sua estratégia de atuação havia mudado. O Outro motivo seria que o Fundo não era regido pelas leis do Banco Central dentro do mercado financeiro, logo, era errado usar o nome de "Banco do Povo de Belém". Deu-se ênfase ao nome que consta na lei 01 de criação do programa, Fundo de Solidariedade para geração de Emprego e Renda Ver-o-Sol;

c) A sua estrutura organizacional também muda, o conselho do FVOS que era considerado o órgão máximo, ficou mais a margem das decisões, aparecendo mais como órgão de staff, considerando que não há mais a rotatividade na presidência do conselho. O presidente do conselho, que é também o coordenador do programa, está no cargo desde 2006.

[46] Ver tabela: Comparativo do desempenho do Banco do Povo Credito Solidário 1998/2010

O programa antes subordinado a SECON e remanejado para o gabinete do prefeito com o intuito de maior agilidade nas decisões do programa.

As decisões tomadas pelo FVOS até a sua reimplementação parece que foram mais incrementais, por falta de tempo, pois o programa precisa retomar as suas atividades e com o tempo foram feitos ajustes graduais com ênfases em processos políticos. Porém essas decisões não afetaram os resultados dos programas citados. (LINDBLOM apud HEIDEMANN, 2009).

Os dois casos vão ao encontro ao que Faria (2003) fala sobre implementação, que os desdobramentos da política na prática muitas vezes trazem a necessidade de periodicamente readequar os meios e os fins, não só para corrigir caminhos e evitar obstáculos, mas também para aproveitar novas oportunidades.

5.2.4 Avaliação para a continuidade

A capacidade do microcrédito de contribuir para a geração de trabalho e renda por meio do fortalecimento de pequenas atividades produtivas está nas pesquisas de instituição como a ONU e Banco Mundial, e em ralação aos casos da dissertação, trabalhos acadêmicos, como o de Monzoni (2006), Vilela (2007), Carneiro (2010), Brasil (2007), que têm por objetivo os impactos desses programas e a disseminação dos programas de microcrédito estatais, demonstram impactos positivos dos resultados do acesso ao crédito tendo como resultado o aumento na renda do tomador e uma melhora na qualidade de vida. A avaliação seria a etapa nos ciclos de políticas públicas que ajudaria a explicar se a política é de fato a correta para atacar o problema para a qual foi criada. (FREY, 2000). Os processos de avaliação vêm auxiliando os programas na sua gestão, mas no seu entendimento, a utilização da avaliação está para "a ideia de processos de avaliação sendo úteis mais como processos políticos e subjetivos do que técnicos e capazes de fundamentar decisões de continuidade com base em decisões mais racionais" (NOGUEIRA, 2006, p. 106).

A avaliação feita pelo BPCS foi baseada em indicadores quantitativos (BARREIRA, 2001) que depois ajudaram a balizar o planejamento estratégico, taxa de inadimplência, número da carteira ativa, número de empreendimentos formais e informais, valor médio de concessão de crédito, entre outros. Por seu lado a avaliação feita pela nova gestão do FVOS, com base no diagnóstico, para avaliar os resultados e deficiências do programa, ajudaram na decisão de continuar e ajudaram também a direcionar as modificações do programa. Hoje, o

banco conta com práticas formais para avaliação[47] dos resultados financeiros do programa, faz uso de ferramentas tecnológicas para tratar os resultados quantitativos para conceder informações para os indicadores de carteira ativa, gênero, setor etc. Porém, não há no discurso dos entrevistados nem nos documentos técnicos, referências ao uso de indicadores qualitativos sociais de impactos.

Costa e Castanhar (2003), cujo trabalho é com avaliação de microcrédito, reconhece a inexistência dos fatores imensuráveis qualitativos, no entanto essas avaliações estatísticas assumem um papel de suma importância, pois são parte de um conjunto de metodologias disponíveis para as instituições interessadas nas avaliações e para quem toma decisões. O BPCS, hoje, possui um processo de avaliação bem estruturado que por vezes conta com consultoria externa; seus principais indicadores são números de créditos, produtividade dos agentes, composição da carteira, índice de inadimplência, entre outros. Tudo de maneira formal e detalhada. O coordenador ressalta a importância desses indicadores para a avaliação dos parceiros e das agências de fomento, como o BNDES, para conseguir mais recursos; e para conseguir certificado de qualificação social.

5.3 As Continuidades administrativas como categoria de análise

Ainda que a continuidade não tenha trazido uma ruptura mais brusca no programa de microcrédito da prefeitura de Belém**, também trouxe mudanças significativas com a troca dos agentes de crédito, coordenador e gerentes**. A nova coordenação não criou dificuldades adicionais ao Fundo Ver-o-Sol, mas teve claramente outras prioridades, dando ênfase à questão da capacitação, tornando o microcrédito função secundária, dentro do programa.

5.3.1 Fator relevante: Parcerias

Com o BPCS, o coordenador sempre enfatizava a colaboração e parceria, para a continuidade do programa, uma vez que essas alianças têm papel significativo nas tomadas de decisões, como a literatura (SPINK; CLEMENTE; KEPPKE, 2001) mostra que quando um programa continua é comum que suas atividades sejam desenvolvidas com outras agências ou

[47] Número de operações, Taxa de inadimplência, nível de renda, numero de empreendimentos, operações e montante para capital de giro e fixo, atividades produtivas, por gênero, retornoetc.

níveis de governo. As parcerias no caso do FVOS são mais de caráter colaborativo, como o SEBRAE e as universidades, por exemplo, em uma tomada de decisão que afete as atividades, esses parceiros não têm voz. E pelo seu estatuto e lei, ainda encontra-se impossibilitado de captar recursos externos, de agências de fomento, o que limita suas linhas de crédito aos recursos oriundos do Fundo, amparado por lei, que são valores orçamentários. Em ambos os casos as parcerias emergiram ao longo do processo de trabalho e não no início, já que, ambos começaram por iniciativas das prefeituras e com recursos municipais somente. E partiu da própria área pública essa busca pelas parcerias, situação que converge com as pesquisas de Spink (2002).

Quando BPCS foi criado já buscou parcerias societárias, ou seja, parceiros que fizessem aportes financeiros e participação das tomadas de decisões com poder de voto. Um modelo de gestão do programa de modo tripartite: porque tem os governos municipais, os sindicatos dos trabalhadores e uma associação de empresários, que é a associação comercial e industrial de santo André. Então, quando você percebe esse caráter tripartite justamente com os atores que sempre estarão envolvidos nas negociações do ABC, já que os parceiros são os sindicatos dos Bancários, metalúrgicos, e dos transporte e cargas do ABC; a associação comercial e industrial do ABC e a Cúria Diocesana. Além desses que acompanham o programa desde a sua origem, o BPCS assinou um termo de parceria com o BNDES que fará aporte financeiros para microcrédito produtivo orientado.

Devido à opção por um arranjo de OSCIP é permitido que todos os parceiros possam aportar recursos, e não somente as prefeituras, fortalecendo o patrimônio social, o que ocasiona certa proteção quanto às descontinuidades políticas. Assim a instituição caminharia para no futuro ser sustentável independente das prefeituras.

A base financeira inicial de ambos os programas foi essencialmente municipal, financiada pelo município para atender o objetivo de desenvolvimento local como política pública de trabalho e renda, porém o BPSA que já nasceu como OSCIP, foi recebendo parceiros e recursos ao longo da sua existência, no entanto com a alternância de poder na prefeitura de Santo André, o atual gestor não achava mais interessante aportar recursos no Banco, retirando o montante de 200 mil reais já destinados ao banco. Dada essa circunstância da predominância do financiamento local, a direção ou gestão do projeto é entendida como sendo do governo municipal, a exemplo do FVOS, e compartilhada no caso do BPSA.

A direção geral do programa é bem diferente da direção dia a dia, aqui as alianças e parcerias de todos os tipos se fizeram bastante presente, tanto o programa de microcrédito de

Belém quanto o de Santo Andre, contam com colaboração intersetorial no nível municipal e com organizações da sociedade cível (SEBRAE, universidades, associações, pastorais, sindicatos etc.) que são exemplos das organizações colaborando na gestão de serviços como na capacitação e treinamento das equipes e dos clientes. Para os responsáveis pelos programas, essas parcerias e alianças são percebidas como um fator para a continuidade.

5.3.2 Fator relevante: político, compromisso de campanha, plataforma de governo

Ayritscher (1992) concebe a ideia de descontinuidade administrativa, como as mudanças nas políticas públicas implementadas pelo Estado, mudanças que implicam desde nas prioridades setoriais de investimentos, até mudanças na estrutura organizacional, interrupção e retomada de obras e serviços, tomadas de decisões e implementação de programas e projetos, com ou sem a participação popular e de funcionários.

O Ano de 2005 trouxe importantse marcos para o programa, houve a primeira mudança de gestão na prefeitura desde o seu início, com o prefeito de outro partido assumindo o governo, o que gerou uma incerteza se o programa iria continuar, pois era a bandeira do gestor Duciomar Costa, que assumiu "**como compromisso de campanha a continuação do programa,** por saber dos **impactos do programa**[48] e por este estar alinhado com a sua plataforma de governo, já que Belém tem carência em gerar trabalhos formais e de haver um bom número da população sobrevivendo da informalidade, bastando olhar o entorno da nossa sede"[49] (Helder Mello, coordenador do Programa, informação verbal).

Além disso, o programa era referência e considerado de grande impacto social pela Gestão Pública e Cidadania, programa que premia as melhores práticas de governos locais. Para o coordenador do fundo adotar o programa também refletiria bem na imagem do prefeito eleito, Duciomar Costa. O que se mostrou importante nas eleições de 2008, pois uma das obras que reelegeram o prefeito Duciomar Costa foram os resultados socioeconômicos do Fundo.

---

[48] Impactos quantitativos do programa.segundo pesquisa empírica de Arroyo (2004), o Fundo realizou, no período de 1998 a 2004, 19.996 operações de crédito num total de R$ 24.881.889,19 (vinte e quatro milhões, oitocentos e oitenta e um mil, oitocentos e oitenta e nove reais e dezenove centavos), com valor médio de R$ 1.244,34, Gerando 13.703 empregos diretos e 76.912 indiretos no total acumulado do período.

[49] A sede do FVOS fica em localizada em São Brás ao lado do terminal rodoviário e onde encontra-se considerável aglomeração de empreendimentos que se sustentam na informalidade.

O banco do Povo de Santo André estava dentro das políticas públicas de geração de trabalho e renda, de Celso Daniel quando assumiu a prefeitura em 1997, fazendo também parte do seu programa de governo, para isso foi criada a Secretaria de Desenvolvimento Econômico e Emprego, com o intuito de implementar um conjunto de programas direcionados aos desempregados e pessoas que trabalhavam no setor informal. No entanto, com o intuito de ser um programa administrado por uma OSCIP para que não fosse impactado pelas descontinuidades políticas e pudesse captar recursos de outras fontes, além da prefeitura de Santo André. Cria-se uma política pública, com recursos públicos mas não estatal. Proporcionaria uma maior flexibilidade nas decisões e ações, e ficaria mais protegida das alterações na gestão municipal.

5.3.3 Fator relevante: técnico, estrutura e gestão do programa

Para Hall (2004), a estrutura é vista como um meio complexo de controle e é o cenário onde o poder é exercido, fixando e determinando quem possuiu o maior poder, porém as estruturas não são fixas. A estrutura molda as tomadas de decisões que podem ser objetivas, lidando com problemas do momento, e políticas, lidando com os arranjos de poder que participam do processo. A gestão do programa FVOS, em 2006, muda também seu quadro funcional, sua estrutura organizacional e o modo de gerir.

A equipe técnica foi praticamente toda alterada, com exceção do gerente de crédito, Sr. Adilton, servidor da Secretária de Economia, cedido para o programa. A justificativa para sua permanência seria sua *expertise*, pois conhecia toda a atividade do banco do Povo de Belém desde o seu início e já havia passado por funções administrativas e trabalhado como agente de crédito, sendo depois o autor da melhoria nos instrumentos para concessão de crédito.

Alguns agentes de crédito eram cedidos de outros órgãos ou da secretaria da prefeitura, enquanto outros eram contratados como temporários, por meio de um contrato de terceirização elaborado pela Fundação de Amparo e desenvolvimento da Pesquisa (FADESP). Todavia, ressalta-se que se preciso criar a aprovação do cargo por meio de uma lei. “A contratação era partidária e técnica, era **política** e **técnica**” (informação verbal).

Atualmente o programa trabalha com agentes de crédito e algumas pessoas do quadro operacional contratados por contratos temporários. As coordenações são indicações do

prefeito e do coordenador geral. Hoje o fundo responde diretamente ao gabinete do prefeito.[50] Para dinamizar as tomadas de decisões, o Banco do Povo de Belém que ficava sob a gestão da SECON na transição, muda com a lei, passando então a ficar diretamente ligado à prefeitura. Esse comportamento já era esperado nas transições políticas, segundo Ayritscher (1992, p. 10):

> Na transição entre governos, outros tipos de práticas incidem na máquina administrativa: a substituição e transferência de funcionários de cargos de confiança, a eliminação de projetos em andamento e a retirada do legislativo de projetos de lei encaminhados pela administração anterior, com o objetivo de demarcar a nova gestão governamental, entre outros.
> .

No FVOS, na primeira gestão, o conselho era formado por empresários, entidades dos trabalhadores sindicais e representantes da prefeitura, era um conselho tripartite, e a presidência era rotatória. Assim, em cada gestão, um dos tripés assumia a gestão do Conselho Fundo Ver-o-Sol. Com a mudança na coordenação o conselho continua sendo deliberativo, porém não há eleições, quem indica é o próprio prefeito. Atualmente está na presidência desde 2006, o Sr, Helder Mello, que também é o coordenador do Fundo Ver-o-Sol. Essa mudança na estrutura organizacional ocorre, no geral, quando há transição do poder nas organizações, o que pode alterar a estratégia, estrutura e processos organizacionais, levando a um reestruturamento da organização e a um reposicionamento em seu ambiente (HALL, 2004).

Com relação à mudança estrutural, podemos fazer uso, no caso do FVOS, do pensamento de Thompson (1973), quando este afirma que: "os membros organizacionais tendem a desenvolver e a elaborar a estrutura formal de acordo com a direção em que são coerentes com seus valores, porém de haver necessidade de congruência entre valores, estrutura e meio ambiente, quando se trata de uma bem sucedida mudança organizacional."

A Estratégia do Fundo Ver-o-Sol também muda, antes focada na concessão de microcrédito para empreendedores populares como instrumento de combate à pobreza. Hoje, o programa se propõe além de fomentar as atividades produtivas através do microcrédito, racionalizar a utilização de seus recursos para novas linhas de trabalho em prol do combate à pobreza e exclusão social. Com essa mudança a nova gestão agrega outras formas de beneficiar a população belenense disponibilizando programas de capacitação e qualificação profissional, programas de inclusão digital, programas de desenvolvimento de competências gerenciais e cursos para a produção de medicamentos fitoterápicos. Em suma, não interessa a

[50] Ver figura 03, a lei complementar N° 006/05 de 29/12/2005 permitiu essa mudança de subordinção.

concessão apenas do crédito simplesmente, interessa o investimento no capital humano através da "capacitação continuada" (HELDER MELLO) (informação verbal). É interessante que os recursos que eram usados para a o microcrédito são hoje direcionados também para esses programas, talvez, isso explique os números de operações realizadas pela área de microcrédito que vêm caindo desde 2006, coforme demonstra a tabela 2.

A estratégia mudou mais o objetivo ainda é o mesmo: combater a exclusão e pobreza e gerar trabalho e renda, objetivo que atende a nova estratégia. Esse objetivo gera outros questionamentos que não serão tratados aqui mais que são interessantes. Mas será que atende a sociedade belenense? quem absorve essa mão de obra, o que fazem essas pessoas qualificadas? Não seria o caso de trabalhar o microcrédito conjuntamente com esses programas? Uma pessoa que faz o curso fitoterápico do programa "farmácia nativa", por que não consegue crédito junto ao programa para iniciar suas atividades?

Com relação à gestão, o FVOS mostra uma centralização de poder e tomada de decisões com seu novo rearranjo organizacional, houve uma diminuição dos participantes na decisão estratégica e a discussão é hierarquizada (HALL, 2004), o que difere da primeira gestão em que havia mais pessoas envolvidas de vários níveis envolvidas nas decisões. Estas mudanças ocorridas em decorrência de descontinuidades políticas foram mais visíveis no Fundo Ver-o-Sol.

O Banco do povo Crédito Solidário de Santo André teve reformulações e mudanças de estatuto e de Estratégia, porém não decorrentes, tanto, de mudanças na gestão municipal, e sim para se ajustar às novas possibilidades. Entretanto, em 2009, a prefeitura de Santo André, na transição política, desfaz a parceria, sai do conselho administrativo do programa e ainda pede os 200 mil que a gestão anterior havia destinado ao Banco para cobrir custos operacionais, no entanto não desequilibrou as atividades do programa.

O programa é reconhecido pelos seus pares pelo modelo de gestão, pois mesmo sendo uma iniciativa pública, o vínculo com o poder público tenta ser o mínimo, isso é refletido no conselho que conta com um equilíbrio na representação pública, privada e da sociedade civil. Com esse modelo tripartite busca-se o equilíbrio para que não haja manipulação, ajuda nas tomadas de decisões, na manutenção da política.

Quando o Programa começa a ser regionalizado em 2003, com a entrada da prefeitura de Mauá como parceira, foi realizada uma reformulação estatutária para a mudança de nomenclatura. O programa que se chamava "Banco do Povo de Santo André" passa a chamar pelo nome de "Banco do Povo crédito Solidário", seria um programa mais extenso e não

atenderia apenas a demanda de Santo André, mas também as Cidades de Mauá, Diadema e Ribeirão Pires, além de garantir que os recursos oriundos destas prefeituras seriam utilizados nos seus respectivos territórios.

O mandato do presidente do conselho tem duração de um biênio, a finalidade é que os setores representados se alternem no comando da instituição, com um efetivo controle público das suas ações. Para Fábio Maschio, gerente financeiro, isso garante uma boa governança para o programa. O banco tem buscado nas reuniões de monitoramento e avaliação com seus parceiros e com o conselho de Administração, "aprender a ouvir ou seus clientes". O Banco do Povo Crédito Solidário tem participação ativa em fóruns, seminários e associações de organização de microcrédito. O coordenador do programa faz parte da ABCRED[51]

Houve, em 2007, uma avaliação muito crítica pelo conselho acerca dos rumos que o BPCS deveria tomar, então decidiu-se fazer um planejamento estratégico, com o intuito de reformular a instituição e traçar novas estratégias para o Banco. Substituindo o quadro gerencial, é nesse ano que Almir Pereira volta à coordenação do programa, e "fazendo uma nova investida" (Logística, captação de recursos, eficiência operacional, consolidação dos métodos e procedimentos de gestão) para alcançar um novo patamar de expansão das atividades do programa, demonstrado flexibilidade operacional ao constituir novas linhas de produto e crédito como já mencionado.

Essas mudanças podem ser comprovadas nos resultados financeiros. A maior reformulação foi adotar o grupo solidário, que hoje é a carteira que mais cresce no Fundo e a com a menor taxa de inadimplência. Essa característica vai de encontro a onda que vem acontecendo nos programas de microcrédito estatal, OSCIP, SCM, em que a doação é quase total pelo crédito individual com avalista. (ABCRED, 2012).[52]

Sua estrutura organizacional foi enxuta, passando de 24 funcionários para 15, contando com o coordenador geral, e além da unidade de Santo André que é a matriz o BPCS existem mais 4 nas cidades de Mauá, Diadema e Ribeirão Pires. O programa conta com funcionários e/ou administradores antigos desde o início das atividades, que explicam e defendem o programa sempre que ocorre uma alternância na gestão do programa, segundo a literatura é um fator importante durante um período de transição para não se perder a

[51] A Associação Brasileira de Entidades Operadoras de Microcrédito e Microfinanças ABCRED tem como objetivo atuar como disseminadora de melhores praticas e centralizar as informações de suas associadas numa lógica de autorregulação, visando aprofundar sua atuação no setor. www.abcred.org.br

[52] www.abcred.org.br

memória institucional dos conhecimentos técnicos imprescindíveis para a metodologia (NOGUEIRA, 2006). Quem indica o coordenador executivo do programa é o conselho.

Vale ressaltar que, inicialmente, no Banco do Povo de Santo André, existia um programa de assessoria de gestão e planejamento para os pequenos negócios. Porém não houve continuidade na prática do programa, por decisão do conselho administrativo, em virtude dos tomadores de crédito atribuírem todas as dificuldades do negócio à orientação que era recebida dos agentes do Banco do Povo de Santo André, culpando a assessoria pelo insucesso de seus empreendimentos.

5.3.4 Fator relevante: impacto positivo do programa

Nessa variável, seria a capacidade da política pública em resolver o problema de trabalho e renda nos municípios. Como parte desse processo, a disseminação de programas de microcrédito pelos governos subnacionais teve grande importância na última década e impacto significativo nas políticas públicas de geração do trabalho e renda propostas pelo Governo Federal em consonância com a Organização das Nações Unidas (ONU) no combate à pobreza, desafios do milênio. (VILELA, 2007; MONZONI, 2006; CARNEIRO, 2010)

Segundo Monzoni (2006), que na sua tese organizou uma pesquisa empírica sobre o impacto em renda do microcrédito, mostra uma série de experiências internacionais, confirmand que o microcrédito pode constituir uma ferramenta eficiente para a promoção da inclusão econômica e social das populações mais carentes, estes são tão carentes de capital que qualquer injeção, principalmente na forma de capital de giro, provoca alavancagens financeiras espetaculares. Em outras palavras, o fator trabalho está disponível, mas falta o fator capital para que haja produção.

Com relação aos casos, FVOS e BPCS, existem trabalhos (SILVA, 2011; CARNEIRO, 2010; BRASIL, 2007; VILELA, 2007) que reconhecem os impactos positivos desses programas nos municípios de Belém e Santo André, com destaque aos seguintes aspectos: fortalecimento das mulheres; melhoria da renda dos menos privilegiados; real alívio da pobreza mediante a criação de emprego e renda; participação e liderança das ONGs na intermediação dos recursos e uso de mecanismos regidos pelas forças do mercado.

É interessante o que Costa e Castanhar (2003) ressaltam sobre o impacto dos programas de microcrédito; que faltam estudos comparativos suficientes, com metodologias confiáveis e grupos de controle precisos, para atestar o real impacto desses programas e

projetos. Ele alega que as análises existentes ainda não são satisfatórias, pois não há trabalho empírico suficiente para avaliar os verdadeiros impactos, pois a coleta dessas informações pode ser dispendiosa e trabalhosa. No discurso dos entrevistados, tanto do FVOS quanto BPCS, o impacto do programa é mensurado pela avaliação quantitativa.

5.4 Descontinuidades administrativas como categoria de análise

Ayritscher (1992) comenta que dentro de um mesmo governo ou de governos de mesma conotação política, a mudança de dirigentes acarreta mudanças nas rotinas administrativas dos órgãos e não no modo de conceber e realizar as suas finalidades.

A característica mais importante de descontinuidade nos casos foi a inversão da metodologia de crédito para sanar a inadimplência: o FVOS deixa o crédito solidário para adotar o crédito individual com a figura do avalista e de consulta ao Serviço de Proteção ao Crédito (SPC) e ao SERASA, e por sua vez, o BPCS solidária deixa essa metodologia e adota os grupos solidários e o aval solidário.

A nova gestão do Fundo reuniu-se com o conselho de trabalho no dia dezessete de agosto de 2005, demonstrando claramente a preocupação exclusiva com as altas taxas de inadimplência do banco que variavam entre 10% a 16%. Tal abordagem fez com que as orientações de consultas a cadastros de inadimplentes passassem a ser parte integrante do processo ao lado do aval solidário. Porém, a orientação adotada traz uma reflexão: até que ponto as restrições adotadas não seriam algo que impediria que os objetivos iniciais do banco não fossem alcançados? São indagações que por si só dariam outro trabalho acadêmico, mas não nos aprofundaremos nas suas respostas pois foram feitas com o intuito de instigar apenas.

O FVOS, que antes chamava-se banco do povo de Belém, começou como um programa de microcrédito para geração de emprego e renda com a metodologia do aval solidário, sem avalista, nos moldes propostos por Yunus (2000), em Bangladesh. A nova gestão, quando assume, muda o nome, para Fundo Ver-o-Sol, pois como Banco do Povo, o programa ficaria restrito ao serviço de concessão de microcrédito, e com a mudança existe a possibilidade de alocar outros programas que ajudem na política de emprego e renda para o município. O Fundo suprimiu o aval solidário e adotou a figura do avalista para conceder o crédito, salvo em alguns casos previsto por lei. É importante ressaltar que a apresentação de fiador e consulta ao órgão de proteção ao crédito, como um requisito mínimo para a aprovação do crédito, não faz parte da característica do microcrédito.

Ao analisarmos o que é proposto pelo modelo de Yunus (2000) e a adaptação realizada pelo Fundo Ver-o-Sol, uma questão se coloca: como gerar emprego e renda por meio da concessão de crédito às pessoas inadimplentes que por falta de renda não têm condições de pagar suas dívidas? Até que ponto a solicitação do avalista e a consulta ao SERASA não restringem a inclusão de mais pessoas no mercado?

Essas questões foram levantadas pelo Banco do Povo Crédito Solidário de Santo André, nas suas reformulações sobre o programa, visto que, não estavam conseguindo atingir regiões de Santo André e cidades parceiras com elevados bolsões de pobreza. "A demanda havia, mas eles não podiam dar garantias e nem apresentar fiador. Gente que já tinha uma atividade produtiva, mas não conseguia crédito" (ALMIR PEREIRA, informação verbal).

No Caso do, Fábio Maschio, coordenador financeiro, atribui a doação do grupo solidário à expansão. As operações em 2007 foram de 2.201 para 4148 em 2010, praticamente dobraram em relação a 2007, e a eficiência das operações também, já que a taxa de inadimplência depois das mudanças cai para 0,86%. Atualmente os grupos solidários compõem mais de trinta por cento dos créditos concedidos pelo Banco do Povo, e é a carteira de crédito com menor inadimplência e maior índice de crescimento em número de clientes.

Na literatura, o grupo solidário é uma das razões para o sucesso salientadas por Moreira (2002), pois é uma solução inovadora que enfrenta o problema de assimetria de informação e de falta de garantias na operação de crédito para quem conta apenas com o seu microempreendimento para viver. Esta metodologia tem se mostrado adequada especialmente entre clientes com dificuldades em oferecer garantias reais ou avalista/fiador, ou seja, justamente os segmentos mais pobres (SEBRAE, 2000).

Para o coordenador do BPCS, o fato das pessoas que compõem o grupo se responsabilizarem pelo cumprimento da quitação do crédito, visto que a pessoa que faltar com esse pagamento sofre "sanção social" e não contará mais com o apoio do grupo, favorece a construção de um ambiente de confiança e relacionamento recíproco no interior do grupo.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Neste trabalho buscou-se determinar quais fatores, no ambiente da gestão pública e administrativa, provocam o fenômeno de continuidade e descontinuidade administrativa, em um universo de programas de microcrédito municipais que foram impactados na transição da gestão municipal. Escolheu-se os programa de microcrédito: Fundo Ver-o-Sol, em Belém no Pará, e o Banco do Povo Crédito Solidário em Santo André, em São Paulo. O estudo partiu das seguintes questões que nortearam a análise dos casos estudados: quais são os fatores que provocam a continuidade e descontinuidade administrativa em programas de microcrédito em governos municipais? Como se deu a discussão e a implementação para a continuidade do programa? Quais são as principais modificações sofridas pelos programas de microcrédito com as mudanças político-partidária na gestão municipal?

A análise foi elaborada com o uso das teorias políticas que permitiram que as hipóteses fossem confirmadas. Porém nada novo com relação à literatura foi encontrado, repetindo-se o padrão das variáveis, pois se esperava encontrar algo diferente, já que o Fundo Ver-o-Sol encontra-se no norte, na região onde se encontra dentro da Amazônia legal e que possui as suas particularidades e idiossincrasias.

O trabalho foi realizado com base em dois estudos de casos em situação de continuidade administrativa, logo qualquer tipo de generalização precisa considerar as limitações do trabalho: poucos casos pesquisados; as hipóteses precisam ser amplamente testadas, por isso deve-se confrontá-las com mais casos, variando a política pública, os contextos e situações em estudos comparativos; e não se verificou se nas prefeituras estudadas houve tendência de continuidade em relação aos seus outros programas. Porém não tem como negar que o fenômeno é uma prática comum nos municípios brasileiros e que pode ser um entrave no desenvolvimento local, assim as análises são válidas, já que podem apontar fatores que minimizem as descontinuidades de programas que contribuem para a geração de trabalho e renda nesses municípios.

A análise da configuração do poder político local para articular os programas de microcréditos permitiu responder como se deu as discussões para a continuidade dos programas de microcrédito e sua implementação.

Vimos que o FVOS e o BPCS foram criados em 1998 sob a gestão municipal governada pelo Partido dos Trabalhadores, nessa época o PT tinha como bandeira os programas ditos “Bancos do Povo” como alternativa para fazer frente ao desemprego e a

pobreza, pois acreditavam que por meio dessa ferramenta estimulariam a economia local, e como consequência estimularia o trabalho, gerando renda e promovendo a inclusão social e o desenvolvimento local, assunto que já havia entrado na agenda governamental. Havia essa orientação e **incentivo político,** para que as prefeituras de Belém e Santo André criassem programas de microcrédito. O FVOS e o BPCS nasceram **por iniciativa do poder público** desde a sua formulação até a sua ação, ou seja, partiu de uma **agenda institucional.**

Os casos apontam que a política pública de microcrédito nos municípios supracitados, entrou, novamente, na agenda, mesmo depois de anos de sua implementação, por consequência da descontinuidade política-partidária. Fato que é mais visível no caso FVOS de Belém, com a alternância no legislativo municipal de Belém, no ano de 2005, que foi impactado com o fenômeno da continuidade e descontinuidade administrativa, porém, ainda na campanha, o prefeito Duciomar Costa (PTB) **assumiu como compromisso de campanha a continuação do programa.**

O BPCS de Santo André sentiria somente esses efeitos da transição no ano de 2009, quando o **novo gestor da prefeitura** de Santo André **não julga mais interessante aportar recursos no programa**. Porém essa decisão não teve grande impacto interno no banco, mas não deixa de ser uma **decisão política**, já que, o BPCS vinha crescendo e expandindo sua atuação e o prefeito resolveu aportar os recursos em outro programa de microcrédito, Banco do Povo Paulista do Estado, que era ineficiente em comparação com o de Santo André.

Os programas de microcrédito supracitados foram casos de implementações bem sucedidas. Portanto, na transição foi levado em conta os seus resultados, o impacto na geração de trabalho e renda. Então havia um **potencial social**, melhora da vida das pessoas com o aumento de renda, e um **potencial político,** porque sendo um instrumento social repercutiria positivamente para o atual prefeito, o que favoreceu a decisão para continuidade administrativa dos programas. Os gestores e parceiros levaram em conta o **impacto positivo** que os programas FVOS e BPCS **têm para os munícipios** de Belém e Santo André. Levando em conta os resultados quantitativos e alguns qualitativos, a política pública de microcrédito dos programas demonstra aparentemente **capacidade para resolver o problema de trabalho e renda nos município**s.

A intencionalidade política mostra-se importante para a continuação de programas que os gestores considerem importantes do ponto de vista social ou político, assim sendo, os **fatores políticos** como compromisso de campanha, continuar com projetos que pensam que é importante ou que estejam de acordo com a sua plataforma de governo; e/ou visibilidade

política positiva que a iniciativa pública possa dar para o gestor a fim de garantir um segundo mandato, asseguram a continuidade desses programas. Dentro desse contexto a hipótese "**continuidade e descontinuidade dos programas de microcrédito surgem do interesse político-econômico dos gestores envolvidos em iniciativas públicas a tomar providência de perpetuar o que acham importantes (processos, resultados, estrutura) ou não de um programa voltado para uma política pública em nível local",** confirma-se pelo fator político e impacto do programa.

Essa dinâmica política, além de centralizar os recursos, provocando uma dependência desses programas, gerava uma inquietação quanto ao orçamento e futuro das atividades dos bancos na época das eleições municipais, pois seus recursos financeiros provinham do orçamento municipal, qualquer decisão ou troca de prefeitos e partidos poderia impactar nas suas atividades administrativas internas. Assim sendo é importante **a análise da influência política municipal na estrutura institucional e organizacional do programa**, para mostrar quais mudanças significativas foram implementadas na estrutura organizacional, estratégias e objetivos do programa com a transição política-partidária.

Vimos que os programas continuaram com as sucessões políticas, mas isso não significou que não tenham sentido os efeitos dessas mudanças. Durante o seu desenvolvimento, os programas alternaram ciclos de apoio com momentos de baixa prioridade pelas gestões municipais. É interessante que tanto a continuidade como a descontinuidade se fizeram presente em algum momento. A continuidade, no sentido de ter continuado os programas, e a descontinuidade com mudança de nome, de equipe, de escopo, de fonte de recursos, de estrutura organizacional, de objetivos, mostrando que ambas as realidades podem coexistir em determinado momento.

Os programas FVOS e BPCS são frutos de iniciativas governamentais municipais, porém adotaram arranjos institucionais diferentes. O arranjo institucional adotado pelo Banco do Povo Crédito Solidário foi de uma OSCIP, ou seja, o município já entra como sócio-minoritário, justamente para tentar minimizar os impactos nas suas atividades e alternância de poder nas prefeituras, porém a prefeitura de Santo André, nos seus primeiros anos, repassava a maior parte dos recursos financeiros. Esse arranjo permite **ao programa fazer parcerias e alianças** com outras prefeituras e com organizações privadas, que têm direito de opinar sobre as diretrizes, estratégias, objetivos e rumos que o programa irá direcionar, e também possuem poder de voto no conselho de administração. **O arranjo, as parcerias e as alianças** permitem

uma maior **flexibilidade na captação de recursos**, não ficando tão dependente dos recursos públicos das prefeituras, e **contribuem para a perenidade do programa**.

As principais reformulações sofridas pelo BPCS foram no seu estatuto e na sua estratégia para se ajustar às novas possibilidades, não decorrentes da mudança na gestão municipal. As mudanças no estatuto foram para modificar o nome do programa, de Banco do Povo de santo André para BPCS, e sobre a captação e alocação de recursos pelas outras prefeituras parceiras. A estratégia foi reformulada, com substituição do quadro gerencial, estrutural organizacional enxuta, logística, captação de recursos, eficiência operacional, consolidação dos métodos e procedimentos de gestão.

As mudanças no FVOS foram bastante significativas, também por conta do seu arranjo institucional, por ser um programa 100% estatal, que é subordinado à prefeitura de Belém, tanto na administração quanto nos recursos, sofreu com a transição política na prefeitura de Belém de modo mais intenso e rápido que o BPCS. Houve **mudança de escopo** do programa, prioridades, **estrutura organizacional**, **nomenclatura**, **metodologia do microcrédito**. Uma das limitações do FVOS é o fato de **ser uma instituição governamental,** isto torna pouco flexível seu funcionamento, uma vez que qualquer operação financeira precisa submeter-se à rotina da burocracia pública. Além disso, sua institucionalidade é frágil, uma vez que a sustentabilidade da organização fica comprometida à vontade do governo, ou seja, se um novo partido assume a prefeitura, agora em janeiro de 2013, e não queira continuar com o programa, poderá desativá-lo.

Porém não se tira o mérito da iniciativa pública, visto que é uma **ferramenta relevante para atuação e promoção do desenvolvimento no contexto social e econômico de Belém**, no entanto, não houve, nessa gestão municipal, qualquer discussão acerca da possibilidade de transformá-lo em uma organização da sociedade civil (OSCIP). Fica um questionamento no caso do Fundo Ver-o-sol: toda essa desconfiguração não seria caso de descontinuidade, mesmo tendo continuado? Já que se desvirtuou de forma considerável do proposto? Não que seja errado, mas é algo que se deve refletir.

Nesse contexto, "**a continuidade e descontinuidade dos programas de microcrédito Fundo Ver-o-Sol (Belém, PA), e o Banco do Povo Credito Solidário (Santo André, SP), não depende apenas dos processos políticos. A boa gestão, os resultados e as parcerias são relevantes, pois tendem a produzir resultados que favorecem a continuidade"**. Essa observação confirma-se no discurso dos entrevistados pelos fatores: competência técnica, resultados, gestão do programa, parcerias e pelo arranjos institucionais.

A análise do processo de continuidade é referencia de gestão e resultado nas experiência de microcrédito, sua equipe são os programas de microcrédito de Belém e Santo André, que permitiram identificar os fatores influenciadores nesse fenômeno, tais quais:

O Fundo Ver-o-Sol, influenciado pelo fator político, que teve o maior peso, visto que houve o posicionamento da gestão do Duciomar Costa em continuar com o programa, pois estava dentro do seu plano de governo iniciativas para combater o desemprego; pelo fator técnico, pois o fundo já possuía uma estrutura para concessão de crédito e competência para trabalhar com o microcrédito e seus resultados mensuráveis também balizaram as decisões; e por fim, o fator impacto, já que a política pública cumpre o papel para qual foi criada.

Para o Banco do Povo Crédito Solidário, o fator de maior relevância foram as parcerias permitidas pelo arranjo institucional, o que tornou o programa menos propenso às alternâncias de poder na prefeitura; o fator técnico, já que o programa estável e seus resultados contribuíram para chegar na sustentabilidade financeira; e o fator impacto idêntico aos do FVOS.

Os resultados desta dissertação convergem com as pesquisas já feitas sobre descontinuidade, que a mudança ou continuidade política pouco interferiu na continuidade dos programas e foram confirmadas em sua maioria as hipóteses para a continuidade da solidez das atividades do programa, Das parcerias e a colaboração de outras organizações da sociedade civil. Os resultados obtidos, em ambos os casos, apontaram que a pressão de grupos locais não teve tanta relevância.

Os programas de microcrédito, Fundo Ver-o-Sol e Banco do Povo Crédito Solidário, vêm trazendo resultados e sendo úteis na contribuição para a resolução de problemas de desemprego e para a qualidade de vida da população alvo. Nesse contexto a variável parceria e alianças são fundamentais na gestão e operação dos programas. Competência, impacto, parcerias, aprovação pela sociedade civil estão presente no discurso dos entrevistados para a continuidade dos programas. Os programas de Microcrédito, mostram que, apesar das várias diferenças entre eles, conseguiram não só operar com baixíssima inadimplência, como também proporcionaram a elevação da renda daqueles que tomaram empréstimos.

O desenvolvimento dos programas passou por situações não lineares com avanços e rupturas, necessidade de replanejamento e de mudança de rota, agregação de novos parceiros e desligamentos de outros, entre vários caminhos possíveis. Essas descontinuidades políticas sempre deixam suas marcas nos programas e projetos desenvolvidos, aliado a isso, está o fato de que o conhecimento científico sobre política municipal é muito limitado no que tange a

essa esfera da política brasileira tão problemática, principalmente na discussão da ampla autonomia dos municípios tanto em questão financeiras e administrativas como em políticas públicas.

REFERÊNCIAS

ALVES, Sérgio Darcy da Silva e SOARES, Marden Marques. **Democratização do Crédito no Brasil**. Disponível em:< http://www.bcb.gov.br/htms/public/microcredito/microcredito/democrat.pdf>. Acesso em: 21 set. 2007.

AROSEMENA, A. **Descontinuidade administrativa e cultura organizacional**: o caso da autoridade portuária nacional do Panamá. 1990. Dissertação (Mestrado) Fundação Getúlo Vargas, São Paulo, 1 990.

ARROYO, João Claudio et al. Solidariedade e Sucesso: a experiência do banco do Povo de Belém. 2. Ed. Belém: Prefeitura municipal de Belém, 2012. p. 153.
ATLAS do desenvolvimento humano no Brasil. Disponível em;< http://www.pnud.org.br>. Acesso em: 3 jul./2012

AVRITSCHER, Harue **O. Aspectos da descontinuidade administrativa no processo de democratização do executivo municipal - São Paulo, 1986-1992.** 1995. 115 f. Dissertação (Mestrado) - Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 1995.

BARCELLOS, J. A.; BELTRÃO, R. E. V. Instituição Comunitária de Crédito Portosol: construindo uma economia solidária. In: SINGER, P.; SOUZA, A. R. **A economia solidária no Brasil**: a autogestão como resposta ao desemprego. 2. ed. São Paulo: Contexto, 2003.

BARONE, Francisco M et al. Introdução ao microcrédito. Brasília, DF: Conselho da comunidade solidária 2002. Disponível em: <http://www.bacen.gov.br/htms/public/microcredito/microcredito.pdf>. Acesso em: 23 ago. 2011.

BARONE, Francisco Marcelo, LIMA, Paulo Fernando, DANTAS, Valdi e REZENDE, Valéria. **Introdução ao microcrédito**. Brasília, DF: Conselho da Comunidade Solidária, 2002.

BEDINELLY, Talita. **Brasil Reduz a pobreza extrema pela metade**. Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, São Paulo, 29 agosto de 2007. Disponível em: <http://www.pnud.org.br/pobreza_desigualdade/reportagens/index.php?id01=2759&lay=pde >. Acesso em: 14 set. 2007.

BITELMAN, Marina Farkas. **A Disseminação das políticas públicas locais de economia solidária no Brasil**: os casos de São Paulo e Osasco. 2008.190 f. Dissertação (Mestrado) - Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2008.

BRASIL, Walena. **Mulheres, desenvolvimento local e sucesso**: as feirantes em Belém (PA) e as políticas públicas de geração de renda. 2007 . 116f. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Sustentável)- Núcleo de Altos estudos Amazônicos, Universidade Federal, Belém, 2007.

BRESSER-PEREIRA, L.C. A reforma gerencia do Estado de 1995**. Revista de Administração Pública,** v. 34, n. 4, p. 55-72, jul. 2000
BRUYNE, Paul de; HERMAN, Jacques; SCHOUTHEETE, Marc de. **Dinâmica da pesquisa em ciências sociais**: os polos da pratica metodológica. 5. ed. Rio de Janeiro: F. Alves, 1991.

CARDOSO, Ruth et al. **Introdução ao microcrédito**. Disponível em:< http://www.bcb.gov.br/htms/public/microcredito/microcredito.pdf>. Acesso em: 4 maio, 2006.

CARNEIRO, Ercila Ribeiro. **Microcrédito como ferramenta de combate à pobreza e incentivo a inclusão social**: o caso do Fundo Ver-o-Sol de Belém do Pará.2010.87 f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública). Escola de Administração Pública e Empresa, Fundação Getúlio Vargas, 2010.

COLLARES, Cecília Azevedo Lima; MOYSES, Maria Aparecida Affonso; GERALDI, João Wanderley. Educação continuada: a política da descontinuidade. **Educação e Sociedade**. Campinas, ano 20, n. 68, p. 202-219, dez. 1999.

CONCEIÇÃO, Jorge Henrique M. da. **Microcrédito como ferramenta de geração de renda e emprego**: uma análise de experiências públicas municipais. 2005. 79 f. Dissertação (Mestrado) - Escola de Administração Pública e Empresa, Fundação Getúlio Vargas, 2005.

CORDEIRO, Luciana Maria Costa et. Al. **Os impactos do microcrédito sobre a ageração de emprego e renda na região norte de Minas Gerais**. 2006. Disponível em: <http://www.cedeplar.ufmg.br/seminarios/seminario_diamantina/2006/D06A040.pdf>. Acesso em: 21 set. 2007.

COSTANZI, Rogério Nagamine. Microcrédito no âmbito das políticas públicas de trabalho e renda, **Revista Conjuntura e Análise**, n 18, p. 21-26, fev. 2001.

CUNHA, G. C. Economia solidária e políticas públicas: reflexões a partir do caso da Incubadora de Cooperativas de Santo André, SP. 2002. Dissertação (Mestrado em ciência política). Universidade de São Paulo, São Paulo, 2002.

DAHL, Robert A. **Poliarquia**: participação e oposição. São Paulo. USP, 1997.

DRAIBE, S.M. Avaliação de implementação:esboço de uma metodologia de trabalho em políticas públicas. In: BARREIRA, Maria Cecília (Org.). **Tendências e perspectiva na avaliação de política e programas sociais**. São Paulo. 2001. p 13-41.

ESTEVAM, Dimas de Oliveira. **A contínua descontinuidade administrativa e de políticas públicas**. [S.l.]: [s.n.], 2010.

FARAH, Marta Ferreira Santos. Parcerias, novos arranjos institucionais e políticas públicas no nível local de governo. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 35, n. 1, p. 119-144, jan./fev 2001.

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta. Idéias, conhecimento e políticas públicas: um inventário sucinto das principais vertentes analíticas recentes. **Revista Brasileira de Ciencias sociais**. v. 18, n. 51, p. 21-29, fev. 2003.

FARIAS FILHO, Milton Cordeiro.**Noções gerais de projeto de pesquisa**: uma abordagem didática. 1. ed. São Paulo: a Baraúna, 2009. 214 p.

FRANÇA FILHO, Genauto C. O estado da arte das políticas públicas de economia solidária no Brasil: uma análise qualitativa dessa construção. In: MEDEIROS, Alzira; SCHWENGBER, Ângela; SCHIOCHET, Valmor. (Org.) *Políticas públicas de economia solidária por um outro desenvolvimento*. Recife: Univesitária da UFPE, 2006.

FREY, K. Políticas Públicas: um debate conceitual e reflexões referentes ã prática da ánalise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e Políticas públicas**, n. 21, jun. 2000. p. 211-259

FUKS, Mario. Definição de agenda, debate público e problemas sociais: uma perspectiva argumentativa da dinâmica do conflito social. **BIB**, Rio de Janeiro, n. 49, p. 79-94. 2000.

GIL, Antonio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. São Paulo: Atlas, 1987.

GIMENEZ, F.A.P. **O estudo de caso como uma estratégia de pesquisa em estudos organizacionais.** Texto de Trabalho. Maringá. Centro de Ciências Sociais Aplicada, Dpto de Administração. Agosto de 2001.

GODOY, A. S. Pesquisa qualitativa: tipos fundamentais. **Revista de Administração de Empresas**, v. 35, n. 3, 1995.

HABERMAS, Jurgen. Teoría de La Acción Comunicativa. Versión castellana de Manuel Jiménez Redondo.. 4. ed. Madrid, España: Editorial trotta, 2010. 990 p.

HALL, Richard H. Organizações: estrutura, processo e resultados. São Paulo: Pearson Prentice Hall, 2004. 321p.

HEIDEMANN, Francisco G; SALM, José Francisco. Modelos para análise de decisões político-administrativas. In: **Políticas públicas e desenvolvimento**: bases epistemológicas e modelos de análises. Brasilia, DF. UNB. 2009. 340 p.

KINGDON, John W. **Agendas, alternatives, and public policies**. New York: HarperCollins College Publishers, 1995.

LIMANA, Amir. O Processo de descentralização política-administrativa no Brasil. **Scripta Nova**, Barcelona, v. 21, n. 45 1, ago. 1999.

MEDEIROS, Jorge França da Silva. Territórios da Cidade, Territórios de Trabalho: uma análise do Processo de (Des)Organização do Centro Comercial de Belém. ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR, 12., 2007, Belém. **Anais....** Belém: UFPA, 2007.

MOI, Izabela. **Contra-corrente.** Entrevista realizada com Hedwige Peemans-Poullet. Texto disponível em: <http://www.rets.org.br/rets/servlet/newstorm.notitia.apresentacao.ServletDeSecao?codigoDaSecao=10&dataDoJornal=atual>. Acesso em: 24 set. 2007.

MONZONI NETO, Mario Preste. **Impacto em renda de microcrédito**: uma investigação empírica sobre geração de renda do Crédito Popular Solidário (São Paulo Confia), no Município de São Paulo. 2006. 96 f. Tese (Doutorado em Administração Pública e Governo)- Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo 2006

MOREIRA SILVA, Suely Percinio. **Experiência Vivida de empreendedoras que buscam financiamento no Banco do Povo**. 2011. Dissertação (Mestrado em Administração), Universidade Municipal de São Caetano do Sul, São Caetano do Sul, 2011.

MOREIRA, Sérgio. Microcrédito, ocupação e renda. . IPEA. Publicações, 2002. (Coleção Opinião do Autor). Disponível em: < http://www.ipea.gov.br/pub/bcmt/mt_019h.pdf>. Acesso em: 21 set. 2007.

NOGUEIRA, F. A. Continuidade e Descontinuidade Administrativa no Cotidiano da Gestão Pública Brasileira: uma Revisão Bibliográfica. In: ENCONTRO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E GOVERNANÇA- **ENAPG,** 2., 2006, São Paulo. Anais... São Paulo, 2006.

PARASUAEMPRESA. Disponível em: <http:/ /www.sebrae.com.br/br/ parasuaempresa/microcredito.asp>. Acesso em :10 jul. 2010.

PAULA, Ronaldo Tadeu Avila de. **Relatorio**: perfil do trabalhador informal de Santo André. Santo André: Prefeitura de Santo André, 2006

POCHAMANN, Márcio. **Outra cidade é possível**: alternativas de inclusão social em São Paulo. São Paulo: Cortez, 2003.

RABELO, Luiza M. B; ALMEIDA, Ivanete G. Planejamento Estratégico: uma ferramenta de gestão para a administração do setor público estadual do Amazonas. In: CONGRESSO NACIONAL DE EXCELENCIA EM GESTÃO, 4., 2008, Niteroi, RJ. **Anais...**Rio de Janeiro. 2008.

RESENDE, F.C. **Por que falham as reformas administrativa?** São Paulo: FGV, 2004. p. 23-81.

ROCHA, H.S. Fatores de sucesso para a articulação do microcrédito com outras políticas públicas de desenvolvimento local. In: ENCONTRO NACIONAL DOS PESQUISADORES EM GESTÃO SOCIAL - ENAPEGS, 7., 2012, São Paulo, Anais...São Paulo, 2012.

RUSSO, Juan; AZÙA. Miguel A. Ruiz de. **La comparación em las ciencias sociales**. Alianza Editorial. Alianza Universidad. Madrid, 1991.

SAFATLE, Amália. Dinheiro polêmico. **Adiante**, São Paulo, p. 19-29, fev. 2006.

SANTOS, R. B.; SOUZA, A. L. Políticas públicas de emprego urbano em Belém: a inserção de trabalhadores em cooperativas populares n: CONGRESSO DA SOBER (SOCIEDADE

BRASILEIRA DE ECONOMIA E SOCIOLOGIA RURAL), “Questões Agrárias, Educação no Campo e Desenvolvimento”, 54., 2006, Fortaleza. **Anais...**Fortaleza, 23 a 27 jul. 2006.

SARFATI, Georges-Élia. Princípios da análise do discurso. 1. ed. São Paulo: ática, 2010.
SEBRAE. **Microcrédito.** Texto disponível em: <http://www.sebrae.com.br/br/parasuaempresa/microcredito.asp>. Acesso em: 10 set. 2007.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo, Companhia de Letras, 2002. cap 1. p. 35 – 71.

SENA, A,L.Santos. Políticas públicas e trabalho informal. In. CASTRO, Edna (Org.). **Estados e políticas públicas na Amazônia. Gestão de desenvolvimento regional**. Belém: CEJUP, 2001, p. 59-79.

SHAVELSON, R.; TOWNES, L. (Ed.). **Scientific research in education**. Washington, DC: National Academy Press. 2002.

SILVA, Pedro Luiz Barros; MELO, Marcus André Barreto. **O processo de implementação de Políticas Públicas no Brasil**: características e determinantes da avaliaçao de programas e projetos. NEPP-UNICAMP, 2000. (Caderno, 48). p. 3-15.

SINGER**,** Paul. A Economia solidaria no governo Federal. Mercado de trabalho. In: IPEA. Disponível em: http://portal.mte.gov.br/data/files/FF8080812BAFFE3B012BBFBB292256E7/conf_textopaulsinger.pdf. Acesso em: jul. 2012.

SOUZA C. Política Pública: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, v. 8, n. 16, jul/dez 2006. p. 20-45.

SOUZA, Celina; CARVALHO, Inaiá. Reforma do Estado, descentralização e desigualdades. **Lua Nova**, São Paulo, n. 48, p. 187-212, 1999.

SOUZA, D. et al. **Os impactos do Microcrédito sobre a geração de emprego renda**: o caso do banco do povo de Belém (PA). 2007. 94 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Administração)– Fundação Escola de Comércio Alvares penteado, São Paulo.

SPINK, Peter. Continuidade e descontinuidade em organizações públicas: um paradoxo democrático. **Cadernos Fundap**, São Paulo, v. 7, n. 13, p. 57-65, abr. 1987.

_____. Continuidade e Descontinuidade em Organizações públicas: um paradoxo democrático. **Cadernos Fundap,** São Paulo, v. 7, n. 13, p. 57-65, abr. 2002.

_____ **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. Sã oPaulo. 2001. Disponível em: <http://www.eaesp.fgvsp.br/AppData/GVPesquisa/P00213_1.pdf>. Acesso em: 2 jun. 2005.

SPINK, Peter; CLEMENTE, Roberta; KEPPKE, Rosane. **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, 2001. Disponível em:< http://www.eaesp.fgvsp.br/AppData/GVPesquisa/P00213_1.pdf>. Acesso em: 13 set. 2007.
SPINK, P. K Possibilidades técnicas e imperativos políticos em 70 anos de reforma administrativa. In: BRESSER PEREIRA, L.C.; SPINK, P.K. (Org.) **Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial**. Rio de Janeiro: FGV, 1998.

TORQUATO, Gaudêncio. Descontinuar continuando. **Estadão**, São Paulo, 29 Jan. 201. Disponível em: http://www.estadao.com.br/nacional/. Acesso em: 29.jan.2011.

VERGARA, Sylvia Constant. Tipos de pesquisa em administração. **Cadernos EBAP**, Rio de Janeiro, n. 52, jun. 1990.

VIDAL, J .P. Efectos de la globalização. As políticas públicas como instrumentos reguladores de la Amazônia. **Paper do Naea**, n. 233, 2008.

_____. Transformação do Estado contemporaneo. O debate das políticas públicas sociais. **Paper NAEA**, n. 232, 2009.

VILELA, Roberto. **Disseminação de programas públicos de microcrédito**: o caso da Região Metropolitana de São Paulo. 2007. 184 f. Dissertação (Mestrado)- Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo. 2007.

WIKIPEDIA. Disponível em: < http://pt.wikipedia.org/ wiki/Regi %C3%A3o_do_Grande_ABC>. Acesso em: 3 ago. 2012.

YIN, Robert K. **Estudo de caso: planejamento e métodos**. 3. ed. Porto Alegre: Bookman, 1987.

YIN, Robert K. **Estudo de caso**: planejamento e métodos. Porto Alegre: Bookman, 2005.

YUNUS, Muhammad. **O Banqueiro dos pobres**. São Paulo: Ática, 2000. 343 p.